



Α.Τ.Ε.Ι Πατρών
Σχολή Διοίκησης και Οικονομίας
Τμήμα Λογιστικής

**ΘΕΜΑ: “ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ
ΔΙΚΑΙΟΥ – ΚΟΙΝΟΤΙΚΕΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΕΣ -
ΚΟΙΝΟΤΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ”**



ΕΙΣΗΓΗΤΡΙΑ: ΤΣΑΜΗ ΔΟΜΝΙΚΗ

ΣΠΟΥΔΑΣΤΕΣ: ΓΕΩΡΓΟΠΟΥΛΟΣ ΑΝΔΡΕΑΣ, Α.Μ.: 5794

ΚΑΡΑΒΑΓΓΕΛΗ ΑΝΝΑ – ΜΑΡΙΑ, Α.Μ.:3382

ΜΕΤΑΞΑ ΙΩΑΝΝΑ, Α.Μ.: 5611

ΠΑΤΡΑ 2004



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

7

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ:

Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΟΠΟΙΗΣΗΣ – ΘΕΣΜΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΙΔΕΑΣ – Η ΣΗΜΕΡΙΝΗ ΕΥΡΩΠΗ ΤΩΝ «25»

I.	Ιστορικά προηγούμενα.	9
	A. Εισαγωγή.	9
	B. Χρονολόγιο.	14
II.	Η Ευρωπαϊκή Ένωση και οι Διεθνείς Οργανισμοί – Υπερεθνικότητα.	24
III.	Η Συνθήκη του Μάαστριχτ και ο τελικός συμβιβασμός.	28
IV.	Η Ευρώπη των «25», το Σύνταγμα και το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης.	32

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

I.	Η νομική φύση της Ευρωπαϊκής Ένωσης.	40
	A. Η δομή της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Το μοντέλο «των τριών πυλώνων».	43
	B. Τα Θεσμικά Όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.	47
II.	Το δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.	47
	A. Πρωτογενές Κοινοτικό Δίκαιο.	48
	B. Παράγωγο ή Δευτερογενές Κοινοτικό Δίκαιο.	50
	1. Δεσμευτικές πράξεις.	50
	i. Κανονισμοί.	50
	ii. Οδηγίες.	53
	iii. Αποφάσεις.	56
	2. Μη δεσμευτικές πράξεις.	58

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

Η ΥΠΕΡΟΧΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

I.	Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως δημιούργημα του δικαίου και ως κοινότητα δια του δικαίου.	60
II.	Η αυτονομία της κοινοτικής έννομης τάξης.	62
III.	Η συνύπαρξη του κοινοτικού και του εθνικού δικαίου.	63
IV.	Η σύγκρουση μεταξύ του κοινοτικού και του εθνικού δικαίου.	65
	A. Η άμεση εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου.	65
	B. Η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου.	68
V.	Τι εικόνα σχηματίζει κανείς συνολικά για την κοινοτική έννομη τάξη;	70

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ:

ΟΙ ΤΕΣΣΕΡΙΣ ΒΑΣΙΚΕΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΕΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΕΣ

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ	74
---------------------	----

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

Η ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑ ΤΩΝ ΕΜΠΟΡΕΥΜΑΤΩΝ

I.	Η Έννοια της ελεύθερης κυκλοφορίας εμπορευμάτων και οι προϋποθέσεις της.	75
II.	Η τελωνειακή ένωση.	77
	A. Το πεδίο εφαρμογής των διατάξεων για την τελωνειακή ένωση.	79
	B. Απαγορεύσεις μέτρων “ισοδύναμου προς δασμό αποτελέσματος”.	81
	Γ. Εισαγωγή ενός κοινού δασμολογίου.	83
III.	Οι ποσοτικοί περιορισμοί.	86
	A. Η απαγόρευση των μέτρων ισοδύναμου αποτελέσματος – Έννοια.	86
IV.	Τα κρατικά εμπορικά μονοπώλια.	91
	A. Η έννοια του κρατικού εμπορικού μονοπωλίου.	91
	B. Η διαρρύθμιση των μονοπωλίων.	93

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

Η ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑ ΤΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ

I.	Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων.	97
	A. Έννοια – Δικαιούχοι (ευνοούμενοι).	97
	B. Περιεχόμενο της ελευθερίας.	99
	Γ. Η διαδικασία, το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο, η άδεια διαμονής.	102
	Δ. Η κοινωνική ασφάλιση.	104
II.	Η ελεύθερη εγκατάσταση των ανεξαρτήτων επαγγελματιών	106
III.	Οι νεότερες εξελίξεις: από τον πολίτη της αγοράς στην «Ευρώπη των πολιτών».	109
	A. Η ιθαγένεια της Ένωσης.	111
	B. Η ελεύθερη διάβαση των συνόρων (η Συμφωνία του Schengen).	113
	Γ. Η εγκαθίδρυση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.	115
IV.	Εξαιρέσεις από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας.	116

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

Η ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΠΑΡΟΧΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

I.	Έννοια, ευνοούμενοι, εξαιρέσεις.	120
II.	Τρόποι παροχής υπηρεσιών.	121
III.	Το περιεχόμενο της ελευθερίας.	123
IV.	Μέτρα εναρμόνισης σε τομείς οικονομικών δραστηριοτήτων.	125

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

Η ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΚΙΝΗΣΗ ΚΕΦΑΛΑΙΩΝ

I.	Ιστορικό της διαδικασίας απελευθέρωσης (1960-1990).	127
II.	Η έννοια της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων.	131
III.	Η κοινοτική νομοθεσία περί ελεύθερης κυκλοφορίας κεφαλαίων.	132
IV.	Τα μεταβατικά καθεστάτα που προβλέπονται για την Ισπανία, την Πορτογαλία, την Ιρλανδία και την Ελλάδα.	138

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ:**ΟΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ**

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ 146

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ**Η ΚΟΙΝΗ ΑΓΡΟΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΈΝΩΣΗΣ**

I.	Νομικό – Οικονομικό πλαίσιο της Κ.Α.Π.	147
	A. Σύντομο Ιστορικό – Ανάγκη εφαρμογής της.	147
	B. Στόχοι και Μέσα επίτευξής της.	149
	Γ. Άξονες – Μηχανισμοί της Κ.Α.Π.	152
	Δ. Χρηματοδότηση της Κ.Α.Π.	154
II.	Πορεία της Κ.Α.Π. μέσα στο χρόνο.	155
	A. Μεταρρυθμίσεις της Κ.Α.Π.	155
	B. Διαρθρωτική Πολιτική.	159
	Γ. «Ατζέντα 2000».	161
	Δ. Απολογισμός και μελλοντικές προοπτικές.	163
III.	Η Κ.Α.Π. σε σχέση με την αγροτική Ελλάδα.	165
	A. Επιπτώσεις εφαρμογής της Κ.Α.Π. στην Ελληνική Γεωργία.	165
	B. Επιδοτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Ελλάδα.	168

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ**Η ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΈΝΩΣΗΣ**

I.	Ιστορική αναφορά και λόγοι που οδήγησαν στη σύστασή της.	172
II.	Εμβάθυνση Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης – Προβλήματα Ανισοτήτων – Μέτρα Επίλυσής τους.	175
	A. Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ).	175
	B. «Λευκή Βίβλος».	177
	Γ. Πρώτο, Δεύτερο και Τρίτο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης.	179
III.	Απολογισμός και Προοπτικές σε σχέση με την ελληνική πραγματικότητα.	186

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ Ε.Ε.

I.	Ιστορική Αναφορά.	189
	A. Οι διατάξεις που αφορούν στην Κοινωνική Πολιτική.	189
	B. Οι εξελίξεις στον τομέα κοινωνικής ασφάλισης κατά τη μεταβατική περίοδο.	191
	Γ. Οι εξελίξεις στη δεκαετία του '70 και το πρόγραμμα κοινωνικής δράσης της Κοινότητας.	192
II.	Εμβάθυνση σε Ενιαία Εσωτερική Αγορά και η Ανάγκη Κοινωνικού Χάρτη.	196
III.	Η Συνθήκη του Μάαστριχτ και η Κοινωνική Πολιτική.	198
IV.	Ευρωπαϊκή Κοινωνική Ατζέντα.	200
	A. Πενταετές Πρόγραμμα 2000-2005.	200
	B. Δράση για την ασφάλεια τροφίμων.	204
V.	Συμπεράσματα – Προοπτικές – Παρατηρήσεις.	205

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

Η ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ Ε.Ε.

I.	Σύντομο Ιστορικό και ανάγκη εφαρμογής της Βιομηχανικής Πολιτικής.	207
II.	Οι Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις μέσα στην ενιαία αγορά.	210
	A. Πολιτική των Επιχειρήσεων.	214
	B. Δίκαιο των Εταιριών.	216
	Γ. Ευρωπαϊκό Κέντρο Πληροφοριών.	218
	Δ. Χρηματοδότηση των Επιχειρήσεων.	220
III.	Βιομηχανίες μέσα στην Αγορά.	222
	A. Βιομηχανία σιδήρου.	222
	B. Τεχνολογίες των Πληροφοριών και τηλεπικοινωνιών.	223
	Γ. Άλλοι Βιομηχανικοί Τομείς.	225
IV.	Απολογισμός.	227

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

I.	Σύντομο ιστορικό και λόγοι που οδήγησαν στην ΟΝΕ.	232
II.	Νομισματική Πολιτική.	233
III.	Οικονομική Πολιτική.	235
IV.	Δημοσιονομική Πολιτική.	236
V.	Απολογισμός και Προοπτικές.	237

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ

Η ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

I.	Φορολογική Πολιτική και Λόγοι που οδήγησαν σε αυτήν.	239
II.	Εναρμόνιση Έμμεσων Φόρων (Φ.Π.Α.).	242
III.	Κατάργηση Φορολογικών Συνόρων.	244
IV.	Ειδικοί Φόροι Κατανάλωσης.	245
V.	Εναρμόνιση Άμεσων Φόρων.	246
VI.	Καταπολέμηση της Φοροδιαφυγής.	248
VII.	Απολογισμός και Προοπτικές.	250

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	254
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.	255

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η πτυχιακή αυτή εργασία αποτελεί μια προσπάθεια προσέγγισης της ιδέας της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης σε όλα τα επίπεδά της και με βάση τις εξελίξεις που λαμβάνουν χώρα συνεχώς στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Κατ' αρχήν στα πλαίσια της παραπάνω προσπάθειας γίνεται αναφορά στην «διαδρομή» της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέχρι τις μέρες μας, στον «υπερεθνικό» της χαρακτήρα και στην επίτευξη του τελικού στόχου της «ομοσπονδιοποίησης» ή μη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως και στη νομική φύση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το δίκαιο που τη διέπει και αυτό που η ίδια παράγει.

Στη συνέχεια εξετάζεται ο τρόπος επίτευξης της οικονομικής ολοκλήρωσης της Κοινότητας αναλύοντας τις τέσσερις ελευθερίες που θεσπίζει η Συνθήκη της Ε.Ο.Κ.

Τέλος, γίνεται ανάπτυξη των «Κοινών Πολιτικών» της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίες συντελούν στην κοινή κοινωνική, οικονομική και πολιτιστική ζωή του ευρωπαϊκού χώρου.

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΟΠΙΩΣΗΣ –

ΘΕΣΜΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΙΔΕΑΣ – Η ΣΗΜΕΡΙΝΗ ΕΥΡΩΠΗ ΤΩΝ «25»

I. Ιστορικά προηγούμενα

A. Εισαγωγή

Η μετεγκατάσταση της Ευρώπης από την Κρήτη – όπου την είχε μεταφέρει ο Ζευς, όταν την απήγαγε από την Φοινίκη, μεταμορφωμένος σε λευκό ταύρο – στις Βρυξέλλες απαίτησε την προηγούμενη μετάβασή της από τη μυθολογία στην ιστορία και τη γεωγραφία, καθώς και μια μακράιωνη θητεία της στη σφαίρα του πολιτικού στοχασμού.

Η ιχνηλασία της αφετηρίας και της διαδρομής της ευρωπαϊκής ιδέας ως ενοποιητικού φαινομένου, οδηγεί στον ελληνικό μικρόκοσμο – όπου προσέλαβε την έκφανση της κοινότητας υπό τη μορφή των αμφικτιονιών – και από εκεί στη Ρωμαϊκή Αυτοκρατορία και στην αυτοκρατορία του Καρλομάγνου. Ως φαινόμενο, όμως, αναφερόμενο στην ευρωπαϊκή οργάνωση, η ευρωπαϊκή ιδέα έχει την αφετηρία της στον 14^ο αιώνα. Από την περίοδο εκείνη και στους επόμενους αιώνες η ευρωπαϊκή ιδέα υποβάλλεται ως πρόταση στην Ιστορία από πολλούς Ευρωπαίους διανοητές σε μια σειρά σχεδίων τα οποία δεν αποτέλεσαν παρά μόνο ορόσημα στο πεδίο της ουτοπίας. Όλα τα σχέδια αυτά κατέτειναν σε μια μορφή ευρωπαϊκής ενότητας, μολονότι τα κίνητρα που την ενέπνεαν και οι μέθοδοι για την επίτευξή της διέφεραν, υπαγορευόμενα από την ιστορική συγκυρία.

Στα μέσα του περασμένου αιώνα η ευρωπαϊκή ιδέα συμπυκνώνεται σε μία φράση που αποτέλεσε την επιγραμματική διατύπωση μιας ολόκληρης ιδεολογίας: Ηνωμένες Πολιτείες της Ευρώπης. Ο Victor Hugo, ήταν εκείνος που του προσέδωσε «τη μυθική του διάσταση». Τον Αύγουστο 1849, όταν προήδρευσε στο συνέδριο ειρήνης του Παρισιού, που είχε οργανώσει ο Mazzini, ο Hugo προδιέγραψε την Ευρώπη του μέλλοντος: «θα έλθει μία ημέρα που, εσύ Γαλλία, εσύ Ρωσία, εσύ Αγγλία, εσύ Γερμανία, εσείς όλα τα έθνη της ηπείρου, χωρίς να χάσετε τις ιδιαίτερες ιδιότητές σας και την ένδοξη ατομικότητά σας, θα συγχωνευθείτε σε μια υπέρτερη ενότητα και θα αποτελέσετε την ευρωπαϊκή αδελφότητα... Θα έλθει μία ημέρα που θα δούμε αυτές τις δύο τεράστιες ομάδες, τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής και της Ηνωμένες Πολιτείες της Ευρώπης να τείνουν το χέρι πάνω από τις θάλασσες...».

Η λήξη του Πρώτου Παγκοσμίου Πολέμου και ο συμβατικός του επίλογος, δημιούργησαν αρνητικό κλίμα για την προώθηση της ευρωπαϊκής ιδέας, το οποίο

επιδεινώθηκε από την οικονομική συγκυρία που ενίσχυσε τις τάσεις δασμολογικού προστατευτισμού. Παρά, ωστόσο, τις δυσμενείς πολιτικές και οικονομικές συνθήκες η ιδέα της ευρωπαϊκής συνεργασίας και συσσωμάτωσης κέρδιζε έδαφος, όπως καταδείκνυε η δημιουργία πολλών ομάδων που αποσκοπούσαν στη διάδοση και την υλοποίησή της. Το 1923, ο Coudenhove – Kalergi εκδίδει την «Πανευρώπη», το οποίο προσδιόριζε τα τέσσερα αναγκαία στάδια της ευρωπαϊκής ενοποίησης – σύγκληση μιας διάσκεψης, σύναψη μιας συνθήκης διαιτησίας μεταξύ των κρατών, δημιουργία μιας τελωνειακής ένωσης και κατάρτιση ενός συντάγματος – η οποία θα επιτυγχανόταν μέσω της γαλλογερμανικής συμφιλίωσης και θα επεκτεινόταν «από την Πορτογαλία μέχρι την Πολωνία και από τη Σουηδία μέχρι την Κρήτη» υπό τη μορφή «ενιαίου και αδιαιρέτου κράτους».

Το 1945 είχε δημιουργηθεί μια ενιαία Ευρώπη: «η Ευρώπη των Ερειπίων». Η οικονομική αποστέωση των ευρωπαϊκών κρατών και η προώθηση του σοβιετικού στρατού στην Ανατολική Ευρώπη επέβαλαν στους Ευρωπαίους να εξαρτώνται από την ελεημοσύνη των Αμερικανών και να ζουν με τον φόβο των Ρώσων, οι οποίοι δεν θα αργούσαν να εγκαθιδρύσουν την ηγεμονία τους στη μισή Ευρώπη. Στις 16 Απριλίου 1948, υπογράφηκε η ιδρυτική συνθήκη του Οργανισμού Ευρωπαϊκής Οικονομικής Συνεργασίας (ΟΕΟΣ) στον οποίο μετείχαν τα ακόλουθα δεκαέξι κράτη: Αυστρία, Βέλγιο, Γαλλία, Δανία, Ελλάδα, Ιρλανδία, Ισλανδία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Μεγάλη Βρετανία, Νορβηγία, Ολλανδία, Πορτογαλία, Σουηδία, Ελβετία και Τουρκία. Ο ΟΕΟΣ θα επιδίωκε τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών, τη δημιουργία ενός πολυμερούς συστήματος πληρωμών και την απελευθέρωση των ανταλλαγών, κυρίως με την υιοθέτηση «κωδικών απελευθέρωσης» και την κατάργηση των ποσοτικών περιορισμών». Δώδεκα χρόνια μετά την ίδρυσή του και αφού πλέον είχε συντελεσθεί η οικονομική ανασυγκρότηση της Ευρώπης ο ΟΕΟΣ μετασηματίστηκε στον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Αναπτύξεως (ΟΟΣΑ) με τη σύμβαση της 14^{ης} Δεκεμβρίου 1960. Την άνοιξη του 1950 είχε γίνει πλέον σαφές ότι το ενοποιητικό εγχείρημα δεν μπορούσε να βρει τον βηματισμό του μέσα στις δομές του ΟΕΟΣ και του συμβουλίου της Ευρώπης. Έτσι, την 9^η Μαΐου 1950, ο υπουργός Εξωτερικών και πρώην πρωθυπουργός της Γαλλίας Robert Schuman, σε μια έκτακτη συνέντευξη τύπου, εξήγγειλε το ιστορικό σχέδιό του, διευκρινίζοντας το περιεχόμενό του: «...η γαλλική κυβέρνηση προτείνει να θέσει το σύνολο της γαλλογερμανικής παραγωγής άνθρακα και χάλυβα υπό μια κοινή ανωτάτη αρχή σε έναν οργανισμό ανοικτό στη συμμετοχή των άλλων χωρών της

Ευρώπης (ΕΚΑΧ). Η παραγωγή αυτή θα προσφέρεται σε ολόκληρο τον κόσμο χωρίς διάκριση και αποκλεισμό...»¹.

Απώτερος όμως στόχος θα είναι ένα θεσμικό πλαίσιο κοινής δράσης που θα ξεπεράσει την οικονομική ενοποίηση και θα δημιουργήσει αργότερα τις βάσεις για μια ΚΟΙΝΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΤΑΥΤΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗ. Με την πραγματοποίηση της ευρωπαϊκής ένωσης και τη διεύρυνση της προς άλλα κράτη η Ελλάδα μετά από δύσκολες οικονομικές και πολιτικές συγκυρίες και στη διαδικασία μιας εξελικτικής και αναπτυξιακής πορείας θα εκμεταλλευτεί τα νέα δεδομένα αυτής της συνένωσης.

Παρά τις αναταραχές της Ιστορίας και τις εθνικιστικές αντιθέσεις, το έργο που ξεκίνησε το 1950 δεν μπορούσε πια να σταματήσει. Με πρωτοβουλία των πολιτικών ανδρών της Μπενελούξ, Paul Henri Spaak, Jan Beyen, και Joseph Bech, αποφασίστηκε δεύτερο ξεκίνημα στη Μεσσήνη τον Ιούνιο του 1955. Η πορεία προς τη συνθήκη της Ρώμης, που υπογράφηκε στις 25 Μαρτίου 1957 και θεσπίζει την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα και την Ευρατόμ, επιταχύνεται από τα εξωτερικά γεγονότα της εποχής. Οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες που εγκαθιδρύθηκαν στις Βρυξέλλες και στο Λουξεμβούργο εμπλουτίζονται στο περιεχόμενό τους και τον αριθμό των συμμετεχόντων. Στη γενική κοινή αγορά προστέθηκαν οι εξής νέες πολιτικές: αγροτική, εμπορική, περιφερειακή, κοινωνική, για την έρευνα, για το περιβάλλον, για την εκπαίδευση, για την συνεργασία με τον τρίτο κόσμο. Το 1972 προσχώρησαν στις Κοινότητες το Ηνωμένο Βασίλειο, η Ιρλανδία και η Δανία. Ακολούθησαν η Ελλάδα η Ισπανία και η Πορτογαλία συμπληρώνοντας την κοινοτική Ευρώπη στη μεσογειακή της πλευρά. Το 1995 γεννιέται η Ευρώπη των 15 από την προσχώρηση της Αυστρίας, της Φιλανδίας και της Σουηδίας, για να φτάσουμε σήμερα να μιλάμε και για Ευρώπη των «25».

Αποδυναμωμένη από τη διπλή πετρελαϊκή κρίση του 1973 και του 1979, η κοινότητα αντιστέκεται ωστόσο στις φυγόκεντρες δυνάμεις και εδραιώνει τη συνοχή της διαμορφώνοντας το ευρωπαϊκό νομισματικό σύστημα το 1979. Αυτό δημιουργεί σταδιακά τις προϋποθέσεις μιας αργής αλλά μη αναστρέψιμης πορείας προς την οικονομική και νομισματική ένωση, η οποία καταλήγει την 1^η Ιανουαρίου 1999 στην υιοθέτηση του ευρώ από έντεκα κράτη της Ένωσης. Στο μεταξύ, μετά από την

¹ Χριστοδουλίδης Θ., «Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές», Τόμος Α – Ιστορία, Θεσμοί και Δίκαιο. Επιμέλεια: Στεφάνου Κ., Φατούρος Αρ., Χριστοδουλίδης Θ. Εκδ. Σιδέρης, Αθήνα, 2001, σελ. 25, 27, 28, 31, 37.

αποκατάσταση της δημοκρατίας (1974) η Ελλάδα θα υποβάλλει τον Ιούνιο του 1975 αίτηση για πλήρη ένταξη στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα με πρωθυπουργό τότε τον Κ. Καραμανλή. Στα πλαίσια της ενοποιητικής διαδικασίας η χώρα μας θα θέσει στόχους πολιτικής σταθερότητας και εδραίωσης των δημοκρατικών πολιτικών θεσμών αφού πιστεύει ότι η Ευρωπαϊκή Κοινότητα θα συμβάλλει αποφασιστικά στην εμπέδωση των δημοκρατικών πολιτικών θεσμών. Στις 28 Μαΐου 1979 υπογράφεται στο Ζάμπειο η συνθήκη ένταξης της Ελλάδας στην ευρωπαϊκή κοινότητα, στις 16 Απριλίου 1980 το ευρωπαϊκό κοινοβούλιο εγκρίνει τη συνθήκη προσχώρησης της Ελλάδας και στις αρχές της επόμενης χρονιάς (1981) η Ελλάδα γίνεται 10^ο κράτος-μέλος της κοινότητας.

Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα φαίνεται να είναι το αναντικατάστατο πλαίσιο της ανάπτυξης και της παρουσίας του στο κόσμο και κανένα κράτος μέλος, όσο κατηγορηματικές και να ήταν οι απαιτήσεις του, δεν δήλωνε την πρόθεση να εγκαταλείψει την Κοινότητα. Το 1984 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε σχέδιο συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση όπου προτείνεται ένα ποιοτικό άλμα στην ολοκλήρωση των θεσμικών οργάνων. Εγκρίνοντας το 1985 το Λευκό Βιβλίο για την Εσωτερική Αγορά, η Επιτροπή με επικεφαλής τον Jacques Delors δίνει συγκεκριμένο περιεχόμενο σε αυτή τη θέληση για νέο ξεκίνημα και καθορίζει μια ημερομηνία σταθμό: την 1^η Ιανουαρίου 1993. Υπογράφοντας την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη το 1986 τα κράτη μέλη άντλησαν την έμπνευσή τους και τη θεσμική μέθοδό τους απευθείας από το σχέδιο Schuman: συμπλήρωσαν τη συνθήκη της Ρώμης με μια σειρά συγκεκριμένων στόχων, οι οποίοι διαρθρώνονται γύρω από τον κύριο στόχο της μεγάλης αγοράς χωρίς σύνορα, και κατάρτισαν χρονοδιάγραμμα. Και, ενώ, τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα τελειοποιούν την εσωτερική αγορά και αυξάνουν την οικονομική και κοινωνική διάσταση της κοινοτικής Ευρώπης, η Ιστορία ξεπροβάλλει για μια ακόμα φορά απρόβλεπτα, μαζικά και δοκιμάζει την ικανότητα των Ευρωπαίων να προσαρμόζονται στις νέες παγκόσμιες συνθήκες.

Η πτώση του τείχους του Βερολίνου, την οποία ακολούθησε η γερμανική επανένωση στις 3 Οκτωβρίου 1990, και ο εκδημοκρατισμός των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης που απελευθερώθηκαν από την κηδεμονία της Σοβιετικής Ένωσης, η οποία αντιμετώπισε και αυτή την αυτοδιάλυσή της τον Δεκέμβριο του 1991, μεταβάλλουν βαθιά την πολιτική δομή της ηπείρου. Για μια ακόμη φορά τα κράτη βρίσκονται σε δίλημμα: την ευκολία της διεξαγωγής εθνικών πολιτικών που ευνοούν το άμεσο συμφέρον ή αλλιώς το κοινό όραμα και τη

συντονισμένη διαχείριση του κοινού μέλλοντός τους. Προτιμώντας να τηρήσουν την ευρωπαϊκή δέσμευσή τους και έχοντας την επίγνωση της ανάγκης για ενσωμάτωση αυτών των τόσο μεγάλων ανακατατάξεων σε μια κοινή προοπτική, τα κράτη μέλη δεσμεύτηκαν σε μια διαδικασία εμβάθυνσης της Ένωσης, μέσω της διαπραγμάτευσης νέας Συνθήκης οι κατευθυντήριες γραμμές της οποίας εγκρίθηκαν στη διάρκεια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Μάαστριχτ στις 9 και 10 Δεκεμβρίου 1991.

Η συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1^η Νοεμβρίου 1993, καθορίζει φιλόδοξο πρόγραμμα για τα κράτη μέλη: νομισματική ένωση, νέες κοινές πολιτικές, ευρωπαϊκή ιθαγένεια, κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας, εσωτερική ασφάλεια. Μια ρήτρα αναθεώρησης που καθορίζεται στη συνθήκη του Μάαστριχτ οδήγησε τα κράτη μέλη στη διαπραγμάτευση νέας συνθήκης που υπογράφηκε στο Άμστερνταμ στις 2 Οκτωβρίου 1997 και όπου ρυθμίζονται και ενισχύονται οι πολιτικές και τα μέσα της Ένωσης, ιδίως στους τομείς της δικαστικής συνεργασίας, της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, της εξωτερικής πολιτικής και της δημόσιας υγείας. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, άμεση δημοκρατική έκφραση της Ένωσης, αποκτά νέες αρμοδιότητες που επιβεβαιώνουν το ρόλο του ως συννομοθέτη.

Πενήντα και πλέον χρόνια ύπαρξης δεν μείωσαν τη δύναμη έμπνευσης από την οποία γεννήθηκε η Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Οι κληρονόμοι των ιδρυτών, σήμερα υπεύθυνοι για το πεπρωμένο των λαών όλης της ηπείρου από τη Λισσαβόνα έως το Τάλλιν, από το Δουβλίνο έως τη Βαρσοβία, θα μπορούσαν άραγε να ακούσουν το τελευταίο μήνυμα του Jean Monnet, του εμπνευστή και ρυθμιστή αυτής της πρώτης κοινότητας, με το οποίο τους παροτρύνει να ενστερνιστούν το όραμά του για το μέλλον; «Δεν μπορούμε να σταματήσουμε όταν γύρω μας ολόκληρος ο κόσμος κινείται. Δεν κατέστησα αρκετά σαφές ότι η Κοινότητα που δημιουργήσαμε δεν έχει ως στόχο τον εαυτό της; Αποτελεί διαδικασία μετατροπής που συνεχίζει τη διαδικασία από όπου προέρχονται οι εθνικοί τρόποι ζωής μας στη διάρκεια προηγούμενης φάσης της ιστορίας. Όπως οι επαρχίες μας χθες, έτσι και οι λαοί μας σήμερα πρέπει να μάθουν να ζουν μαζί κάτω από κοινούς κανόνες και θεσμούς, στους οποίους συναίνεσαν ελεύθερα, εάν θέλουν να επιτύχουν τις διαστάσεις που απαιτούνται για την πρόοδό τους για να διατηρήσουν τον έλεγχο της τύχης τους. Τα έθνη του παρελθόντος δεν αποτελούν πια το πλαίσιο όπου μπορούν να επιλυθούν τα

προβλήματα του παρόντος. Και η ίδια η Κοινότητα δεν είναι παρά ένα στάδιο προς τις μορφές οργάνωσης του κόσμου του αύριο»².

B. Χρονολόγιο

- 1923** Έκδοση της Πανευρώπης από τον Coudenhove – Kalergi.
- 1929**
5 Σεπτεμβρίου Υποβολή της πρότασης Briand στην ΚτΕ.
- 1941**
Ιούνιος Έκδοση του μανιφέστου του Ventotene.
- 1944**
Ιούλιος Σύνταξη της διακήρυξης των Ευρωπαϊκών Αντιστάσεων.
- 1946**
19-Σεπτεμβρίου Ομιλία του Winston Churchill στη Ζυρίχη.
- 1947**
4-Μαρτίου Υπογραφή της συνθήκης της Δουνκέρκης.
5-Ιουνίου Ανακοίνωση του Σχεδίου Marshall.
12-Ιουλίου Έναρξη της Διάσκεψης Ευρωπαϊκής Οικονομικής Συνεργασίας.
- 1948**
17-Μαρτίου Υπογραφή της των Βρυξελλών (Δυτική Ένωση).
16-Απριλίου Υπογραφή της ιδρυτικής συνθήκης του ΟΕΟΣ.
7-11-Μαΐου Συνέδριο της Χάγης.
25-Οκτωβρίου Ίδρυση της ευρωπαϊκής Κίνησης.
- 1949**
4-Απριλίου Υπογραφή της ιδρυτικής συνθήκης του NATO (Συνθήκη της Ουάσινγκτον).
5-Μαΐου Υπογραφή της ιδρυτικής συνθήκης του συμβουλίου της Ευρώπης (Συνθήκη του Λονδίνου).
- 1950**
9-Μαΐου Ανακοίνωση του Σχεδίου Schuman.
20-Ιουνίου Έναρξη στο Παρίσι της διάσκεψης για την εφαρμογή του σχεδίου Schuman.
24-Σεπτεμβρίου Ανακοίνωση του Σχεδίου Pleven.
- 1951**
18-Απριλίου Υπογραφή στο Παρίσι της ιδρυτικής συνθήκης της ΕΚΑΧ.

² Pascal Fontaine, «Μια νέα ιδέα για την Ευρώπη», Η δήλωση Schuman 1950-2000, Β έκδοση, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2000, σελ. 20-22.

1952

- 27 Μαΐου Υπογραφή στο Παρίσι της ιδρυτικής συνθήκης της Ευρωπαϊκής Αμυντικής Κοινότητας (ΕΑΚ).
10 Αυγούστου Έναρξη της λειτουργίας της ΕΚΑΧ στο Λουξεμβούργο.

1953

- 10 Μαρτίου Σχέδιο Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Πολιτική Κοινότητα.

1954

- 30 Αυγούστου Απόρριψη από τη γαλλική Εθνοσυνέλευση της Συνθήκης για την ΕΑΚ.
23 Οκτωβρίου Υπογραφή των Συμφωνιών του Παρισιού. Ίδρυση της Δυτικοευρωπαϊκής Ένωσης.

1955

- 1-3 Ιουνίου Διάσκεψη της Μεσσήνης.
9 Ιουλίου Δημιουργία της Επιτροπής Spaak.

1956

- 29-30 Μαΐου Διάσκεψη της Βενετίας. Υιοθέτηση της Έκθεσης Spaak.

1957

- 25 Μαρτίου Υπογραφή στη Ρώμη των ιδρυτικών συνθηκών της ΕΟΚ και της ΕΚΑΕ.

1958

- 1 Ιανουαρίου Έναρξη της ισχύος των Συνθηκών της Ρώμης.
7 Ιανουαρίου Ο Walter Hallstein γίνεται πρώτος πρόεδρος της Επιτροπής της ΕΟΚ.

1959

- 1 Ιανουαρίου Πρώτη μείωση των δασμών μεταξύ των Έξι.

1960

- 4 Ιανουαρίου Υπογραφή στη Στοκχόλμη της ιδρυτικής συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ζώνης Ελευθέρων Συναλλαγών (ΕΣΕΖ).
5 Σεπτεμβρίου Ανακοίνωση από τον de Gaulle του Σχεδίου για την Πολιτική Ένωση.
14 Δεκεμβρίου Υπογραφή στο Παρίσι της ιδρυτικής συνθήκης του ΟΟΣΑ.

1961

- 9 Ιουλίου Υπογραφή στην Αθήνα της Συμφωνίας Συνδέσεως της Ελλάδας με την ΕΟΚ.
18 Ιουλίου Διακήρυξη της Βόννης για την Πολιτική Ένωση.
Ιούλ. - Αύγ. Η Ιρλανδία (31 Ιουλίου), η Βρετανία (9 Αυγούστου) και η Δανία (10 Αυγούστου) υποβάλλουν αίτηση εντάξεως στην ΕΟΚ.
2 Νοεμβρίου Υποβολή του Σχεδίου Fouchet για την ίδρυση της πολιτικής ένωσης των «Έξι».

1962

- 17 Απριλίου Αποτυχία του Σχεδίου Fouchet.
30 Απριλίου Η Νορβηγία υποβάλλει αίτηση εντάξεως στην ΕΟΚ.

1963

- 14 Ιανουαρίου Πρώτο βέτο του de Gaulle στην ένταξη της Βρετανίας στην ΕΟΚ.
22 Ιανουαρίου Υπογραφή στο Παρίσι από τη Γαλλία και τη Γερμανία της Συνθήκης Φιλίας και επανασυμφιλίωσης (Συνθήκη των Ηλυσίων).

1965

- 23 Μαρτίου Προτάσεις του Hallstein για τη χρηματοδότηση της ΚΑΠ, τον προσδιορισμό ιδίων πόρων και την αναθεώρηση των οργάνων.
8 Απριλίου Υπογραφή της Συνθήκης Συγχωνεύσεως των εκτελεστικών οργάνων των τριών Κοινοτήτων.
1 Ιουλίου Έναρξη της κρίσης της «κενής έδρας».

1966

- 1 Ιανουαρίου Έναρξη του τρίτου και μεταβατικού σταδίου της κοινής αγοράς.
28-29 Ιανουαρίου Συμβιβασμός του Λουξεμβούργου.

1967

- Μάιος Η Βρετανία (10 Μαΐου), η Ιρλανδία (11 Μαΐου) και η Δανία (11 Μαΐου) υποβάλλουν νέες αιτήσεις εντάξεως στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα.
1 Ιουλίου Έναρξη της ισχύος της συνθήκης Συγχωνεύσεως.
25 Ιουλίου Η Νορβηγία υποβάλλει δεύτερη αίτηση εντάξεως στην Ε.Κ.
27 Νοεμβρίου Δεύτερο βέτο του de Gaulle στην ένταξη της Βρετανίας στην Ε.Κ.

1968

- 1 Ιουλίου Ολοκλήρωση της τελωνειακής ένωσης των Έξι.

1969

- 1-2 Δεκεμβρίου Διάσκεψη κορυφής της Χάγης. Επιτάχυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

1970

- 1 Ιανουαρίου Μετάβαση στο τελικό στάδιο της ΕΟΚ.
20-21 Απριλίου Θέσπιση ιδίων πόρων της ΕΟΚ.
30 Ιουνίου Έναρξη των διαπραγματεύσεων για τη διεύρυνση της ΕΟΚ.
17 Οκτωβρίου Δημοσίευση της Έκθεσης Werner για την ΟΝΕ.
27 Οκτωβρίου Υιοθέτηση της Έκθεσης Davignon για την ΕΠΣ.
19 Νοεμβρίου Έναρξη της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας.

1972

- 22 Ιανουαρίου Υπογραφή των συνθηκών εντάξεως της Βρετανίας, της Ιρλανδίας, της Δανίας και της Νορβηγίας.
21 Μαρτίου Δημιουργία του νομισματικού «φιδιού».
25 Σεπτεμβρίου Ο νορβηγικός λαός απορρίπτει με δημοψήφισμα την ένταξη της Νορβηγίας στην ΕΟΚ.
19-21 Οκτωβρίου Σύνοδος κορυφής των Εννέα στο Παρίσι. Επιβεβαίωση του στόχου της ΟΝΕ.

1973

- 1 Ιανουαρίου Πρώτη διεύρυνση της Κοινότητας με την ένταξη της Βρετανίας, της Δανίας και της Ιρλανδίας.
14-15 Δεκεμβρ. Σύνοδος κορυφής των Εννέα στην Κοπεγχάγη. Προσδιορισμός της ευρωπαϊκής ταυτότητας.

1974

- 1 Απριλίου Η εργατική κυβέρνηση της Βρετανίας ζητεί την επαναδιαπραγμάτευση των όρων της συμφωνίας εντάξεως.
14 Σεπτεμβρίου Θέσπιση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.
9-10 Δεκεμβρίου Διάσκεψη κορυφής του Παρισιού. Συμφωνία για την εκλογή των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με άμεσες εκλογές.

1975

- 10-11 Μαρτίου Εναρκτήρια σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Δουβλίνο.
5 Ιουνίου Ο βρετανικός λαός τάσσεται με δημοψήφισμα υπέρ της παραμονής της χώρας του στην Κοινότητα μετά την επαναδιαπραγμάτευση της συμφωνίας εντάξεως.
12 Ιουνίου Υποβολή της αίτησης εντάξεως της Ελλάδας στην Ε.Κ.
29 Δεκεμβρίου Υποβολή της Έκθεσης Tindemans, η οποία δημοσιεύεται στις 7 Ιανουαρίου 1970.

1976

- Ιούλιος Έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων με την Ελλάδα.
20-Σεπτεμβρίου Υπογραφή της Πράξης για την εκλογή των μελών του ΕΚ με καθολική ψηφοφορία.

1977

- 28-Μαρτίου Η Πορτογαλία υποβάλλει αίτηση εντάξεως στην ΕΚ.
1-Ιουλίου Ολοκλήρωση της τελωνιακής ένωσης στη διευρυμένη ΕΚ.
28-Ιουλίου Η Ισπανία υποβάλλει αίτηση εντάξεως στην ΕΚ.

1978

- 6-7 Ιουλίου Υιοθέτηση από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Βρέμης του γαλλογερμανικού σχεδίου για τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Νομισματικού συστήματος
Οκτώβριος Έναρξη ενταξιακών διαπραγματεύσεων με την Πορτογαλία.

1979

- Φεβρουάριος Έναρξη ενταξιακών διαπραγματεύσεων με την Ισπανία.
28-Μαΐου Υπογραφή στην Αθήνα της συνθήκης εντάξεως της Ελλάδας στην ΕΚ.
7-10 Ιουνίου Πρώτη εκλογή των μελών του ΕΚ με καθολική ψηφοφορία.

1981

- 1-Ιανουαρίου Ένταξη της Ελλάδας στην ΕΚ.
6-10 Νοεμβρίου Υποβολή από τη γερμανική και την ιταλική κυβέρνηση του Σχεδίου Ευρωπαϊκής Πράξης (Προτάσεις Genscher Colombo).

1982

30-Ιουνίου Υπογραφή κοινής δήλωσης από τους προέδρους του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για τη βελτίωση της διαδικασίας του προϋπολογισμού.

1983

17-19-Ιουνίου Υπογραφή της «Γιανηγυρικής Διακήρυξης για την Ευρωπαϊκή Ένωση» στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Στουτγάρδης.

1984

14-Φεβρουαρίου Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υιοθετεί με μεγάλη πλειοψηφία το Σχέδιο Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

25-26-Ιουνίου Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Φοντενεμπλό επιλύει το ζήτημα της βρετανικής συμμετοχής στον κοινοτικό προϋπολογισμό, αποφασίζει τη συγκρότηση μιας Επιτροπής θεσμικών θεμάτων υπό την προεδρία του J.Dooge και αναβιώνει τη ΔΕΕ ως αμυντικό φόρουμ.

1985

9-Μαρτίου Η επιτροπή Dooge συνιστά στα κράτη μέλη τη σύγκληση διακυβερνητικής διάσκεψης, η οποία θα προβεί στην αναθεώρηση της Συνθήκης της Ρώμης.

12-Ιουνίου Υπογραφή των συνθηκών εντάξεως της Ισπανίας και της Πορτογαλίας στην ΕΚ.

14-Ιουνίου Έκδοση της Λευκής Βίβλου της Επιτροπής για την ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς. Υπογραφή της Συμφωνίας του Σένγκεν.

28-Ιουνίου Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μιλάνου αποφασίζει τη σύγκληση διακυβερνητικής διάσκεψης για την αναθεώρηση της Συνθήκης της Ρώμης.

9-Σεπτεμβρίου Έναρξη της αναθεωρητικής Διακυβερνητικής Διάσκεψης στο Λουξεμβούργο.

2-3 Δεκεμβρίου Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λουξεμβούργου εγκρίνει το κείμενο που τροποποιεί τη Συνθήκη της Ρώμης και υιοθετεί την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη.

1986

1-Ιανουαρίου Προσχώρηση της Ισπανίας και της Πορτογαλίας στην ΕΚ.

17-18 Φεβρουαρίου Υπογραφή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης.

1987

14-Απριλίου Η Τουρκία υποβάλλει αίτηση εντάξεως στην ΕΚ.

1-Ιουλίου Έναρξη της ισχύος της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης.

1988

11-13-Φεβρουαρίου Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών υιοθετεί το «Πακέτο» Delors I.

27-28-Ιουνίου Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ανοβέρου επαναδιορίζει τον Jacques Delors πρόεδρο της επιτροπής και επιφορτίζει μια επιτροπή υπό την προεδρία του να προτείνει ειδικά μέτρα για τη δημιουργία της ΟΝΕ.

20-Σεπτεμβρίου Επικριτική για τη γραφειοκρατία των Βρυξελλών ομιλία της M.Thatcher στο κολέγιο της Ευρώπης, στην Μπριζ.

1989

- 17-Απριλίου Έκθεση Delors για την ΟΝΕ.
26-27-Ιουνίου Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Μαδρίτης υιοθετεί το Σχέδιο Delors.
17 Ιουλίου Η Αυστρία υποβάλλει αίτηση εντάξεως στην Ε.Κ.
Σεπτεμβ.- Δεκεμ. Τα κομμουνιστικά καθεστώτα καταρρέουν στην Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη.
8-9 Δεκεμβρίου Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Στρασβούργου αποφασίζει τη σύγκληση διακυβερνητικής διάσκεψης για την τροποποίηση της συνθήκης της Ρώμης προκειμένου να καταστεί δυνατή η εφαρμογή της ΟΝΕ, υιοθετεί τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων και επιβεβαιώνει τον διεθνή ρόλο της Ε.Κ. ιδίως ενόψει των εξελίξεων στην Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη.

1990

- 18 Απριλίου Σχέδιο Kohl – Mitterrand για την Πολιτική Ένωσης της Ευρώπης.
29 Μαΐου Υπογραφή στο Παρίσι της ιδρυτικής πράξης της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Αναπτύξεως
19 Ιουνίου Υπογραφή της Σύμβασης του Σένγκεν.
23-26 Ιουνίου Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δουβλίνου εγκρίνει τη σύγκληση διακυβερνητικής διάσκεψης για την Πολιτική Ένωση παράλληλα με εκείνη για την ΟΝΕ.
1 Ιουλίου Πρώτο στάδιο της ΟΝΕ. Ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων.
4,17 Ιουλίου Η Κύπρος και η Μάλτα υποβάλλουν αίτηση εντάξεως στην ΕΚ.
3 Οκτωβρίου Επανάσταση της Γερμανίας.
14-15 Δεκεμ. Έναρξη των δύο Διακυβερνητικών Διασκέψεων στη Ρώμη.

1991

- 15 Απριλίου Έναρξη της λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Ανικοδομήσεως και Αναπτύξεως στο Λονδίνο.
1 Ιουλίου Η Σουηδία υποβάλλει αίτηση εντάξεως στην ΕΚ.
21 Οκτωβρίου Συμφωνία ΕΚ και ΕΣΕΖ για τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (ΕΟΧ).
9-10 Δεκεμ. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μάαστριχτ υιοθετεί το Σχέδιο Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Συνθήκη του Μάαστριχτ).
16 Δεκεμβρίου Η ΕΚ υπογράφει «Συμφωνίες Ευρώπη» με την Πολωνία, την Ουγγαρία και την Τσεχοσλοβακία.

1992

- 7 Φεβρουαρίου Υπογραφή της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση στο Μάαστριχτ.
18 Μαρτίου Η Φιλανδία υποβάλλει αίτηση εντάξεως στην ΕΚ.
2 Μαΐου Υπογραφή της Συνθήκης του Πόρτο από τα κράτη μέλη της ΕΚ και της ΕΣΕΖ με την οποία δημιουργείται ο Ευρωπαϊκός Οικονομικός Χάρτης.
2 Ιουνίου Ο δανικός λαός απορρίπτει με δημοψήφισμα τη συνθήκη του Μάαστριχτ.
25 Νοεμβρίου Η Νορβηγία υποβάλλει αίτηση εντάξεως στην ΕΚ.
11-12 Δεκεμ. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου αποδέχεται όλες τις ρήτρες εξαιρέσεως που ζήτησε η Δανία και υιοθετεί το «Πακέτο» Delors II.

1993

- 1 Ιανουαρίου Ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς.
- 1 Φεβρουαρίου Έναρξη στις Βρυξέλλες των ενταξιακών διαπραγματεύσεων με την Αυστρία, τη Φιλανδία και τη Σουηδία.
- 5 Απριλίου Έναρξη στο Λουξεμβούργο των ενταξιακών διαπραγματεύσεων με τη Νορβηγία.
- 18 Μαΐου Με ένα δεύτερο δημοψήφισμα ο δανικός λαός εγκρίνει τη Συνθήκη του Μάαστριχτ.
- 21-22 Ιουνίου Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης αποφασίζει ότι οι συνδεδεμένες χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης θα γίνουν δεκτές στην ΕΕ εφόσον πληρούν τα αναγκαία πολιτικά οικονομικά και διοικητικά κριτήρια.
- 1-2 Αυγούστου Κρίση του ΕΝΣ. Διεύρυνση των ζωνών διακύμανσης .
- 12 Οκτωβρίου Το Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας αποφασίζει ότι η Συνθήκη του Μάαστριχτ είναι συμβατή με το γερμανικό σύνταγμα.
- 1 Νοεμβρίου Έναρξη της ισχύος της Συνθήκης του Μάαστριχτ και της λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

1994

- 1 Ιανουαρίου Έναρξη του δεύτερου σταδίου της ΟΝΕ και ίδρυση του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ινστιτούτου. Έναρξη της ισχύος της Συνθήκης για τον ΕΟΧ.
- 29 Μαρτίου Συμβιβασμός των Ιωαννίνων.
- 31 Μαρτίου,
5 Απριλίου Η Ουγγαρία και η Πολωνία υποβάλλουν αίτηση εντάξεως στην ΕΕ.
- 25 Ιουνίου Υπογραφή στην Κέρκυρα των συμφωνιών εντάξεως της Αυστρίας, της Φιλανδίας, της Σουηδίας, και της Νορβηγίας.
- 28 Νοεμβρίου Ο νορβηγικός λαός απορρίπτει με δημοψήφισμα την ένταξη της Νορβηγίας στην ΕΕ.
- 20 Δεκεμβρίου Η ΕΚ υπογράφει «Συμφωνίες Ευρώπη» με τη Ρουμανία, τη Βουλγαρία, την Τσεχία, και τη Σλοβακία.

1995

- 1 Ιανουαρίου Ένταξη της Αυστρίας, της Φιλανδίας, και της Σουηδίας στην ΕΕ.
- 26 Μαρτίου Έναρξη της ισχύος των Συμφωνιών του Σένγκεν.
- 2-3 Ιουνίου Σύγκληση της Ομάδας Προβληματισμού που είναι επιφορτισμένη με την προετοιμασία της προσεχούς Διακυβερνητικής Διάσκεψης (1196-1997).
- 12-Ιουνίου Η ΕΚ υπογράφει «Συμφωνίες Ευρώπη» με τη Λετονία, τη Λιθουανία και την Εσθονία.
- Ιούνιος-Δεκέμ. Η Ρουμανία(22/6), η Λετονία (27/10), η Εσθονία (22/11), η Λιθουανία(11/12) και η Βουλγαρία(16/12) υποβάλλουν αίτηση εντάξεως στην ΕΕ.
- 5 Δεκεμβρίου Υποβολή της τελικής έκθεσης της Ομάδας Προβληματισμού στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Μαδρίτης.
- 13 Δεκεμβρίου Το ΕΚ δίνει τη σύμφωνη γνώμη του στη δασμολογική ένωση ΕΚ-Τουρκίας.

1996

- Ιανουάρ-Ιούν. Η Τσεχία (17/11) και η Σλοβενία (10/6) υποβάλλουν αίτηση εντάξεως στην ΕΕ.
- 13-14 Δεκεμβρ Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δουβλίνου εγκρίνει το σχέδιο συνθήκης της ιρλανδικής κυβέρνησης ως βάση των εργασιών της Διακυβερνητικής Διάσκεψης και καταλήγει σε συμφωνία για το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

1997

- 16 Ιουλίου Η Επιτροπή εκδίδει την Ατζέντα 2000.
- 2 Οκτωβρίου Υπογραφή της Συνθήκης του Άμστερνταμ από τους υπουργούς Εξωτερικών των κρατών μελών τη ΕΕ.
- 12-13 Δεκεμβρ Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λουξεμβούργου εγκρίνει τη σύσταση της Επιτροπής για την έναρξη διαπραγματεύσεων με τη Κύπρο, την Τσεχία, την Εσθονία, την Ουγγαρία, την Πολωνία και τη Σλοβενία τον Μάρτιο 1998

1998

- 12 Μαρτίου Εναρκτήρια σύνοδος στο Λονδίνο της Ευρωπαϊκής Διάσκεψης των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων των μελών της ΕΕ και των κρατών που έχουν υποβάλλει αίτηση εντάξεως, χωρίς την Τουρκία.
- 16 Μαρτίου Η Ελλάδα συμμετέχει στον Μηχανισμό των Συναλλαγματικών Ισοτιμιών του ΕΝΣ.
- 25 Μαρτίου Σε χωριστές εκθέσεις η Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Ινστιτούτο προτείνουν ένδεκα κράτη μέλη να μετάσχουν στο τρίτο στάδιο της ΟΝΕ.
- 31 Μαρτίου Έναρξη στις Βρυξέλλες των ενταξιακών διαπραγματεύσεων με την Κύπρο, την Τσεχία, την Εσθονία, την Ουγγαρία, την Πολωνία, και τη Σλοβενία.
- 2 Μαΐου Ένα ειδικό συμβούλιο σε επίπεδο αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων αποφασίζει ποια κράτη μέλη θα μετάσχουν στο τρίτο στάδιο της ΟΝΕ.
- 30 Ιουνίου Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα αρχίζει τη λειτουργία της στη Φρανκφούρτη.
- 24-25 Οκτωβρ. Στο άτυπο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Πέρτσατς ο Βρετανός πρωθυπουργός Blair θέτει ζήτημα νέων σχημάτων αμυντικής συνεργασίας των κρατών μελών της Ε.Ε.
- 3-4 Δεκεμβρίου Υπογραφή της «Δήλωσης για την Ευρωπαϊκή Άμυνα» κατά τη γαλλοβρετανική διάσκεψη κορυφής του Σαιν-Μαλό.
- 11-12 Δεκεμβρ. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Βιέννης υιοθετεί τη «Δήλωση για την Ευρωπαϊκή Άμυνα».

1999

- 1 Ιανουαρίου Έναρξη του πρώτου σταδίου της ΟΝΕ με την εισαγωγή του Ευρώ και την εφαρμογή κοινής νομισματικής πολιτικής από τα ένδεκα κράτη μέλη.
- 1 Μαΐου Έναρξη της ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ.
- 19-20 Ιουνίου Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Φέιρα αποφασίζει την ένταξη της Ελλάδας στη ζώνη του ευρώ.

10-11 Δεκεμβρ. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι αποφασίζει την έναρξη διαπραγματεύσεων με τα υπόλοιπα κράτη που έχουν υποβάλει αίτηση εντάξεως στην ΕΕ και αναγνωρίζει την Τουρκία ως υποψήφια προς ένταξη χώρα.

2000

- 1 Ιανουαρίου Ένταξη της Ελλάδας στη ζώνη του ευρώ.
- 4 Φεβρουαρίου Έναρξη της Διακυβερνητικής Διάσκεψης για τη ρύθμιση των «υπολοίπων του Άμστερνταμ».
- 1 Μαρτίου Σύσταση σε προσωρινή βάση της Επιτροπής Πολιτικής και Ασφαλείας, της Ευρωπαϊκής Στρατιωτικής Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Επιτελείου, τα οποία έγιναν μόνιμα την 30ή Ιανουαρίου 2001.
- 13-14 Οκτωβρ. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μπίαρριτζ λαμβάνει σημαντικές αποφάσεις αναφορικά με τα ζητήματα της Διακυβερνητικής Διάσκεψης.
- 20 Νοεμβρίου Το Συμβούλιο εγκρίνει τις εισφορές των κρατών μελών σε άνδρες και πολεμικό υλικό για τη συγκρότηση της δύναμης ταχείας αντιδράσεως.
- 7-10 Δεκεμβρ. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας υιοθετεί την ομώνυμη συνθήκη, η οποία υπογράφηκε την 26η Φεβρουαρίου 2001³.

2001 (Ευρωπαϊκό Έτος των Γλωσσών)

- 1-2 Ιανουαρίου Η Σουηδία αναλαμβάνει την προεδρία του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Ελλάδα γίνεται δωδέκατο μέλος της ευρω-ζώνης.
- 26 Φεβρουαρ. Ως επακόλουθο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που πραγματοποιείται στη Νίκαια (Γαλλία) τον Δεκέμβριο του 2000, υπογράφεται νέα συνθήκη (Συνθήκη της Νίκαιας), η οποία τροποποιεί την Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τις ιδρυτικές συνθήκες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- 1 Ιουλίου Το Βέλγιο αναλαμβάνει την Προεδρία του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- 20-22 Ιουλίου Η Σύνοδος της Ομάδας των 7/8 πραγματοποιείται στη Γένοβα της Ιταλίας. Τα θέματα που συζητούνται από τους συμμετέχοντες είναι η υγεία, το διεθνές εμπόριο, ο αγώνας κατά της φτώχειας, η ανάπτυξη, το χρέος, το περιβάλλον, η ασφάλεια των τροφίμων, τα Βαλκάνια και η Εγγύς Ανατολή.
- 14-15 Δεκεμβρ. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συνεδριάζει στο Λάακεν του Βελγίου. Εκδίδει διακήρυξη σχετικά με το μέλλον της Ευρώπης, ανοίγοντας τον δρόμο για μεταρρυθμίσεις μείζονος σημασίας και προγραμματίζει συνέδριο του οποίου σκοπός θα είναι η προετοιμασία του εδάφους για την επερχόμενη Διακυβερνητική Διάσκεψη. Λαμβάνει επίσης αποφάσεις που αποσκοπούν στην ενίσχυση του ρόλου της Ευρώπης στη διεθνή σκηνή, ιδίως όσον αφορά την καταπολέμηση της τρομοκρατίας. Εκδίδεται διακήρυξη σχετικά με την επιχειρησιακή ικανότητα της κοινής Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασφάλειας και καθώς επίσης και διακήρυξη σχετικά με την κατάσταση που επικρατεί στη Μέση Ανατολή.

³ Χριστοδουλίδης Θ., «Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές», Τόμος Α – Ιστορία, Θεσμοί και Δίκαιο. Επιμέλεια: Στεφάνου Κ., Φατούρος Αρ., Χριστοδουλίδης Θ. Εκδ. Σιδέρης, Αθήνα, 2001, σελ. 113-123.

2002

- 1 Ιανουαρίου Η Ισπανία αναλαμβάνει την προεδρία του Συμβουλίου της Ε.Ε. Τα χαρτονομίσματα και κέρματα ευρώ μπαίνουν σε κυκλοφορία στα 12 συμμετέχοντα κράτη μέλη: Αυστρία, Βέλγιο, Γερμανία, Ελλάδα, Φινλανδία, Γαλλία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Κάτω Χώρες, Πορτογαλία και Ισπανία.
- 28 Φεβρουαρίου Το ευρώ γίνεται το μοναδικό νόμισμα στα 12 συμμετέχοντα κράτη μέλη, καθώς η περίοδος διπλής κυκλοφορίας φτάνει στο τέλος της. Η εναρκτήρια συνεδρίαση της Συνέλευσης για το Μέλλον της Ευρώπης λαμβάνει χώρα στις Βρυξέλλες.
- 23 Ιουλίου Η συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ) λήγει μετά από 50 χρόνια ισχύος.
- 26 Σεπτεμβρίου Γιορτάζεται η πρώτη Ευρωπαϊκή Ημέρα γλωσσών και θα συνεχίσει να γιορτάζεται ετησίως με σκοπό την διαβεβαίωση ότι τα γλωσσικά ζητήματα θα παραμείνουν ορατά στην Ευρώπη.
- 9 Οκτωβρίου. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτείνει να ολοκληρωθούν οι διαπραγματεύσεις για την προσχώρησή τους στην Ε.Ε. μέχρι το τέλος του 2002 με τις ακόλουθες χώρες: Κύπρο, Δημοκρατία της Τσεχίας, Εσθονία, Ουγγαρία, Λετονία, Λιθουανία, Μάλτα, Πολωνία, Σλοβακική Δημοκρατία και Σλοβενία. Η Επιτροπή θεωρεί ότι αυτές οι χώρες θα είναι έτοιμες για την προσχώρηση από την αρχή του 2004.

2003

- 1 Ιανουαρίου Η Ελλάδα αναλαμβάνει την Προεδρία του Συμβουλίου της Ε.Ε. Η Ευρωπαϊκή Ένωση γιορτάζει τα 10 χρόνια της Ενωμένης Αγοράς.
- 26 Ιανουαρίου Το Ευρωπαϊκό Έτος των ατόμων με Ειδικές Ανάγκες εγκαινιάζεται στην Αθήνα.
- 14 Μαρτίου Η Ε.Ε. και το ΝΑΤΟ υπογράφουν Σύμφωνο Ασφαλείας στην Αθήνα.
- 9-16 Απριλίου Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εγκρίνει την προσχώρηση των «10» και υπογράφεται Συνθήκης προσχώρησης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Δημοκρατίας της Τσεχίας, της Εσθονίας, της Κύπρου, της Λετονίας, της Λιθουανίας, της Ουγγαρίας, της Μάλτας, της Πολωνίας, της Σλοβενίας και της Σλοβακίας υπογράφεται στην Αθήνα.
- 20-21 Ιουνίου Πραγματοποιείται το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη Θεσσαλονίκη. Ένα προσχέδιο του Συντάγματος της Ε.Ε. γίνεται δεκτό ως σωστή βάση για μέλλουσες διαπραγματεύσεις γύρω από το μέλλον της Ευρώπης. Οι ηγέτες της Ε.Ε. συναντούν αντιπροσώπους των βαλκανικών κρατών και εκφράζουν την πρόθεσή τους να τα συμπεριλάβουν στην Ε.Ε. με την προϋπόθεση ότι θα προάγουν την δημοκρατική σταθερότητα, το κράτος δικαίου και την οικονομική ανάπτυξη. Γίνεται επίσης αναφορά στη σημασία των διατλαντικών σχέσεων για λόγους διεθνούς σταθερότητας.
- 1 Ιουλίου Η Ιταλία αναλαμβάνει την Προεδρία του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.⁴

⁴ <http://www.europa.eu.int>

II. Η Ευρωπαϊκή Ένωση και οι Διεθνείς Οργανισμοί – Υπερεθνικότητα

Με τον όρο Διεθνής Οργανισμός εννοούμε ένα σύνολο κρατών που συνενώνονται, με μόνιμους νομικούς δεσμούς, σε ένα ενιαίο νομικό πρόσωπο το οποίο έχει δικές του επιδιώξεις, δική του βούληση και δικά του όργανα. Η πιο διαδεδομένη προσέγγιση στο οδοιπορικό της διεθνούς κοινότητας προς τη δημιουργία και ανάπτυξη των διεθνών οργανισμών είναι αυτή που ξεκινά το 1815 με το Συνέδριο της Βιέννης και φθάνει στα χρόνια μας.

Περισσότερο για λόγους εποπτικών παρά επειδή οι κατηγορίες των διεθνών οργανισμών είναι απόλυτα στεγανοποιημένες μεταξύ τους, συνηθίζεται να ταξινομούνται οι διεθνείς οργανισμοί σε μεγάλες ομάδες που, με κάποια κριτήρια, παρουσιάζουν μερικά κοινά χαρακτηριστικά. Τα κριτήρια αυτά είναι πρώτο, η ευρύτητα ή η στενότητα του αντικειμένου του διεθνούς οργανισμού, δεύτερο, η γεωγραφική έκταση που αυτός καλύπτει και, τρίτο, το μέγεθος ή και ο «τύπος» της εξουσίας που ασκεί ή δεν ασκεί ο διεθνής οργανισμός.

Αν ο διεθνής οργανισμός έχει ως αντικείμενο γενικής φύσης δραστηριότητες που καλύπτουν ζητήματα ειρήνης, πολιτικών σχέσεων, αποφυγής συγκρούσεων κ.λ.π., τον ονομάζουμε Γενικό Διεθνή Οργανισμό, σε αντιδιαστολή με τον Ειδικό Διεθνή Οργανισμό, που το αντικείμενό του αφορά σε συγκεκριμένη έκφραση των σκοπών δημιουργίας του στο πεδίο των στρατιωτικών σχέσεων ή στο πεδίο των οικονομικών σχέσεων ή στο πεδίο των τεχνικών ή διαμετακομιστικών ή πολιτιστικών ή εργασιακών ή κοινωνικών κ.λ.π. σχέσεων. Γενικοί Διεθνείς Οργανισμοί μπορούν να θεωρηθούν ο ΟΗΕ, ή παλιότερα, η Κοινωνία των Εθνών. Μετά τις εξελίξεις στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, Γενικός Διεθνής Οργανισμός πρέπει να θεωρείται η «πρώην ΕΟΚ», αφού στο περιεχόμενο της «Ευρωπαϊκής Ένωσης» περιλαμβάνονται και γενικής φύσης σκοποί. Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι ένας Γενικός Διεθνής Οργανισμός που αργά αλλά σταθερά μετασχηματίζεται σε μια μορφή συνομοσπονδίας ανεξαρτήτων κρατών. Το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση ιδρύθηκε με διεθνή συνθήκη και όχι με συντακτική πολιτειακή πράξη συνηγορεί υπέρ της κατάταξης της Ένωσης ανάμεσα στις συνομοσπονδίες. Από την άλλη πλευρά, δεν είναι λίγα τα πολιτειακά μορφώματα που ιδρύθηκαν με διεθνή συνθήκη.

Υπέρ του χαρακτηρισμού της Ένωσης ως συνομοσπονδίας συνηγορεί το γεγονός ότι για την αναθεώρηση των διατάξεων της Συνθήκης απαιτείται ομοφωνία

των κρατών μελών. Στις ΗΠΑ η δυνατότητα ενάρξεως του Συντάγματος του 1787 με εννέα από το σύνολο των δεκατριών πολιτειών που συμμετείχαν ως τότε στη συνομοσπονδία σφράγισε την μετεξέλιξη των ΗΠΑ σε ομοσπονδιακό κράτος. Στην Ελβετία εξάλλου η δυνατότητα αναθεώρησης του ελβετικού Συντάγματος με τη διπλή πλειοψηφία των συστατικών μερών και του πληθυσμού, η οποία καθιερώθηκε το 1848, θεωρείται ως το κρίσιμο σημείο της μετεξέλιξης της Ελβετικής Συνομοσπονδίας σε ομοσπονδιακό κράτος. Αποφασιστικής σημασίας για τον χαρακτηρισμό της Ένωσης είναι όμως τα ομοσπονδιακά χαρακτηριστικά του κοινοτικού βάθρου της. Τα χαρακτηριστικά αυτά κατισχύουν έναντι των συνομοσπονδιακών / διακυβερνητικών χαρακτηριστικών της ΚΕΠΠΑ και της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις και δικαιολογούν τον χαρακτηρισμό της Ένωσης ως συμπολιτείας κρατών και μελών.⁵ Ειδικοί Διεθνείς Οργανισμοί μπορούν να θεωρηθούν το ΝΑΤΟ, ή παλιότερα, το Σύμφωνο της Βαρσοβίας, η ΕΟΚ, ο ΟΟΣΑ, το ΔΝΤ.

Αν στον διεθνή οργανισμό μετέχουν, ή μπορούν να μετέχουν, όλα τα κράτη της υφηλίου, αναφερόμαστε σε Παγκόσμιο Διεθνή Οργανισμό, όπως πχ. ο ΟΗΕ αλλά και το ΔΝΤ. Αν αντίθετα στον διεθνή οργανισμό μετέχουν, ή μπορούν να μετέχουν, μόνο κράτη συγκεκριμένης γεωγραφικής περιοχής, τότε αναφερόμαστε σε Περιφερειακό Διεθνή Οργανισμό, όπως πχ., το ΝΑΤΟ, η το Συμβούλιο της Ευρώπης ή η Ευρωπαϊκή Ένωση.

Μολονότι κατ' εξοχήν αμφιλεγόμενο κριτήριο, το μέγεθος και ο «τύπος» της εξουσίας των Διεθνών Οργανισμών είναι εξαιρετικά κρίσιμο στοιχείο για την αξιολόγηση ενός διεθνούς οργανισμού. Αναφερόμαστε σε Υπερεθνικούς Διεθνείς Οργανισμούς όταν η χωριστή νομική τους προσωπικότητα έχει τη δύναμη να επιβάλλει τις αποφάσεις του διεθνούς οργανισμού και στα κράτη – μέλη αλλά και στα επιμέρους φυσικά και νομικά πρόσωπα των κρατών – μελών, συνήθως παρακάμπτοντας την εσωτερική έννομη τάξη τους ή υποχρεώνοντάς την να «συμμορφώνεται». Στους Υπερεθνικούς Οργανισμούς τα κράτη – μέλη εκχωρούν σε αυτούς αποφασιστικές τους αρμοδιότητες είτε εν όλω είτε εν μέρει. Χαρακτηριστικό παράδειγμα Υπερεθνικού Οργανισμού, μοναδικού σε παγκόσμια κλίμακα, είναι η (πρώην) ΕΟΚ και η συνέχειά της, μετά τις συμφωνίες του Maastricht, δηλαδή η

⁵ Κ. Α. Στεφάνου. Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Τόμος Α: Γενικά και θεσμικά χαρακτηριστικά μετά τη Νίκαια, 6^η έκδοση, Εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2002, σελ. 121 - 122.

«Ευρωπαϊκή Ένωση». Αντίθετα, ένας Διεθνικός Διεθνής Οργανισμός έχει και λιγότερες αρμοδιότητες και πολύ μικρότερες ή και καθόλου «αναγκαστικές», για τα κράτη – μέλη του, εξουσίες.

Υπάρχουν ποικίλα συστήματα, από τα πιο απλά, μέχρι τα πιο πολύπλοκα, για τον τρόπο λήψης των κάθε μορφής και σημασίας αποφάσεων: Ομοφωνία, Ενισχυμένη Πλειοψηφία, Απλή Πλειοψηφία και διάφορες παραλλαγές τους. Το σημαντικό είναι πως παρά την, συνήθως θεσμοθετημένη, ισοδυναμία των κρατών – μελών στην διαδικασία των αποφάσεων, η «δύναμη», η «πειθώ», οι «πέσεις» οι «ομαδοποιήσεις», οι «εκτός προσκηνίου συνεννοήσεις» κ.λ.π., αποτελούν τις περισσότερες φορές την κυρίαρχη και πιο σπουδαία, από άποψη αποτελεσμάτων, πρακτική λήψης των αποφάσεων. Και, βέβαια, πολύ πιο σημαντικό ζήτημα προκύπτει κατά το στάδιο της εκτέλεσης των αποφάσεων.⁶

Σύμφωνα με την παραπάνω ανάλυση οι Κοινότητες διαφοροποιούνται από τους διεθνείς οργανισμούς και κατατάσσονται σε μια ειδική κατηγορία διεθνών υποκειμένων, τους λεγόμενους υπερεθνικούς οργανισμούς. Πρόκειται για μια ενδιάμεση κατηγορία μεταξύ κρατών και διεθνών οργανισμών. Τα υπερεθνικά χαρακτηριστικά ή η υπερεθνικότητα των Κοινοτήτων εκδηλώνονται σε δύο ευδιάκριτα επίπεδα⁷: κανονιστική υπερεθνικότητα (*supranationalité normative*), θεσμική υπερεθνικότητα (*supranationalité institutionnelle*).

➤ *Κανονιστική υπερεθνικότητα: η Κοινότητα ως υπερεθνικός νομοθέτης*

Οι διατάξεις των ιδρυτικών συνθηκών που αφορούν στην κατάργηση φραγμών και διακρίσεων (αρνητική ολοκλήρωση) συνεπάγονται απώλειες αρμοδιοτήτων από τα κράτη μέλη, χωρίς αντίστοιχες μεταβιβάσεις ή αναθέσεις αρμοδιοτήτων στην Κοινότητα. Από την πλευρά τους τα κοινά μέτρα ολοκλήρωσης (θετική ολοκλήρωση) θεμελιώνονται σε αναθέσεις αρμοδιοτήτων προς την Ευρωπαϊκή Κοινότητα και αντίστοιχες εξουσιοδοτήσεις προς τα κοινοτικά όργανα. Η κανονιστική εξουσία της Κοινότητας (*law – making power*), δηλαδή η ικανότητά της να παράγει υποχρεωτικούς κανόνες δικαίου χωρίς απαραίτητα τη συναίνεση όλων των κρατών είναι η πιο χαρακτηριστική έκφανση του υπερεθνικού ή υπερκρατικού φαινομένου που συνιστούν οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες και αποτελεί το βασικότερο

⁶ Δ. Ζαχαριάδη – Σούρα: Διεθνείς Οικονομικοί Οργανισμοί, Εκδ. Σταμούλη, Αθήνα – Πειραιάς 1993, σελ. 17, 22, 27 - 29, 31

⁷ Soldatos, P., *Le système institutionnel et politique des Communautés européennes dans un monde en mutation*, Bruxelles, Bruylant, 1989, 190 επ.

ίσως στοιχείο που διαφοροποιεί την Κοινότητα από τους παραδοσιακούς διεθνείς οργανισμούς.

Οι εξουσιοδοτήσεις προς τα κοινοτικά όργανα συνεπάγονται την άσκηση δικαιοπλαστικών ή δικαιοθετικών εξουσιών όχι μόνο σε τεχνικά θέματα όπως στα πλαίσια των ειδικευμένων οργανισμών του συστήματος του ΟΗΕ, αλλά και σε τομείς που άπτονται της οικονομικής κυριαρχίας του κράτους, όπως η εμπορική ή νομισματική πολιτική. Οι επιπτώσεις των μέτρων ολοκλήρωσης στην κυριαρχία των κρατών μελών διαφέρουν κατά περίπτωση. Καθοριστική σημασία έχει η φύση των αναθέσεων εξουσιών προς τα κοινοτικά όργανα. Ορισμένες αναθέσεις παρέχουν στα κοινοτικά δικαιοπλαστικά όργανα τη δυνατότητα άσκησης σε μόνιμη βάση παρεμβατικών λειτουργιών που ανήκουν παραδοσιακά σε ανεξάρτητα κράτη. Οι αναθέσεις αυτές αφορούν ειδικότερα τη διαμόρφωση και άσκηση από τα κοινοτικά όργανα των λεγόμενων κοινών πολιτικών. Συγγενείς είναι οι αναθέσεις με τις οποίες παρέχεται στην Κοινότητα η δυνατότητα να θεσπίζει κοινές ρυθμίσεις, χωρίς να ανατίθεται στην ίδια η άσκηση σε μόνιμη βάση παρεμβατικών λειτουργιών.

Άλλες τέλος αναθέσεις αφορούν την λήψη μέτρων προσέγγισης των νομοθεσιών των κρατών μελών και μέτρων συντονισμού των μακροοικονομικών τους πολιτικών. Οι δύο τελευταίες μέθοδοι απαιτούν για την υλοποίησή τους τη σύμπραξη των κρατών μελών και δεν απέχουν πολύ απ' τις παραδοσιακές μεθόδους συνεργασίας των κρατών στα πλαίσια διεθνών οργανισμών (π.χ. διεθνείς συμβάσεις εργασίας στα πλαίσια της ΔΟΕ, συντονισμός μακροοικονομικών πολιτικών στα πλαίσια του ΟΟΣΑ). Πρέπει να σημειωθεί ότι στην περίπτωση των μέτρων προσέγγισης των νομοθεσιών υπάρχει σαφής υποχρέωση σύμπραξης των κρατών μελών (προθεσμία εκτέλεσης οδηγιών κτλ.), ενώ στην περίπτωση των μέτρων συντονισμού των πολιτικών, η υποχρέωση συμμόρφωσης είναι σε πολλές περιπτώσεις ατελής (π.χ. συντονισμός εθνικών πολιτικών απασχόλησης). Τέλος, σε πολλούς τομείς κοινοτικής αρμοδιότητας δεν προβλέπεται η θέσπιση υποχρεωτικών κανόνων δικαίου αλλά μόνο η ανάληψη δράσεων συμπληρωματικών προς αυτές των κρατών μελών (π.χ. στους τομείς της παιδείας, υγείας, πολιτισμού).

➤ *Θεσμική υπερεθνικότητα: η αυτονομία των ευρωπαϊκών θεσμών.*

Οι κοινοτικοί κανόνες όχι μόνο δεσμεύουν τα κράτη μέλη αλλά προέρχονται από θεσμούς οι οποίοι σε μεγάλο βαθμό είναι αυτόνομοι σε σχέση με αυτά. Η αυτονομία εκδηλώνεται καταρχήν στο επίπεδο των υπερεθνικών / υπερκρατικών οργάνων που αποτελούνται από ανεξάρτητα άτομα – και όχι εκπροσώπους των

κρατών μελών. Από την πλευρά τους τα διακυβερνητικά όργανα αποτελούνται μεν από εκπροσώπους των κρατών μελών, αλλά η πρόβλεψη λήψης πλειοψηφικών αποφάσεων επιβεβαιώνει την αυτονομία αυτών των οργάνων έναντι των κρατών μελών.

III. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ και ο τελικός συμβιβασμός

Ο τελικός συμβιβασμός και συμφωνία πάνω στη διαπραγμάτευση τόσο για την Πολιτική Ένωση όσο και την ΟΝΕ –την Ευρωπαϊκή Ένωση- διαδραματίστηκε στο Μάαστριχτ (9 Δεκεμβρίου 1991), όπου το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θα συνεδρίαζε ως διακυβερνητική διάσκεψη σε επίπεδο αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων, ενώ προσπάθησε να επιτύχει ορισμένες συμβιβαστικές λύσεις της τελευταίας στιγμής. Η Γαλλία και η Ιταλία απέσπασαν από τους εταίρους τους τη ρητή δέσμευση, ότι αν μέχρι το τέλος του 1997 δεν είχε ορισθεί η ημερομηνία έναρξης του τρίτου σταδίου της ΟΝΕ, αυτό θα άρχιζε αμετάκλητα το 1999. Ο Βρετανός πρωθυπουργός Joan Major απαίτησε και επέτυχε την απάλειψη οποιασδήποτε μνείας «ομοσπονδιακής» προοπτικής από τη συνθήκη. Ήταν δε ριζικά αντίθετος στις διατάξεις για την κοινωνική πολιτική, θεωρώντας ότι η εφαρμογή τους θα μείωνε την ανταγωνιστικότητα της βρετανικής οικονομίας. Τελικά, υιοθετήθηκε η λύση της προσθήκης ενός πρωτοκόλλου στη Συνθήκη, το οποίο επέτρεπε στα ένδεκα κράτη να συνεχίσουν τον δρόμο που είχε χαράξει ο Κοινωνικός Χάρτης, εφαρμόζοντας μια συμφωνία για την κοινωνική πολιτική που συνήψαν μεταξύ τους και που προσαρτήθηκε και αυτή στη συνθήκη.

Όπως και με την Ενιαία Πράξη, οι Δώδεκα αποφάσισαν να συνενώσουν το σύνολο των νέων διατάξεων σε μια συνθήκη, η οποία υπογράφηκε στις 7 Φεβρουαρίου 1992 και επρόκειτο να τεθεί σε ισχύ την 1^η Ιανουαρίου 1993, αν είχε ολοκληρωθεί η διαδικασία των επικυρώσεων. Η συνθήκη του Μάαστριχτ (ΣΕΕ) δημιούργησε την Ευρωπαϊκή Ένωση, δίνοντας μια πρώτη υπόσταση στο όραμα των πρωτεργατών της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Τροποποίησε τις ιδρυτικές συνθήκες των Κοινοτήτων και θέσπισε νέες διατάξεις: σύμφωνα με το άρθρο 1 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση «η Ένωση βασίζεται στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, συμπληρούμενες με τις πολιτικές και τις μορφές συνεργασίας» που θεσπίζονται με τη νέα συνθήκη. Μια γενική εικόνα, που έχει περάσει προς τα έξω, εμφανίζει την Ευρωπαϊκή Ένωση ως μια κατασκευή τριών κιόνων με ένα αέτωμα. Ο πρώτος

κίονας, ο σημαντικότερος και νομικά περισσότερο εδραίος, έχει διευρυνθεί από τη ΣΕΕ και περιλαμβάνει εκτός από τις τρεις Κοινότητες και τις διατάξεις για την ΟΝΕ. Οι δύο άλλοι ενσωματώνουν, ο δεύτερος τις διατάξεις για την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) και ο τρίτος τις ρυθμίσεις για τα ζητήματα αστυνομίας και δικαιοσύνης, διεπόμενοι από τους κανόνες της διακυβερνητικής συνεργασίας. Η Ένωση έχει, ωστόσο, «ενιαίο θεσμικό πλαίσιο που εξασφαλίζει τη συνέχεια και τη συνέπεια των δράσεων της» (άρθ. 3).

Ειδικότερα, η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση περιλαμβάνει όλες τις τροποποιήσεις της Συνθήκης της Ρώμης – η οποία ίδρυσε την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα – καθώς και τις τροποποιήσεις στις συνθήκες για την ΕΚΑΧ και την ΕΚΑΕ. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ προσδιορίζει τα τρία στάδια για τη δημιουργία της ΟΝΕ, «του πιο τολμηρού οικονομικού εγχειρήματος όλων των εποχών», προβλέπει την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ινστιτούτου κατά την έναρξη του δεύτερου σταδίου (1994) και θέτει «δρακόντεια κριτήρια», τα επονομαζόμενα κριτήρια σύγκλισης – αναφερόμενα στο ύψος του πληθωρισμού, των επιτοκίων, των ελλειμμάτων του προϋπολογισμού και του δημοσίου χρέους, καθώς και την τήρηση των κανονικών περιθωρίων διακύμανσης σύμφωνα με τον Μηχανισμό Συναλλαγματικών Ισοτιμιών του ΕΝΣ – τα οποία πρέπει να πληροί ένα κράτος μέλος για να μετάσχει στο τρίτο στάδιο της ΟΝΕ. Θεσπίζει μια νέα διαδικασία συναπόφασης, επεκτείνει τη διαδικασία συναίνεσης, παρέχει νέες εξουσίες στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο που του επιτρέπει να έχει αποφασιστική άποψη στον διορισμό του προέδρου και των μελών της Επιτροπής, ιδρύει την Επιτροπή των Περιφερειών, καθιερώνει το Πρωτοδικείο και προβλέπει τον διορισμό του Ευρωπαίου Μεσολαβητή από το Κοινοβούλιο. Το Ελεγκτικό Συνέδριο αποκτά πλήρες status κοινοτικού θεσμού και στο Δικαστήριο παρέχεται η εξουσία της επιβολής προστίμων στα κράτη που δεν εκτελούν τις αποφάσεις του. Η ΣΕΕ θεσμοθετεί ακόμη, την αρχή της επικουρικότητας, δημιουργεί την ιθαγένεια της Ένωσης και επεκτείνει τη δραστηριότητα της Κοινότητας στους τομείς του πολιτισμού, της παιδείας, της επαγγελματικής εκπαίδευσης, της προστασίας του καταναλωτή, των διευρωπαϊκών δικτύων, της βιομηχανικής πολιτικής, του περιβάλλοντος και της πολιτικής για την ανάπτυξη.⁸

⁸ Χριστοδουλίδης Θ., «Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές», Τόμος Α – Ιστορία, Θεσμοί και Δίκαιο. Επιμέλεια: Στεφάνου Κ., Φατούρος Αρ., Χριστοδουλίδης Θ. Εκδ. Σιδέρης, Αθήνα, 2001, σελ. 84-86.

Η επιτυχία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Μάαστριχτ με την επίτευξη του τελικού συμβιβασμού πάνω στην Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί να αποδοθεί, από διαπραγματευτικής πλευράς, σε τρεις βασικούς λόγους:

1. Στον εντοπισμό και προσδιορισμό των ορίων και της εμβέλειας (παρονομαστή) της διαπραγμάτευσης. Σε κάθε κοινοτική διαπραγμάτευση (εξορισμού πολυμερούς) ο προσδιορισμός και η διευκρίνιση «παρονομαστή» στον οποίο μπορεί να επιτευχθεί η τελική συμφωνία συνιστά μια από τις βασικότερες διαστάσεις της διαπραγμάτευσης που επιτρέπουν την ολοκλήρωσή της. Στην περίπτωση της Πολιτικής Ένωσης, η διαδικασία αυτή είχε ολοκληρωθεί πριν από την πραγματοποίηση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Μάαστριχτ. Η διαδικασία αυτή συνεπάγεται επιπρόσθετα τον εντοπισμό των συγκεκριμένων θέσεων και αιτημάτων των κρατών – μελών, η ικανοποίηση των οποίων συνιστά προϋπόθεση για την επεξεργασία και επίτευξη του τελικού συμβιβασμού κατά τρόπο που η κατανομή θετικών / αρνητικών ρυθμίσεων να ανταποκρίνεται σε ένα πρότυπο συμμετρικότητας (χωρίς ολοκληρωτικά «χαμένους» ή «κερδισμένους»).

2. Η πειστική προβολή και αποδοχή της άποψης ότι τα χρονικά όρια για την επίτευξη τελικής συμφωνίας εξαντλούνται με την πραγματοποίηση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Η δημιουργία του αισθήματος ότι η αδυναμία επίτευξης συμφωνίας στο συγκεκριμένο Συμβούλιο και στη συγκεκριμένη χρονική στιγμή συνιστά υπονόμηση της αξιοπιστίας της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης, αποτέλεσε εξαιρετικά σημαντικό παράγοντα στη διαδικασία επίτευξης του τελικού συμβιβασμού.

3. Ο τρίτος λόγος οφείλεται στη προμήθεια των κρατών μελών να αναζητήσουν και να αποδεχθούν «συμβιβαστικές λύσεις» για την εξουδετέρωση της αντίθεσης της Βρετανίας «έξω» από την ενότητα της θεσμικής και συνταγματικής διάρθρωσης της Ένωσης / Κοινότητας. Τούτο ισχύει τόσο για την ΟΝΕ όσο και για την Πολιτική Ένωση. Η αναγνώριση των εξοσυστηματικών συμβιβαστικών λύσεων έχει βεβαίως ως αναπόφευκτη συνέπεια την δημιουργία συνθηκών «πολλών ή πολλαπλών ταχυτήτων» στην προώθηση της ενοποιητικής διαδικασίας.⁹

Οι τελικές διατάξεις της ΣΕΕ αναφέρονται στην αναθεώρησή της, τη διαδικασία της διεύρυνσης, την επικύρωσή της και τη θέση της σε ισχύ. Η διάρκειά της είναι απεριόριστη. Προσαρτημένα στη ΣΕΕ είναι 17 Πρωτόκολλα, τα οποία, όλα πλην

⁹ Ιωακειμίδης Π. Κ., «Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση» Θεωρία – Διαπραγμάτευση, Θεσμοί και Πολιτικές, Η Συνθήκη του Μaastricht και η Ελλάδα, Β έκδοση, Εκδ. Θεμέλιο, 1995, σελ.305-307.

ενός, αναφέρονται σε ζητήματα που εμπίπτουν στη Συνθήκη της Ρώμης. Τα πιο σημαντικά αφορούν στα καταστατικά της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ινστιτούτου, τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος, τις αυτοεξαιρέσεις της Βρετανίας και της Δανίας σε σχέση με την ΟΝΕ, την κοινωνική πολιτική και την οικονομική και κοινωνική συνοχή.

Η μακρά περιπέτεια της επικύρωσης της Συνθήκης του Μάαστριχτ, που καθυστέρησε την έναρξη της ισχύος της, δεν αποτέλεσε απλώς μια ακόμη κρίση στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αλλά ανέδειξε τις ανεπάρκειες και αδυναμίες ενός εγχειρήματος, το οποίο, τη δεδομένη στιγμή, δημιούργησε την εντύπωση, ότι εξελισσόταν ερήμην των λαών, κατευθυνόμενο από μια ανεύθυνη γραφειοκρατία στις Βρυξέλλες που διέθετε μεγάλες εξουσίες και τις ασκούσε ανεξέλεγκτα, ακολουθώντας αδιαφανείς μεθόδους. Οι έντονες και μάλλον απροσδόκητες αντιδράσεις κατά της συνθήκης οφείλονταν σε ενδογενείς και εξωγενείς παράγοντες. Ο εξαιρετικά σύνθετος χαρακτήρας της, λόγω της ρύθμισης πολλών και ετερογενών θεμάτων, οι αλληπάλληλες τροποποιήσεις του τελικού κειμένου της στο Μάαστριχτ για τον συγκερασμό δισταμένων συμφερόντων, που οδήγησαν ενίοτε σε ασαφείς διατυπώσεις και σε ρήτρες διαφυγής που υπονόμειαν τη συνοχή της, η ακατανόητη, σε μεγάλο βαθμό, γλώσσα της στο ευρύ κοινό και τέλος, και οπωσδήποτε σημαντικότερο, η παρείσδυσή της σε τομείς εξαιρετικά ευαίσθητους εξ απόψεως εθνικής κυριαρχίας και ταυτότητας αποτελούσαν στοιχεία που, στην καλύτερη περίπτωση, ενίσχυναν τον σκεπτικισμό όλων εκείνων που στέκονταν αμφίθυμοι και αμφικλινείς μπροστά στο ενοποιητικό φαινόμενο και στη χειρότερη παρείχαν νέα γόμωση στα όπλα των πολέμιων του. Οι εξωγενείς παράγοντες που διαδραμάτισαν αρνητικό ρόλο στην επικύρωση της Συνθήκης του Μάαστριχτ, ενισχύοντας συγχρόνως το πνεύμα του ευρωσκεπτικισμού, ήταν η οικονομική ύφεση, η αύξηση της ανεργίας, η αδυναμία της Ευρώπης να παρέμβει αποφασιστικά στη γιουγκοσλαβική διένεξη, οι συναλλαγματικές κρίσεις το φθινόπωρο του 1992 και το καλοκαίρι του 1993 και οι διαφωνίες αναφορικά με τα προβλήματα που είχαν ανακύψει κατά τις διαπραγματεύσεις του Γύρου της Ουρουγουάης. Εκτός, όμως, από τους παράγοντες αυτούς, σε ορισμένες χώρες – τη Γαλλία, τη Γερμανία, την Ισπανία και την Πορτογαλία – η επικύρωση της Συνθήκης προϋπέθετε την προηγούμενη αναθεώρηση των συνταγμάτων τους, προκειμένου να εναρμονιστούν με τις διατάξεις της. Άλλες δε χώρες – η Δανία, η Γαλλία και η Ιρλανδία – επέλεξαν τη λύση της διεξαγωγής δημοψηφισμάτων από το αποτέλεσμα των οποίων θα εξαρτούσαν την

επικύρωση της Συνθήκης.¹⁰ Τελικά, η συνθήκη του Μάαστριχτ ετέθη σε ισχύ την 1^η Νοεμβρίου 1993 η οποία αποτελεί και την γενέθλια ημερομηνία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

V. Η Ευρώπη των «25», το Σύνταγμα και το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η πορεία της Κοινοτικής διεύρυνσης είναι και ήταν δύσκολη. Η ανάγκη της διεύρυνσης διαπιστώθηκε από τα πρώτα χρόνια που λειτούργησαν οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες και είχαν μοιράσει την Ευρώπη. Από την μια πλευρά η Συνθήκη της Ρώμης για την ΕΟΚ που είχαν υπογράψει τα έξι ιδρυτικά μέλη και από την άλλη, η Ευρωπαϊκή Ζώνη Ελεύθερων Συναλλαγών, που είχε περιλάβει επτά κράτη μέλη. Ήταν φυσική ή επιδίωξη κάθε πλευρά να ενισχυθεί με την διεύρυνση της. Κι άρχισε με την ΕΟΚ. Η πρώτη διεύρυνση ολοκληρώνεται το 1973 με την Ευρώπη των «9». Η δεύτερη ολοκληρώθηκε το 1981 με την προσχώρηση της Ελλάδας και την Ευρώπη των «10». Η τρίτη, το 1986 με τις Πορτογαλία, Ισπανία και την Ευρώπη των «12», που τελειώνει την πρώτη φάση της πορείας της κοινοτικής διεύρυνσης. Το 1986 υπογράφεται η Ενιαία Πράξη που δίνει νέες διαστάσεις στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες. Η ευρωπαϊκή ενοποίηση ενισχύεται, οι κοινοτικές δραστηριότητες επεκτείνονται και το 1991 η Συνθήκη του Μάαστριχτ επιβάλλει την ΟΝΕ. Το 1993 αρχίζει να λειτουργεί η μεγάλη εσωτερική αγορά και η Ευρωπαϊκή Ένωση με όλο το μεγαλείο της δόξας της. Αλλά και τα μεγάλα διεθνή γεγονότα τρέχουν γρήγορα. Το 1989 πέφτει το τοίχος του Βερολίνου, το οποίο χωρίζει τις δύο Γερμανίες και τον Δυτικό από τον Ανατολικό κόσμο. Η ενοποίηση της Γερμανίας ενισχύει την Ευρωπαϊκή Ένωση και προσελκύει νέες υποψήφιες χώρες για ένταξη. Έτσι φτάνουμε το 1995 στην Ευρώπη των «15» με την προσχώρηση της Αυστρίας, της Σουηδίας και της Φιλανδίας.

Η Ευρώπη των «15» δεν προφθάνει να αξιοποιήσει την διεύρυνση προς τον Βορρά. Έχει αρχίσει η Νατοϊκή διεύρυνση προς την Ανατολική Ευρώπη που διεκδικούν να κερδίσουν οι ΗΠΑ. Ο αμερικανικός ανταγωνισμός πιάζει την Ευρώπη. Είναι η μεγάλη πρόκληση και το 1997 οι «15» παίρνουν τη μεγάλη απόφαση, συμφωνούν για την «Ατζέντα 2000», που προβλέπει και τη χρηματοδότηση μιας νέας

¹⁰ Χριστοδουλίδης Θ., «Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές», Τόμος Α – Ιστορία, Θεσμοί και Δίκαιο. Επιμέλεια: Στεφάνου Κ., Φατούρος Αρ., Χριστοδουλίδης Θ. Εκδ. Σιδέρης, Αθήνα, 2001, σελ. 86-87.

μεγάλης διεύρυνσης.¹¹ Στις 15 Δεκεμβρίου του 2001, στη Σύνοδο Κορυφής του Λάακεν, στο τέλος της βελγικής προεδρίας, οι «15» της Ε.Ε. βρέθηκαν μπροστά σε ένα δίλημμα. Γιατί υπήρχε δίλημμα; Η Ευρωπαϊκή Ένωση, σύμφωνα με μια κατά κόρον χρησιμοποιημένη παρομοίωση, είναι σαν το ποδήλατο – αν σταματήσει, πέφτει, ενώ για να μείνει όρθιο πρέπει όχι απλώς να αναπτύσσει κάποια ταχύτητα, αλλά να τρέχει. Προς τα πού θα έτρεχε, λοιπόν, η Ε.Ε.; Η μία επιλογή ήταν η «εμβάθυνση», δηλαδή η ενίσχυση των εσωτερικών δεσμών μεταξύ των ήδη μελών, η προώθηση της μετάβασης από την ιδέα της εσωτερικής αγοράς στην πολιτική ενοποίηση, ώστε να υπάρχει σαφές πλαίσιο, βάσει του οποίου στο μέλλον θα γινόταν η υποδοχή νέων μελών. Η άλλη επιλογή ήταν αυτή που τελικά έγινε αποδεκτή: η διεύρυνση. Σε γενικές γραμμές, δηλαδή η Ε.Ε. διάλεξε για το άμεσο μέλλον να είναι περισσότερο «ευρωπαϊκή» και λιγότερο «Ένωση».

Αρκετοί λένε σήμερα πως αυτό ήταν λάθος, πως θα έπρεπε να είχε επιλεγεί η «εμβάθυνση». Το πιθανότερο είναι πως επιλογή, στην πραγματικότητα, δεν υπήρχε. Όπως φάνηκε και στη πορεία – ασφαλώς και με τον πόλεμο στο Ιράκ – υπάρχουν αρκετοί ανάμεσα στους «15» που απλώς δεν έχουν την διάθεση να ενωθούν περισσότερο με τους υπόλοιπους. Για την εξωτερική πολιτική αυτό είναι ασφαλώς προφανές. Στην οικονομία, «3» από τους «15» δεν μετέχουν στο ευρώ, στην άμυνα η σχέση με το ΝΑΤΟ και ο χαρακτήρας του Ευρωπαϊκού Πυλώνα παραμένουν προβληματικά. Η Βρετανία δεν θέλει να ακούει για συμμετοχή στη Συνθήκη Σένγκενγκ, δηλαδή την ελεύθερη μετακίνηση από τη μία χώρα στην άλλη. Και ο λεγόμενος « τρίτος πυλώνας », που αφορά την ασφάλεια και την δικαιοσύνη, εικονογραφεί ακόμη περισσότερο τις διαφορές παρά τις προσεγγίσεις, όσα βήματα και αν έχουν σημειωθεί. Εν τέλει, «εμβάθυνση» θα σήμαινε περισσότερο «συρρίκνωση». Είναι μια θεμιτή επιλογή, αλλά κανείς δεν ανέλαβε την πολιτική ευθύνη να την προτείνει.¹²

Η 16^η ΑΠΡΙΛΙΟΥ 2003 πέρασε στην ευρωπαϊκή ιστορία, καθώς η υπογραφή της Συνθήκης προσχώρησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση των νέων «10» κρατών μελών – Πολωνία, Δημοκρατία της Τσεχίας, Ουγγαρία, Σλοβακία, Εσθονία, Λιθουανία, Σλοβενία, Λετονία, Κύπρος και Μάλτα – «κάτω από την σκιά της Ακρόπολης», στη Στοά του Αττάλου, σηματοδότησε το τέλος της εποχής της διαίρεσης και του

¹¹ Εφημερίδα Ελευθεροτυπία, Αφιέρωμα «Διεύρυνση: Η Ευρώπη των 25», Άρθρο Παντελής Π. 01/02/2003.

¹² Οικονομικός Ταχυδρόμος, «Η μεγάλη Ευρώπη είναι ήδη εδώ», Άρθρο Καρζής Φ., 12/03/2003, σελ. 12.

διχασμού και άνοιξε ένα νέο κεφάλαιο στην πορεία ενοποίησης της Ευρώπης. Η συγκεκριμένη μέρα ενδεχομένως να μείνει στην ευρωπαϊκή ιστορία και για έναν ακόμη λόγο, καθώς ανέδειξε περισσότερο από κάθε άλλη φορά, την ανάγκη να συνδυαστεί η διεύρυνση με την εμβάθυνση και την πολιτική ενοποίηση της Ένωσης.¹³

Με την ένταξη των νέων χωρών αλλάζει άρδην η θεσμική, οικονομική, κοινωνική και πολιτική μορφή της Ευρώπης. Η Ευρώπη όσο ποτέ άλλοτε είναι αναγκαίο να μετασχηματιστεί. Η συλλογική θεσμική έκφραση της Ευρώπης, όπως είχε διαμορφωθεί μέχρι σήμερα εμφανίζεται «ξεπερασμένη» και λειτουργικά ακατάλληλη για να αρθρώσει την πραγματικότητα που αναδύεται από τις κοσμογονικές εξελίξεις. Η Ευρώπη οφείλει, πλέον, να αναζητήσει ουσιαστικότερα νέα πρότυπα οργάνωσης, ή «μια νέα ενοποιητική αρχιτεκτονική», όπως έχει κωδικοποιηθεί το αίτημα για τον θεσμικό επαναπροσδιορισμό και την επαναδιάταξη του συστήματος ευρωπαϊκής συνεργασίας, με βάση τις νέες ευρωπαϊκές συνθήκες και διεθνείς πραγματικότητες.

Πρώτα από όλα, ο ρόλος και η θέση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο διεθνές περιβάλλον: πρόκειται ίσως για το σημαντικότερο πρόβλημα. Η Ένωση αν και «προϊόν» της μεταπολεμικής πολιτικής τάξης πραγμάτων, επέδειξε μέχρι στιγμής εξαιρετική ικανότητα απορρόφησης των συνεπειών από τις αλλαγές και απάντησε ικανοποιητικά στις περισσότερες των προκλήσεων. Οι προκλήσεις, όμως, προσλαμβάνουν τώρα οξύτερο χαρακτήρα, μετά την επιτάχυνση της διαδικασίας ενοποίησης ολόκληρης της ηπείρου με την ένταξη των δέκα νέων κρατών – μελών. Το αγωνιώδες ερώτημα είναι αν η ενοποιημένη, πλέον, «Ευρώπη» εξακολουθήσει να αποδίδει την ίδια σημασία στη διαδικασία προώθησης της ευρωπαϊκής ενοποίησης και αν μπορέσει να απορροφήσει ομαλά τα νέα μέλη, χωρίς δηλαδή να υπονομεύσει τη θεσμική ισορροπία της και να αλλοιώσει το περιεχόμενο και τους στόχους της ενοποίησης.

Ευρύτερα, γίνεται αποδεκτό ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση αντιπροσωπεύει το οργανωτικό πλαίσιο, το οποίο μπορεί να εξασφαλίσει τη σταθερότητα και να υποβοηθήσει την ανάδειξη της νέας ευρωπαϊκής πραγματικότητας, συνεπώς, πρέπει να αποτελέσει τον θεσμό γύρω από τον οποίο θα οικοδομηθεί η νέα Ευρώπη, «η

¹³ Εφημερίδα Το Βήμα, άρθρο: «Με καλούς οiwονούς ξεκίνησε η νέα, διευρυμένη Ευρώπη», Φράγκος Σπ. 17/04/2003.

Ευρώπη του Μέλλοντος». Για τον σκοπό αυτό, όμως, η Ένωση πρέπει να αποκτήσει τις αναγκαίες «εξουσίες» και «μέσα», πράγμα που θέτει ως αίτημα τη θεσμική και πολιτική ανάπτυξή της προς την κατεύθυνση της διαμόρφωσης κυβερνητικών θεσμών, κάτι το οποίο αποτέλεσε αντικείμενο διαπραγμάτευσης στο πλαίσιο της Συνέλευσης για το Μέλλον της Ευρώπης.

Το περιεχόμενο για τη «νέα ενοποιητική αρχιτεκτονική» καλύπτει τρεις στόχους:

1. Ενίσχυση των κοινοτικών θεσμών (επιτροπή, κοινοβούλιο) ή δημιουργία νέων εκτελεστικών οργάνων (Κογκρέσο των Λαών της Ευρώπης).
2. Διεύρυνση των δημοκρατικών βάσεων της Ένωσης με ενδεχόμενη ενσωμάτωση του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στη νέα Συνταγματική Συνθήκη, αύξηση των εξουσιών του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (δικαίωμα συναπόφασης σε ακόμη μεγαλύτερο αριθμό θεμάτων), αλλά και κατάργηση σε μεγάλο βαθμό της λήψης αποφάσεων δια της ομοφωνίας.
3. Ενίσχυση και «ενιαιοποίηση» των διαδικασιών και μηχανισμών άσκησης των εξωτερικών οικονομικών σχέσεων και της εξωτερικής πολιτικής και εμβάθυνση της «αμυντικής διάστασης» στο πλέγμα των ενοποιητικών λειτουργιών.

Η διαδικασία για τη «νέα ενοποιητική αρχιτεκτονική», η οποία ως στόχο έχει τη μετεξέλιξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε γνήσια πολιτική Ένωση, υπερεθνικού χαρακτήρα, μόνο πρόσφατη δεν είναι. Η αναγκαιότητα της Πολιτικής Ένωσης και η αναγκαιότητα «ενίσχυσης του ρόλου της Ένωσης στον κόσμο» με την ανάπτυξη της κοινής εξωτερικής και αμυντικής πολιτικής δραματοποιήθηκε με την κρίση του 1990 στον Περσικό Κόλπο. Κρίση για την διαχείριση της οποίας η Ένωση μόνο ικανοποιημένη δεν μπορούσε να είναι. Και αυτό, λόγω της απουσίας κοινής εξωτερικής και, κυρίως, αμυντικής πολιτικής σε κοινοτικό επίπεδο. Εν έτη 2004, η Ένωση δεν φαίνεται να πείθει τους πολίτες της ότι μπορεί να αντιδράσει αποτελεσματικά στο ενδεχόμενο μιας νέας πολεμικής σύρραξης στο νότιο ημισφαίριο. Ωστόσο, το «περιεχόμενο» της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ως Πολιτικής Ένωσης, εξακολουθεί να είναι ασαφές και απροσδιόριστο. Αυτή, εξάλλου, είναι και η γοητεία, η δυναμική της εμβάθυνσης της ενοποιητικής διαδικασίας. Το κεφάλαιο της πολιτικής ενοποίησης – της προώθησης δηλαδή, της ενοποίησης μέσα από την πολιτική διαδικασία με πολιτικά μέσα, στόχους, αξίες, επιχειρήματα αυτή τη φορά – συνδυάζεται με ένα νέο πολιτικό όραμα που κινητοποιεί την ευρωπαϊκή κοινωνία και τους πολίτες της.

Αποψη μας είναι ότι η Ελλάδα ορθώς υποστηρίζει τη θεσμική, υπερεθνική προσέγγιση στην προώθηση της πολιτικής ενοποίησης της Ένωσης. Ορθώς τάσσεται υπέρ του μεγαλύτερου εκδημοκρατισμού της Ένωσης, όπου κυριαρχούν οι αρχές της αλληλεγγύης, της ευημερίας, της ειρηνικής συνύπαρξης. Στις ραγδαία μεταβαλλόμενες συνθήκες στον διεθνή χώρο, με ενδυνάμωση του ρόλου της Ένωσης ως υπερεθνικού συνόλου στον οικονομικό αλλά και στον πολιτικό τομέα, μόνο υπερεθνικοί θεσμοί μπορούν να διασφαλίσουν τη συμμετρικότητα και ισορροπία των σχέσεων και την ισότιμη παρουσία των μικρότερων χωρών στο «ευρωπαϊκό οικοδόμημα». Έτσι είναι απόλυτα αναγκαία η διαφύλαξη και ισχυροποίηση των υπερεθνικών στοιχείων (Επιτροπή, Κοινοβούλιο) και διαδικασιών της Ένωσης και η αποτροπή χαλάρωσης του πλαισίου αυτού μέσω της ενδυνάμωσης των διακυβερνητικής φύσεως θεσμών. Τέτοιες ρυθμίσεις μπορεί να οδηγήσουν σε φαινόμενα συγκεκαλυμμένου ηγεμονισμού σε βάρος των μικρότερων κρατών – μελών. Τέλος επιβάλλεται να επισημανθεί η αναγκαιότητα διατήρησης του ενιαίου χαρακτήρα της ενοποιητικής διαδικασίας. Κάτι τέτοιο, σύμφωνο με τις ελληνικές θέσεις, μπορεί να επιτευχθεί με:

1. τη μετατροπή της Επιτροπής σε γνήσιο κυβερνητικό / εκτελεστικό όργανο, χωρίς όμως να χάσει το δικαίωμα «νομοθετικής πρωτοβουλίας»,
2. την ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησης της επιτροπής με την άμεση (ή έμμεση από το Κοινοβούλιο) εκλογή του προέδρου και των μελών της,
3. την υπαγωγή των δύο άλλων πυλώνων της Ένωσης (ΚΕΠΠΑ, συνεργασία σε ποινικές αστυνομικές υποθέσεις) στο κοινοτικό πρότυπο και περαιτέρω ανάπτυξη ιδιαίτερα της ΚΕΠΠΑ και άμυνας (για την κάλυψη και ασφάλεια όλων των κρατών μελών),
4. τη σταδιακή μετεξέλιξη του Συμβουλίου σε δεύτερη Βουλή, αλλά με διατήρηση του πολιτικού ρόλου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου,
5. την ανάπτυξη του «συστήματος αλληλεγγύης», αναδιανεμητικών πολιτικών (οικονομικών, κοινωνικών κτλ.) προϋπολογισμού και της ευρωπαϊκής ταυτότητας της Ένωσης. Όλες αυτές οι ρυθμίσεις μπορούν να ενσωματωθούν στο **Ευρωπαϊκό Σύνταγμα** ή στην Ευρωπαϊκή Συνταγματική Συνθήκη.¹⁴

¹⁴ Οικονομικός Ταχυδρόμος, «Η Ευρώπη σε αναζήτηση νέας ενοποιητικής αρχιτεκτονικής», άρθρο Κουρτάλης Στ., 24/04/2003, σελ. 53-54.

Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης, τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τα Ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα συζητούν για την εσωτερική μεταρρύθμιση των ευρωπαϊκών θεσμών, με σκοπό την καλύτερη προετοιμασία της επικείμενης διεύρυνσης και την πολιτική διακυβέρνηση της Ε.Ε. Βάσει αυτού του πλαισίου, όπως γίνεται αντιληπτό, σημαντικότερο ρόλο παίζει το Σύνταγμα ή η Συνταγματική Συνθήκη την οποία η Ε.Ε. θα αποκτήσει.

Το προσχέδιο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, που παρουσιάστηκε 28 Οκτωβρίου 2002 από τον κ. **Βαλερί Ζισκάρ ντ' Εστέν**, πρόεδρο της Συνέλευσης για το μέλλον της Ευρώπης, θέτει τις μελλοντικές πολιτικές προτεραιότητες της Ε.Ε. Ο σκελετός του Ευρωπαϊκού Συντάγματος παρέχει το πλαίσιο για:

1. την ομαλή διεξαγωγή της διεύρυνσης της Ε.Ε.
2. το νέο μελλοντικό θεσμικό πλαίσιο της Ε.Ε.
3. σταθερότητα, ασφάλεια και
4. δυναμική, ανταγωνιστική και προοδευτική οικονομία.

Και αυτό, διότι η ενδεχόμενη συνταγματοποίηση της Ε.Ε. τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο θα αποτελούσε το σημαντικότερο ίσως έναυσμα για την επίλυση των εξής καίριων προβλημάτων της:

- i. Της πρόκλησης της δημοκρατικής νομιμοποίησης, της αποδοχής δηλαδή της ΕΕ από τους ευρωπαίους πολίτες και την κοινωνία.
- ii. Της οροθέτησης της ταυτότητας της Ε.Ε., ως υπερεθνικού σχηματισμού, και της σχέσης της με τα εθνικά πολιτικά συστήματα (εθνικό κράτος, περιφέρειες, κτλ.)
- iii. Του προσδιορισμού της σχέσης της Ε.Ε. με την ευρωπαϊκή κοινωνία και ιδιαίτερα με το ευρωπαϊκό κοινωνικό πρότυπο.
- iv. Του καθορισμού των δυνατοτήτων της Ε.Ε. και του ρόλου της στο διεθνές σύστημα.¹⁵

Σήμερα, εν έτη 2004, η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι σε κατάσταση κρίσης και αβεβαιότητας. Είναι το έτος εκπλήρωσης ενός μείζονος σημασίας ιστορικού στόχου: της διεύρυνσης σε 25 κράτη μέλη με την επίσημη ένταξη των 10 νέων χωρών την 1^η Μαΐου 2004. *Θα σημάνει όμως η εκπλήρωση του στόχου αυτού και το τέλος της Ένωσης όπως τη γνωρίζουμε ως σήμερα;* Η αποτυχία της Διακυβερνητικής Διάσκεψης (ΔΔ) να συμφωνήσει στο νέο Σύνταγμα αφήνει, για ορισμένους, όλα τα ενδεχόμενα ανοιχτά τώρα. Το εγχείρημα της ευρωπαϊκής ενοποίησης δεν πρόκειται

¹⁵ Οικονομικός Ταχυδρόμος, «Προτάσεις για το ευρωπαϊκό σύνταγμα», άρθρο Κουρτάλης Στ., 01/02/2003, σελ.59.

όμως να εγκαταλειφθεί. Κάθε άλλο. Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι σε κρίση οπωσδήποτε. Η ευρωπαϊκή ενοποίηση «προχωρά μέσα από κρίσεις». Στο παρελθόν, τουλάχιστον, οι κρίσεις άνοιξαν τη διαδικασία για περισσότερο σύνθετες μορφές ενοποίησης.

Η Ένωση πληρώνει τώρα βεβαίως ορισμένα λάθη του παρελθόντος. Τον Ιούνιο 1999, όταν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κολωνίας άνοιγε η διαδικασία της τροποποίησης των συνθηκών, η Ελλάδα μαζί με ορισμένες χώρες υποστήριζαν ότι θα έπρεπε να προχωρήσουμε τότε στην κατάρτιση του ευρωπαϊκού Συντάγματος με μια μεγάλη διαπραγμάτευση. Η πρόταση αυτή δεν έγινε αποδεκτή. Οδηγηθήκαμε έτσι στη Συνθήκη της Νίκαιας. Και τώρα με τις 25 χώρες έχουμε τα προβλήματα στην κατάρτιση ενός ενοποιητικού Συντάγματος. Η αποτυχία της ΔΔ δεν πρέπει να επισκιάσει τα σημαντικά ενοποιητικά βήματα που, παρά τις αντίξοες συνθήκες, πραγματοποίησε η Ευρωπαϊκή Ένωση το 2003, ιδιαίτερα υπό την ελληνική προεδρία, το πρώτο εξάμηνο του έτους. Ο πόλεμος στο Ιράκ δίχασε βέβαια την Ευρώπη και προκάλεσε εντάσεις. Αλλά οι εντάσεις αυτές άνοιξαν διαδικασίες που επέτρεψαν τελικά στην Ευρώπη να πραγματοποιήσει πρόοδο, ιδιαίτερα σε έναν σημαντικό τομέα: στην ευρωπαϊκή άμυνα. Παράλληλα, η Ένωση αποδέχθηκε την ενσωμάτωση στο Σύνταγμα «ρήτρας αμοιβαίας συνδρομής». Η ρήτρα αυτή προβλέπει ότι αν μια χώρα υποστεί ένοπλη επίθεση, οι άλλες οφείλουν να της παράσχουν βοήθεια και συνδρομή με κάθε μέσο που έχουν στη διάθεσή τους. Η θέσπιση της ρήτρας έχει αποδεδειχθεί από τη μετεξέλιξη της Ένωσης σε συλλογικό σύστημα ασφάλειας, κάτι που αποτελούσε επίμονο αίτημα των ΗΠΑ.

Παρά την αποτυχία, το Σύνταγμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι βέβαιο ότι κάποια στιγμή θα υιοθετηθεί. Αλλά με ή χωρίς το Σύνταγμα, το ερώτημα είναι αν θα μπορέσει τελικά η Ένωση των «25» να προχωρήσει ως ενιαίο σύνολο με προοπτική να εκπληρώσει τους πολιτικούς στόχους, να μετεξελιχθεί δηλαδή σε πολιτική Ένωση με διακριτά ομοσπονδιακά χαρακτηριστικά ως ένας ισχυρός πόλος επιρροής στο διεθνές σύστημα. Και το ερώτημα αυτό δεν επιδέχεται εύκολη απάντηση. Είναι σχεδόν βέβαιο ότι οι χώρες μέλη που έχουν οδηγήσει το ιστορικό εγχείρημα της ευρωπαϊκής ενοποίησης στο σημερινό θεσμικό, οικονομικό και πολιτικό επίπεδο ανάπτυξης δεν θα επιτρέψουν την υπονόμευσή του, πολύ περισσότερο την κατάρρευσή του. Στις χώρες αυτές συμπεριλαμβάνονται τα έξι ιδρυτικά μέλη της Ένωσης (χώρες Benelux, Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία) καθώς και η Ελλάδα και ορισμένες άλλες.

Οι χώρες αυτές αξιοποιώντας όλα τα μέσα και τους μηχανισμούς της Συνθήκης (ενισχυμένες συνεργασίες κ.ά.), θα προχωρήσουν στη διαμόρφωση του «εσωτερικό πυρήνα» ή μιας «στενότερης Ένωσης μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση», ένα μόρφωμα δηλαδή ομοσπονδίας μέσα στην ευρύτερη Ε.Ε. Η επιλογή αυτή ίσως δεν είναι ιδιαίτερα εύκολη, αλλά μπορεί να καταστεί αναπόφευκτη προκειμένου να διασώσει το εγχείρημα της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Στη βάση αυτή, η ευρωπαϊκή αρχιτεκτονική μπορεί να προσλάβει τη μορφή τριών ομόκεντρων κύκλων:

1. Ο πρώτος θα συγκροτείται από τον «εσωτερικό πυρήνα» / στενότερη Ένωση / ομοσπονδία μέσα στην Ε.Ε., με τον υψηλότερο βαθμό πολιτικής και οικονομικής ολοκλήρωσης.
2. Ο δεύτερος κύκλος θα αποτελείται από την Ε.Ε. με όλα τα κράτη μέλη, με κοινό πεδίο πολιτικών και σύνολο κοινών θεσμικών ρυθμίσεων.
3. Ο τρίτος και εξώτερος κύκλος θα συμπεριλαμβάνει και τις ευρωπαϊκές χώρες εκτός Ε.Ε. που συνδέονται με την Ένωση στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου με ευρύ πλέγμα σχέσεων και δεσμών.

Το έτος 2004 θα είναι, επομένως, έτος προκλητικά δύσκολων αποφάσεων για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁶.

¹⁶ Οικονομικός Ταχυδρόμος, «Οι προοπτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης το 2004», άρθρο: Ιωακείμης Π.Κ., 01/01/2004, σελ. 36-37.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

I. Η νομική φύση της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Ο καθορισμός της φύσεως της Κοινότητας δεν έχει μόνο νομικό αλλά και πολιτικό χαρακτήρα γιατί η ανάπτυξη της Κοινότητας υπήρξε ραγδαία και η ώθηση της προς την Ευρωπαϊκή Ένωση και ολοκλήρωση, επήλθε σε σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα ώστε παραδοσιακά εμπόδια ετών παραμερίστηκαν μάλλον πιο εύκολα από ότι αρχικά φαινόταν.

Σ' ένα πρώτο στάδιο οι θεωρητικοί προσπάθησαν να εξηγήσουν το Κοινοτικό φαινόμενο σύμφωνα με το Διεθνές δίκαιο, θεωρώντας την Κοινότητα σαν διεθνή οργανισμό με ιδιοτυπίες, αφού είχε ιδρυθεί με διεθνή συνθήκη. Η παραδοσιακή αυτή ερμηνεία εγκαταλείφθηκε πολύ γρήγορα λόγω της αδυναμίας προσέγγισης των ιδιαιτεροτήτων της Κοινότητας.

Από την άλλη οι πολιτικοί άνδρες που οραματίστηκαν την Ευρωπαϊκή ιδέα και συνέβαλαν στη δημιουργία των Κοινοτήτων (Jean Monet, Robert Schuman, Henri Speak, Konrad Adenauer, Alcide de Gasperi, Walter Hallstein) ήταν θερμοί υποστηρικτές μιας ομοσπονδίας ή ενός ομοσπονδιακού χαρακτήρα που έπρεπε να έχουν οι Κοινότητες και προς αυτή την κατεύθυνση εργάστηκαν. Όμως τουλάχιστον μέχρι την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη δεν μπορούμε να μιλήσουμε για ομοσπονδοποίηση της Κοινότητας. Παρά τα κάποια βήματα προόδου προς την Ευρωπαϊκή Ένωση (σύμπραξη του Κοινοβουλίου στην ψήφιση του κοινοτικού προϋπολογισμού, διεξαγωγή άμεσων εκλογών από το 1979), ο δρόμος ακόμη ήταν μακρύς.

Σήμερα βέβαια, κάτω από το πρίσμα των σύγχρονων εξελίξεων, η Κοινότητα βαδίζει προς μια ομοσπονδία κρατών ή για τους πιο φιλόδοξους προς τις Ηνωμένες Πολιτείες της Ευρώπης. Εκείνο πάντως που πρέπει να υποστηρίξουμε είναι ότι σήμερα η Κοινότητα θεωρείται ως ένας Υπερεθνικός Οργανισμός με κυρίαρχα χαρακτηριστικά:

- i. Την παραχώρηση αρμοδιοτήτων από τα κράτη – μέλη προς την Κοινότητα και
- ii. Την δημιουργία μιας νέας έννομης τάξης που διαθέτει αυτονομία και αμεσότητα.

Η αυτονομία της έγκειται στο γεγονός ότι διαθέτει αυτοτελή όργανα, ξεχωριστά από αυτά των κρατών μελών και η αμεσότητα παρουσιάζεται στην δυνατότητα

επέμβασης στο εσωτερικό των κρατών μελών με νέες και σύντομες διαδικασίες που υπερβαίνουν το παραδοσιακό πλαίσιο του διεθνούς δικαίου.¹⁷

Η ιδρυτική συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας περιλαμβάνει δύο διατάξεις, από τις οποίες η πρώτη αναφέρεται στη νομική της προσωπικότητα και η δεύτερη στη νομική της ικανότητα στο εσωτερικό των κρατών μελών. Σύμφωνα με το άρθρο 210 της Συνθήκης (νυν 281 ΣΕΚ)¹⁸ «η Κοινότητα έχει νομική προσωπικότητα». Κατά το άρθρο 211 (νυν 281 ΣΕΚ) «η Κοινότητα σε κάθε κράτος μέλος έχει την ευρύτερη νομική ικανότητα που αναγνωρίζεται από τις εθνικές νομοθεσίες στα νομικά πρόσωπα, δύναται ιδίως να αποκτά ή να διαθέτει κινητή και ακίνητη περιουσία και να παρίσταται ενώπιον δικαστηρίου ως διάδικος. Προς τον σκοπόν αυτόν, η Κοινότητα αντιπροσωπεύεται από την Επιτροπή».

Από τη διατύπωση της διάταξης του άρθρου 282 συνάγεται, κατ' αρχάς, ότι και μεν τα κράτη μέλη πρέπει να αναγνωρίσουν στην Κοινότητα την ευρύτερη νομική ικανότητα στην εσωτερική τους έννομη τάξη και ότι η λέξη «ιδίως» είναι προσδιοριστική του μη περιοριστικού χαρακτήρα των δικαιωμάτων της. Η ικανότητα, ωστόσο, αυτή μπορεί να διαφέρει από το ένα μέλος στο άλλο, αναλόγως των σχετικών νομοθετικών ρυθμίσεων. Η εντύπωση αυτή μετριάζεται, όμως, από την ανάγκη της ενιαίας μεταχείρισης της Κοινότητας στο εσωτερικό των κρατών μελών που επιβάλλει τη μη υπαγωγή της σε περιοριστικούς εθνικούς κανόνες οι οποίοι αφορούν σε ορισμένες κατηγορίες νομικών προσώπων. Από την άλλη πλευρά η νομική ικανότητα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας υπόκειται στον γενικό περιορισμό που απορρέει από τους σκοπούς της, όπως αυτοί προσδιορίζονται από την ιδρυτική της συνθήκη.

Η διεθνής προσωπικότητα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας δεν προβλέπεται ρητώς από την καταστατική της πράξη, σε αντίθεση με την συνθήκη ΕΚΑΧ, όπου ρητώς ορίζεται ότι «στις διεθνείς σχέσεις η Κοινότητα απολαύει της αναγκαίας νομικής ικανότητας για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της και την εκπλήρωση των σκοπών της» (άρθρο 6). Η διεθνής προσωπικότητα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας προκύπτει ωστόσο, από μια σειρά διατάξεων που αναφέρονται στις αρμοδιότητές της στο πεδίο των διεθνών σχέσεων καθώς και από την διεθνή πρακτική. Υπό το πρίσμα αυτό, η Ε.Κ. πληροί, σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό από τον ΟΗΕ, τα κριτήρια που έθεσε το

¹⁷ Σαρρής Ν., «Ευρωπαϊκή Ενοποίηση, μια θεσμική, πολιτική και οικονομική προσέγγιση», Εκδ. Έλλην, Αθήνα 1993.

¹⁸ Βάσει του ενοποιημένου κειμένου της ιδρυτικής συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Διεθνές Δικαστήριο, αναφορικά με τη διεθνή προσωπικότητα των οργανισμών, στην υπόθεση της «Επανόρθωσης Ζημιών».

Η νομική φύση της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι ασαφής. Απαρτιζόμενη από τις τρεις Κοινότητες και τα κράτη μέλη τους και συγκροτούμενη από τρία βάρθρα – το κοινοτικό που περιλαμβάνει τις τρεις Κοινότητες, το βάρθρο της ΚΕΠΠΑ και εκείνο της συνεργασίας στους τομείς της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων – η Ε.Ε. έχει ως έργο την οργάνωση των σχέσεων μεταξύ των κρατών μελών και μεταξύ των λαών της (άρθρο 1 ΣΕΕ). Από τη σύνθεση και τη συγκρότησή της προκύπτει ότι η Ε.Ε. διαφέρει από τους υφιστάμενους διεθνείς οργανισμούς, χαρακτηριζόμενη ως *sui generis* Ένωση ή θεωρούμενη ότι έχει πολιτικό μάλλον παρά νομικό χαρακτήρα.¹⁹

Η ΣΕΕ δεν περιλαμβάνει διάταξη αναφερόμενη στη νομική προσωπικότητα της Ε.Ε. Δεδομένου δε, ότι η έλλειψη αυτή δεν έχει αποφασιστική σημασία, η συζήτηση για την ύπαρξη ή μη νομικής προσωπικότητας στην Ε.Ε. αναφέρεται στη διερεύνηση της βούλησης των ιδρυτικών κρατών να συστήσουν ένα νέο διεθνές υποκείμενο, ξεχωριστό από τις τρεις Κοινότητες, καθώς και στη δυνατότητα στοιχειοθετήσεως της προσωπικότητας αυτής βάσει των θεσμικών χαρακτηριστικών και των αρμοδιοτήτων της Ένωσης.²⁰ Η επιχειρηματολόγηση υπέρ της διεθνούς προσωπικότητας της Ε.Ε. μπορεί να υπαγορεύεται και από την επιδίωξη της ενίσχυσης του ρόλου και της ταυτότητάς της στη διεθνή σκηνή, πράγμα που θα επιβεβαίωνε τη σημασία της ως προωθημένης θεσμικής έκφρασης του συσσωματικού εγχειρήματος. Η αντίθετη άποψη, δηλαδή της μη ύπαρξης διεθνούς προσωπικότητας στην Ε.Ε., μπορεί να βρίσκει υποστηρικτές μεταξύ τόσο εκείνων που επιθυμούν την προώθηση της ολοκλήρωσης, οι οποίοι φοβούνται τη διάβρωση της κοινοτικής διαδικασίας από τη διακυβερνητική μέθοδο συνεργασίας που έχει υιοθετηθεί στο δεύτερο και στο τρίτο βάρθρο, όσο και εκείνων που, από αντίθετη οπτική γωνία, θεωρούν, ότι η διεθνής προσωπικότητα της Ένωσης περιορίζει την κυριαρχία των κρατών μελών.²¹

¹⁹ MacLeod I, Henry I. D., Hyett S., «The External Relations of the European Union», London, Longman, 1996, σελ.25.

²⁰ Χριστοδουλίδης Θ., «Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές», Τόμος Α – Ιστορία, Θεσμοί και Δίκαιο. Επιμέλεια: Στεφάνου Κ., Φατούρος Αρ., Χριστοδουλίδης Θ. Εκδ. Σιδέρης, Αθήνα, 2001, σελ. 451-454.

²¹ Bribosia E. et Weyembergh A., «La personnalité juridique de l'Union Européenne» στο M. Dony, (ed.), L'Union Européenne et le Monde Apres Amsterdam, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, σελ. 37-60.

Α. Η Δομή της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Το Μοντέλο «ΤΩΝ ΤΡΙΩΝ ΠΥΛΩΝΩΝ»



Πρώτος πυλώνας: οι τρεις Ευρωπαϊκές Κοινότητες

Τον πρώτο πυλώνα αποτελούν οι τρεις Ευρωπαϊκές Κοινότητες -Ε(Ο)Κ, ΕΚΑΕ, ΕΚΑΧ-, οι οποίες εμβαθύνθηκαν και διευρύνθηκαν με την οικονομική και νομισματική ένωση. Με την ίδρυση της Ε.Ε. η "Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα" μετονομάστηκε σε "Ευρωπαϊκή Κοινότητα". Η συνθήκη της ΕΟΚ έγινε η συνθήκη

της ΕΚ. Η αλλαγή αυτή έχει σκοπό να εκφράσει την ποιοτική μετάλλαξη της ΕΟΚ από καθαρά οικονομική κοινότητα σε πολιτική ένωση. Ωστόσο, η μετονομασία δεν αλλάζει τίποτα σε σχέση με την ύπαρξη των τριών επιμέρους Κοινοτήτων (ΕΚΑΧ, ΕΚΑΕ, ΕΚ), επειδή δεν οδηγεί σε τυπική συνένωση των τριών Κοινοτήτων. Λόγω της ίδρυσης της ΕΕ ορισμένα όργανα της ΕΚ μετονομάστηκαν. Από τις 8 Νοεμβρίου 1993 το "Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων" φέρει την ονομασία "Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης". Η "Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων" έγινε η "Ευρωπαϊκή Επιτροπή". Επίσης το "Ελεγκτικό Συνέδριο" μετονομάστηκε στις 17 Ιανουαρίου 1994 σε "Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο". Ωστόσο οι νομικές πράξεις που εκδίδουν τα κατ' ιδίαν όργανα παραμένουν πράξεις της αντίστοιχης Κοινότητας.

Ο πρώτος πυλώνας προωθεί την πιο προηγμένη μορφή κοινοτικής ολοκλήρωσης. Στο πλαίσιο της ΕΚ τα κοινοτικά όργανα μπορούν, στους τομείς πολιτικής που τους έχουν ανατεθεί, να εκδίδουν δίκαιο με άμεση εφαρμογή στα κράτη μέλη, το οποίο υπερισχύει των εθνικών διατάξεων. Στο επίκεντρο της ΕΚ ευρίσκεται η εσωτερική αγορά με τις θεμελιώδεις ελευθερίες της (ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, ελευθερία εγκατάστασης, ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και ελευθερία της κίνησης κεφαλαίων και των πληρωμών) και το δικό της σύστημα προστασίας του ανταγωνισμού. Ως τομείς πολιτικής που ανήκουν στην κοινοτική αρμοδιότητα πρέπει να αναφερθούν: η οικονομική και νομισματική πολιτική, με επίκεντρο το "ευρώ" ως κοινό ευρωπαϊκό νόμισμα, η γεωργική πολιτική, η πολιτική θεωρήσεων, ασύλου και μετανάστευσης, οι μεταφορές, η φορολογία, η απασχόληση, το εμπόριο, η κοινωνική πολιτική, η παιδεία και η νεολαία, ο πολιτισμός, οι καταναλωτές και η δημόσια υγεία, τα διευρωπαϊκά δίκτυα, η βιομηχανία, η οικονομική και κοινωνική συνοχή, η έρευνα και τεχνολογία, το περιβάλλον και η αναπτυξιακή βοήθεια.

Δεύτερος πυλώνας: συνεργασία στον τομέα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφάλειας

Μέχρι τη συνθήκη της Ε.Ε. η πολιτική εναρμόνιση μεταξύ των κρατών μελών της ΕΚ πραγματοποιούνταν στο πλαίσιο της "Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας" (ΕΠΣ), η οποία ξεκίνησε το 1970 και βελτιώθηκε και επεκτάθηκε με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη το 1986/87. Στην περίπτωση αυτή επρόκειτο για τακτικές διαβουλεύσεις των υπουργών εξωτερικών και συνεχείς επαφές των υπηρεσιών τους. Η πολιτική συνεργασία είχε σκοπό να επιφέρει, μεταξύ των κρατών μελών, καλύτερη αμοιβαία κατανόηση των σημαντικών ζητημάτων εξωτερικής πολιτικής, εναρμόνιση

των θέσεων και -στο μέτρο του δυνατού- κοινή δράση. Ωστόσο, όλες οι αποφάσεις έπρεπε να λαμβάνονται με ομοφωνία. Τα ζητήματα ασφαλείας περιορίζονταν στις πολιτικές και οικονομικές πτυχές. Οι πρόσφατες πολιτικές κρίσεις (πόλεμος του Κόλπου, Γιουγκοσλαβικός εμφύλιος πόλεμος, κατάρρευση της Σοβιετικής Ένωσης) κατέστησαν σαφές ότι αυτός ο μηχανισμός εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας δεν επαρκεί ώστε η Ε.Ε. να έχει στα σημαντικά ζητήματα της διεθνούς πολιτικής ρόλο ανάλογο με την ισχύ της ως μεγαλύτερης εμπορικής δύναμης στον κόσμο. Στη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων των κρατών μελών συμφώνησαν στο εξής να αναπτύξουν προοδευτικά μια κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας, η οποία έχει τους ακόλουθους στόχους:

- υπεράσπιση των κοινών αξιών, των θεμελιωδών συμφερόντων και της ανεξαρτησίας της ΕΕ·
- ενίσχυση της ασφάλειας της ΕΕ και των κρατών μελών της·
- διατήρηση της παγκόσμιας ειρήνης και ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας σύμφωνα με τις αρχές του χάρτη των Ηνωμένων Εθνών καθώς και τις αρχές και τους στόχους της πράξης του Ελσίνκι του 1975 και του χάρτη των Παρισίων του 1990, τα οποία συνόψισε η ίδρυση του Οργανισμού για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη (ΟΑΣΕ) το 1994·
- προαγωγή της διεθνούς συνεργασίας·
- προαγωγή της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, καθώς και προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών.

Δεδομένου ότι η ΕΕ δεν αποτελεί κρατικό μόρφωμα η πραγματοποίηση αυτών των στόχων μπορεί να γίνει μόνο σταδιακά. Η εξωτερική πολιτική και προπαντός η πολιτική ασφάλειας ανήκουν παραδοσιακά στους τομείς σε σχέση με τους οποίους τα κράτη μέλη ιδιαίτερος φροντίζουν να διαφυλάξουν την κυριαρχία τους. Σε αυτούς τους τομείς είναι δύσκολο να ορισθούν κοινά συμφέροντα και επειδή από τις χώρες της ΕΕ μόνο η Γαλλία και το Ηνωμένο Βασίλειο διαθέτουν πυρηνικά όπλα. Πρόσθετο πρόβλημα είναι ότι όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ δεν ανήκουν στο ΝΑΤΟ (Ιρλανδία, Αυστρία, Φινλανδία, Σουηδία) και τη ΔΕΕ (Δανία, Ελλάδα, Ιρλανδία). Οι

αποφάσεις για την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας συνεχίζουν ακόμη να λαμβάνονται ως επί το πλείστον στο πλαίσιο *διακρατικής συνεργασίας*. Αναπτύχθηκαν στο μεταξύ αυτόνομοι μηχανισμοί δράσης οι οποίοι αντανακλώνται στη συνθήκη του Άμστερνταμ και απέκτησαν σαφές νομικό περίγραμμα μέσω της διακρατικής συνεργασίας. Έτσι, στο πλαίσιο του δεύτερου (και τρίτου) πυλώνα λαμβάνονται *αποφάσεις αρχής*, διατυπώνονται *κοινές θέσεις*, αποφασίζονται *κοινές ενέργειες και μέτρα* και υιοθετούνται *αποφάσεις-πλαίσια*. Προπαντός οι αποφάσεις-πλαίσια μοιάζουν με οδηγίες της ΕΚ, χωρίς ωστόσο -όπως συμβαίνει με τα άλλα μέσα δράσης της ΕΕ- να έχουν άμεση ισχύ και εφαρμογή στα κράτη μέλη. Επίσης τα εν λόγω μέτρα και αποφάσεις δεν μπορούν να προσβληθούν ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου.

Τρίτος πυλώνας: αστυνομική και δικαστική συνεργασία

Σκοπός της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας είναι να εξασφαλίσει σε όλους τους πολίτες ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαίου (άρθρα 29 και 30 της συνθήκης ΕΕ) μέσω κοινής δράσης για την *πρόληψη και καταπολέμηση της εγκληματικότητας* (ιδίως της τρομοκρατίας, της σωματεμπορίας, του λαθρεμπορίου ναρκωτικών και όπλων, της διαφθοράς και της απάτης), του *ρατσισμού* και της *ξενοφοβίας*. Πρώτα ενθαρρυντικά μέτρα αποτελούν ήδη η οδηγία για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ("ξέπλυμα") και τη δημιουργία της ευρωπαϊκής αστυνομικής υπηρεσίας "Ευρωπόλ" η οποία λειτουργεί από το 1998.

Η δικαστική συνεργασία έχει σκοπό πέρα από αυτά να διευκολύνει και να επιταχύνει τη συνεργασία σε σχέση με τη διεξαγωγή δικών και την εκτέλεση των αποφάσεων, να διευκολύνει την έκδοση μεταξύ των κρατών μελών, να καθορίσει ελάχιστους κανόνες ως προς τα στοιχεία της αντικειμενικής υποστάσεως των αξιόποινων πράξεων και τις ποινές στους τομείς της οργανωμένης εγκληματικότητας, της τρομοκρατίας και της παράνομης διακίνησης ναρκωτικών (άρθρα 31 και 32 της συνθήκης ΕΕ).

Στους τομείς αυτούς, όπως και στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφάλειας, η συνεργασία έχει διακρατική μορφή και κατά βάση δεν ακολουθεί τις κοινοτικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων.²²

²² www.europa.eu.int

Β. Τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Οι κύριοι παράγοντες στο θεσμικό σύστημα της Ε.Ε. είναι, αφενός, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και, αφετέρου, τα θεσμικά όργανα της Ε.Κ., στα οποία

	Ευρωπαϊκό Συμβούλιο 15 αρχηγοί κυβερνήσεων και ο πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής	
	Συμβούλιο της Ε.Ε. 15 υπουργοί	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο 15 δικαστές
Επιτροπή των Περιφερειών 222 μέλη	Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο 626 βουλευτές	Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή 222 μέλη
Ελεγκτικό Συνέδριο 15 μέλη	Ευρωπαϊκή Επιτροπή 20 μέλη	
Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα		Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων

συγκαταλέγονται το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το συμβούλιο της Ε.Ε., η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Δικαστήριο των Ε.Κ. καθώς και το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. Στα θεσμικά όργανα ανήκουν ακόμη η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, καθώς και Κοινωνική Επιτροπή και η Επιτροπή των Περιφερειών ως επικουρικοί οργανισμοί. Από τα όργανα αυτά, το Δικαστήριο και το Κοινοβούλιο, το δεύτερο όμως με την ονομασία «Συνέλευση», ήταν κοινά για τις τρεις Κοινότητες, δυνάμει μιας συμφωνίας μεταξύ των αρχικών έξι κρατών μελών, η οποία υπογράφηκε το 1957 συγχρόνως με τις συνθήκες της Ρώμης. Η δημιουργία κοινών οργάνων ολοκληρώθηκε τον Ιούλιο του 1967 με τη «συνθήκη περί ίδρύσεως ενιαίου Συμβουλίου και ενιαίας Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων». Από τότε και οι τρεις Κοινότητες έχουν την ίδια θεσμική διάρθρωση.²³

II. Το δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

Η έννοια «πηγή δικαίου» έχει διττή σημασία: αρχικά ο όρος περιγράφει το λόγο παραγωγής του δικαίου, δηλαδή τα κίνητρα για τη θέσπιση των διατάξεών του.

²³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Το αλφάβητο του Κοινοτικού Δικαίου (πέμπτη έκδοση). Dr. Klaus – Dieter Borchardt. Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων Σεπτέμβριος 1999. Σελ. 30 - 31.

Σύμφωνα με την έννοια αυτή πηγή δικαίου είναι η επιθυμία να περιφρουρηθεί η ειρήνη και να οικοδομηθεί μια καλύτερη Ευρώπη μέσω στενότερων οικονομικών δεσμών, δύο επιδιώξεις στις οποίες οφείλει την ύπαρξή της η Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Αντίθετα, στον νομικό λόγο, η έννοια «πηγή δικαίου» νοείται ως ο τρόπος με τον οποίον παράγονται οι κανόνες δικαίου και ενσωματώνονται στην έννομη τάξη.

A. Πρωτογενές Κοινοτικό Δίκαιο

Ως πρωταρχική πηγή δικαίου πρέπει να αναφερθούν οι τρεις ιδρυτικές συνθήκες, αυτές είναι:

- i. Η συνθήκη ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακος και Χάλυβος (ΕΚΑΧ) (Παρίσι, 18 Απριλίου 1951, που άρχισε να ισχύει την 23^η Σεπτεμβρίου 1952),
- ii. Η συνθήκη ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ), (Ρώμη, 25 Μαρτίου 1957, η οποία άρχισε να ισχύει από την 1^η Ιανουαρίου 1958),
- iii. Η συνθήκη ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ), (Ρώμη, 25 Μαρτίου 1957, η οποία άρχισε να ισχύει από την 1^η Ιανουαρίου 1958).

Καθεμιά από τις συνθήκες αποτελεί τον «συνταγματικό χάρτη» κάθε Κοινότητας, της οποίας καθορίζει το αντικείμενο, την οργανική δομή, τις διαδικασίες λειτουργίας και τα μέσα εφαρμογής. Σ' αυτή τη σειρά των διατάξεων, που αποτελεί το συνταγματικό, διοικητικό και οικονομικό δίκαιο, προστίθεται και οι αρχές και οι κανόνες που αφορούν την οικονομική και τεχνική οργάνωση κάθε Κοινότητας. Οι ιδρυτικές συνθήκες των τριών Κοινοτήτων συμπληρώθηκαν ή τροποποιήθηκαν από τις ακόλουθες πράξεις:

- i. Τη συμφωνία για τα κοινά όργανα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Ρώμη, 25 Μαρτίου 1957 και αρχή ισχύος από 1^η Ιανουαρίου 1958: Κοινή Συνέλευση και Κοινό Δικαστήριο),
- ii. Την συνθήκη σύστασης κοινού Συμβουλίου και κοινής Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Συμφωνία Συγχώνευσης της 8^{ης} Απριλίου 1965, που άρχισε να ισχύει από την 1^η Ιουλίου 1967),
- iii. Την σύμβαση τροποποίησης ορισμένων διατάξεων για τον προϋπολογισμό των συνθηκών ίδρυσης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και τη συμφωνία συγχώνευσης

- (Πρώτη σύμβαση προϋπολογισμού, Λουξεμβούργο, 22 Απριλίου 1970, που ίσχυε από την 1^η Ιανουαρίου 1971),
- iv. Την συνθήκη για την προσχώρηση στην ΕΟΚ και στην ΕΚΑΕ της Δανίας, Ιρλανδίας και της Μεγάλης Βρετανίας (22 Ιανουαρίου 1972, που άρχισε να ισχύει από 1^{ης} Ιανουαρίου 1973),
- v. Την σύμβαση τροποποίησης ορισμένων διατάξεων του προϋπολογισμού των συνθηκών ίδρυσης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της συμφωνίας συγχώνευσης (δεύτερη σύμβαση προϋπολογισμού, 22 Ιουλίου 1975, η οποία άρχισε να ισχύει από 1^{ης} Ιουνίου 1977),
- vi. Την απόφαση και την προσαρτημένη σ' αυτήν πράξη των Βρυξελλών της 20ής Σεπτεμβρίου 1976, για την άμεση εκλογή των αντιπροσώπων στην Συνέλευση,
- vii. Την συνθήκη των Αθηνών της 28^{ης} Μαΐου 1979 και την προσαρτημένη σ' αυτήν πράξη προσχώρησης της Ελλάδας στην ΕΟΚ και ΕΚΑΕ (Απόφαση Συμβουλίου της 24^{ης} Μαΐου 1979 για προσχώρηση στην ΕΚΑΧ),
- viii. Την συνθήκη της Μαδρίτης της 12^{ης} Ιουλίου 1985 και την προσαρτημένη σ' αυτήν πράξη προσχώρησης της Ισπανίας και Πορτογαλίας στην ΕΟΚ και ΕΚΑΕ (Απόφαση του Συμβουλίου της 16^{ης} Νοεμβρίου 1985 για προσχώρησή τους στην ΕΚΑΧ),
- ix. Την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (που υπογράφηκε στο Λουξεμβούργο στις 17 Φεβρουαρίου 1986 και στη Χάγη στις 28 Φεβρουαρίου 1986), που τροποποιεί τις ιδρυτικές συνθήκες των Κοινοτήτων και συνιστά την Ευρωπαϊκή συνεργασία στο πεδίο της εξωτερικής πολιτικής (ισχύει από τις 1^{ης} Ιουλίου 1987).
- x. Την συνθήκη του Άμστερνταμ (που υπογράφηκε στις 2 Οκτωβρίου 1997 και τέθηκε σε ισχύ την 1^η Μαΐου 1999), που περιλαμβάνει μια σημαντική καινοτομία σε θεσμικό επίπεδο που είναι η ρήτρα ευελιξίας ή στενότερης συνεργασίας η οποία επιτρέπει την προώθηση δράσεων και τη θέσπιση κανόνων χωρίς τη συμμετοχή όλων των κρατών μελών, ενώ στο πεδίο της ΚΕΠΠΑ αποδυναμώνεται η αρχή της ομοφωνίας με την υιοθέτηση των αρχών της «εποικοδομητικής» αποχής και της εθελοντικής συμμετοχής σε στρατιωτικές δράσεις καθώς και την πρόβλεψη πλειοψηφικών αποφάσεων για την έγκριση κοινών θέσεων και δράσεων.
- xi. Την συνθήκη της Νίκαιας (που υπογράφηκε στις 27 Φεβρουαρίου 2001), που αποτελεί σημαντική εξέλιξη καθώς, μεταξύ άλλων, επιτρέπει στην ΕΕ να προχωρήσει στη διεύρυνσή της με 27 μέλη. Επίσης η νέα συνθήκη συμβάλλει στην ενίσχυση της

αποτελεσματικότητας των μηχανισμών λήψης αποφάσεων αλλά και στην ενδυνάμωση του δημοκρατικού χαρακτήρα της Ένωσης.²⁴

Οι συνθήκες του Παρισιού και της Ρώμης δεν δημιουργούν μόνο δικαιώματα και υποχρεώσεις μεταξύ των κρατών, αλλά γενικότερα «αποτελούν» ένα γεωγραφικό σύνολο που διαθέτει ίδια όργανα, αρμοδιότητες και εξουσίες, που αποβλέπουν στην πραγμάτωση του σκοπού των Κοινοτήτων. Χαράσσουν κατ' αυτόν τον τρόπο τους συνταγματικούς όρους – πλαίσια των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εντός των οποίων οφείλουν να ενεργούν τα κοινοτικά όργανα προς το συμφέρον της Κοινότητας, χάρη στις νομοθετικές και διοικητικές αρμοδιότητες τις οποίες διαθέτουν προς επίτευξη αυτού του στόχου. Ως δίκαιο το οποίο παράγεται άμεσα από τα κράτη μέλη οι διατάξεις αυτές αναφέρονται στον νομικό λόγο ως πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο. Έτσι, οι συνθήκες αποτελούν όπως και τα συντάγματα των επί μέρους κρατών, την νομική βάση της κοινοτικής δικαιοπραξίας. Υπ' αυτή τους την ιδιότητα έχουν μια υπεροχή έναντι των λοιπών πηγών του κοινοτικού δικαίου που διαφαίνεται από τις επιμέρους διατάξεις και διασφαλίζεται από τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων του Συμβουλίου και της Επιτροπής, που κάνει το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο.²⁵

B. Παράγωγο ή Δευτερογενές Κοινοτικό Δίκαιο

1. Δεσμευτικές πράξεις

Οι πηγές του δευτερογενούς ή παραγώγου κοινοτικού δικαίου είναι ο κανονισμός, η οδηγία και η προς κράτη μέλη απευθυνόμενη απόφαση. Οι πηγές αυτές δεν τελούν σε τυπική ιεράρχηση, αλλά διαφέρουν κατά περιοχή ισχύος και κατά περιεχόμενο.

i. Κανονισμοί

Ο κανονισμός²⁶ αποτελεί την κατά πολύ σπουδαιότερη πηγή δευτερογενούς κοινοτικού δικαίου. Είναι ο κατ' εξοχήν «νόμος» της Κοινότητας. Στην Συνθήκη της ΕΚΑΧ ο κανονισμός ονομάζεται απόφαση²⁷. Επειδή η «απόφαση» αυτή μπορεί να έχει χαρακτήρα τόσο κανονιστικής όσο και ατομικής πράξεως, η

²⁴ Κ. Α. Στεφάνου. Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Τόμος Α: Γενικά και θεσμικά χαρακτηριστικά μετά τη Νίκαια, 6^η έκδοση, Εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2002, σελ. 48 - 49.

²⁵ Θ. Χίου – Μανιατοπούλου. Εισαγωγή στο Γενικό Κοινοτικό Δίκαιο, Εκδ. Αναστασίου, Αθήνα 1992. Σελ. 43 - 46.

²⁶ Regulation, reglement, Verordnung.

²⁷ Άρθρο 14 παρ. 1 και 2 ΣυνθΕΚΑΧ.

Συνθήκη της ΕΚΑΧ, όταν αναφέρεται μόνο στην πρώτη λόγο για γενική απόφαση²⁸.

Κατά το άρθρο 189 παρ. 2 της Συνθήκης της ΕΟΚ, «ο κανονισμός έχει γενική ισχύ. Είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του και ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος μέλος»²⁹. Ο κανονισμός έχει λοιπόν τρία βασικά εννοιολογικά στοιχεία: γενική ισχύ, καθολική δεσμευτικότητα και άμεση ισχύ.

Η γενική ισχύς του κανονισμού έχει τριπλή έννοια. Σημαίνει, πρώτον, ότι ο κανονισμός έχει γενικό και αφηρημένο χαρακτήρα, δεν αφορά δηλαδή μόνο ορισμένα πρόσωπα ή συγκεκριμένες περιπτώσεις. Περιέχει κανόνες δικαίου, αντικειμενικό δίκαιο. Κατά το Δικαστήριο, κανονισμός είναι ένα μέτρο που είναι εφαρμόσιμο σε αντικειμενικώς ορισμένες καταστάσεις και παράγει έννομες συνέπειες για γενικώς και αφηρημένως καθορισμένες ομάδες προσώπων³⁰. Το γεγονός μόνο ότι τα πρόσωπα αυτά μπορούν, σε δεδομένο χρονικό σημείο, να καθορισθούν αριθμητικά ή και ονομαστικά δεν αίρει την ιδιότητα του μέτρου ως κανονισμού, εφόσον τούτο είναι εφαρμοστέο σύμφωνα με τον σκοπό του, βάσει των αντικειμενικών προϋποθέσεων, πραγματικού ή νομικού είδους, τις οποίες ορίζει το ίδιο το μέτρο³¹.

Η γενική ισχύς του κανονισμού σημαίνει, δεύτερον, ότι επεκτείνεται σε όλη την περιοχή των Κοινοτήτων. Ο κανονισμός έχει, δηλαδή, κατ' αρχήν την ίδια περιοχή ισχύος, όπως οι Συνθήκες. Έτσι, η επέκταση της αιγιαλίτιδος ζώνης ενός κράτους μέλους επεκτείνει αυτομάτως και αντιστοίχως την τυπική ισχύ των κανονισμών³². Κανονισμός που περιορίζει την ισχύ του σε ορισμένα μόνο κράτη μέλη ή ορισμένες περιοχές, ή δεν είναι «κανονισμός» ή είναι νομικά ελαττωματικός, αποτελεί δε θέμα ερμηνείας, αν είναι δυνατόν να θεωρηθεί ότι ισχύει σ' όλη την Κοινότητα και να παραμείνει μ' αυτόν τον τρόπο ισχυρός.

Η τρίτη σημασία της γενικής ισχύος του κανονισμού αφορά την σχέση του με τα εθνικά δίκαια των κρατών μελών: από την γενική του ισχύ σ' όλη την Κοινότητα προκύπτει κατά λογική ανάγκη ότι δεν μπορεί η εφαρμογή του να περιορισθεί ή παραμερισθεί σε ορισμένες περιοχές της Κοινότητας με κανόνες

²⁸ Π.χ. άρθρα 33 παρ. 2 ΣυνθΕΚΑΧ

²⁹ Αυτολεξεί το άρθρο 161 παρ. 2 ΣυνθΕΚΑΕ

³⁰ ΔΕΚ 101/76, Koninklijke Scholten Honig N. V., Συλλ. 1977 (807) πρβλ, ΔΕΚ 8/55, Federation Charboniere de Belgique, Συλλ. 175/56, 197 (233/224).

³¹ Το σύνολο των προϋποθέσεων αυτών αποτελούν το λεγόμενο «πραγματικό» (Tatbestand) του κανόνα δικαίου. ΔΕΚ 101/76, Koninklijke Scholten Honig N. V. Συλλ. 1977, 979 (808).

³² ΔΕΚ 61/77, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, Συλλ. 1978, 417 (447, 448).

δικαίου των κρατών μελών που επιβάλλουν π.χ. την υποχρεωτική χρήση μιας γλώσσας³³. Με άλλα λόγια, ο κανονισμός υπερισχύει οποιασδήποτε και οποτεδήποτε εκδιδόμενης διατάξεως εθνικού δικαίου.

Το δεύτερο εννοιολογικό στοιχείο του κανονισμού είναι η καθολική δεσμευτικότητα του. Ο κανονισμός είναι νομικώς τέλειος, αποτελεί μια *lex perfecta*³⁴. Η νομική δεσμευτικότητα σημαίνει ότι ο κανονισμός αποτελείται από γενικές και αφηρημένες νομικές επιταγές, που η τήρησή τους δεν αφήνεται στην διάκριση των θιγομένων, αλλά μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο νομικού καταναγκασμού, η δε ζημιογόνος παράβασή τους μπορεί να θεμελιώσει αξίωση αποζημιώσεως. Η καθολική νομική δεσμευτικότητα του κανονισμού αφορά τόσο τις επί μέρους διατάξεις του (όλες είναι δεσμευτικές³⁵, αν και όχι κατ' ανάγκην, άμεσα ισχύουσες) όσο και την ουσιαστική διάκριση μεταξύ σκοπού και μέσου: ο κανονισμός (εν αντιθέσει, όπως θα δούμε, προς την οδηγία) καθορίζει διαζευκτικά όχι μόνο τον επιτευκτέο σκοπό, αλλά και τα μέσα ή τις μεθόδους για την επίτευξή του. Η καθολική δεσμευτικότητα περιλαμβάνει και τον καταναγκαστό χαρακτήρα των κανονισμών καθώς και της κυρώσεως σε περίπτωση μη συμμορφώσεως. Ποινικές κυρώσεις δεν μπορούν όμως να επιβάλλουν οι Κοινότητες, η εξουσία αυτή έχει παραμείνει στα κράτη μέλη, που όμως διέπονται από την αρχή της μη διακρίσεως εις βάρος υπηκόων άλλων κρατών³⁶.

Η άμεση ισχύς αποτελεί το τρίτο εννοιολογικό στοιχείο του κανονισμού. Άμεση ισχύς σημαίνει ότι ο κανονισμός δεν δεσμεύει απλώς κράτη ή έστω μόνο τις (νομοθετικές, εκτελεστικές και δικαστικές) αρχές τους, οι οποίες πια έχουν την υποχρέωση (έστω και εναγώγιμη) να θεμελιώσουν για πρώτη φορά τα δικαιώματα ή τις υποχρεώσεις των ιδιωτών που προβλέπει ο κανονισμός, αλλά αντιθέτως ο κανονισμός θεμελιώνει άμεσα τις υποχρεώσεις ή τα δικαιώματα των ιδιωτών. Η έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους περιβάλλεται αντιστοίχως και οι ιδιώτες μπορούν να απαιτήσουν από άλλους ιδιώτες και από τις αρχές την

³³ ΔΕΚ 66/77, Maris, Συλλ. 1977, 2327 (2333)

³⁴ Όπου τυχόν σε κράτος μέλος γίνεται αναγκαία η έκδοση εκτελεστικών διατάξεων, η ερμηνεία του κανονισμού στην οποία αυτές στηρίζονται δεν είναι αυθεντική, γιατί ο εθνικός νομοθέτης δεν μπορεί να ερμηνεύσει αυθεντικά το κοινοτικό δίκαιο βλ. ΔΕΚ 94/77, Zerbone, Συλλ. 1978, 99 (116)

³⁵ Το κράτος μέλος δεν μπορεί να επιλέγει τις διατάξεις που εφαρμόζει: ΔΕΚ 128/78, Επιτροπή κατά του Ηνωμένου Βασιλείου (ταχογράφοι), ούτε να εγκρίνει εξαιρέσεις: ΔΕΚ 101/78, Cranaria.

³⁶ Άρθρο 7 ΣυνθΕΟΚ.

τήρηση του κανονισμού και να ζητήσουν ενδεχομένως έννομη προστασία από τα εθνικά τους δικαστήρια.

Η ιδιότητα μιας πράξεως ως κανονισμού δεν εξαρτάται από την ονομασία της. Σημασία έχει μόνο η συνδρομή των ανωτέρων εννοιολογικών στοιχείων. Ούτε μπορεί ο επίσημος χαρακτηρισμός μιας ατομικής πράξεως ως κανονισμού να ματαιώσει την δικαστική προστασία που χορηγούν οι Συνθήκες στον θιγόμενο ιδιώτη. Για τον λόγο αυτό η αίτηση ακυρώσεως που υποβάλλει ο ιδιώτης στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά πράξεως του Συμβουλίου ή της Επιτροπής είναι παραδεκτή, έστω και αν η πράξη αυτή που θα τον θίγει αμέσως και ατομικώς εξεδόθη ως κανονισμός³⁷.

Αρμόδια όργανα για την έκδοση κανονισμών είναι το Συμβούλιο και η Επιτροπή. Και τα δύο όμως όργανα μπορούν να εκδώσουν κανονισμούς, μόνον όπου έχουν την ειδική εξουσιοδότηση των Συνθηκών. Το άρθρο 189 ΣυνθΕΟΚ δεν αποτελεί εξουσιοδοτική διάταξη. Οι κατά πολύ περισσότερες εξουσιοδοτήσεις για έκδοση κανονισμού απευθύνονται στο Συμβούλιο. Ο κανονισμός πρέπει να αιτιολογείται³⁸, αν και η υποχρέωση αυτή δεν έχει την έκταση που παίρνει επί ατομικών πράξεων³⁹. Ο κανονισμός δημοσιεύεται στην Επίσημη Εφημερίδα της Κοινότητας και αρχίζει να ισχύει την ημέρα που ορίζει ή αλλιώς την εικοστή ημέρα μετά την δημοσίευσή του⁴⁰.

ii. Οδηγίες

Η οδηγία⁴¹ («σύσταση» κατά την ορολογία της Συνθήκης της ΕΚΑΧ⁴²) αποτελεί ιδιότυπη πηγή του κοινοτικού δικαίου. Κατά το άρθρο 189 παρ. 3 της Συνθήκης της ΕΟΚ, «η οδηγία δεσμεύει κάθε κράτος μέλος στο οποίο απευθύνεται, όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών». Από την διάταξη αυτή προκύπτει μια σειρά διαφορών μεταξύ κανονισμού και οδηγίας. Η οδηγία έχει, όπως και ο κανονισμός, γενικό και αφηρημένο

³⁷ Άρθρο 173 παρ. 2 ΣυνθΕΟΚ, άρθρο 146 παρ. 2 ΣυνθΕΚΑΕ.

³⁸ Άρθρο 190 ΣυνθΕΟΚ, 162 ΣυνθΕΚΑΕ πρβλ. άρθρο 15 παρ. 1 ΣυνθΕΚΑΧ.

³⁹ ΔΕΚ 5/67, Beus, Συλλ. 1968, 127 (144) βλ. ανωτέρω.

⁴⁰ Άρθρο 191 ΣυνθΕΟΚ, 163 ΣυνθΕΚΑΕ πρβλ. άρθρο 15 παρ. 3 ΣυνθΕΚΑΧ και την απόφαση 22/60 της 7.9.1960 (ΕΕ 1248/60). Βλ. επίσης ανωτέρω.

⁴¹ Directive, directive, Richtlinie.

⁴² Άρθρο 14 παρ. 1 και 3 ΣυνθΕΚΑΧ. Η «σύσταση» της ΣυνθΕΚΑΧ δεν πρέπει να συγχέεται με την νομικά μη δεσμευτική σύσταση των συνθηκών των ΕΟΚ και της ΕΚΑΕ.

χαρακτήρα, περιέχει δηλαδή κανόνες δικαίου, αντικειμενικό δίκαιο⁴³. Διαφέρει όμως από τον κανονισμό πρώτον όσον αφορά την περιοχή ισχύος. Δεν ισχύει κατ' ανάγκην σ' όλη την περιοχή των Κοινοτήτων, αλλά μπορεί να απευθύνεται σε ορισμένα μόνο κράτη μέλη, στα οποία και περιορίζεται η ισχύς της.

Η δεύτερη βασική διαφορά της οδηγίας προς τον κανονισμό αφορά την δεσμευτικότητά της. Ενώ κάθε μια διάταξή της είναι, όπως και στον κανονισμό, νομικά δεσμευτική, η δεσμευτικότητα αυτής περιορίζεται μόνο στον καθορισμό του επιδιωκόμενου αποτελέσματος⁴⁴, αφήνοντας την επιλογή του τύπου και των μέσων στις εθνικές αρχές. Ενώ, δηλαδή, καθορίζει π.χ. το καθεστώς κοινωνικής ασφαλίσεως που πρέπει να απολαμβάνουν οι εργαζόμενοι μισθωτοί, υπήκοοι άλλου κράτους μέλους, αφήνει στις εθνικές αρχές να καθορίσουν, αν το καθεστώς αυτό θα καθιερωθεί με νόμο, διάταγμα ή εσωτερική διοικητική (εγκύκλιο) διαταγή που θα επιφέρει αλλαγή της διοικητικής πρακτικής, καθώς και τις διάφορες τεχνικές μεθόδους και τα μέσα που οδηγούν στο αποτέλεσμα αυτό. Εκείνο το οποίο αποσκοπεί να εξασφαλίσει η οδηγία είναι ένα ορισμένο αποτέλεσμα και σ' αυτό περιορίζεται η νομική δεσμευτικότητα της.

Από τον ουσιαστικό αυτόν περιορισμό της δεσμευτικότητας της οδηγίας συνάγεται ότι η οδηγία απευθύνεται κατ' ανάγκη μόνο σε κράτη μέλη (και όχι απευθείας σε ιδιώτες), γιατί μόνο τα κράτη μέλη μπορούν να πραγματοποιήσουν το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, καθορίζοντας τον τύπο και τα μέσα. Οδηγίες λοιπόν απευθυνόμενες σε άτομα δεν είναι νοητές κατά τις Συνθήκες της ΕΟΚ και της ΕΚΑΕ (αν και είναι γνωστές στη Συνθήκη της ΕΚΑΧ)⁴⁵. Οι «οδηγίες» εξάλλου που κατά την Συνθήκη της ΕΟΚ απευθύνει το Συμβούλιο στην Επιτροπή⁴⁶ έχουν εσωκοινοτικό χαρακτήρα και είναι άσχετες προς τις οδηγίες του άρθρου 189 ΣυνθΕΟΚ.

Η δεσμευτικότητά του αποτελέσματος δεν σημαίνει μόνο ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να το μεταβάλλουν, αλλά και ότι οφείλουν να το πραγματοποιήσουν⁴⁷, και μάλιστα εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας⁴⁸. Η

⁴³ Η οδηγία (σύσταση) της Συνθήκης της ΕΚΑΧ μπορεί να αφορά και μian ατομική περίπτωση (πρβλ. άρθρο 15 παρ. 2)

⁴⁴ Του «στόχου» (Ziel) κατά το γερμανικό κείμενο.

⁴⁵ Βλ. άρθρο 15 ΣυνθΕΚΑΧ

⁴⁶ Άρθρο 111 αρ. 3 εδ. 3, άρθρο 113 παρ. 3 ΣυνθΕΟΚ

⁴⁷ Η υποχρέωση αυτή συνάγεται από κάθε μια οδηγία χωριστά, ώστε να μην είναι αναγκαία η σύνδεσή της με την γενική υποχρέωση του άρθρου 5 ΣυνθΕΟΚ.

⁴⁸ ΔΕΚ 52/75, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλ. 1976, 277 (284) ΔΕΚ 10/76, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλ. 1976 1359 (1365)

διακριτική τους ευχέρεια αφορά μόνο τον τρόπο της πραγματοποιήσεως, όχι και την πραγματοποίηση καθ' εαυτήν, δηλαδή το εάν θα πραγματοποιηθεί το αποτέλεσμα⁴⁹. Τα κράτη μέλη μάλιστα οφείλουν να εκλέξουν τους τύπους και τα μέσα εκείνα που είναι τα καταλληλότερα για την διασφάλιση της πρακτικής αποτελεσματικότητας (effet utile) της οδηγίας⁵⁰. Αν το κράτος μέλος παραλείψει να προβεί στην λήψη των κατάλληλων νομοθετικών ή διοικητικών μέτρων και, κατά συνέπεια, το αποτέλεσμα που ορίζει η οδηγία δεν πραγματοποιηθεί, το κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλεσθεί την δική του παράνομη παράλειψη για να αποκρούσει την αξίωση ιδιώτη να εφαρμοστεί το αποτέλεσμα που ορίζει η οδηγία.

Ενώ το κράτος μέλος οφείλει να λάβει τα νομοθετικά ή διοικητικά μέτρα που είναι απαραίτητα για την πραγματοποίηση του αποτελέσματος που ορίζει η οδηγία, το κοινοτικό όργανο, που οι συνθήκες εξουσιοδοτούν να εκδώσει την οδηγία, δεν είναι κατ' αρχήν υποχρεωμένο να την εκδώσει. Ακόμη λιγότερο υπάρχει αξίωση του ενδιαφερομένου ιδιώτη προς έκδοση οδηγίας. Η παράλειψη εκδόσεως της οδηγίας δεν μπορεί όμως να ματαιώσει την πραγματοποίηση σκοπού που ορίζουν απευθείας οι Συνθήκες, ούτε να οδηγήσει στην απαγόρευση της ασκήσεως μιας κοινοτικής ελευθερίας από τον ιδιώτη. Η μη έκδοση της οδηγίας σημαίνει μόνο ότι, αντί να καθορισθούν ενιαίως, με κοινοτικό νομοθέτημα, τα επιμέρους αποτελέσματα που πρέπει να επιδιωχθούν, αυτά επαφίενται στις εθνικές αρχές, που οφείλουν απλώς να εφαρμόσουν τις κατ' ανάγκην διάφορες εθνικές διατάξεις σύμφωνα με τους σκοπούς των σχετικών διατάξεων των συνθηκών.

Όπως για τον κανονισμό, έτσι και για την οδηγία η επίσημη ονομασία δεν έχει αποφασιστική σημασία. Η συνθήκη της ΕΟΚ προβλέπει μάλιστα «οδηγίες» του Συμβουλίου προς την Επιτροπή που δεν είναι «οδηγίες» κατά την έννοια του άρθρου 189 ΣυνθΕΟΚ. Σημασία έχει μόνο η συνδρομή των αντικειμενικών προϋποθέσεων της οδηγίας. Αρμόδια όργανα για την έκδοση οδηγιών είναι το Συμβούλιο και η Επιτροπή. Και εδώ απαιτείται ειδική εξουσιοδότηση στις Συνθήκες, το άρθρο 189 ΣυνθΕΟΚ δεν αποτελεί εξουσιοδοτική διάταξη. Όπως

⁴⁹ Κατά τούτο διαφέρει η οδηγία από τον νόμο – πλαίσιο του άρθρου 43 παρ. 4 και 5 του Συντάγματος, ο οποίος θεμελιώνει εξουσία, αλλά όχι και υποχρέωση της εκτελεστικής λειτουργίας να εκδώσει κανονιστικά διατάγματα.

⁵⁰ ΔΕΚ 48/75, Royer, Συλλ. 1976, 497 (498, 517, 519)

και σχετικά με τους κανονισμούς, έτσι και οι εξουσιοδοτήσεις για έκδοση οδηγιών απευθύνονται προπάντων στο Συμβούλιο.

Οι οδηγίες πρέπει να αιτιολογούνται. Δεν χρειάζεται να δημοσιεύονται, αλλά αρκεί να γνωστοποιούνται στα κράτη μέλη στα οποία απευθύνονται. Στην πράξη όμως δημοσιεύονται στην Επίσημη Εφημερίδα των Κοινοτήτων. Η ισχύς τους αρχίζει πάντως από την γνωστοποίηση και όχι τη δημοσίευση⁵¹.

Στην πράξη οι περισσότερες οδηγίες εκδίδονται στο πλαίσιο της προσεγγίσεως και εναρμονίσεως των δικαίων⁵², γιατί η περιορισμένη δεσμευτικότητα τους, ενώ εξασφαλίζει την εναρμόνιση, δεν επιβάλλει ομοιομορφία ή και ισοπέδωση, αλλά αντιθέτως επιτρέπει, στο πλαίσιο των κοινοτικών σκοπών, την ποικιλία των εθνικών νομικών και διοικητικών παραδόσεων.

Πολλές όμως από τις εκδιδόμενες οδηγίες είναι τόσο εκτενείς και λεπτομερείς, που ουσιαστικά δεν διαφέρουν πολύ από τους κανονισμούς. Αυτό είναι μερικές φορές αναπόφευκτο λόγω του αντικειμένου της οδηγίας όπως το καθορίζουν οι Συνθήκες. Πράγματι, όταν π.χ. το άρθρο 13 παρ. 2 ΣυνθΕΟΚ προβλέπει ότι η Επιτροπή ορίζει με οδηγίες την χρονολογική σειρά καταργήσεως των εισαγωγικών δασμών, δεν αφήνει κατά τούτο τίποτε πια στην διάκριση των κρατών μελών. Στην συρρίκνωση της διαφοράς μεταξύ οδηγιών και κανονισμών συντελεί επίσης και η νομολογία του Δικαστηρίου που, υπό ορισμένες προϋποθέσεις αναγνωρίζει και στις οδηγίες άμεση ισχύ. Η ουσιαστική εξίσωση κανονισμού οδηγίας έχει όμως ως συνέπεια την άμβλυνση και αποδυνάμωση μιας ιδιότυπης και εύκαμπτης νομικής πράξεως των κοινοτικών οργάνων. Υπάρχουν πάντως, από την άλλη πλευρά, περιοχές, όπως η τελωνειακή ένωση, όπου η συνηθισμένη ως τώρα έκδοση οδηγιών, αντί των από το αντικείμενο επιβαλλομένων κανονισμών, έχει βλάψει μάλλον παρά ωφελήσει την επιδιωκομένη ενιαία και ίση μεταχείριση⁵³.

iii. Αποφάσεις

Η απόφαση («ειδική απόφαση» κατά την ορολογία της Συνθήκης της ΕΚΑΧ) είναι ειδική και συγκεκριμένη. Δεν έχει επομένως κατ' αρχήν

⁵¹ Άρθρο 190, 191 ΣυνθΕΟΚ, άρθρα 162, 163 ΣυνθΕΚΑΕ πρβλ. άρθρο 15 παρ. 1 και 3 ΣυνθΕΚΑΧ και την απόφαση 22/60 της 7.9.1960 (Ε.Ε.Κ. 1248/60). Βλ. επίσης ανωτ.

⁵² Άρθρα 100 - 102 ΣυνθΕΟΚ

⁵³ Βλ. Bull, ΕΚ 6/1977, αρ. 1. 2. 4.

κανονιστικό χαρακτήρα και δεν αποτελεί πηγή του κοινοτικού δικαίου. Οι αποφάσεις όμως δεν απευθύνονται μόνο σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα (οπότε αντιστοιχούν σε ατομικές διοικητικές πράξεις), αλλά και σε κράτη μέλη (ένα ή περισσότερα). Στην τελευταία αυτή περίπτωση μπορούν να αφορούν την έκδοση, κατάργηση ή τροποποίηση κανόνων δικαίου σύμφωνα με υποχρέωση που επιβάλλει στα κράτη μέλη διάταξη συνθήκης ή οδηγίας που δεν είναι αυτομάτως εκτελεστή. Οι αποφάσεις μπορούν επίσης να εξαιρούν προσωρινά ένα κράτος μέλος από την υποχρέωση συμμορφώσεως προς επιταγή του κοινοτικού δικαίου.

Έτσι π.χ. η Επιτροπή εκδίδει αποφάσεις απευθυνόμενες προς κράτος μέλος στις οποίες του επιτρέπει να λάβει κατ' εξαίρεση μέτρα προστασίας στο πεδίο της κινήσεως κεφαλαίων, της τιμής συναλλάγματος, του ισοζυγίου πληρωμών ή των μονοπωλίων με εμπορικό χαρακτήρα⁵⁴. Επίσης, κατά την αρχική μεταβατική περίοδο η Επιτροπή μπορούσε να επιτρέψει την αναβολή της συμμορφώσεως προς τις σταδιακές υποχρεώσεις της Συνθήκης της ΕΟΚ⁵⁵.

Σ' όλες αυτές τις περιπτώσεις η απόφαση έχει κανονιστικό χαρακτήρα και αποτελεί επομένως πηγή δικαίου. Επίσης, αποφάσεις – κανόνες δικαίου μπορούν να αναπτύσσουν και άμεση ισχύ, να δημιουργούν δηλαδή δικαιώματα που μπορούν να επικαλεσθούν ιδιώτες και τα οποία οφείλουν να προστατεύουν τα εθνικά δικαστήρια.

Κατά το άρθρο 189 παρ. 4 της Συνθήκης της ΕΟΚ η «απόφαση είναι δεσμευτική ως προς όλα τα μέρη της για τους αποδέκτες που ορίζει»⁵⁶. Από την οδηγία διαφέρει επομένως η απόφαση ως προς την καθολική της δεσμευτικότητα (υπό την έννοια της δεσμευτικότητας όλων των μερών της). Από τον κανονισμό διακρίνεται η απόφαση γιατί δεν έχει κατ' ανάγκη γενική ισχύ (υπό την έννοια της ισχύος σε όλη την κοινοτική περιοχή), αλλά είναι δεσμευτική μόνο για τους αποδέκτες που ορίζει, στην περίπτωσή μας δηλαδή μόνο για τα κράτη στα οποία απευθύνεται. Για τα κράτη αυτά η απόφαση μπορεί να αναπτύξει άμεση ισχύ.

Αρμόδια όργανα για την έκδοση αποφάσεων είναι το Συμβούλιο και η Επιτροπή, στην πράξη όμως συνήθως η τελευταία. Όπως και για την έκδοση

⁵⁴ Άρθρα 73, 107, 108 παρ. 1, 2, 3 ΣυνθΕΟΚ

⁵⁵ Άρθρο 17 παρ. 4, άρθρο 25 παρ. 2 ΣυνθΕΟΚ

⁵⁶ Πρβλ. άρθρο 161 παρ. 4 ΣυνθΕΚΑΕ. Το άρθρο 14 παρ. 2 ΣυνθΕΚΑΧ περιορίζεται να ορίσει ότι «οι αποφάσεις δεσμεύουν ως προς όλα τα μέρη τους»

κανονισμού, έτσι και για την έκδοση αποφάσεων, απαιτείται ειδική εξουσιοδότηση, που όμως δεν είναι ανάγκη να περιέχεται στις Συνθήκες, αλλά μπορεί να προβλέπεται και σε κανονισμό. Η διάταξη του άρθρου 189 παρ. 4 ΣυνθΕΟΚ δεν αποτελεί εξουσιοδότηση.

Οι αποφάσεις, όπως και οι κανονισμοί του Συμβουλίου και της Επιτροπής πρέπει να αιτιολογούνται και να αναφέρουν τις προτάσεις ή γνώμες που απαιτούνται κατά την Συνθήκη. Γνωστοποιούνται στα κράτη μέλη στα οποία απευθύνονται και αρχίζουν να ισχύουν με την γνωστοποίηση αυτή⁵⁷. Στην πράξη δημοσιεύονται και στην Επίσημη Εφημερίδα των Κοινοτήτων.⁵⁸

2. Μη δεσμευτικές πράξεις

Η τελευταία αυτή κατηγορία νομικών πράξεων, που προβλέπεται ρητά στις κοινοτικές συνθήκες, παρέχει τη δυνατότητα στα κοινοτικά όργανα να εκφέρουν απόψεις προς τα κράτη μέλη και σε μερικές περιπτώσεις και προς τους πολίτες της Ένωσης κατά τρόπο μη δεσμευτικό, δηλαδή, χωρίς με αυτό να ιδρύουν δεσμευτικές υποχρεώσεις για τον αποδέκτη.

Στην συνθήκη της ΕΚ και στην συνθήκη της ΕΚΑΕ (Ευρατόμ) αυτές οι μη δεσμευτικές πράξεις δικαίως καλούνται συστάσεις ή γνώμες, ενώ στη συνθήκη της ΕΚΑΧ μόνο γνώμες. Ατυχώς, σε αντίθεση με τη σύσταση ΕΚ ή ΕΚΑΕ, η σύσταση στο πλαίσιο της ΕΚΑΧ υποδηλοί δεσμευτική νομοθετική πράξη και αντιστοιχεί συνεπώς στην οδηγία της ΕΚ και της Ευρατόμ. Ενώ με τις συστάσεις υποβάλλεται στους αποδέκτες μια ορισμένη συμπεριφορά, οι γνώμες εκδίδονται από τα κοινοτικά όργανα όταν πρόκειται να εκτιμηθεί μια κατάσταση ή ορισμένα συμβάντα στην Κοινότητα ή τα κράτη μέλη.

Με τις συστάσεις υποβάλλεται αλλά νομικά δεν επιβάλλεται στον αποδέκτη ορισμένη συμπεριφορά. Στις περιπτώσεις π.χ. που θέσπιση ή η τροποποίηση νομοθετικής, κανονιστικής ή διοικητικής διατάξεως ενδέχεται να προκαλέσει στρέβλωση των όρων ανταγωνισμού εντός της κοινής αγοράς, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μπορεί να συστήσει στο ενδιαφερόμενο κράτος τα κατάλληλα μέτρα για

⁵⁷ Άρθρα 190, 191 ΣυνθΕΟΚ, άρθρα 162, 163 ΣυνθΕΚΑΕ πρβλ. άρθρο 15 παρ. 1 και 2 ΣυνθΕΚΑΧ.

⁵⁸ Δαγτόγλου Π.Δ. «Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 1979, σελ. 117-126.

την αποφυγή της σχετικής στρεβλώσεως (άρθρο 97 παράγραφος 1 δεύτερη πρόταση της συνθήκης ΕΚ).

Αντίθετα, οι γνώμες εκδίδονται από τα κοινοτικά όργανα, όταν πρόκειται να εκτιμηθεί η παρούσα κατάσταση ή ορισμένα συμβάντα στην Κοινότητα ή τα κράτη μέλη. Οι γνώμες βοηθούν όμως εν μέρει και στην προετοιμασία μεταγενέστερων δεσμευτικών νομοθετικών πράξεων ή αποτελούν προϋπόθεση δίκης ενώπιον του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (άρθρα 226 και 227 της συνθήκης ΕΚ).

Η πραγματική σημασία των συστάσεων και των γνωμών είναι κυρίως πολιτική και ηθική. Θεσπίζοντας αυτούς τους τύπους πράξεων, οι συντάκτες των συνθηκών είχαν την προσδοκία ότι οι ενδιαφερόμενοι, λόγω του μεγάλου κύρους των κοινοτικών οργάνων, της ευρείας τους και σφαιρικής εποπτείας των πραγμάτων, η οποία υπερβαίνει τα εθνικά πλαίσια, θα ακολουθούσαν οικειοθελώς μια σύσταση ή θα έβγαζαν τα αναγκαία συμπεράσματα από την εκτίμηση ορισμένης κατάστασης. Πάντως, οι συστάσεις και οι γνώμες μπορούν επίσης να αναπτύξουν έμμεσα έννομα αποτελέσματα, όταν δημιουργούν τις προϋποθέσεις για μεταγενέστερες δεσμευτικές νομικές πράξεις ή όταν το κοινοτικό όργανο που τις εκδίδει αυτοδεσμεύεται, με αποτέλεσμα, υπό προϋποθέσεις, από τη συμπεριφορά του να παράγονται θεμιτές προσδοκίες άξιες προστασίας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

Η ΥΠΕΡΟΧΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

I. Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως δημιούργημα του δικαίου και ως κοινότητα δια του δικαίου

Παρά τις διαφορετικές εκδοχές υπό τις οποίες καθιερώνεται στα εθνικά νομικά συστήματα της Ευρώπης η αρχή του κράτους δικαίου περικλείει, κατ' ελάχιστο όριο, τις εξής επιμέρους αρχές: την υπεροχή του συνταγματικού χάρτη έναντι όλων των κρατικών πράξεων και, ιδίως, των πράξεων της νομοθετικής εξουσίας, που διασφαλίζεται με τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων την υποταγή της διοίκησης στον νόμο (αρχή της νομιμότητας) την κατοχύρωση των θεμελιωδών και δικαιωμάτων, χάρη στις δυνατότητες προσφυγής των ατόμων στη δικαιοσύνη και τον έλεγχο συνταγματικότητας και νομιμότητας των κρατικών πράξεων, τη διάκριση των εξουσιών.

Η «πατρότητα» της μεταφοράς της αρχής από τις εθνικές συνταγματικές τάξεις στο ουσιαστικό κοινοτικό Σύνταγμα δεν ανήκει στο ΔΕΚ, αλλά στον Walter Hallstein, για τον οποίο «η κοινότητα είναι μια έννομη τάξη». Στην πραγματικότητα, η αρχή του κράτους δικαίου είναι αναπόσπαστο μέρος της ίδιας της –«διά του δικαίου»–μεθόδου της ευρωπαϊκής ενοποίησης που ακολουθείται εδώ και μισόν αιώνα, πολύ περισσότερο αφού, όπως προσφυώς έχει γραφεί, στο μέτρο που η Κοινότητα δεν διαθέτει αστυνομία και στρατό για να επιβάλλει τις αποφάσεις της «το μόνο όπλο που διαθέτει είναι το δίκαιο το οποίο θεσπίζει». Πάντως, η καθιέρωση της αρχής της «Κοινότητας δικαίου» ευθέως συνάγεται –αν και όχι ως προς το περιεχόμενό της –από την ίδια τη Συνθήκη :το άρ.220 ΣΕΚ, ορίζοντας ότι «το Δικαστήριο εξασφαλίζει την τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή της παρούσας Συνθήκης»,δεν σημαίνει τίποτε διαφορετικό από την υπαγωγή, στο δίκαιο, της Κοινότητας και των θεσμών της.

Τα μέσα που χρησιμοποιήθηκαν δεν ήταν η βία ούτε η υποταγή, αλλά η ισχύς του δικαίου. Το δίκαιο πρέπει να επιτύχει ότι δεν μπόρεσαν να επιτύχουν αίμα και όπλα μέσα στους αιώνες. Γιατί μόνο η ενότητα που βασίζεται σε ελεύθερη απόφαση έχει προοπτική ύπαρξης, μια ενότητα που έχει ως υπόβαθρο θεμελιώδεις αξίες, όπως η ελευθερία και η ισότητα, και διαφυλάσσεται και πραγματοποιείται μέσω του

δικαίου. Σε αυτήν την αντίληψη βασίζονται οι ιδρυτικές συνθήκες που δημιούργησαν τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες και την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν είναι μόνο δημιούργημα του δικαίου, αλλά συγχρόνως επιδιώκει τους σκοπούς της μόνο με τα μέσα του δικαίου. Αποτελεί Κοινότητα η οποία στηρίζεται στο δίκαιο, Κοινότητα δια του δικαίου. Δεν είναι η δύναμη της εξουσίας που ρυθμίζει την οικονομική και κοινωνική συμβίωση των λαών των κρατών μελών, αλλά το δίκαιο της Κοινότητας.

Το κοινοτικό δίκαιο αποτελεί τη βάση του θεσμικού συστήματος. Καθορίζει τις διαδικασίες για τη λήψη αποφάσεων εκ μέρους των κοινοτικών οργάνων και ρυθμίζει τις μεταξύ τους σχέσεις. Με τους κανονισμούς, τις γενικές αποφάσεις της ΕΚΑΧ, τις οδηγίες, τις συστάσεις της ΕΚΑΧ και τις ατομικές αποφάσεις, το κοινοτικό δίκαιο παρέχει στα κοινοτικά όργανα δυνατότητες ενέργειας για την έκδοση νομοθετικών πράξεων με δεσμευτική ισχύ για τα κράτη μέλη και τους πολίτες τους. Έτσι και ο ιδιώτης γίνεται φορέας της κοινότητας. Η έννομη τάξη της επηρεάζει άμεσα την καθημερινή του ζωή σε αυξανόμενη έκταση. Του παραχωρεί δικαιώματα και του επιβάλλει υποχρεώσεις, ούτως ώστε ως πολίτης μιας χώρας και ως πρόσωπο που ανήκει στην Κοινότητα να υπόκειται σε έννομες τάξεις διαφόρων βαθμίδων, με τον τρόπο που είναι γνωστός από τα συντάγματα των ομοσπονδιακών κρατών. Όπως κάθε άλλη έννομη τάξη, η κοινοτική έννομη τάξη παρέχει ένα κλειστό σύστημα έννομης προστασίας για τις διαφορές περί το κοινοτικό δίκαιο και την επιβολή του. Το κοινοτικό δίκαιο καθορίζει επίσης τη σχέση μεταξύ της κοινότητας και των κρατών μελών. Τα κράτη μέλη πρέπει να λαμβάνουν όλα τα κατάλληλα μέτρα για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις συνθήκες ή από ενέργειες των κοινοτικών οργάνων. Σε αυτά εναπόκειται να διευκολύνουν τη δράση της Κοινότητας και να απέχουν από κάθε ενέργεια που θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των σκοπών της συνθήκης. Τα κράτη μέλη ευθύνονται έναντι των πολιτών της Ένωσης για κάθε ζημία η οποία προήλθε από παράβαση του κοινοτικού δικαίου.⁵⁹

⁵⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Το αλφάβητο του Κοινοτικού Δικαίου (πέμπτη έκδοση). Dr. Klaus – Dieter Borchardt. Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων Σεπτέμβριος 1999, Σελ. 57.

II. Η αυτονομία της κοινοτικής έννομης τάξης

Με την ίδρυση των Κοινοτήτων, τα κράτη μέλη περιόρισαν τη νομοθετική κυριαρχία τους και δημιούργησαν ένα αυτοτελές σύστημα κανόνων δικαίου, που είναι υποχρεωτική γι' αυτά τα ίδια και για τους πολίτες τους και πρέπει να εφαρμόζονται από τα δικαστήριά τους. Στις διαπιστώσεις αυτές προέβη το ΔΕΚ στη γνωστή απόφασή του 1964, «Costa/ENEL». Στη συγκεκριμένη υπόθεση ο κ. Costa προσέβαλε την κρατικοποίηση της παραγωγής και διανομής ηλεκτρικής ενέργειας στην Ιταλία και τη συνδεόμενη με αυτή μεταβίβαση των εγκαταστάσεων των εταιρειών ηλεκτρισμού στην επιχείρηση ENEL.

Η αυτονομία της κοινοτικής έννομης τάξης είναι θεμελιώδης για την ύπαρξη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, επειδή είναι αυτή που εμποδίζει την υπονόμευση του κοινοτικού δικαίου από το εθνικό δίκαιο και εξασφαλίζει την ενιαία εφαρμογή του σε όλα τα κράτη μέλη. Κατ' αυτόν τον τρόπο, χάρη στην αυτονομία της κοινοτικής έννομης τάξης, οι έννοιες του κοινοτικού δικαίου καθορίζονται κατ' αρχήν σε συνάρτηση με τις ανάγκες της κοινοτικής έννομης τάξης και τους στόχους της Κοινότητας.

Αυτός ο προσδιορισμός των εννοιών ειδικά για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα είναι απαραίτητος, δεδομένου ότι τα δικαιώματα που καθιερώνονται από την κοινοτική έννομη τάξη θα ετίθεντο σε αμφισβήτηση εάν κάθε κράτος μέλος μπορούσε τελικά να αποφασίζει, προσδιορίζοντας μόνο του το περιεχόμενο των εννοιών, σχετικά με το πεδίο εφαρμογής των ελευθεριών που κατοχυρώνονται από την Κοινότητα. Ως παράδειγμα μπορεί να χρησιμοποιηθεί η έννοια του «εργαζομένου», η οποία καθορίζει την έκταση εφαρμογής του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας. Η έννοια του εργαζομένου, με το περιεχόμενό της που της δίνει το κοινοτικό δίκαιο, μπορεί να είναι σαφώς διαφορετική από εκείνη που χρησιμοποιείται και είναι γνωστή στις εθνικές έννομες τάξεις. Εξάλλου οι κοινοτικές πράξεις κρίνονται αποκλειστικά βάσει του ίδιου του κοινοτικού δικαίου, όχι βάσει της εθνικής νομοθεσίας ή του εθνικού συντάγματος.

Δεδομένης αυτής της αυτονομίας της κοινοτικής έννομης τάξης, πώς μπορεί να περιγραφεί η σχέση του κοινοτικού δικαίου με το εθνικό δίκαιο;

Ακόμη και αν το κοινοτικό δίκαιο αποτελεί αυτοτελή έννομη τάξη απέναντι στις έννομες τάξεις των κρατών μελών, δεν πρέπει να φανταστούμε ότι η κοινοτική έννομη τάξη και οι έννομες τάξεις των κρατών μελών βρίσκονται η μία πάνω στην

άλλη σαν στρώματα πετρωμάτων. Μια τόσο άκαμπτη οριοθέτηση των έννομων αυτών τάξεων δεν συμβιβάζεται με το γεγονός ότι αυτές αφορούν τους ίδιους ανθρώπους, που είναι ταυτόχρονα και πολίτες κράτους μέλους και πολίτες της Ένωσης. Εξάλλου, ένας τέτοιος τρόπος θεώρησης δεν λαμβάνει υπόψη του ότι το κοινοτικό δίκαιο μπορεί να γίνει ζωντανό δίκαιο μόνο εφόσον ενταχθεί στις έννομες τάξεις των κρατών μελών. Στην πραγματικότητα η κοινοτική έννομη τάξη και οι εθνικές έννομες τάξεις είναι αλληλένδετες και βρίσκονται σε αμοιβαία εξάρτηση.⁶⁰

III. Η συνύπαρξη του κοινοτικού και του εθνικού δικαίου

Αυτή η πτυχή της σύνδεσης του κοινοτικού δικαίου με το εθνικό δίκαιο περιλαμβάνει τις σχέσεις εκείνες, στις οποίες το κοινοτικό δίκαιο και το εθνικό δίκαιο αλληλοσυμπληρώνονται. Το άρθρο 10 της συνθήκης ΕΚ περιγράφει πολύ παραστατικά αυτές τις σχέσεις: «Τα κράτη μέλη λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποσχέσεων που απορρέουν από την παρούσα συνθήκη ή προκύπτουν από πράξεις των οργάνων της Κοινότητας. Διευκολύνουν την Κοινότητα στην εκτέλεση της αποστολής της. Απέχουν από κάθε μέτρο που δύναται να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των σκοπών της παρούσας συνθήκης.»

Αυτή η γενική αρχή διατυπώθηκε επειδή η κοινοτική έννομη τάξη από μόνη της δεν είναι σε θέση να πραγματοποιήσει τους σκοπούς που επιδιώκονται με την δημιουργία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Αντίθετα από τις εθνικές έννομες τάξεις, η κοινοτική έννομη τάξη δεν αποτελεί κλειστό σύστημα, αλλά έχει ανάγκη από τα θεμέλια των εθνικών έννομων τάξεων, προκειμένου να εφαρμοσθεί. Όλα τα όργανα των κρατών μελών – νομοθετική εξουσία, κυβέρνηση (συμπεριλαμβανόμενης και της διοίκησης), δικαστήρια – πρέπει, ως εκ τούτου, να συνειδητοποιήσουν ότι η κοινοτική έννομη τάξη δεν τους είναι «εξωτερική» ή «ξένη», αλλά ότι τα κράτη μέλη και τα κοινοτικά όργανα αποτελούν ένα αδιάσπαστο και αλληλέγγυο σύνολο για την πραγματοποίηση των κοινών σκοπών. Ως εκ τούτου, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα δεν αποτελεί απλά Κοινότητα συμφερόντων, αλλά προπαντός Κοινότητα αλληλεγγύης. Κατά συνέπεια, οι κοινοτικές συνθήκες και οι διατάξεις δικαίου που έχουν εκδοθεί

⁶⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Το αλφάβητο του Κοινοτικού Δικαίου (πέμπτη έκδοση). Dr. Klaus – Dieter Borchardt. Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων Σεπτέμβριος 1999. Σελ. 94.

από τα κοινοτικά όργανα σε εκτέλεση των συνθηκών, πρέπει όχι μόνο να τηρούνται από τις αρχές των κρατών μελών, αλλά και να εκτελούνται και να τους δίνεται ζωή. Αυτή η συνεργασία του κοινοτικού δικαίου και του εθνικού δικαίου είναι τόσο πολύπλευρη, ώστε χρειάζονται μερικά σημαντικά παραδείγματα για να διευκρινισθεί: Έκφραση της στενής σχέσης και αλληλοσυμπλήρωσης της κοινοτικής έννομης τάξης μέσω των εθνικών έννομων τάξεων και αντιστρόφως αποτελεί πρωτίστως το *σύστημα της οδηγίας*. Ενώ η οδηγία καθεαυτή καθορίζει μόνον το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα κατά τρόπο δεσμευτικό για τα κράτη μέλη, η επιλογή του τύπου και των μέσων πραγματοποίησης αυτού του αποτελέσματος επαφίεται στην αρμοδιότητα των ημεδαπών κρατικών αρχών, δηλαδή του εθνικού δικαίου. Στον τομέα της απονομής του δικαίου έχουν διαμορφωθεί στενοί δεσμοί μέσω της διαδικασίας εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως σύμφωνα με το άρθρο 234 της συνθήκης ΕΚ. σύμφωνα με αυτή την διαδικασία, τα εθνικά δικαστήρια μπορούν (οφείλουν) να υποβάλουν στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο προδικαστικά ερωτήματα, τα οποία αφορούν το κύρος και την ερμηνεία των πράξεων του κοινοτικού δικαίου και έχουν ουσιώδη επιρροή στην έκβαση των δικών που εκκρεμούν ενώπιόν τους.

Η διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως καταδεικνύει δύο πράγματα: ότι, αφενός, τα δικαστήρια των κρατών μελών οφείλουν επίσης να συμμορφώνονται προς το κοινοτικό δίκαιο και να το εφαρμόζουν και ότι, αφετέρου, η ερμηνεία και η απόφαση περί του κύρους του κοινοτικού δικαίου εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα του ΔΕΚ.

Τέλος, η αλληλεξάρτηση της κοινοτικής έννομης τάξης και εθνικών έννομων τάξεων φαίνεται και κατά την πλήρωση κενών στην κοινοτική έννομη τάξη. Αυτό συμβαίνει, π.χ. όταν το κοινοτικό δίκαιο παραπέμπει σε ισχύουσες ρυθμίσεις των έννομων τάξεων των κρατών μελών για την πλήρωση των δικών του κανόνων. Συνεπώς, η τύχη ενός κοινοτικού κανόνα δικαίου εξαρτάται, από ένα ορισμένο σημείο και πέρα, από τους εθνικούς κανόνες. Τούτο συμβαίνει, κατά γενική αρχή, για την εκτέλεση των κοινοτικών διατάξεων, εφόσον το κοινοτικό δίκαιο δεν περιλαμβάνει δικούς του κανόνες σχετικά με την εκτέλεση. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις, οι εθνικές αρχές εκτελούν τους κοινοτικούς κανόνες σύμφωνα με τις διατάξεις του εθνικού δικαίου. Φυσικά, αυτή η γενική αρχή εφαρμόζεται μόνον στο μέτρο που δεν τίθενται σε κίνδυνο τα αποτελέσματα της κοινοτικής ρύθμισης και, ταυτόχρονα, λαμβάνοντας υπόψη οι απαιτήσεις ενιαίας εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, επειδή πρέπει οπωσδήποτε να αποφεύγεται το ενδεχόμενο να

αντιμετωπίζονται οι οικονομικοί φορείς με κριτήρια διαφορετικά και, κατά συνέπεια άδικα.⁶¹

IV. Η σύγκρουση μεταξύ του κοινοτικού και του εθνικού δικαίου

Η σχέση μεταξύ κοινοτικού δικαίου και εθνικού δικαίου χαρακτηρίζεται όμως και από το γεγονός ότι η κοινοτική έννομη τάξη και η εθνική έννομη τάξη διάκεινται ορισμένες φορές «εχθρικά» η μία απέναντι στην άλλη. Στην περίπτωση αυτή γίνεται λόγος για σύγκρουση ανάμεσα στο κοινοτικό και στο εθνικό δίκαιο. Μια τέτοια κατάσταση εμφανίζεται πάντοτε όταν διάταξη του κοινοτικού δικαίου θεμελιώνει άμεσα δικαιώματα και υποχρεώσεις για τους κοινοτικούς πολίτες και ευρίσκεται σε αντίθεση ως προς το περιεχόμενο με κανόνα του εθνικού δικαίου. Πίσω από αυτήν την φαινομενικά τόσο απλή τοποθέτηση του προβλήματος κρύβονται δύο θεμελιώδη ερωτήματα σχετικά με τη δομή της ΕΚ, η απάντηση στα οποία έμελλε να γίνει η λυθία λίθος για την ύπαρξη της κοινοτικής έννομης τάξης: η άμεση εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου και η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι αντίθετων εθνικών διατάξεων.

A. Η άμεση εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου

Η άμεση εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου έχει την έννοια ότι το κοινοτικό δίκαιο παρέχει δικαιώματα και επιβάλλει υποχρεώσεις άμεσα όχι μόνο στα κοινοτικά όργανα και τα κράτη μέλη, αλλά και στους πολίτες της Κοινότητας.

Ένα από τα σημαντικότερα επιτεύγματα του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου είναι ότι επέβαλε την άμεση εφαρμογή των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου παρά την αρχική αντίδραση ορισμένων κρατών μελών και έτσι εξασφάλισε την ύπαρξη της κοινοτικής έννομης τάξης. Αφετηρία αυτής της νομολογίας υπήρξε μια υπόθεση, της ολλανδικής επιχείρησης μεταφορών «Van Gend & Loos», η οποία προσέβαλε ενώπιον ολλανδικού δικαστηρίου την αύξηση των ολλανδικών δασμών για την εισαγωγή ενός χημικού προϊόντος από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας. Τελικά η έκβαση της δίκης εξαρτιόταν από την απάντηση στο ερώτημα

⁶¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Το αλφάβητο του Κοινοτικού Δικαίου (πέμπτη έκδοση). Dr. Klaus – Dieter Borchardt. Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων Σεπτέμβριος 1999. Σελ. 95 - 97.

εάν και ο ιδιώτης, προσφεύγοντας κατά της αύξησης των δασμών, μπορούσε να επικαλεσθεί το τότε ισχύον άρθρο 12 της συνθήκης ΕΟΚ (σημερινό άρθρο 25 της συνθήκης ΕΚ), το οποίο ρητά απαγορεύει στα κράτη μέλη την θέσπιση νέων και την αύξηση υφιστάμενων δασμών στην κοινή αγορά. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, παρά την αντίθετη άποψη πολλών κυβερνήσεων και του γενικού εισαγγελέα του, αποφάνθηκε ότι, λόγω της φύσεως και των σκοπών της Κοινότητας, οι διατάξεις του κοινοτικού δικαίου έχουν κατ' αρχήν άμεση εφαρμογή. Στις αιτιολογίες της αποφάσεως το ΔΕΚ αναφέρει ότι: «η Κοινότητα αποτελεί μια έννομη τάξη ..., μια έννομη τάξη της οποίας υποκείμενα δικαίου δεν είναι μόνον τα κράτη μέλη, αλλά και οι ιδιώτες. Το κοινοτικό δίκαιο, το οποίο είναι ανεξάρτητο από τη νομοθεσία των κρατών μελών, πρέπει ως εκ τούτου να παρέχει δικαιώματα στους ιδιώτες, το ίδιο όπως τους επιβάλλει και υποχρεώσεις. Τέτοια δικαιώματα δεν γεννώνται μόνον όταν το ορίζει ρητώς η συνθήκη, αλλά και στο πλαίσιο σαφών υποχρεώσεων τις οποίες επιβάλλει η συνθήκη στους ιδιώτες όπως επίσης στα κράτη μέλη και στα όργανα της Κοινότητας.»

Ωστόσο αυτή η απόφαση αφήνει αναπάντητο το ερώτημα ποιες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου έχουν άμεση εφαρμογή. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο ασχολήθηκε με το ερώτημα αρχικά σε σχέση με τις διατάξεις του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου και δέχθηκε ότι μπορούν να έχουν άμεση εφαρμογή στον ιδιώτη οι κανόνες δικαίου των ιδρυτικών συνθηκών, οι οποίοι α) διατυπώνονται ανεπιφύλακτα, β) είναι κάθε αυτοί πλήρεις και νομικώς άρτιοι και, επομένως, γ) προκειμένου να εκτελεστούν ή να παραγάγουν αποτελέσματα, δεν χρειάζονται περαιτέρω ενέργειες των κρατών μελών ή των κοινοτικών οργάνων.

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο δέχθηκε ότι το τότε ισχύον άρθρο 12 της συνθήκης ΕΟΚ πληρούσε αυτές τις προϋποθέσεις και ότι, επομένως, η επιχείρηση Van Gend & Loos μπορούσε να επικαλεσθεί δικαιώματα από αυτήν τη διάταξη, τα οποία το ολλανδικό δικαστήριο όφειλε να προασπίσει. Κατά συνέπεια, ακυρώθηκε η αύξηση των δασμών η οποία ήταν αντίθετη προς τις συνθήκες. Εφαρμόζοντας αυτήν την νομολογία, το ΔΕΚ δέχθηκε στην συνέχεια ότι μπορούν να έχουν άμεση εφαρμογή και άλλες διατάξεις των συνθηκών, κατά πολύ σημαντικότερες για τον πολίτη από το τότε άρθρο 12 της συνθήκης ΕΟΚ. Αξίζουν ιδιαίτερης μνείας οι δικαστικές αποφάσεις, οι οποίες αφορούν την άμεση εφαρμογή των διατάξεων για την ελεύθερη κυκλοφορία (άρθρο 39 της συνθήκης ΕΚ), το δικαίωμα εγκατάστασης (άρθρο 43 της συνθήκης ΕΚ) και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών (άρθρο 49 της συνθήκης ΕΚ).

Όσον αφορά τις εγγυήσεις της ελεύθερης κυκλοφορίας, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο δέχθηκε τη δυνατότητα άμεσης εφαρμογής στην απόφασή του για την υπόθεση «van Duyn». Τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης αυτής είναι τα εξής: τον Μάιο του 1973 δεν δόθηκε στην Ολλανδή van Duyn άδεια εισόδου στο Ηνωμένο Βασίλειο, επειδή ήθελε να εργασθεί ως γραμματέας στην «Church of Scientology», σχολή στην οποία το βρετανικό Υπουργείο Εσωτερικών θεωρούσε «κοινωνικά επικίνδυνη». Επικαλούμενη τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων η δεσποινίς van Duyn προσέφυγε ενώπιον του High Court. Ζήτησε από το High Court να αναγνωρίσει ότι έχει δικαίωμα να διαμένει στο Ηνωμένο Βασίλειο για την άσκηση μισθωτής δραστηριότητας και ότι δικαιούται άδειας εισόδου στο Ηνωμένο Βασίλειο.

Απαντώντας στο ερώτημα που του υπέβαλε το High Court το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι το άρθρο 39 της συνθήκης ΕΚ μπορεί να έχει άμεση εφαρμογή και, επομένως, παρέχει σε ιδιώτες δικαίωμα το οποίο μπορούν να επικαλεσθούν ενώπιον των δικαστηρίων ενός κράτους μέλους.

Το ζήτημα της άμεσης εφαρμογής των διατάξεων για το δικαίωμα εγκατάστασης τέθηκε στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο από το βελγικό Conseil d'Etat (Συμβούλιο Επικρατείας). Το δικαστήριο του Βελγίου έπρεπε να αποφανθεί σχετικά με προσφυγή του ολλανδικού δικηγόρου J. Reyners στην οποία αυτός επικαλούνταν τα δικαιώματά του βάσει του άρθρου 43 της συνθήκης ΕΚ. Ο κ. Reyners αναγκάστηκε να ασκήσει προσφυγή επειδή του είχαν αρνηθεί το διορισμό του ως δικηγόρου στο Βέλγιο, επειδή ήταν αλλοδαπός, παρόλο που είχε υποβληθεί επιτυχώς στις απαιτούμενες εξετάσεις στο Βέλγιο. Στην απόφασή του, της 21^{ης} Ιουλίου 1974, το ΔΕΚ αποφάνθηκε ότι δεν μπορεί να διατηρηθεί πλέον η άνιση μεταχείριση ημεδαπών και αλλοδαπών ως προς την εγκατάσταση, επειδή το άρθρο 43 της συνθήκης ΕΚ έχει άμεση εφαρμογή μετά την εκπνοή της μεταβατικής περιόδου και παρέχει στους κοινοτικούς πολίτες το δικαίωμα να αναλαμβάνουν και να ασκούν επαγγελματική δραστηριότητα σε άλλο κράτος μέλος, όπως και οι ημεδαποί. Βάσει αυτής της απόφασης, ο κ. Reyners έπρεπε να γίνει δεκτός ως δικηγόρος στο Βέλγιο.

Η υπόθεση «Van Binsbergen» έδωσε στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο την ευκαιρία να βεβαιώσει ρητά την δυνατότητα άμεσης εφαρμογής και των διατάξεων για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Κατά την διαδικασία αυτή τέθηκε, μεταξύ άλλων, το ερώτημα εάν ολλανδική διάταξη δικαίου, σύμφωνα με την οποία ενώπιον εφετείου μπορούν να παρίστανται ως πληρεξούσιοι μόνον πρόσωπα εγκατεστημένα στις Κάτω

Χώρες, συμβιβάζεται με τις κοινοτικές διατάξεις περί ελεύθερης παροχής υπηρεσιών. Το Δικαστήριο απάντησε αρνητικά στο ερώτημα με την αιτιολογία ότι όλοι οι περιορισμοί στους οποίους υποβάλλεται ένας κοινοτικός πολίτης λόγω ιθαγένειας ή διαμονής προσκρούουν στο άρθρο 49 της συνθήκης ΕΚ και, ως εκ τούτου, είναι άκυροι.

Τέλος, μεγάλης πρακτικής σημασίας είναι η αναγνώριση της δυνατότητας άμεσης εφαρμογής των διατάξεων για την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων (άρθρο 28 της συνθήκης ΕΚ), της γενικής αρχής της ισότητας της αμοιβής μεταξύ ανδρών και γυναικών (άρθρο 141 της συνθήκης ΕΚ), της γενικής απαγόρευσης των διακρίσεων (άρθρο 12 της συνθήκης ΕΚ), και του ελεύθερου ανταγωνισμού (άρθρο 81 της συνθήκης ΕΚ). Στο χώρο του παραγώγου δικαίου το ζήτημα της άμεσης εφαρμογής τίθεται μόνον ως προς τις οδηγίες (συστάσεις ΕΚΑΧ) και ως προς τις αποφάσεις που απευθύνονται προς τα κράτη μέλη, επειδή η άμεση εφαρμογή των κανονισμών (γενικών αποφάσεων ΕΚΑΧ) και των αποφάσεων που απευθύνονται προς τους ιδιώτες (των ατομικών αποφάσεων ΕΚΑΧ) απορρέει ήδη ευθέως από τις κοινοτικές συνθήκες (άρθρο 249 παράγραφοι 2 και 4 της συνθήκης ΕΚ, άρθρο 14 της συνθήκης ΕΚΑΧ). Από το έτος 1970 και μετά, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο έχει επεκτείνει τις γενικές αρχές που διέπουν το άμεσο αποτέλεσμα του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου και σε διατάξεις οδηγιών και αποφάσεων που απευθύνονται στα κράτη μέλη.

Το άμεσο αποτέλεσμα του κοινοτικού δικαίου με την μορφή που δημιούργησε και ανέπτυξε το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο δεν θα τονισθεί ποτέ αρκετά, σε ό,τι αφορά την πρακτική του σημασία: βελτώνει τη νομική θέση του ιδιώτη, μεταπλάσσοντας τις ελευθερίες της κοινής αγοράς σε δικαιώματα, τα οποία αυτός μπορεί να επικαλεσθεί ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Έτσι, η άμεση εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου γίνεται, ταυτόχρονα, ένας από τους πυλώνες της κοινοτικής έννομης τάξης.⁶²

B. Η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου

Η άμεση εφαρμογή μιας διάταξης του κοινοτικού δικαίου οδηγεί σε ένα δεύτερο, εξίσου θεμελιώδες, ερώτημα: *Τι συμβαίνει εάν μια κοινοτική διάταξη ιδρύει*

⁶² Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Το αλφάβητο του Κοινοτικού Δικαίου (πέμπτη έκδοση). Dr. Klaus – Dieter Borchardt. Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων Σεπτέμβριος 1999. Σελ. 98 - 99.

άμεσα δικαιώματα και υποχρεώσεις για τους πολίτες της Κοινότητας, ενώ ως προς το περιεχόμενό της έρχεται σε αντίθεση με κανόνα του εθνικού δικαίου;

Μια τέτοια σύγκρουση μεταξύ κοινοτικού και εθνικού δικαίου μπορεί να αρθεί μόνον εάν κάποιο από τα δύο υπερισχύσει. Το γραπτό κοινοτικό δίκαιο δεν περιέχει ως προς αυτό ρητή ρύθμιση. Σε καμία από τις κοινοτικές συνθήκες δεν υπάρχει π.χ. διάταξη που να προβλέπει ότι το κοινοτικό δίκαιο υπερισχύει του εθνικού δικαίου ή το αντίθετο. Εντούτοις, η σύγκρουση μπορεί να αρθεί μόνον εάν αναγνωριστεί στο κοινοτικό δίκαιο υπέρτερη ισχύς έναντι του εθνικού δικαίου με αποτέλεσμα όλες οι εθνικές διατάξεις, οι οποίες είναι αντίθετες σε διάταξη του κοινοτικού δικαίου, να καθίστανται ανεφάρμοστες και να υποκαθίστανται από τις αντίστοιχες κοινοτικές διατάξεις. *Διότι τι θα απέμενε από την κοινοτική έννομη τάξη, εάν οι κοινοτικοί κανόνες δικαίου ήταν υποδεέστεροι από τους εθνικούς; Σχεδόν τίποτα!*

Οι διατάξεις του κοινοτικού δικαίου θα μπορούσαν να καταργηθούν κατά βούληση με οποιονδήποτε εθνικό νόμο. Δεν θα μπορούσε πλέον να γίνει λόγος για ενιαία και ομοιόμορφη ισχύ του κοινοτικού δικαίου σε όλα τα κράτη μέλη. Επίσης θα ήταν αδύνατο στην ΕΚ να εκπληρώσει τα καθήκοντα που της ανέθεσαν τα κράτη μέλη. Η ικανότητα λειτουργίας της κοινότητας θα ετίθετο υπό αίρεση και η οικοδόμηση μιας ενωμένης Ευρώπης, η οποία συνδέθηκε με μεγάλες ελπίδες, θα κινδύνευε.

Στη σχέση διεθνούς δικαίου και εθνικού δικαίου δεν ανακύπτει παρόμοιο πρόβλημα: επειδή το διεθνές δίκαιο μόνον δια και από της πράξεως ενσωματώσεως ή μετατροπής του καθίσταται μέρος των έννομων τάξεων των κρατών, το ζήτημα της υπεροχής επιλύεται αποκλειστικά και μόνον βάσει των κανόνων του εθνικού δικαίου. Ανάλογα με την τυπική ισχύ, την οποία του αναγνωρίζει το δίκαιο του κράτους στο πλαίσιο της εθνικής έννομης τάξης, το διεθνές δίκαιο μπορεί να υπερισχύει του συντάγματος ή να είναι υποδιέστερο του συντάγματος, αλλά να υπερισχύει του απλού νόμου ή, ακόμη, να είναι τυπικώς ισοδύναμο με τον απλό νόμο. Η σχέση των εθνικών κανόνων δικαίου και των τυπικώς ισοδύναμων κανόνων του διεθνούς δικαίου, οι οποίοι έχουν ενσωματωθεί ή μετατραπεί, διέπεται από την αρχή της υπεροχής του νεώτερου κανόνα επί του χρονικά πρότερου, αντίθετου κανόνα («lex posterior derogat legi priori»). Ωστόσο, οι αρχές αυτές του εθνικού δικαίου για τη σύγκρουση των κανόνων δεν μπορούν να εφαρμοστούν, επειδή το κοινοτικό δίκαιο δεν αποτελεί μέρος των εθνικών εννόμων τάξεων. Γι' αυτό το λόγο οποιαδήποτε σύγκρουση μεταξύ κοινοτικών και εθνικών διατάξεων μπορεί να επιλυθεί μόνον

βάσει της κοινοτικής έννομης τάξης. Και πάλι το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, έχοντας συνείδηση αυτών των συνεπειών, επέβαλε, παρά την αντίσταση μερικών κρατών μελών, την αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου, η οποία είναι αναγκαία για την ύπαρξη της κοινοτικής έννομης τάξης. Με την αρχή αυτή το ΔΕΚ δημιούργησε για την κοινοτική έννομη τάξη, μαζί με την άμεση εφαρμογή, τον δεύτερο πυλώνα που της επέτρεψε τελικά να γίνει ένα σταθερό οικοδόμημα. Στην απόφασή του για την ήδη προαναφερθείσα υπόθεση «Costa/ENEL» το ΔΕΚ προβαίνει σε δύο διαπιστώσεις που είναι σημαντικές για τη σχέση του κοινοτικού δικαίου προς το εθνικό δίκαιο:

1. Η μεταβίβαση κυριαρχικών δικαιωμάτων από τα κράτη προς την Κοινότητα, την οποία αυτά δημιούργησαν, έχει οριστικό χαρακτήρα και δεν μπορεί να ανακληθεί με μεταγενέστερες μονομερείς πράξεις, ασυμβίβαστες με την έννοια της Κοινότητας.
2. Κατά γενική αρχή της συνθήκης, κανένα κράτος μέλος δεν μπορεί να θίξει την ιδιαιτερότητα του κοινοτικού δικαίου να ισχύει πλήρως και ενιαία σε ολόκληρη την επικράτεια της Κοινότητας.

Από όλα αυτά συνάγεται ότι: το κοινοτικό δίκαιο το οποίο θεσπίσθηκε βάσει των εξουσιών που παρέχουν οι συνθήκες, υπερισχύει των αντίθετων εθνικών διατάξεων, προγενέστερων αλλά και μεταγενέστερων, έναντι των τελευταίων αναπτύσσει ανασχετικό αποτέλεσμα. Συμπερασματικά, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο δεν έθεσε μεν σε αμφισβήτηση την απόφαση για την κρατικοποίηση της ιταλικής ηλεκτροπαραγωγής, αλλά βεβαίωσε αποφασιστικά την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι του εθνικού.

Συνέπεια της προαναφερόμενης αρχής είναι ότι, αφενός, εθνικές διατάξεις αντίθετες προς το κοινοτικό δίκαιο καθίστανται ανίσχυρες και ότι, αφετέρου, ο εθνικός νομοθέτης κωλύεται να εκδώσει νέους κανόνες δικαίου, οι οποίοι θα ευρίσκονταν σε αντίθεση με το κοινοτικό δίκαιο.

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο εδραίωσε έκτοτε, με πάγια νομολογία, την αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου. Βεβαίως την ανέπτυξε σε ένα σημείο. Ενώ, στην προαναφερθείσα απόφαση, είχε να ασχοληθεί μόνον με το ζήτημα της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου έναντι του απλού εθνικού δικαίου, το ΔΕΚ δέχθηκε επίσης την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου και έναντι των εθνικών συνταγμάτων. Τα εθνικά δικαστήρια, μετά τους αρχικούς δισταγμούς, συντάχθηκαν κατ' αρχήν με αυτήν την νομολογία του ΔΕΚ. Στις Κάτω Χώρες οπωσδήποτε δεν θα υπήρχαν δυσκολίες επειδή το ολλανδικό σύνταγμα αναγνωρίζει ρητώς την υπεροχή του δικαίου των

συνθηκών έναντι των απλών εθνικών νόμων (άρθρα 65 έως 67). Στα άλλα κράτη μέλη έχει, επίσης, αναγνωρισθεί από τα εθνικά δικαστήρια η αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου έναντι των απλών εθνικών νόμων. Αντιθέτως, η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι των εθνικών συνταγματικών διατάξεων, ιδίως εκείνων που περιλαμβάνουν εγγυήσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων, αποκρούστηκε αρχικά από τα συνταγματικά δικαστήρια της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και της Ιταλικής Δημοκρατίας.

Οι αντιστάσεις αυτές υποχώρησαν μόνον όταν η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην κοινοτική έννομη τάξη έφτασε σε επίπεδο ουσιαστικά αντίστοιχο των εθνικών συνταγμάτων.⁶³ Ωστόσο, το γερμανικό συνταγματικό δικαστήριο με την απόφασή του της 12^{ης} Οκτωβρίου 1993 επί της ιδρυτικής συνθήκης της ΕΕ (συνθήκης του Μάαστριχ) κατέστησε σαφές, πέραν πάσης αμφιβολίας, ότι δεν έχει σε καμία περίπτωση «παραιτηθεί» από τη δικαιοδοσία του να ελέγχει τη δυνατότητα εφαρμογής του παραγώγου κοινοτικού δικαίου στη Γερμανία, απλώς ασκεί τη δικαιοδοσία του «σε συνεργασία» με το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, στο πλαίσιο της οποίας το ΔΕΚ εγγυάται την έννομη προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε κάθε ατομική περίπτωση για το σύνολο της επικρατείας της ΕΚ, ενώ το ίδιο το γερμανικό συνταγματικό δικαστήριο περιορίζεται να παρέχει γενική εγγύηση του αναπαλλοτρίωτου πυρήνα των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Πέραν αυτού, το συνταγματικό δικαστήριο της Γερμανίας καθιστά σαφές ότι δεν θα αναγνωρίζει την ισχύ στη γερμανική επικράτεια των κοινοτικών νομικών πράξεων, των οποίων η έκδοση είναι δυνατή μόνον κατ' επίκληση του ωφέλιμου αποτελέσματος των κοινοτικών αρμοδιοτήτων («effet utile») και, επομένως, προϋποθέτει διασταλτική ερμηνεία των διατάξεων για τις εξουσίες της Κοινότητας. Κατόπιν αυτού, τα όργανα της πολιτείας οφείλουν, για συνταγματικούς λόγους, να μην εφαρμόζουν τις εν λόγω νομικές πράξεις στη Γερμανία.⁶³

Κατά συνέπεια, το συνταγματικό δικαστήριο οφείλει να εξετάζει εάν οι νομικές πράξεις των ευρωπαϊκών οργάνων και οργανισμών ευρίσκονται εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων τους ή τα έχουν υπερβεί. Μόνον η εφαρμογή αυτής της νομολογίας θα δώσει σαφή απάντηση στο ερώτημα εάν και κατά πόσο το γερμανικό συνταγματικό δικαστήριο υπονομεύει στην πράξη την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου και την

⁶³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Το αλφάβητο του Κοινοτικού Δικαίου (πέμπτη έκδοση). Dr. Klaus – Dieter Borchardt. Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων Σεπτέμβριος 1999. Σελ. 98 - 99.

αποκλειστική αρμοδιότητα του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου να κηρύσσει ανίσχυρες τις κοινοτικές νομικές πράξεις.

V. Τι εικόνα σχηματίζει κανείς συνολικά για την κοινοτική έννομη τάξη;

Η κοινοτική έννομη τάξη είναι το πραγματικό θεμέλιο της ΕΚ και της προσδίδει το χαρακτήρα Κοινότητας δικαίου. Μόνο με τη δημιουργία νέου δικαίου και τη διατήρησή του μπορούν να πραγματοποιηθούν οι στόχοι που επιδιώκονται με την ίδρυση της ΕΚ. Σε αυτήν τη νέα έννομη τάξη οφείλεται καταρχάς ότι τα ανοιχτά σύνορα, η αυξανόμενη ανταλλαγή εμπορευμάτων και υπηρεσιών, η διακίνηση των εργαζομένων και ο μεγάλος αριθμός των διεθνών δεσμών μεταξύ επιχειρήσεων έχουν ήδη κάνει την κοινή αγορά καθημερινή πραγματικότητα για σχεδόν 380 εκατ. ανθρώπους. Ένα άλλο, σήμερα ήδη ιστορικό, χαρακτηριστικό της κοινοτικής έννομης τάξης είναι η συμβολή της στην ειρήνη. Διαπνεόμενη από το σκοπό να διαφυλάξει την ειρήνη και την ελευθερία, αντικαθιστά τη βία ως μέσο για την επίλυση των διαφορών με κανόνες δικαίου, οι οποίοι ενώνουν τόσο τους ιδιώτες όσο και τα κράτη μέλη σε μια Κοινότητα αλληλεγγύης. Έτσι, η κοινοτική έννομη τάξη γίνεται σημαντικό μέσο για την επικράτηση και τη διατήρηση της ειρήνης.

Η κοινοτική έννομη τάξη και η κοινότητα δικαίου την οποία στηρίζει μπορούν να επιζήσουν μόνον όταν είναι εγγυημένα ο σεβασμός και η εξασφάλιση της έννομης τάξης. Την εγγύηση αυτή παρέχουν οι δύο ακρογωνιαίοι λίθοι της κοινοτικής έννομης τάξης: η άμεση εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου και η υπεροχή του έναντι του εθνικού δικαίου. Οι δύο αυτές θεμελιώδεις αρχές για την ύπαρξη και διαφύλαξη των οποίων μεριμνά το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο εγγυώνται την ενιαία εφαρμογή και την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου σε όλα τα κράτη μέλη. Παρ' όλες τις ελλείψεις που χαρακτηρίζουν την κοινοτική έννομη τάξη, η συμβολή της στην επίλυση των πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών προβλημάτων των κρατών μελών της ΕΚ είναι ανεκτίμητη.

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΟΙ ΤΕΣΣΕΡΙΣ ΒΑΣΙΚΕΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΕΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΕΣ

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΕΝΙΑΙΑΣ ΑΓΟΡΑΣ:

ΘΕΜΕΛΙΩΔΕΙΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΕΣ

Ο όρος «ενιαία αγορά» είναι ταυτόσημος με τον όρο «εσωτερική αγορά», όπως αυτός εξειδικεύεται στα άρθρα 3γ και 14 παρ. 2 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, καθώς και με τον παλαιότερο όρο «κοινή αγορά». Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, ως «εσωτερική αγορά» νοείται ένας χώρος «χωρίς εσωτερικά σύνορα, μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων». Παρουσιάζεται λοιπόν ως ένας κοινός οικονομικός χώρος, στο πλαίσιο του οποίου καταργούνται, αφ' ενός μεν κάθε εμπόδιο στην απρόσκοπτη άσκηση των θεμελιωδών ελευθεριών της κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων, και αφ' ετέρου τα εσωτερικά τελωνιακά σύνορα και οι συνοριακοί έλεγχοι των φυσικών προσώπων.

Η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς προϋποθέτει όχι μόνο την κατάργηση των κρατικής προέλευσης εμποδίων στην άσκηση των θεμελιωδών ελευθεριών, αλλά και τον έλεγχο των περιοριστικών του ανταγωνισμού πρακτικών των επιχειρήσεων καθώς και τη διαμόρφωση κοινών πολιτικών και εναρμονισμένων ρυθμίσεων στους διάφορους τομείς της οικονομικής δραστηριότητας με σκοπό τη διασφάλιση της ελευθερίας των συναλλαγών στο εσωτερικό αυτού του χώρου. Αυτή την ευρεία έννοια της εσωτερικής αγοράς επιβεβαίωσε και το δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στην υπόθεση «Schul», σύμφωνα με την οποία «...η έννοια της κοινής αγοράς αποσκοπεί στην κατάργηση όλων των εμποδίων στις διακοινοτικές συναλλαγές με σκοπό τη συγχώνευση των εθνικών αγορών σε μια ενιαία αγορά που θα δημιουργήσει συνθήκες που θα προσεγγίζουν όσο το δυνατό περισσότερο τις συνθήκες μιας πραγματικής εσωτερικής αγοράς...»

Η ανάλυσή μας θα περιοριστεί στην, κατά το δυνατό, συνοπτική παρουσίαση των βασικών χαρακτηριστικών των θεμελιωδών κοινοτικών ελευθεριών, οι οποίες αποτελούν και τα κύρια συστατικά στοιχεία της εσωτερικής αγοράς. Στόχος μας είναι να αναδείξουμε ορισμένες κοινές βασικές αρχές οι οποίες διέπουν το σύνολο των

κοινοτικών ελευθεριών και οι οποίες θα μπορούσαν να θεωρηθούν και ως γενικές αρχές του δικαίου της ενιαίας εσωτερικής αγοράς.⁶³

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

Η ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑ ΤΩΝ ΕΜΠΟΡΕΥΜΑΤΩΝ

Η ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων σε ολόκληρο τον κοινοτικό χώρο, χωρίς απώλεια χρόνου στα εσωτερικά σύνορα, χωρίς διοικητικά, φορολογικά ή άλλα γραφειοκρατικά εμπόδια, η εναρμόνιση των διαδικασιών κατασκευής και σύνθεσης των προϊόντων, όπως επίσης και η εξαφάνιση των τεχνικών εμποδίων στις συναλλαγές, είναι περίπου αυτονόητο ότι αποβαίνει προς όφελος των εκατομμυρίων καταναλωτών της Κοινότητας. Η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς μπορεί να οδηγήσει σε μείωση των τιμών, αύξηση της οικονομικής ανάπτυξης και αύξηση νέων θέσεων εργασίας.

I. Η Έννοια της ελεύθερης κυκλοφορίας εμπορευμάτων και οι προϋποθέσεις της

Με τον όρο “ελεύθερη” κυκλοφορία των εμπορευμάτων εννοούμε κατάργηση όλων των φραγμών στις εισαγωγές και εξαγωγές των εμπορευμάτων μεταξύ των κρατών μελών. Οι φραγμοί αυτοί τίθενται, κατά πρώτο λόγο, από τα κράτη και έχουν ως κύριο στόχο την προστασία των εγχώριων προϊόντων και γενικά την προστασία της εθνικής οικονομίας.

Ως ελεύθερη “κυκλοφορία” νοείται η οριστική διέλευση του προϊόντος από τα ενδοκοινοτικά αλλά και από τα εξωτερικά σύνορα της Κοινότητας και όχι η προσωρινή αποστολή ενός προϊόντος σε μια άλλη χώρα για παροχή ορισμένης υπηρεσίας. Στην περίπτωση αυτή έχουν εφαρμογή οι διατάξεις για την ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων.

⁶³ Δημοπούλος Γ. – Μπαλτας, Ν.Χασσίδ Ι., «Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές», Τόμος Β – Οικονομική ολοκλήρωση και πολιτικές. Εκδ. Σιδέρης, Αθήνα, 2001, σελ. 83 – 84.

Ως “εμπόρευμα” νοείται κάθε ενσώματο αντικείμενο (το οποίο έχει μια χρηματική αξία και μπορεί να είναι αντικείμενο εμπορικών ανταλλαγών) και ανεξάρτητα αν πρόκειται για γεωργικό ή βιομηχανικό προϊόν. Επομένως και αποτυπώματα ήχων σε μαγνητοταινίες αποτελούν εμπόρευμα, ενώ κέρματα τα οποία αποτελούν νόμιμο μέσο πληρωμής δεν θεωρούνται εμπορεύματα.⁶⁴

Η επίτευξη του στόχου της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων προϋποθέτει την κατάργηση των εμποδίων του ενδοκοινοτικού εμπορίου και συγκεκριμένα:

- Κατάργηση όλων των εσωτερικών δασμών,
- κατάργηση όλων των επιβαρύνσεων φορολογικού χαρακτήρα επί των διακινουμένων προϊόντων,
- κατάργηση όλων των ποσοτικών περιορισμών ή μέτρων ισοδυνάμου χαρακτήρα,
- κρατικά μονοπώλια με τρόπο που να μην εμποδίζει το ελεύθερο ενδοκοινοτικό εμπόδιο,
- κατάργηση όλων των περιορισμών των σχετικών με τις διακρατικές πληρωμές

Πέραν αυτών των μέτρων που αφορούν το ενδοκοινοτικό εμπόριο, η πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων προϋποθέτει και διασφάλιση της εσωτερικής αγοράς από παράγοντες που δρουν έξω από αυτήν. Στην κατηγορία αυτή ανήκει:

- η λήψη μέτρων για την καθιέρωση κοινού εξωτερικού δασμολογίου αλλά και
- η χάραξη κοινής εμπορικής πολιτικής έναντι των τρίτων κρατών.

Η υλοποίηση όλων των παραπάνω μέτρων που αποτελούν βασικές προϋποθέσεις για την ελεύθερη και ανεμπόδιστη κυκλοφορία των εμπορευμάτων μεταξύ των κρατών μελών, δεν σημαίνει ότι η ελεύθερη κυκλοφορία είναι πράγματι πλήρης. Εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων αποτελούν προφανώς και τα διαφορετικά νομίσματα των κρατών μελών, τα οποία αποτελούν όχι μόνο εστία σημαντικών χρονοτριβών κατά την αλλαγή του νομίσματος, αλλά και εστία πολλαπλών κινδύνων σε περίπτωση ανατροπής των συναλλαγματικών ισοτιμιών. Τα εμπόδια αυτά και οι

⁶⁴ www.europa.eu.int/pol/comm/overview_el.htm

ενυπάρχοντες κίνδυνοι στο ενδοκοινοτικό εμπόριο έχουν εξαλειφθεί με την εισαγωγή ενιαίου νομίσματος

Η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων προσδιορίστηκε από τη μέχρι σήμερα νομολογία του ΔΕΚ ως μία από τις “θεμελιώδεις ελευθερίες” της Συνθήκης. Αποδέκτης της επιταγής του αρθ. 23 Συνθ ΕΚ είναι κατά πρώτο λόγο τα κράτη μέλη, τα οποία είναι υποχρεωμένα να καταργήσουν όλα τα εμπόδια στο ενδοκοινοτικό εμπόριο και να μη εισάγουν νέα. Αποδέκτες είναι προφανώς και τα κοινοτικά όργανα τα οποία δεν μπορούν να εκδώσουν κοινοτικά νομοθετήματα ή προβαίνουν σε πράξεις που εμποδίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων.

II. Η τελωνειακή ένωση

Η κατάργηση των περιορισμών του εμπορίου αποτέλεσε το πρώτο βήμα στη διασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων και ως μέσο για την πραγμάτωσή της προβλέφθηκε η δημιουργία μιας **τελωνειακής ένωσης**, επί της οποίας “βασίζεται” η Κοινότητα (αρθ.23 παρ.1 ΣυνθΕΚ). Η τελωνειακή ένωση περιλαμβάνει την απαγόρευση των εισαγωγικών και εξαγωγικών δασμών και όλων των φορολογικών επιβαρύνσεων ισοδύναμου αποτελέσματος μεταξύ των κρατών μελών, καθώς και την υιοθέτηση κοινού δασμολογίου με τις τρίτες χώρες (αρθ. 23 ΣυνθΕΚ).

Ο όρος “τελωνειακή ένωση”, δεν αποτελεί παράλληλα και σαφή ορισμό του. Ο όρος “τελωνειακή ένωση” καλύπτει όχι μόνο την κατάργηση των δασμών και των φορολογικών επιβαρύνσεων ισοδύναμου αποτελέσματος, όπως επίσης και την εισαγωγή κοινού εξωτερικού δασμολογίου, αλλά και την εξάλειψη όλων των τελωνειακών, φορολογικών και τεχνικών συνόρων μεταξύ των κρατών μελών.

Τα στοιχεία που συνθέτουν την έννοια της τελωνειακής ένωσης είναι:

- η εισαγωγή μιας κοινής τελωνειακής νομοθεσίας αλλά και η χάραξη μιας κοινής εμπορικής πολιτικής έναντι των τρίτων κρατών, αφού αυτή αποτελεί αναγκαίο συμπλήρωμα μιας τελωνειακής ένωσης,
- η απαγόρευση και η υποχρέωση αυτή εκτείνεται στο σύνολο των εμπορικών ανταλλαγών των κρατών μελών που αποτελούν την ένωση,

- η απαγόρευση εισαγωγικών και εξαγωγικών τελωνειακών δασμών, όπως επίσης και άλλων επιβαρύνσεων ισοδύναμου αποτελέσματος μεταξύ των κρατών που αποτελούν την ένωση,
- η υποχρέωση εισαγωγής ενός κοινού εξωτερικού δασμολογίου έναντι τρίτων χωρών.

Τα στοιχεία αυτά διαφοροποιούν την τελωνειακή ένωση από έναν συγγενή θεσμό: τη Ζώνη Ελευθέρων Συναλλαγών (ΖΕΣ). Με τον όρο τελωνειακή ένωση, όπως είδαμε παραπάνω, εννοούμε τον οικονομικό εκείνο χώρο μέσα στον οποίο καταργούνται οι τελωνειακοί δασμοί και οι περιορισμοί του εμπορίου μεταξύ των κρατών μελών, ενώ παράλληλα τα κράτη μέλη ενοποιούν επιπροσθέτως και τους δασμούς τους απέναντι στα τρίτα κράτη, με την εισαγωγή ενός κοινού εξωτερικού δασμολογίου. Αυτή είναι και η ουσιαδέστερη διαφορά των δύο εννοιών. Στη Ζώνη Ελευθέρων Συναλλαγών τα κράτη μέλη περιορίζονται μόνο στην κατάργηση των εισαγωγικών και εξαγωγικών δασμών και γενικά των περιορισμών του εμπορίου μεταξύ των κρατών που αποτελούν τη ζώνη, αλλά δεν υπάρχει υποχρέωση για εισαγωγή ενός εξωτερικού δασμολογίου. Είναι κατά συνέπεια φυσικό, οι διαφορές των εθνικών τελωνειακών δασμών απέναντι σε τρίτες χώρες να ευνοούν τις εξαγωγές των τρίτων χωρών στην περιοχή εκείνη της ζώνης ελευθέρων συναλλαγών, όπου υπάρχει το χαμηλότερο τελωνειακό δασμολόγιο, πράγμα που οδηγεί συνήθως σε παραμόρφωση των εμπορικών ανταλλαγών και σε νόθευση του ανταγωνισμού.

Η δημιουργία της τελωνειακής ένωσης αποτελεί ένα από τα βασικά επιτεύγματα της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Άμεση συνέπεια αυτού του επιτεύγματος έπρεπε να είναι η κατάργηση των συνοριακών ελέγχων, ειδικότερα εκείνων που δεν αναφέρονται στις σχέσεις με τα τρίτα κράτη. Η κατάργηση αυτών των ελέγχων κατέστη δυνατή από την 1.1.1993 με την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς. Πάρα ταύτα κάποιοι έλεγχοι είναι δυνατόν να επιτευχθούν κατά την διέλευση των συνόρων. Οι λόγοι που τους επιβάλλουν είναι οι παρακάτω:

- Η τήρηση στατιστικών στοιχείων που αναφέρονται στα διάφορα μεγέθη του ενδοκοινοτικού εμπορίου ή η διενέργεια κτηνιατρικών και φυτοϋγειονομικών ελέγχων που αφορούν τις συναλλαγές ζωικών και φυτικών προϊόντων.

- Η φορολογική νομοθεσία των κρατικών μελών δεν έχει ακόμα εναρμονισθεί πλήρως, με αποτέλεσμα να καθίσταται αναγκαία η είσπραξη κάποιων φόρων (π.χ. φόροι κατανάλωσης) σε προϊόντα κατά τη διάβαση των συνόρων.
- Η ίδια συνθήκη επιτρέπει κάποιες εξαιρέσεις από την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, οι οποίες αναφέρονται σε λόγους δημόσιας τάξης, ηθικής και υγείας κ.λ.π., κάτι που καθιστά επιβεβλημένους κάποιους ελέγχους όπως θα δούμε παρακάτω.

Είναι προφανές ότι οι όποιοι έλεγχοι διεξάγονται κατά την διάβαση των συνόρων, δεν πρέπει να παρακωλύουν την ομαλή διεξαγωγή του ενδοκοινοτικού εμπορίου.⁶⁵

A. Το πεδίο εφαρμογής των διατάξεων για την τελωνειακή ένωση

Για να γίνει σωστή εφαρμογή των κανόνων για την τελωνειακή ένωση, πρέπει να υπάρξει σαφής καθορισμός του τελωνειακού εδάφους (*territoire douanier*) πάνω στον οποίο θα εφαρμόζονται αυτοί οι κανόνες. Το Συμβούλιο με κανονισμό του⁶⁶ προσδιόρισε το τελωνειακό έδαφος της Κοινότητας, το οποίο με κάποιες εξαιρέσεις, - π.χ. προϊόντα που προέρχονται από την πρώην Ανατ. Γερμανία και για τα οποία, με βάση ένα αντίστοιχο πρωτόκολλο, ίσχυε ένα ειδικό καθεστώς, η εξαίρεση του Αγ. Όρους στην Ελλάδα, του Helgoland στη Γερμανία κ.λ.π. - συμπίπτει με εκείνο που ανήκει στην επικράτεια των κρατών μελών.

Κατά συνέπεια, στο τελωνειακό έδαφος της Κοινότητας περιλαμβάνονται τα εσωτερικά ύδατα των κρατών μελών και η αιγιαλίτιδα ζώνη, όπως επίσης και ο εναέριος χώρος. Ο κανονισμός δεν αναφέρει τίποτα για την υφαλοκρηπίδα, η οποία (κατά την ορθότερη άποψη) πρέπει να περιληφθεί και αυτή από κοινοτικό τελωνειακό έδαφος.

Κάποιες εξαιρέσεις από τον γενικό κανόνα της ταύτισης του τελωνειακού εδάφους της Κοινότητας με εκείνο των κρατών μελών, αποτελούν οι ρυθμίσεις για τα υπερπόντια εδάφη της Γαλλίας, το Χελγκολαντ της Γερμανίας κ.λ.π, ενώ για την Ελλάδα άξια μνείας είναι η κοινή Δήλωση που προσαρτήθηκε στην Πράξη Προσχώρησης της Ελληνικής Δημοκρατίας τις Κοινότητες και αφορά το ειδικό καθεστώς του Αγίου Όρους. Με τη

⁶⁵ Παπαγιάννης Δονάτος, «Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο», έκδοση β', εκδ.Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1999, σελ. 336 - 342.

⁶⁶ Κανονισμός 2151/84 ΕΟΚ του Συμβουλίου της 23.7.1984 (ΕΕ 1984, L - 197/1).

Δήλωση αυτή η Κοινότητα ανέλαμβανε την υποχρέωση να λάβει υπόψη της την ιδιομορφία του Αγίου Όρους κατά την εφαρμογή και την έκδοση νέων κοινοτικών διατάξεων σχετικών με τις τελωνειακές και φορολογικές απαλλαγές και το δικαίωμα εγκαταστάσεως. Η Ελλάδα ένοιωσε την ανάγκη να υπενθυμίσει αυτή την κοινή Δήλωση με νέα μονομερή δήλωση της που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη του Άμστερνταμ.⁶⁷

Αναφορικά με τα προϊόντα που υπάγονται στο τελωνειακό καθεστώς της Κοινότητας, το αρθ. 23 ΣυνθΕΚ ορίζει ότι οι σχετικές διατάξεις εφαρμόζονται τόσο στα “προϊόντα καταγωγής των κρατών μελών, όπως επίσης και στα προϊόντα που προέρχονται από τρίτες χώρες και ευρίσκονται σε ελεύθερη κυκλοφορία στα κράτη μέλη”.

Πότε ένα προϊόν “κατάγεται” από ένα κράτος μέλος, είναι ένα δύσκολο και πολύπλοκο ερώτημα. Κατά το αρθ.5 του Κανονισμού 802/68 **προϊόντα που προέρχονται από κράτη μέλη θεωρούνται εκείνα που:**

- κατασκευάζονται ή κερδίζονται ολοκληρωτικά σε ένα ορισμένο κράτος μέλος,
- κατασκευάζονται σε δύο ή περισσότερες χώρες εφόσον όμως η τελευταία ουσιώδης και οικονομικά δικαιολογημένη επεξεργασία έγινε σε κράτος μέλος⁶⁸
- χαρακτηρίζονται ως ανταλλακτικά και εξαρτήματα και έχουν κατά συνέπεια την
- προέλευση του κύριου εμπορεύματος.

Αντίθετα **προϊόντα που προέρχονται από τρίτες χώρες** θεωρούνται κατά το αρθ.24 ΣυνθΕΚ τα προϊόντα για τα οποία:

- έχουν τηρηθεί οι διατυπώσεις εισαγωγής,
- έχουν εισπραχθεί στο κράτος μέλος οι απαιτούμενοι δασμοί και φορολογικές επιβαρύνσεις ισοδύναμου αποτελέσματος και για τα οποία, δεν έχουν επιστραφεί ολικώς ή μερικώς αυτοί οι δασμοί και επιβαρύνσεις.

⁶⁷ Παπαγιάννης Δονάκος, «Η υφαλοκρηπίδα και οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες» (τα τοπικά όρια εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου), 1992, σελ.27.

⁶⁸ ΔΕΚ 162/82 (Cousin) Συλλ. 1983, 1101, υπ. 93/83 (Zentral) Συλλ. 1984, 1096.

B. Απαγορεύσεις μέτρων “ισοδύναμου προς δασμό αποτελέσματος”

Στο αρθ.25 ΣυνθΕΚ γίνεται λόγος όχι μόνο για εισαγωγικούς και εξαγωγικούς δασμούς, αλλά και για απαγόρευση όλων των φορολογικών επιβαρύνσεων ισοδύναμου αποτελέσματος. Η έννοια του όρου δεν προσδιορίζεται στο κείμενο της συνθήκης. Θα μπορούσαμε να ορίσουμε ως **“επιβάρυνση ισοδύναμου προς το δασμό αποτελέσματος”**, κάθε χρηματική επιβάρυνση, η οποία χωρίς να είναι δασμός με την καθιερωμένη έννοια του όρου, επιβάλλεται μονομερώς από το κράτος στα προϊόντα κατά τη διάβαση των συνόρων, έχει υποχρεωτικό χαρακτήρα και έχει ως αποτέλεσμα την παρεμπόδιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προϊόντων.

Η φαντασία που επέδειξαν τα κράτη μέλη στην επινοήση και λήψη τέτοιων μέτρων ισοδύναμων προς τους δασμούς αποτελέσματος είναι αξιοθαύμαστη. Παραστατική είναι η διατύπωση του Mattera: “Μετά την οριστική εξαφάνιση των δασμών, οι δαίμονες του φορολογικού νεοπροστατευτικού εμφανίσθηκαν συχνά κάτω από τη μάσκα νομίμων φορολογικών επιβαρύνσεων, παρουσιαζόμενοι κάτω από διάφορες τεχνικές και ονομασίες, που απαιτούνταν πολλές φορές τόσο για τα εθνικά όσο και για τα εισαγόμενα προϊόντα, για να χρηματοδοτήσουν την οργάνωση και διαχείριση υπηρεσιών που είναι αναγκαίες για το κοινωνικό σύνολο και για τον ίδιο τον εισαγωγέα”.⁶⁹ Ο όρος “επιβάρυνση αποτελέσματος ισοδύναμου” με το δασμό οπωσδήποτε δεν μπορεί να θεωρηθεί ως παρέκκλιση από τη γενική αρχή της απαγόρευσης των δασμών, αλλά αποτελεί αντίθετα το αναγκαίο συμπλήρωμα της, με τη βοήθεια του οποίου και μόνο η απαγόρευση αυτή μπορεί να παράγει τα αποτελέσματά της.

Ως συνέπεια, η επιβάρυνση του αποτελέσματος ισοδύναμου με δασμούς κατά την έννοια των άρθ. 9 και 12 μπορεί να θεωρηθεί, ανεξάρτητα από την ονομασία της και από τον τρόπο της επιβολής της, ως η επιβάρυνση που επιβάλλεται μονομερώς κατά την εισαγωγή, οδηγεί σε αύξηση της τιμής των εμπορευμάτων που εισάγονται από άλλα κράτη μέλη, επειδή επιβαρύνει τα ομοειδή εγχώρια προϊόντα και επομένως έχει το ίδιο αποτέλεσμα στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων όπως οι δασμοί.⁷⁰

⁶⁹ Mattera Alfonso, «Η ενιαία Ευρωπαϊκή αγορά οι κανόνες και η λειτουργία τους», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1992, σελ. 55.

⁷⁰ ΔΕΚ υπ2 και 3/62 (επιτροπή Λουξεμβούργο, Βέλγιο) Συλλ.1962 881

Σαν παράδειγμα “επιβαρύνσεων ισοδύναμου αποτελέσματος” προς τους δασμούς θα μπορούσαμε να αναφέρουμε τα διάφορα τέλη που επιβάλλονται για στατιστικούς ελέγχους, για ποιοτικούς ελέγχους, για υγειονομικούς ελέγχους, τέλη για χορήγηση αδειών κ.α. Σύμφωνα με το Δικαστήριο η επιβάρυνση “όσο μικρή και αν είναι” δεν παύει να αποτελεί εμπόδιο κατά την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων και ως εκ τούτου δεν μπορεί να εξαρτηθεί η νομιμότητα της επιβολής από το όποιο μέγεθος της επιβάρυνσης.⁷¹ Το ίδιο απαγορευμένη είναι η επιβάρυνση “έστω και αν δεν επιβάλλεται προς όφελος του κράτους”⁷²

Εξαιρέσεις

Από τη μέχρι σήμερα νομολογία του Δικαστηρίου συνάγεται ότι μερικά από τα μέτρα ισοδύναμου προς το δασμό αποτελέσματος είναι δυνατόν να εξαιρεθούν από την απαγόρευση των αρθ. 23 και 25 Συνθ. ΕΚ και να θεωρηθούν ως επιτρεπόμενα, αν εμπίπτουν σε μια από τις παρακάτω περιπτώσεις.

Ανταποδοτικά τέλη

Κατά το Δικαστήριο, διάφορες χρηματικές επιβαρύνσεις που επιβάλλονται στον εισαγωγέα ή εξαγωγέα, δεν μπορούν να θεωρηθούν ως απαγορευμένα μέτρα ισοδύναμου προς του δασμού αποτελέσματος. Π.χ. το τελωνείο Πειραιά εκφορτώνει το εμπόρευμα που μεταφέρει στην Ελλάδα ο Χ εισαγωγέας. Πρόκειται για υπηρεσία που πράγματι προσφέρεται στον εισαγωγέα και μπορεί να του ζητηθεί από τον προσφέροντα την υπηρεσία αμοιβή. Προς αποφυγή όμως έμμεσων καταστρατηγήσεων της σχετικής απαγόρευσης, το Δικαστήριο έθεσε αυστηρά κριτήρια. Κατά το Δικαστήριο, η χρηματική επιβάρυνση πρέπει:⁷³

- Το ύψος της χρηματικής επιβάρυνσης πρέπει να αντιστοιχεί στην αξία της υπηρεσίας που παρασχέθηκε το κόστος της.
- Να αποτελεί αμοιβή για πράγματι προσφερθείσα υπηρεσία στον εισαγωγέα ή εξαγωγέα.

Από την παραχθείσα υπηρεσία ο ενδιαφερόμενος πρέπει να αποκομίζει ένα πραγματικό οικονομικό όφελος. Με βάση όλα τα παραπάνω κριτήρια το Δικαστήριο

⁷¹ ΔΕΚ υπ. 46/76 (Bauhis) Συλλ. 1977, 5, υπ. C – 130/93 (Lemaire), Συλλ. 1994, I – 3215

⁷² ΔΕΚ υπ. 63/74, Συλλ. 1975, 281.

⁷³ ΔΕΚ υπ. 339/73 (Rewe) Συλλ. 1973, 1093, υπ. 43/76 (Bauhuis) Συλλ. 1977, 5, υπ. 132/78 (Denkavit) Συλλ. 1979, 1923.

έκρινε π.χ. ότι τα τέλη που επιβάλλονται στους εισαγωγείς για τους διάφορους υγειονομικούς ελέγχους δεν εξυπηρετούν το ατομικό συμφέρον του εισαγωγέα, αλλά γενικά το δημόσιο συμφέρον. Όταν χρηματική επιβάρυνση επιβάλλεται για να χρηματοδοτήσει μια δημόσια υπηρεσία συλλογής στατιστικών στοιχείων, δεν αποτελεί παραχθείσα υπηρεσία στον ενδιαφερόμενο και εμπίπτει στα απαγορευμένα μέτρα ισοδύναμου προς δασμό αποτελέσματος.⁷⁴ Στο ίδιο συμπέρασμα κατέληξε το Δικαστήριο και στις περιπτώσεις επιβολής διαφόρων χρηματικών επιβαρύνσεων για έλεγχο ποιότητας των εξαγόμενων προϊόντων, όπου έκρινε ότι το ατομικό όφελος του εξαγωγέα είναι τόσο μικρό και η επιβολή της επιβάρυνσης δεν μπορεί να θεωρηθεί αμοιβή για πράγματι παραχθείσα υπηρεσία.⁷⁵

Φορολογικές επιβαρύνσεις

Σύμφωνα με το αρθ. 90 ΣυνθΕΚ τα κράτη μέλη δεν επιβάλλουν στα προϊόντα των άλλων κρατών μελών εσωτερικούς φόρους οποιασδήποτε φύσεως. Δηλαδή τα κράτη μέλη διατήρησαν το δικαίωμα επιβολής φορολογικών επιβαρύνσεων στα προϊόντα είτε αυτά είναι εθνικά είτε εισαγόμενα, με τον όρο ότι δεν θα υπάρχει διακριτική φορολογική επιβάρυνση των εισαγόμενων υπέρ των ομοειδών εθνικών προϊόντων. Έτσι, εάν υπάρχει φορολογική ρύθμιση ενιαία σε όλα τα προϊόντα ανεξαρτήτου προελεύσεως δεν θα μπορεί να θεωρηθεί μέτρο ισοδύναμου προς δασμό αποτελέσματος. Αν όμως, σε αντίθετη περίπτωση η φορολογική επιβάρυνση επιστρέφεται στα εθνικά προϊόντα ή αν μετατρέπεται σε μια έμμεση ενίσχυση των εθνικών προϊόντων, τότε αυτό μπορεί να θεωρηθεί μέτρο απαγορευμένο.⁷⁶

Γ. Εισαγωγή ενός κοινού δασμολογίου

Ένα δεύτερο στοιχείο που συνθέτει την έννοια της τελωνιακής ένωσης είναι η εισαγωγή ενός κοινού δασμολογίου, βάση στο οποίο καθορίζονται οι δασμολογικές επιβαρύνσεις των προϊόντων που εισάγονται στην τελωνιακή ένωση από τρίτες χώρες.

⁷⁴ ΔΕΚ υπ. 24/68 (Droit statistique) Συλλ.1969, 129.

⁷⁵ ΔΕΚ υπ. 63/74 (Cadsy) Συλλ. 1975, 281, υπ. 158/82 (Επιτροπή Δανία) Συλλ. 1983, 3573.

⁷⁶ ΔΕΚ υπ. 24/68 (Droit statistique) Συλλ.1969, 129

Ως **δασμολόγιο** θα μπορούσαμε να ορίσουμε τον κατάλογο εκείνο όπου καταχωρούνται όλα τα είδη των προϊόντων σε δασμολογικές κλάσεις και καθορίζεται ο δασμός που πρέπει να καταβληθεί κατά την εισαγωγή του προϊόντος

Η εισαγωγή ενός κοινού δασμολογίου προϋπόθετε συγχώνευση των ισχυουσών κλάσεων των εθνικών δασμολογίων και εναρμόνιση των δασμολογίων των κρατών μελών που διέφεραν μεταξύ τους. Η προσπάθεια για την συγχώνευση των 20.000 περίπου δασμολογικών κλάσεων στηρίχθηκε στην ονοματολογία που είναι γνωστή ως ονοματολογία των Βρυξελλών. Η Συνδυασμένη Ονοματολογία συμπληρώθηκε με το Ολοκληρωμένο Δασμολόγιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων το γνωστό ως TARIC, το οποίο διαχειρίζεται κεντρικά η Επιτροπή και αποτελεί μια πολύγλωσση τράπεζα δεδομένων και καταγράφει τις κοινοτικές διατάξεις που εφαρμόζονται κάθε φορά ανάλογα τον κώδικα Συνδυασμένης Ονοματολογίας.

Το κοινό δασμολόγιο αποτελείται από δύο μέρη: την ονοματολογία, όπου απαριθμούνται και ονομάζονται τα προϊόντα κατατασσόμενα σε κατηγορίες και τους δασμολογικούς συντελεστές, που προβλέπονται για κάθε περιγραφόμενο προϊόν.

Το κοινό δασμολόγιο τέθηκε σε ισχύ με τον κανονισμό 950/68/ΕΟΚ ο οποίος προέβλεψε 3.000 περίπου δασμολογικές κλάσεις.⁷⁷ Η εισαγωγή του κοινού δασμολογίου επιβάλλει ενιαία αντιμετώπιση των εισαγομένων στον κοινοτικό χώρο προϊόντων τρίτων κρατών και προστατεύει έτσι τον ανόθευτο ανταγωνισμό. Οι δασμολογικοί συντελεστές δημοσιεύονται κάθε χρόνο με το κοινό δασμολόγιο, όπου κάθε αυτόνομη τροποποίηση ή αναστολή των δασμών του κοινού δασμολογίου, αποφασίζεται με ειδική πλειοψηφία από το Συμβούλιο, ύστερα από πρόταση της Επιτροπής (αρθ.26 ΣυνθΕΚ).⁷⁸ Τα κράτη μέλη δεν νομιμοποιούνται σε καμία περίπτωση να θέσουν μονομερώς ερμηνευτικούς κανόνες ως προς το κοινό δασμολόγιο.

Οι δασμολογικές τροποποιήσεις, στα πλαίσια της κοινής εμπορικής πολιτικής διέπεται από το αρθ.133 ΣυνθΕΚ. Τα κράτη μέλη, δήλωσαν την επιθυμία τους να συμβάλλουν στην ανάπτυξη του διεθνούς εμπορίου και στη μείωση των εμποδίων στις συναλλαγές συνάπτοντας συμφωνίες, που αποβλέπουν στη μείωση των δασμών κάτω

⁷⁷ ΕΕ 1968, L 172/1. Ο Κανονισμός αυτός γνώρισε εντωμεταξύ αρκετές τροποποιήσεις και συμπληρώσεις με τελευταία, τον Κανονισμό 2587 (ΕΕ 1991, L 259 της 16.9.1991).

⁷⁸ Βλ. Και αρθ.43, 238 αλλά και 235 ΣυνθΕΚ.

από το γενικό επίπεδο που θα ήταν δυνατόν να επικαλεσθούν λόγω της συστάσεως τελωνειακής ενώσεως μεταξύ τους. Η ολοκλήρωση της τελωνειακής ένωσης είχε πράγματι θεαματικά αποτελέσματα. Το ποσοστό των εμπορικών ανταλλαγών μεταξύ των κρατών μελών αυξήθηκε από 36% το έτος 1952, σε 60% το 1993, ενώ η Πορτογαλία πέτυχε το μεγαλύτερο ποσοστό αύξησης, φτάνοντας το 75%.

Η τελωνειακή νομοθεσία επιβάλλει ομοιόμορφη εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας, ομοιόμορφες πρακτικές ελέγχων, αμοιβαία εμπιστοσύνη των τελωνειακών αρχών των κρατών μελών. Η συνεργασία μεταξύ των τελωνειακών αρχών των κρατών μελών επιβάλλεται κυρίως για την καταπολέμηση της απάτης και την εξασφάλιση της ορθής εφαρμογής της τελωνειακής νομοθεσίας. Για τον λόγο αυτό εκδόθηκε ο Κανονισμός για την αμοιβαία συνδρομή μεταξύ των διοικητικών αρχών των κρατών μελών και της Επιτροπής. Παράλληλα όμως, η Επιτροπή με το πρόγραμμα δράσης “ Τελωνεία 2000 ” επιδιώκει να ενδυναμώσει την εν λόγω συνεργασία με την χρήση αυτοματοποιημένων μεθόδων εργασίας, την καλύτερη κατάρτιση των τελωνειακών υπαλλήλων, την διαρκή επικοινωνία μεταξύ των εθνικών τελωνειακών αρχών.

Η τελωνειακή νομοθεσία επιβάλλει ομοιόμορφη εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας, ομοιόμορφες πρακτικές ελέγχων, αμοιβαία εμπιστοσύνη των τελωνειακών αρχών των κρατών μελών. Η συνεργασία μεταξύ των τελωνειακών αρχών των κρατών μελών επιβάλλεται κυρίως για την καταπολέμηση της απάτης και την εξασφάλιση της ορθής εφαρμογής της τελωνειακής νομοθεσίας. Για τον λόγο αυτό εκδόθηκε ο Κανονισμός για την αμοιβαία συνδρομή μεταξύ των διοικητικών αρχών των κρατών μελών και της Επιτροπής. Παράλληλα όμως, η Επιτροπή με το πρόγραμμα δράσης “ Τελωνεία 2000 ” επιδιώκει να ενδυναμώσει την εν λόγω συνεργασία με την χρήση αυτοματοποιημένων μεθόδων εργασίας, την καλύτερη κατάρτιση των τελωνειακών υπαλλήλων, την διαρκή επικοινωνία μεταξύ των εθνικών τελωνειακών αρχών.

Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ προστέθηκε ειδικό άρθρο (135 ΣυνθΕΚ) για την τελωνειακή συνεργασία κατά το οποίο το Συμβούλιο λαμβάνει μέτρα με σκοπό την ενίσχυση της τελωνειακής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών όπως επίσης και των κρατών μελών της Επιτροπής.

III. Οι ποσοτικοί περιορισμοί

Η δημιουργία τελωνειακής ένωσης με την εφαρμογή ενός κοινού δασμολογίου έναντι τρίτων κρατών και η κάθε απαγόρευση εισαγωγικού ή εξαγωγικού δασμού ή άλλου μέτρου δεν αρκεί για την εξασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων (προϊόντων). Τα κράτη μέλη θα μπορούσαν, χωρίς να επιβάλλουν δασμούς, να επιτρέπουν εισαγωγή προϊόντων μόνο σε ορισμένες ποσότητες. Έτσι η καταστρατήγηση των ρυθμίσεων της τελωνειακής ένωσης θα ήταν εύκολη. Αυτή τη δυνατότητα θέλησαν να αποτρέψουν οι συντάκτες της Συνθήκης, όταν όρισαν ότι στο διακοινοτικό εμπόριο απαγορεύονται επιπλέον οι ποσοτικοί περιορισμοί επί των εισαγωγών και εξαγωγών, όπως επίσης και άλλα μέτρα ισοδύναμου προς τους ποσοτικούς περιορισμούς αποτελέσματος.

Ως ποσοτικός περιορισμός νοείται κάθε μέτρο που λαμβάνεται μονομερώς από το κράτος μέλος και στοχεύει να περιορίσει την εισαγωγή ή εξαγωγή ενός προϊόντος, χρησιμοποιώντας ποσοτικά ή αναλογικά με την αξία του εμπορεύματος κριτήρια. Π.χ. το κράτος μέλος Χ επιτρέπει εισαγωγές αυτοκινήτων που δεν μπορούν να υπερβούν τα 10.000 κατ' έτος, ή επιτρέπει τις εξαγωγές μέχρι ένα ορισμένο ποσό. Ακολουθώντας την ίδια μέθοδο με την τελωνειακή ένωση, οι συντάκτες της Συνθήκης όρισαν μια γενική απαγόρευση των ποσοτικών περιορισμών τόσο για τις εισαγωγές (αρθ. 28 ΣυνθΕΚ), όσο και για τις εξαγωγές (αρθ.29 ΣυνθΕΚ), όπως επίσης και των μέτρων ισοδύναμου αποτελέσματος.

A. Η απαγόρευση των μέτρων ισοδύναμου αποτελέσματος – Έννοια

Τα άρθρα 28 και 29 δεν απαγορεύουν μόνο τους ποσοτικούς περιορισμούς στο ενδοκοινοτικό εμπόριο, αλλά και όλα τα μέτρα ισοδύναμου προς τους ποσοτικούς περιορισμούς αποτελέσματος. Ως “μέτρο ισοδύναμου προς τους ποσοτικούς περιορισμούς αποτελέσματος” νοείται κάθε μέτρο που λαμβάνεται μονομερώς από κράτος μέλος, είτε με τη μορφή νομικών διατάξεων, είτε με τη μορφή διοικητικών πρακτικών και έχει ως αποτέλεσμα τον αποκλεισμό ή τον περιορισμό ή γενικά την παρακώλυση του ενδοκοινοτικού εμπορίου. Τέτοια μέτρα θα μπορούσαν να

εμφανιστούν με τη μορφή υγειονομικών ελέγχων, πιστοποιητικών γνησιότητας και προέλευσης, παροχής αδειών εισαγωγής, πολύπλοκου συστήματος αποδείξεων κ.λ.π.

Μερικά μέτρα που εφαρμόζονται αδιακρίτως στα εισαγόμενα και στα εγχώρια προϊόντα, παρακωλύουν ή περιορίζουν το ενδοκοινοτικό εμπόριο. Αυτό ισχύει όχι μόνο εις βάρος των εισαγόμενων προϊόντων, όπου το μέτρο είναι έτσι διαμορφωμένο ώστε τυπικά να εφαρμόζεται αδιακρίτως επί όλων των προϊόντων ανεξαρτήτως αν είναι εισαγόμενα ή εγχώρια, ουσιαστικά όμως θίγουν μόνο τα εισαγόμενα, αλλά και τις περιπτώσεις εκείνες όπου επικρατούν διαφορετικά standards των κρατών μελών για να τεθεί ένα προϊόν σε κυκλοφορία.

Στον προσδιορισμό του όρου “μέτρα ισοδύναμου προς τους ποσοτικούς περιορισμούς αποτελέσματος” σημαντική ήταν η συμβολή του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, το οποίο με τη νομολογία του απέτρεψε τα κράτη μέλη από λήψη μέτρων που συνιστούσαν με τον ένα ή άλλο τρόπο μέτρα ισοδύναμου προς ποσοτικούς περιορισμούς αποτελέσματος. Θα δούμε μερικές αποφάσεις του, με πρώτη την απόφαση Dassonville, με την οποία το Δικαστήριο έθεσε ένα σημαντικό κανόνα για την ερμηνεία του όρου “μέτρο ισοδύναμου προς ποσοτικό περιορισμό αποτελέσματος”

Στην ποινική υπόθεση Dassonville δημιουργήθηκε θέμα για μια διάταξη του Βελγικού δικαίου που απαιτούσε πιστοποιητικό γνησιότητας για την προέλευση κάποιων προϊόντων. Ένας Βέλγος εισαγωγέας, ο Danssoville, εισήγαγε σκωτικό ούισκι από τη Γαλλία, όπου το προϊόν αυτό βρισκόταν νόμιμα σε ελεύθερη κυκλοφορία. Στο Βέλγο εισαγωγέα δεν ήταν εύκολο να προμηθευτεί αυτό το πιστοποιητικό που απαιτούσε η Βελγική νομοθεσία. Σε κάθε περίπτωση, ήταν δυσκολότερο απ’ ότι στο Γάλλο εισαγωγέα, ο οποίος εισήγαγε αμέσως από τον παραγωγό το προϊόν και παρέλαβε τα αναγκαία πιστοποιητικά γνησιότητας, ο Danssoville επικαλέσθηκε το αρθ.28 Συνθ. ΕΚ και το Ευρωπαϊκό δικαστήριο στο οποίο έφτασε τελικά η υπόθεση, όπου ερμήνευσε ως εξής τον όρο “μέτρο ισοδύναμου προς ποσοτικό περιορισμό αποτελέσματος”⁷⁹ “Οποιαδήποτε εμπορική ρύθμιση των κρατών μελών που είναι ικανή να παρεμποδίσει άμεσα ή έμμεσα, πράγματι ή δυνάμει το ενδοκοινοτικό εμπόριο, πρέπει να θεωρηθεί ως μέτρο αποτελέσματος ισοδύναμου προς ποσοτικό περιορισμό”

⁷⁹ ΔΕΚ νπ. 87/74 (Dassonville) Συλλ. 1974, 837.

Στην απόφαση 68/76 το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία να κρίνει ότι ακόμα και ασήμαντα εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, όπως π.χ. διοικητικής φύσης άδειες εισαγωγής και εξαγωγής, οι οποίες κατά κανόνα χορηγούνται από τις εθνικές αρχές, αποτελούν εμπόδιο για το εμπόριο.⁸⁰

Σε άλλη απόφαση του το Δικαστήριο έκρινε ότι διακρίσεις μεταξύ εγχώριων και εισαγόμενων προϊόντων μπορούν να προέλθουν και από την υποχρεωτική ονοματοδοσία ορισμένων προϊόντων, όπως στην περίπτωση του Γερμανικού νόμου περί οίνων, όπου οι ονομασίες *Sekt* και *Weinbrand* επιφυλασσόταν μόνο για τα εγχώρια προϊόντα, ενώ τα εισαγόμενα ήταν υποχρεωμένα να χρησιμοποιούν άλλες ονομασίες.⁸¹ Στο ίδιο αποτέλεσμα κατέληξε το Δικαστήριο και στην περίπτωση καθορισμού από τα κράτη μέλη ελάχιστης τιμής, αν αυτό μπορεί να οδηγήσει σε δυσμενή μεταχείριση των εισαγόμενων προϊόντων.

Μεγάλα προβλήματα αναδύει ο καθορισμός από το κράτος μέλος ανωτάτων ή κατωτάτων τιμών στην πώληση ορισμένων προϊόντων και γενικά ρυθμίσεις που αποβλέπουν στο πάγωμα των τιμών και στο κατά πόσο αυτές θα μπορούσαν να θεωρηθούν ως μέτρα που έχουν ισοδύναμο αποτέλεσμα με ποσοτικό περιορισμό. Η διάταξη του αρθ.98 Συνθ. ΕΚ επιβάλλει στα κράτη μέλη να δρουν σύμφωνα με την αρχή της οικονομίας της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό. Πέρα από αυτό το γεγονός η ίδια συνθήκη προβλέπει τον καθορισμό της τιμής των προϊόντων. Το Δικαστήριο θεώρησε όλα αυτά τα μέτρα σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο, υπό την προϋπόθεση ότι αναφέρονται αδιακρίτως στα εθνικά και κοινοτικά προϊόντα και δεν υποκρύπτουν μεθοδεύσεις με απώτερο στόχο την ευμενή μεταχείριση των εγχώριων προϊόντων.⁸²

Ένα μεγάλο βήμα για την πλήρη διασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων στον ενδοκοινοτικό χώρο, επεχείρησε το Δικαστήριο με την απόφασή του στην υπόθεση *Cassis de Dijon*. Σε αυτή την υπόθεση η εταιρία *Rewe* επιθυμούσε να

⁸⁰ ΔΕΚ υπ. 68/76 (Επιτροπή/Ιταλία) Συλλ.1977,515.

⁸¹ ΔΕΚ υπ.12/74 (Επιτροπή/Γερμανία) Συλλ.1975,181.

⁸² ΔΕΚ υπ.181/82 (*Roussel*) Συλλ.1983, 3849, υπ.16-20/79 (*Danis*) Συλλ. 1979,3327,π82/77 (*Van Tiggele*) Συλλ.1978, 25.

εισάγει το γαλλικό likeur Cassis de Dijon από τη Γαλλία στη Γερμανία.⁸³ Οι Γερμανικές τελωνειακές αρχές όμως απαγόρευσαν αυτή την εισαγωγή, με το αιτιολογικό ότι η γερμανική ρύθμιση όριζε ότι τα likeurs από χυμούς φρούτων, έπρεπε να έχουν ελάχιστη αλκοολική τιμή 25% για να μπορέσει να είναι δυνατή η διάθεση στη γερμανική αγορά, ενώ η αλκοολική τιμή του Cassis de Dijon κυμαινόταν μεταξύ 15 και 20%.

Το Δικαστήριο, όπου έφτασε η υπόθεση, έθεσε τον κανόνα ότι όλα τα προϊόντα τα οποία κατασκευάζονται νόμιμα σε κράτος μέλος, επιτρέπεται να κυκλοφορούν ελεύθερα στον κοινοτικό χώρο. Δηλαδή έθεσε τον κανόνα της αμοιβαίας αναγνώρισης, δηλ. της αποδοχής όλων των προϊόντων που έχουν παραχθεί σε άλλο κράτος μέλος. Η εν λόγω αρχή ισχύει υπό την προϋπόθεση ότι δεν υπάρχει κοινοτική διάταξη που να εναρμονίζει την κυκλοφορία του συγκεκριμένου προϊόντος

Ως γενικός κανόνας θα μπορούσε να γίνει δεκτή η εξής διάκριση: μέτρα που αφορούν την παραγωγή ενός προϊόντος (τύπος, βάρος, σύνθεση, συσκευασία) και μέτρα που αφορούν τη διάθεση του προϊόντος (εθνικές διατάξεις που αφορούν την τιμή, τη διαφήμιση, τον χρόνο πώλησης, τον τόπο πώλησης). Τα πρώτα εμπίπτουν κατά κανόνα στο πεδίο εφαρμογής της απαγόρευσης μέτρων ισοδυνάμου προς ποσοτικό περιορισμό αποτελέσματος. Αντίθετα τα μέτρα που αφορούν τη διάθεση των προϊόντων δεν είναι κατά κανόνα ικανά να περιορίσουν το ενδοκοινοτικό εμπόριο και δεν εμπίπτουν στην εν λόγω απαγόρευση.

Προέλευση του μέτρου (κρατικό – ιδιωτικό)

Με βάση μια πρόσφατη νομολογία του ΔΕΚ, αποδέκτης της απαγόρευσης του αρθ.28 ΣυνθΕΚ είναι κατά πρώτο λόγο τα κράτη μέλη. Το ανατιθέμενο καθήκον στα κράτη μέλη έχει ένα χαρακτήρα παράλειψης κάθε μέτρου που θα μπορούσε να παρακωλύσει την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων.

Εκτός από το κράτος ως κεντρική διοίκηση, αποδέκτες της απαγόρευσης είναι και οι υπόλοιποι οργανισμοί που εξαρτώνται άμεσα ή έμμεσα από το κράτος. Στην υπόθεση Ray Irish το Δικαστήριο έκρινε ότι μια ιδιωτική εταιρία που είχε αναλάβει τη διαφημιστική εκστρατεία “ Ray Irish ” και ανεξάρτητα από το αν ήταν δημόσιου ή ιδιωτικού νομικού προσώπου, εκτελούσε ένα πρόγραμμα για την προβολή των εγχώριων

⁸³ ΔΕΚ υπ. 120/78 (Cassis de Dijon) Συλλ. 1979,649

προϊόντων, επρόκειτο για κρατικό μέτρο.⁸⁴ Το Δικαστήριο δεν εκφράστηκε για τον γενικό κανόνα διάκρισης μεταξύ του κρατικού και ιδιωτικού μέτρου, από τη συνολική όμως τοποθέτηση μπορούμε να βγάλουμε το συμπέρασμα ότι όταν το κράτος επηρεάζει και προσδιορίζει αποφασιστικά τη συμπεριφορά των ιδιωτών, τότε πρόκειται για κρατικό μέτρο.

Πολύ σημαντική ήταν μια νεότερη απόφαση του Δικαστηρίου ως προς την ευθύνη του κράτους μέλους όταν τα περιοριστικά μέτρα για την ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων προέρχονται από ιδιώτες. Η Επιτροπή προσέφυγε στο ΔΕΚ προσάπτοντας στη γαλλική κυβέρνηση ότι αντιμετώπιζε με απάθεια τις βίαιες ενέργειες γάλλων αγροτών εις βάρος των γεωργικών προϊόντων προελεύσεως άλλων κρατών μελών (παράνομη κατακράτηση φορτηγών, καταστροφή του φορτίου τους).

Με αυτή την απόφαση το ΔΕΚ προσδιόρισε την έκταση των θεμελιωδών κοινοτικών ελευθεριών – μια από τις οποίες αποτελεί και η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων – και τις συγκεκριμένες υποχρεώσεις που απορρέουν από αυτές. Το περιεχόμενο μιας κοινοτικής ελευθερίας δεν εξαντλείται σε μια υποχρέωση των κρατών μελών προς παράλειψη κάθε μέτρου που θα μπορούσε να έχει περιοριστικό αποτέλεσμα στο ενδοκοινοτικό εμπόριο, αλλά τα υποχρεώνει σε λήψη θετικών μέτρων για την προστασία της διακυνεύουσας κοινοτικής ελευθερίας. Τα υποχρεώνει να εμφανίζονται ως “ εγγυητές ” των κοινοτικών ελευθεριών που προβλέπονται στη συνθήκη. Ανακεφαλαιώνοντας, θα θυμίσουμε δύο βασικά κριτήρια για να μπορεί να θεωρηθεί ένα μέτρο ισοδύναμο με ποσοτικό περιορισμό:

- Το μέτρο θα πρέπει να είναι κρατικό, ανεξάρτητα αν πρόκειται για το κράτος με στενή έννοια ή για άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, όπως π.χ. οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Κρίσιμο είναι το κριτήριο της άσκησης ή μη δημόσιας εξουσίας. Το κράτος όμως μπορεί να ευθύνεται και για πράξεις ιδιωτών, όταν αυτές δυσχεραίνουν το ενδοκοινοτικό εμπόριο.
- Το μέτρο πρέπει να εμποδίζει ή να επηρεάζει αρνητικά το ενδοκοινοτικό εμπόριο. Στην έννοια του μέτρου περιλαμβάνονται όχι μόνο μέτρα που εισάγουν ευθέως ή καλυμμένα μέτρα εις βάρος των εισαγόμενων προϊόντων, αλλά και κάθε μέτρο που αν

⁸⁴ ΔΕΚ ΥΠ. 249/81 (Ray Irish) Συλλ. 1982, 4005.

και εφαρμόζεται αδιακρίτως επί των εισαγομένων και των εγχώριων, εντούτοις δυσχεραίνει την εισαγωγή.⁸⁵

IV. Τα κρατικά εμπορικά μονοπώλια

A. Η έννοια του κρατικού εμπορικού μονοπωλίου

Η ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων σε κοινοτικό επίπεδο δεν διακινδυνεύεται μόνο από την επιβολή δασμών ή ποσοτικών περιορισμών στις εισαγωγές και εξαγωγές ή από την επιβολή μέτρων ισοδυνάμου προς δασμό και ποσοτικό περιορισμό αποτελέσματος, αλλά και από τα εμπορικά κρατικά μονοπώλια, όταν δηλαδή το κράτος δρα όχι με νομοθετικά ή διοικητικά μέτρα, αλλά ασκώντας το ίδιο ή αναθέτοντας σε κάποιο πρόσωπο της δικής του επιλογής, εμπορική δραστηριότητα.

Ο όρος μονοπώλιο με την οικονομική έννοια, είναι η κυρίαρχη θέση μιας επιχείρησης στην αγορά όπου της επιτρέπει να ελέγχει την αγορά και να παρεμποδίζει κατά τη βούλησή της τον ελεύθερο ανταγωνισμό. Από νομική σκοπιά, μονοπώλιο είναι το αποκλειστικό δικαίωμα που παρέχεται σε μια επιχείρηση για την παραγωγή ή την εμπορία ενός προϊόντος και κατά συνέπεια τον αποκλεισμό του ελεύθερου ανταγωνισμού αναφορικά με το προϊόν αυτό.

Με τη ρύθμιση του αρθ. 31 παράγραφο. 1 ΣυνθΕΚ, “τα κράτη μέλη διαρρυθμίζουν προοδευτικώς τα κρατικά μονοπώλια εμπορικού χαρακτήρα κατά τρόπο ώστε να αποκλείεται, ως προς τους όρους εφοδιασμού και διαθέσεως, οποιαδήποτε διάκριση μεταξύ των υπηκόων των κρατών μελών”. Τα στοιχεία τα οποία απαρτίζουν την κοινοτική έννοια του μονοπωλίου είναι τα εξής:

α) Κρατικό μονοπώλιο

Το μονοπώλιο θα πρέπει να είναι κρατικό όχι με την οικονομική έννοια, αλλά με την νομική. Θα πρέπει δηλαδή να πρόκειται για αποκλειστικό δικαίωμα του κράτους ή κάποιας υπηρεσίας που ελέγχεται από το κράτος. Με βάση την παράγραφο 2 του αρθ. 31 ΣυνθΕΚ οι διατάξεις του άρθρου αυτού εφαρμόζονται “σε κάθε οργανισμό με τον οποίο κράτος μέλος, νομικά ή πραγματικά ελέγχει, διευθύνει ή επηρεάζει αισθητά, άμεσα ή

⁸⁵ Παπαγιάννης Δονάτος, «Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο», έκδοση β', εκδ.Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1999, σελ. 346 - 360.

έμμεσα τις εισαγωγές ή τις εξαγωγές μεταξύ των κρατών μελών. Οι διατάξεις αυτές επίσης εφαρμόζονται και επί των κατά παραχώρηση κρατικών μονοπωλίων”. Κατά το Δικαστήριο το αρθ. 31 ΣυνθΕΚ προϋποθέτει μία κατάσταση όπου οι εθνικές αρχές είναι σε θέση να ελέγχουν ή να διευθύνουν τις συναλλαγές μεταξύ κρατών μελών ή να τις επηρεάζουν αισθητά, μέσω ενός οργανισμού συσταθέντος προς τούτο ή ενός κατά παραχώρηση ασκούμενου μονοπωλίου.

Κατά συνέπεια, η νομική μορφή στην οποία ενδύεται το κρατικό μονοπώλιο είναι αδιάφορη ως προς την κρίση για το συγκεκριμένο μονοπώλιο πληροί την εν λόγω προϋπόθεση ή όχι. Το κριτήριο είναι καθαρά λειτουργικό και στην έννοια του κρατικού εμπορικού μονοπωλίου μπορούν να εμπίπτουν δημόσιες επιχειρήσεις, ιδιωτικές επιχειρήσεις και ανάδοχοι δημόσιας υπηρεσίας, εφόσον τους παραχωρείται από το κράτος το αποκλειστικό δικαίωμα.

β) Εμπορικό μονοπώλιο

Το κρατικό μονοπώλιο θα πρέπει να είναι και εμπορικό. Να αναφέρεται δηλαδή στο εμπόριο όπως εμπορικές ανταλλαγές και σε προϊόντα, τα οποία μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο εμπορικών ανταλλαγών. Άρα τα μονοπώλια παραγωγής (π.χ. ηλεκτρικού ρεύματος), τα μονοπώλια παροχής υπηρεσιών καθώς και τα καθαρά ταμιακά μονοπώλια δεν συμπεριλαμβάνονται στην έννοια του “κρατικού εμπορικού μονοπωλίου”.

Με βάση το Δικαστήριο μονοπώλια με αντικείμενο την εκπομπή εμπορικών τηλεοπτικών διαφημίσεων δεν εμπίπτει στις διατάξεις του αρθ. 31 ΣυνθΕΚ⁸⁶, ενώ το μονοπώλιο που αναφέρεται στο αποκλειστικό δικαίωμα εισαγωγής αργού πετρελαίου είναι συμφυές με το κρατικό μονοπώλιο διυλίσεως, χωρίς όμως να αποφανθεί ευθέως ως προς τη συμβατικότητα του συγκεκριμένου μονοπωλίου με τις κοινοτικές ρυθμίσεις⁸⁷. Το μονοπώλιο παραγωγής καλύπτεται από το αρθ. 295 ΣυνθΕΚ, το οποίο αφήνει στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών “το καθεστώς της ιδιοκτησίας”, πράγμα που σημαίνει ότι τα κράτη μέλη νομιμοποιούνται να εθνικοποιούν κατά την κρίση τους κλάδους της εθνικής οικονομίας.

⁸⁶ ΔΕΚ υπ. C – 155/73 (Sacchi) Συλλ.1974, 410, βλ. Όμως και ΔΕΚ υπ. 271/81 (Societe cooperative d’amelioration de l’insemination artificielle du Bearn) Συλλ. 1982, 2057.

⁸⁷ ΔΕΚ υπ. C – 347/88 (Επιτροπή Ελλάδα) Συλλ. 1990, I - 477,

Αμφίβολο είναι αν το δημοσιονομικό μονοπώλιο, δηλαδή το μονοπώλιο που έχει δημοσιονομική αποστολή όπως π.χ. την είσπραξη και απόδοση στο κράτος ενός φόρου, περιλαμβάνεται στην έννοια του κρατικού μονοπωλίου. Επειδή όμως το σχετικό άρθρο δεν κάνει καμιά διάκριση, θα δεχτούμε ότι και τα δημοσιονομικά μονοπώλια συμπεριλαμβάνονται στην έννοια του δημοσιονομικού μονοπωλίου

γ) Επηρεασμός του ενδοκοινοτικού εμπορίου

Το ενδοκοινοτικό εμπόριο θα πρέπει να επηρεάζεται αισθητά άμεσα ή έμμεσα ή να ελέγχεται πραγματικά ή νομικά ή να διευθύνεται από το κρατικό εμπορικό μονοπώλιο. Κατά συνέπεια το αρθ. 31 ΣυνθΕΚ δεν έχει εφαρμογή σε προϊόντα που εισάγονται από τρίτες χώρες, δεδομένου ότι η ρύθμιση του συγκεκριμένου θέματος ανάγεται στις διατάξεις για την κοινή εμπορική πολιτική⁸⁸.

B. Η διαρρύθμιση των μονοπωλίων

Με την παράγραφο 1 του αρθ. 31 ΣυνθΕΚ στόχος δεν είναι η κατάργηση των κρατικών εμπορικών μονοπωλίων, αλλά η προοδευτική διαρρύθμιση τους κατά τρόπο ώστε, να αποκλείεται οποιαδήποτε διάκριση μεταξύ των υπηκόων των κρατών μελών. Αποτελεί η συγκεκριμένη ρύθμιση, μια ακόμη εξειδίκευση της γενικής απαγόρευσης των διακρίσεων του άρθ. 12 παράγραφος 1 ΣυνθΕΚ. Μετά δε την αναγνώριση από το Δικαστήριο αμέσου ισχύος στην παράγραφο 1 του αρθ. 31 ΣυνθΕΚ μετά το τέλος της μεταβατικής περιόδου, το σχετικό δικαίωμα μπορούν να επικαλούνται και οι ιδιώτες (φυσικά και νομικά πρόσωπα) ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

Το άρθρο 31 ΣυνθΕΚ εφαρμόζεται σε κάθε διάκριση ως προς τους όρους εφοδιασμού και διαθέσεως στο λιανικό εμπόριο, αλλά και στον καθορισμό τιμής στο χονδρικό εμπόριο, δηλαδή γενικά σε κάθε διάκριση ως προς τους όρους πώλησης και διάθεσης του προϊόντος. Το αρθ. 31 ΣυνθΕΚ δεν περιορίζεται μόνο στους ποσοτικούς περιορισμούς, αλλά σε κάθε διάκριση τιμής στο χονδρικό εμπόριο, δηλαδή γενικά σε κάθε διάκριση ως προς τους στο σύνολο της εμπορικής δραστηριότητας. Για αυτόν τον λόγο σύμφωνα με το Δικαστήριο, η επιβολή τελών στα εισαγόμενα προϊόντα για να

⁸⁸ ΔΕΚ υπ. 91/78 (Hansen) Συλλ. 1979,935

αντισταθμιστεί η διαφορά τιμής εισαγομένου και εγχωρίου προϊόντος δεν συμβιβάζεται με το αρθ. 31 ΣυνθΕΚ.

Για να προσαρμοστούν τα κρατικά εμπορικά μονοπώλια θα έπρεπε να γίνει με προοδευτικό τρόπο μέχρι το τέλος της μεταβατικής περιόδου, με συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα που ήταν το ίδιο με εκείνο για τους ποσοτικούς περιορισμούς. Η Επιτροπή σε μια σειρά συστάσεων που εξέδωσε πριν τη λήξη της μεταβατικής περιόδου, καθόρισε τον τρόπο εφαρμογής και το ρυθμό με τον οποίο έπρεπε να πραγματοποιηθεί η προσαρμογή των μονοπωλίων⁸⁹.

Για τα γεωργικά προϊόντα προβλέπονται ειδικές ρυθμίσεις με βάση την παράγραφο 4 αρθ. 31 ΣυνθΕΚ, ενώ η Επιτροπή δύναται να επιτρέψει στα άλλα κράτη μέλη να λάβουν μέτρα προστασίας, όπου θα καθορίζει τους όρους και τις λεπτομέρειες εφαρμογής, σε περίπτωση που ένα προϊόν υπόκειται σε κρατικό μονοπώλιο εμπορικού χαρακτήρα σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη, για όσο χρόνο δεν έχει πραγματοποιηθεί η προβλεπόμενη προσαρμογή της παραγράφου 1 αρθ. 31 ΣυνθΕΚ.

Ως προς τις κρατικές ενισχύσεις (αρθ.87 και 88 ΣυνθΕΚ) πρέπει να πούμε ότι τόσο οι διατάξεις για τη διαρρύθμιση των κρατικών εμπορικών μονοπωλίων, όσο και οι διατάξεις για τις κρατικές ενισχύσεις, αποβλέπουν στον ίδιο κατά βάση σκοπό: να αποτρέψουν τα κράτη μέλη από λήψη μέτρων τα οποία με τον έναν ή άλλο τρόπο θα μπορούσαν να παρακωλύσουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων στο ενδοκοινοτικό εμπόριο.

Ως προς τη δυνατότητα επίκλησης του αρθ.30 ΣυνθΕΚ στα πλαίσια μιας ρύθμισης κρατικού εμπορικού μονοπωλιακού χαρακτήρα, το Δικαστήριο – όπως και η Επιτροπή – φαίνεται να ασπάζεται τη θέση ότι “το κράτος μέλος μπορεί να στηριχθεί σε λόγους δημόσιας ασφάλειας κατά την έννοια του αρθ. 36 της Συνθήκης”.⁹⁰

⁸⁹ ΔΕΚ υπ. 91/75 (Miritz) Συλλ. 1976, 217.

⁹⁰ www.europa.eu.int/comm/overview_el.htm

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

Η ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑ ΤΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ

Για τη δημιουργία της εσωτερικής αγοράς δεν αρκούν, η κατάργηση όλων των περιορισμών στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων και η δημιουργία της τελωνειακής ένωσης. Η ελεύθερη διακίνηση των προσώπων, των υπηρεσιών αλλά και των κεφαλαίων αποτελεί προϋπόθεση για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς αλλά και απαραίτητη βάση για την προώθηση του ενοποιητικού εγχειρήματος. Η ελεύθερη διακίνηση των προσώπων – εκτός από οικονομική σημασία – αποτελεί έναν ιδιαίτερο κοινωνικό και πολιτικό παράγοντα για την ευρωπαϊκή ενοποίηση. Για αυτό το λόγο η Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας περιλαμβάνει τρεις ακόμη βασικές ελευθερίες (αρθ. 39 – 60 ΣυνθΕΚ) και συγκεκριμένα:

- την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, την οποία διακρίνει σε ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και σε ελεύθερη εγκατάσταση
- την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και
- την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων.

Σκοπός όλων αυτών των ρυθμίσεων είναι η καθιέρωση και η διασφάλιση της αρχής της ίσης μεταχείρισης των κοινοτικών αλλοδαπών με τους ημεδαπούς, είτε αυτοί είναι ελεύθεροι επαγγελματίες, είτε αυτοί είναι μισθωτοί εργαζόμενοι, είτε επενδυτές.

Με βάση το Δικαστήριο οι Διατάξεις που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων έχουν σαν στόχο να διευκολύνουν πάσης φύσεως επαγγελματικές δραστηριότητες στο σύνολο της Κοινότητας. Με ενέργεια του Συμβουλίου και σύμφωνα με τη Συνθήκη, θα έπρεπε να πραγματοποιηθεί ίση μεταχείριση ημεδαπών και αλλοδαπών, το οποίο ήταν υποχρεωμένο να έκδοση τις σχετικές οδηγίες ή κανονισμούς (ως προς την πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων). Η βασική αρχή της ίσης μεταχείρισης των ημεδαπών και των κοινοτικών αλλοδαπών περιέχεται στο αρθ.12 ΣυνθΕΚ ως βασικός κανόνας του κοινοτικού δικαίου και η οποία ισχύει μόνο με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων της Συνθήκης.⁹¹

⁹¹ ΔΕΚ υπ. C – 177/94 (Gianfranco Perfilel) απόφαση της 1.2.1996.

Η υποχρέωση ίσης μεταχείρισης κοινοτικών αλλοδαπών και ημεδαπών και η απαγόρευση κάθε διάκρισης που βασίζεται στην ιθαγένεια, εμπεριέχει και την απαγόρευση κάθε κεκαλυμμένης διάκρισης, κάθε διάκρισης που ενώ έχει ως βάση την ιθαγένεια, πλήττει τους κοινοτικούς αλλοδαπούς.⁹² Παράδειγμα: η παροχή ενός εργατικού επιδόματος συνδέεται με την ύπαρξη μόνιμου κατοικίας στην ημεδαπή. Η διάκριση πλήττει κατά πρώτο και κύριο λόγο τους μετακινούμενους εργαζόμενους από άλλη κοινοτική χώρα. Κατά το Δικαστήριο η απαγόρευση ισχύει ανεξάρτητα από το είδος και το βαθμό της διάκρισης.

Με την υπογραφή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης, αλλά και η νομολογία του Δικαστηρίου όπως επίσης και η θεωρία συντέτιναν βαθμιαία σε μια νέα αντίληψη για την αρχή της ίσης μεταχείρισης στα πλαίσια της εσωτερικής αγοράς. Η εσωτερική αγορά δεν προϋποθέτει μόνο ίση μεταχείριση, αλλά και άρση όλων εκείνων των εμποδίων που θα καθιστούσαν δυσχερέστερη τη μετακίνηση κάποιου εργαζομένου από ένα κράτος μέλος σε άλλο κράτος, όπως π.χ. εμπόδια που τίθενται όχι από το κράτος υποδοχής αλλά από το κράτος προέλευσης.⁹³

Διακρίσεις που περιλαμβάνονται σε εθνική νομοθεσία και αφορούν αποκλειστικά τους ημεδαπούς δεν απαγορεύονται κατά το Δικαστήριο με βάση το άρθρο 12 ΣυνθΕΚ. Η διάκριση βέβαια θα πρέπει να παρουσιάζει κάποια στοιχεία αλλοδαπότητας για να μπορούν να έχουν εφαρμογή οι κοινοτικοί κανόνες περί απαγορεύσεως των διακρίσεων.⁹⁴ Πρέπει όμως να γίνει αποδεκτό ότι όταν η υπόθεση παρουσιάζει έμμεσα στοιχεία αλλοδαπότητας το κοινοτικό δίκαιο δεν επιτρέπει δυσμενέστερη μεταχείριση του ημεδαπού έναντι του κοινοτικού αλλοδαπού.⁹⁵ Το ίδιο ισχύει και στην περίπτωση εκείνη όπου ο κοινοτικός υπήκοος – ανεξαρτήτως του τόπου κατοικίας του ή της ιθαγένειάς του – έκανε χρήση του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων και ο οποίος άσκησε επαγγελματική δραστηριότητα σε άλλο κράτος μέλος, εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των αρθ.39 επ. ΣυνθΕΚ.

⁹² ΔΕΚ υπ. 22/80 (Boussac) Συλλ. 1980, 3427, υπ. 152/73 (Sotgiou) Συλλ. 1974,153.

⁹³ Χαρακτηριστική είναι εδώ η υπόθεση Bosman, βλ. ΔΕΚ υπ. C – 415/93 (Bosman) αποφ. 15.12.95

⁹⁴ ΔΕΚ υπ. 35/82, Συλλ. 1982,3723.

⁹⁵ ΔΕΚ υπ. 167/73 (Επιτροπή / Γαλλία) Συλλ. 1974, 359, υπ. 115/78, Συλλ. 1979, 399.

Το σύνολο των ρυθμίσεων για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων διαπνέονταν από μια στενή αντίληψη για την έννοια της συγκεκριμένης ελευθερίας και εθεωρείτο από μια καθαρά οικονομική σκοπιά. Την αντίληψη αυτή ήρθε να ανατρέψει η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (η Συνθήκη του Μάαστριχτ). Ο σύνδεσμος με την οικονομική δραστηριότητα διεκόπη και το αρθ. 18 ΣυνθΕΚ κατέχει ένα δικαίωμα κυκλοφορίας και διανομής σε όλους τους κοινοτικούς πολίτες ανεξάρτητα αν είναι εργαζόμενοι ή όχι, ενώ το αρθ. 17 συνθΕΚ θεσπίζει την ιθαγένεια της Ένωσης πραγματοποιώντας έτσι ένα αποφασιστικό βήμα προς τη δημιουργία της έννοιας “πολίτης της Ένωσης”. Σήμερα, ευνοούμενοι των ρυθμίσεων για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων δεν είναι μόνο οι εργαζόμενοι, αλλά οι “πολίτες της Ένωσης” δηλαδή κάθε πρόσωπο που έχει την υπηκοότητα ενός κράτους μέλους.

I. Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων

A. Έννοια – Δικαιούχοι (ευνοούμενοι)

Με βάση το αρθ. 39 ΣυνθΕΚ παράγραφος 2, η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων σημαίνει την κατάργηση κάθε είδους διακρίσεως λόγω ιθαγένειας μεταξύ των εργαζομένων των κρατών μελών, όσον αφορά την απασχόληση, την αμοιβή και τους άλλους όρους εργασίας. Δικαιούχοι για την συγκεκριμένη ελευθερία (νομιμοποιούμενοι) είναι οι εργαζόμενοι.

Η ερμηνευτική προσέγγιση του όρου “εργαζόμενος”, απασχόλησε συχνά το Δικαστήριο, που την ερμήνευσε ως εξής: Αρχικά η έννοια εργαζόμενος αποτελεί έννοια του κοινοτικού δικαίου και δεν επαφίεται στην ερμηνευτική αρμοδιότητα των εθνικών δραστηριοτήτων. Πρέπει όμως σε κοινοτικό επίπεδο να ερμηνεύεται με αντικειμενικά κριτήρια, που προσδιορίζουν τα δικαιώματα τις υποχρεώσεις που προκύπτουν από την εργασιακή σχέση. Βασικό χαρακτηριστικό γνώρισμα της έννοιας αποτελεί η παροχή συγκεκριμένης εργασίας για ορισμένο χρονικό διάστημα σε κάποιον άλλον, κάτω από τις οδηγίες του και ως αντάλλαγμα αυτής της εργασίας καταβάλλεται συγκεκριμένη αμοιβή.⁹⁶

⁹⁶ ΔΕΚ υπ. 66/85 (Lawrie – Blum) Συλλ. 1986,2121.

Στην κοινοτική έννοια του εργαζομένου εμπίπτουν και οι υπάλληλοι και οι εργάτες και οι μαθητευόμενοι κ.λ.π. όπως επίσης και οι εργαζόμενοι υπό μιας δημοσίου δικαίου σχέσης εργασίας ή μιας ιδιωτικού δικαίου σχέσης εργασίας. Το ίδιο αδιάφορο για την κοινοτική έννοια του όρου εργαζόμενος είναι το είδος και το ύψος της αμοιβής, η διάρκεια της απασχόλησης, ή πλήρης ή μερική απασχόληση κ.λ.π.

Η νομολογία του Δικαστηρίου εντάσσει, τέλος, στον όρο “εργαζόμενος” και όλες εκείνες τις δραστηριότητες οι οποίες δεν εντάσσονται στην οικονομία με τη στενή του όρου έννοια. Για παράδειγμα, το Δικαστήριο έκρινε ότι η δραστηριότητα του επαγγελματία αθλητή εμπίπτει στην έννοια του εργαζομένου.⁹⁷ Παρ’ όλη την αντίθετη άποψη του ΒVerwG (του γερμανικού ομοσπονδιακού διοικητικού δικαστηρίου), το ΔΕΚ έκρινε ότι και η κατ’ επάγγελμα άσκηση της πορνείας εντάσσεται στην έννοια της οικονομικής δραστηριότητας και κατά συνέπεια εκείνος που την ασκεί ευνοείται από τις διατάξεις για την ελεύθερη διακίνηση των εργαζομένων.⁹⁸ Τέλος στην έννοια του εργαζομένου εμπίπτει και εκείνος που παρακολουθεί συγκεκριμένη επαγγελματική εκπαίδευση σε βαθμό όμως που υπάρχει αμοιβή η οποία δεν φέρει συμβολικό χαρακτήρα.⁹⁹

Ένα ερώτημα στο οποίο δεν έχει δοθεί απάντηση ακόμα είναι το κατά πόσο ο εργοδότης μπορεί να επικαλεσθεί τον κανόνα της ίσης μεταχείρισης στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων προκειμένου να απασχολήσει στο κράτος μέλος που είναι εγκατεστημένος εργαζόμενους που είναι υπήκοοι άλλου κράτους μέλους. Με βάση το Δικαστήριο, από κανένα σημείο του αρθ. 39 ΣυνθΕΚ δεν προκύπτει ότι στα δικαιώματα αυτά δεν μπορούν να επικαλούνται και άλλα πρόσωπα και ειδικότερα οι εργοδότες. Για να είναι αποτελεσματικό και χρήσιμο το δικαίωμα των εργαζομένων να προσλαμβάνονται και να απασχολούνται χωρίς διακρίσεις, πρέπει κατ’ ανάγκη να συνοδεύεται από το δικαίωμα των εργοδοτών να τους προσλαμβάνουν τηρώντας τους κανόνες σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων.¹⁰⁰ Κατά συνέπεια αντίκειται στο αρθ. 39 ΣυνθΕΚ “το να προβλέπει ένα κράτος μέλος ότι ο ιδιοκτήτης μιας

⁹⁷ ΔΕΚ υπ. 36/74 (Walrave) Συλλ. 1974, 1405, υπ. C – 415/93 (Bosman) απόφαση της 15.12.1995.

⁹⁸ ΔΕΚ υπ. 115,116/81 (Adoui, Cornuaille) Συλλ.1982,1965.

⁹⁹ ΔΕΚ υπ. C – 3/90 (Bernini) Συλλ. 1992, I – 1071

¹⁰⁰ ΔΕΚ υπ. C – 350/96 (Cleon Car Autoservise) απόφαση της 7.5.1998.

επιχείρησης που ασκεί στο έδαφος του κράτους αυτού βιοτεχνικές ή εμπορικές δραστηριότητες, δεν μπορεί να διορίσει ως διαχειριστή πρόσωπο που δεν κατοικεί στο εν λόγω κράτος". Με βάση το αρθ. 10 του Κανονισμού 1612/68 το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας απολαμβάνουν τα πρόσωπα τα οποία κατά τον Κανονισμό θεωρούνται ότι ανήκουν στην οικογένεια του εργαζομένου και ανεξάρτητα από την ιθαγένειά τους:¹⁰¹ τα παιδιά του εργαζομένου, τα οποία έχουν ηλικία κάτω των 21 ετών,¹⁰² ο (η) σύζυγος του εργαζομένου, οι κατιόντες συγγενείς του εργαζομένου εφόσον συντηρούνται από αυτόν.

Καλό θα ήταν σε αυτό το σημείο να διασαφηνίσουμε ότι: Αν για τα προϊόντα Τρίτης χώρας μη μέλους της Κοινότητας ισχύει η αρχή της ελεύθερης διακίνησης στον κοινοτικό χώρο, όταν αυτά εισαχθούν νομίμως σε μια από τις κοινοτικές χώρες, δεν ισχύει το ίδιο για τους υπηκόους τρίτων χωρών που εργάζονται νομίμως σε ένα κράτος μέλος. Οι πολίτες αυτοί δεν νομιμοποιούνται να κυκλοφορούν ελεύθερα στον κοινοτικό χώρο, παρά μόνο στην επικράτεια του κράτους μέλους που έχουν γίνει δεκτοί και διαθέτουν άδεια εργασίας. Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ προβλέφθηκε στο αρθ. 63 παρ. 4 ΣυνθΕΚ η υποχρέωση του Συμβουλίου να εκδώσει μέτρα εντός 5 ετών από τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης, δηλαδή από την 1.5.1999, που θα καθορίζουν τα δικαιώματα και τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες υπήκοοι τρίτων χωρών, οι οποίοι διαμένουν νομίμως σε κράτος μέλος δύνανται να διαμένουν σε άλλα κράτη μέλη.

B. Περιεχόμενο της ελευθερίας

Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων συνεπάγεται την κατάργηση κάθε διάκρισης που βασίζεται στην ιθαγένεια για όλους τους εργαζομένους των κρατών μελών όσον αφορά την απασχόληση, την αμοιβή και τους άλλους όρους εργασίας. Στο αρθ. 39 ΣυνθΕΚ, η δεύτερη παράγραφος διασαφηνίζει ότι η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων περιλαμβάνει το δικαίωμά τους:

- να αποδέχονται κάθε πραγματική προσφορά εργασίας,

¹⁰¹ ΕΕ 1990, L – 180/26.

¹⁰² Βλ. και Οδηγία 486/77 ΕΟΚ του Συμβουλίου της 25.7.77 για τη σχολική φοίτηση των τέκνων των διακινουμένων εργαζομένων.

- να διαμένουν σε ένα από τα κράτη μέλη με σκοπό να ασκούν εκεί ορισμένη εργασία, σύμφωνα με τις νομοθετικές και διοικητικές διατάξεις που διέπουν την απασχόληση των εργαζομένων υπηκόων αυτού του κράτους μέλους (δικαίωμα διαμονής),
- να διακινούνται ελεύθερα για το σκοπό αυτό μέσα στην επικράτεια των κρατών μελών.
- να παραμένουν στην επικράτεια ενός κράτους μέλους και μετά την άσκηση σ' αυτό ορισμένης εργασίας, κατά τους όρους που θα αποτελέσουν αντικείμενο κανονισμών εφαρμογής που θα εκδώσει η Επιτροπή.

Από την συγκεκριμένη ρύθμιση λαμβάνουμε ότι με το δικαίωμα για ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων λαμβάνεται το σύνολο των ορών εργασίας και επιβάλλει στα κράτη μέλη την παροχή μεταχείρισης ημεδαπού, για τους εργαζομένους που προέρχονται από άλλη κοινοτική χώρα. Ο Κανονισμός 1612/68 σαν πρώτο μέλημά του είναι η διασφάλιση της ισότιμης πρόσβασης στην απασχόληση για όλους τους κοινοτικούς εργαζομένους.¹⁰³ Τα γραφεία απασχόλησης εργατικού δυναμικού οφείλουν να μεταχειρίζονται τους κρατικούς αλλοδαπούς ως ημεδαπούς. Ο εργαζόμενος υπήκοος ενός κράτους μέλους, δεν μπορεί να έχει λόγω ιθαγένειας σε κάποιο άλλο κράτος μέλος διαφορετική μεταχείριση από τους ημεδαπούς εργαζομένους ως προς τους όρους απασχολήσεως και εργασίας, όσον αφορά την αμοιβή, την απόλυση, την επαγγελματική επανένταξη ή την απασχόληση αν μείνει άνεργος. Απολαύει τα ίδια κοινωνικά και φορολογικά πλεονεκτήματα με τους ημεδαπούς εργαζόμενους.

Τα κοινωνικά πλεονεκτήματα καλύπτουν όλα τα ευεργετήματα τα οποία, ανεξαρτήτως αν συνοδεύονται με σύμβαση εργασίας, παρέχονται στους ημεδαπούς εργαζομένους, λόγω της αντικειμενικής ιδιότητας ως εργαζομένων, κυρίως, ή λόγω του αν έχουν απλώς την κατοικία τους ή τη συνήθη διαμονή τους στο εθνικό έδαφος και των οποίων η επέκταση στους εργαζόμενους άλλων κρατών μελών εμφανίζεται επομένως ικανή να διευκολύνει την κινητικότητα τους στο εσωτερικό της Κοινότητας. Δικαιούνται εξίσου όπως και οι ημεδαποί εργαζόμενοι και υπό τους αυτούς όρους να φοιτά στις επαγγελματικές σχολές και στα κέντρα επαναπροσαρμογής και εκπαίδευσης. Με την Οδηγία του Συμβουλίου της 25.7.1977 προβλέπεται η υποχρέωση των κρατών μελών να μεταχειρίζονται τα παιδιά των μεταναστών κατά τους ίδιους όρους που μεταχειρίζονται

¹⁰³ ΕΕ 1968, L 257/2

τα παιδιά των ημεδαπών εργαζομένων, κυρίως σε ότι αφορά τις ενισχύσεις που παρέχονται από δημόσιες αρχές σε μαθητές και φοιτητές.¹⁰⁴

Ίση μεταχείριση έχει και ο κοινοτικός εργαζόμενος στα πλεονεκτήματα που παρέχονται στους ημεδαπούς εργαζομένους ως προς τη στέγη, συμπεραλαμβανομένου και του δικαιώματος κτήσης κυριότητας προς κατοικία που έχει ανάγκη. Ο κοινοτικός εργαζόμενος επίσης δικαιούται να εγγράφεται στην περιφέρεια όπου απασχολείται στους καταλόγους ανεύρεσης κατοικίας και να απολαμβάνει την προτεραιότητα αλλά και γενικά όλα τα σχετικά πλεονεκτήματα που προκύπτουν από αυτή την εγγραφή.

Στον Κανονισμό 1612/68 επίσης περιλαμβάνονται λεπτομερείς διατάξεις για τον συμψηφισμό της προσφοράς και ζήτησης εργασίας μεταξύ των κρατών μελών, ρυθμιστικά μέτρα για την εξισορρόπηση της αγοράς εργασίας, για το Ευρωπαϊκό Γραφείο Συντονισμού όπως επίσης και για τη δημιουργία μιας Συμβουλευτικής και Τεχνικής Επιτροπής. Σε εφαρμογή των διατάξεων αυτών δημιουργήθηκε το 1993 η **Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Απασχόλησης (EURES)** που είχε σαν κύριο έργο να ανταλλάσσει πληροφορίες μεταξύ των εθνικών υπηρεσιών απασχόλησης.¹⁰⁵ Μιλάμε δηλαδή για μια μηχανογραφημένη τράπεζα δεδομένων που περιέχει προσφορές εργασίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο αλλά και ένα πλήθος άλλων πληροφοριών για τις συνθήκες διαβίωσης, την προσφορά κατοικιών κλπ.

Το δικαίωμα στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων περιλαμβάνει, μια απαγόρευση των διακρίσεων που βασίζονται άμεσα στην ιθαγένεια και αναφέρονται στο σύνολο των όρων εργασίας. Στην απαγόρευση επίσης περιλαμβάνονται και όλες οι διακρίσεις που πλήττουν κατά βάση τους εργαζόμενους που προέρχονται από άλλο κράτος μέλος (καλυμμένη διάκριση). Π.χ. όταν η διάκριση δεν βασίζεται στην ιθαγένεια του εργαζομένου αλλά στην κατοικία του. Η απαγόρευση των διακρίσεων ως ατομικό δικαίωμα, δεν έχει ως αποδέκτη μόνο το κράτος μέλος, αλλά και τους ιδιώτες και συγκεκριμένα τους εργοδότες έναντι των οποίων αναπτύσσει τριτενέργεια. Άρα, οι εργοδότες όπως επίσης και τα αθλητικά σωματεία, δεν νομιμοποιούνται να προβαίνουν κατά τη σύναψη των ατομικών συμβάσεων εργασίας (αλλά και γενικά σε ότι αφορά τη

¹⁰⁴ ΕΕ, L199/32 της 6.8.1977, Οδηγία 77/486 ΕΟΚ

¹⁰⁵ ΕΕ 1993, L 274/6.11.1993

σχέση εργασίας) σε δυσμενείς διακρίσεις εις βάρος των κοινοτικών εργαζομένων, αφού και αυτοί δεσμεύονται από τις ρυθμίσεις τους

Γ. Η διαδικασία, το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο, η άδεια διαμονής.

Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων εντός Κοινότητας όφειλε να εξασφαλιστεί το αργότερο κατά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου, δηλαδή μέχρι το 1968. Οι σπουδαιότερες πράξεις του παράγωγου κοινοτικού δικαίου αναφορικά με το δικαίωμα της ελεύθερης διακίνησης των εργαζομένων είναι:

- Η Οδηγία 221/64 της 25.2.1964 για τον συντονισμό των μέτρων εισόδου και παραμονής των κοινοτικών αλλοδαπών που δικαιολογούνται από λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας. Η οδηγία αυτή τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε το 1972 με την οδηγία 194/72 της 18.5.1972, με την οποία επεκτάθηκαν οι ρυθμίσεις της προηγούμενης Οδηγίας και στους συνταξιούχους.¹⁰⁶
- Ο Κανονισμός 1612 της 15.10.1968 για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων εντός της Κοινότητας, που είδαμε παραπάνω.¹⁰⁷
- Η Οδηγία 360/68 της 15.10.1968 για την κατάργηση των περιορισμών στη διακίνηση και διαμονή των εργαζομένων των κρατών μελών και των οικογενειών τους στο εσωτερικό της Κοινότητας. Κύριος στόχος της Οδηγίας αυτής είναι η συμπλήρωση του Κανονισμού 1612/68 με την κατάργηση όλων των διοικητικής φύσης εθνικών περιορισμών της ελεύθερης διακίνησης.¹⁰⁸
- Ο Κανονισμός 1251/70 της Επιτροπής της 29.6.1970 για το δικαίωμα των εργαζομένων να παραμένουν στην επικράτεια κράτους μέλους μετά την άσκηση σ' αυτό ορισμένης εργασίας. Κατά βάση το δικαίωμα μονίμου παραμονής στο έδαφος κράτους μέλους έχει εκείνος ο εργαζόμενος, ο οποίος κατά τη στιγμή που παύει την δραστηριότητα του έχει συμπληρώσει την προβλεπόμενη από τη νομοθεσία του κράτους

¹⁰⁶ ΕΕ 1964 σελ. 850. ΕΕ 1972, L – 121/32.

¹⁰⁷ ΕΕ 1968, L – 257/2.

¹⁰⁸ ΕΕ 1968, L – 257/13

αυτού ηλικία προς συνταξιοδότηση λόγω γήρατος και έχει διαμείνει συνεχώς εκεί περισσότερο από τρία έτη.¹⁰⁹

Με βάση το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο και ιδιαίτερα τον Κανονισμό 1612/68 ο κοινοτικός πολίτης δεν χρειάζεται άδεια εργασίας, δικαιούται δε άδεια παραμονής διάρκειας τουλάχιστον 5 χρόνων (ανανεώσιμη) εάν βρει εργασία. Η άδεια παραμονής επιμηκύνεται αυτόματα εάν ο εργαζόμενος συνταξιοδοτηθεί.

Όταν ο κοινοτικός πολίτης πηγαίνει στην επικράτεια κράτους μέλους διαθέτει κατά κανόνα περίοδο 3 μηνών όπου μπορεί να αναζητήσει εργασία χωρίς να είναι υποχρεωμένος να διαθέτει και άδεια παραμονής. Με βάση το Δικαστήριο και την Οδηγία 68/360/ΕΟΚ, εθνική νομοθεσία, κατά την οποία ο κοινοτικός πολίτης που δεν βρήκε εργασία στο διάστημα τριών μηνών οφείλει αυτομάτως να εγκαταλείψει την επικράτεια του κράτους μέλους. Αντίθετα σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο είναι η νομοθεσία που επιβάλλει στον κοινοτικό πολίτη να εγκαταλείψει την επικράτεια κράτους μέλους αν αυτός δεν έχει βρει εργασία σε διάστημα έξι μηνών. Παρ' όλα αυτά όμως, αν ο κοινοτικός πολίτης αποδείξει ότι εξακολουθεί να αναζητεί εργασία με πιθανότητα επιτυχίας, ο εξαναγκασμός του να εγκαταλείψει τα συγκεκριμένο κράτος μέλος δεν είναι σύμφωνος με το κοινοτικό δίκαιο.¹¹⁰

Το κοινοτικό δίκαιο δεν απαγορεύει στα κράτη μέλη να επιβάλλουν στους υπηκόους των άλλων κρατών μελών που διαμένουν νομίμως εντός του εδάφους τους την υποχρέωση να έχουν πάντοτε στην κατοχή τους έγγραφο που να πιστοποιεί το δικαίωμα διαμονής τους, εφόσον πανομοιότυπη υποχρέωση επιβάλλεται στους ημεδαπούς σε σχέση με το δελτίο ταυτότητας. Ως προς την αναγνώριση δηλαδή του δικαιώματος διαμονής, η άδεια διαμονής δεν έχει παρά μόνο αναγνωριστική και αποδεικτική αξία. Δεν αποδίδεται δηλαδή σ' αυτήν συστηματικός του δικαιώματος χαρακτήρας.

Τα έγγραφα διαμονής στους κοινοτικούς υπηκόους χορηγούνται και ανανεώνονται ατελώς ή αντί καταβολής ποσού που να μην υπερβαίνει τα δικαιώματα και τα τέλη που απαιτούνται για την έκδοση δελτίων ταυτότητας στους ημεδαπούς με βάση τις ρυθμίσεις της Οδηγίας. Κατά το ΔΕΚ η προηγούμενη εγγραφή ενός ατόμου σε σύστημα

¹⁰⁹ ΕΕ 1970, L – 142/24.

¹¹⁰ ΔΕΚ υπ. C – 344/95 (Επιτροπή Βέλγιο) απόφαση της 20.2.1997

κοινωνικής ασφάλισης στο κράτος υποδοχής δεν μπορεί να επιβάλλεται ως προϋπόθεση για τη χορήγηση της άδειας παραμονής που εκδίδει το κράτος μέλος.

Δ. Η κοινωνική ασφάλιση

Όπως είναι λογικό εάν ο κοινοτικός εργαζόμενος, μετακινούμενος στον κοινοτικό χώρο, έχανε τα δικαιώματα που είχε αποκτήσει στη χώρα του και κυρίως εκείνα που σχετίζονται με την κοινωνική του ασφάλιση, δύσκολα θα αποφάσιζε να ασκήσει το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας που του παρέχει η συνθήκη. Για τον λόγο αυτό και με στόχο να διευκολύνει την άσκηση αυτής της ελευθερίας από τον κοινοτικό εργαζόμενο, το αρθ.42 ΣυνθΕΚ επέβαλε στο Συμβούλιο την υποχρέωση να θεσπίσει ομόφωνα ένα σύστημα που να εξασφαλίζει στους διακινούμενους εργαζόμενους και σε εκείνους που έλκουν δικαιώματα από αυτούς:

- τον συνυπολογισμό όλων των περιόδων που λαμβάνονται υπόψη από τις διάφορες εθνικές νομοθεσίες, για την κτήση και τη διατήρηση του δικαιώματος προς λήψη παροχής, όπως και για υπολογισμό του ύψους αυτού,
- την καταβολή των παροχών στα πρόσωπα που κατοικούν στις επικράτειες των κρατών μελών.
- Στην επιταγή της Συνθήκης, το Συμβούλιο ανταποκρίθηκε με την ψήφιση τριών κυρίως κανονισμών:
- του Κανονισμού 1408/71 περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης στους μισθωτούς, στους μη μισθωτούς και στα μέλη των οικογενειών τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας,
- του Κανονισμού 574/72 για τον τρόπο εφαρμογής του κανονισμού 1408/71 στους μη μισθωτούς και στα μέλη των οικογενειών τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας και,
- του κανονισμού 1661/85 που καθορίζει τις τεχνικές προσαρμογές των κοινοτικών Κανονισμών σε θέματα κοινωνικής ασφάλισης μεταναστών εργαζομένων.

Η τελευταία τροποποίηση αυτών των Κανονισμών έγινε το 1993 και σαν γενικό συμπέρασμα είναι οι Κανονισμοί αυτοί παρέχουν επαρκή και ικανοποιητική απάντηση

στα περισσότερα διασυννοριακά προβλήματα που προκύπτουν στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης.¹¹¹

Από τις κοινοτικές διατάξεις προστατεύονται τα παρακάτω άτομα:

- οι μισθωτοί και οι αυτοαπασχολούμενοι, που είναι υπήκοοι κράτους μέλους της ΕΕ και είναι ασφαλισμένοι με βάση τη νομοθεσία ενός από αυτά τα κράτη,
- οι συνταξιούχοι που είναι υπήκοοι των κρατών μελών,
- τα μέλη της οικογένειας και οι επιζώντες των παραπάνω ατόμων, ανεξάρτητα από την υπηκοότητά τους και μόνο ως προς τα δικαιώματα που έλκουν από τον εργαζόμενο ή συνταξιούχο,
- οι δημόσιοι υπάλληλοι και τα μέλη της οικογένειάς τους, εφόσον οι διατάξεις του Κανονισμού 1408/71 επεκτάθηκαν την 29.6.1988 και στα ειδικά συστήματα των δημοσίων υπαλλήλων.¹¹²

Το Δικαστήριο, προσφεύγοντας στην τέταρτη αιτιολογική σκέψη του Κανονισμού 1408/71 που αναφέρεται στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής του, προβαίνει σε μια ευρεία ερμηνεία της σχετικής διάταξης. Έτσι, κατά το ΔΕΚ, στην έννοια του εργαζομένου που ενοείται από τις διατάξεις του Κανονισμού 1408/71 εμπίπτει και ο συνταξιούχος εργαζόμενος και ο συνταξιούχος δημόσιος υπάλληλος που δεν ασκεί πλέον επαγγελματική δραστηριότητα, εφόσον αυτός υπήχθη στη νομοθεσία κράτους μέλους, επί της οποίας εφαρμόζεται ο εν λόγω Κανονισμός.¹¹³

Οι κοινοτικές διατάξεις για την κοινωνική ασφάλιση αντιμετωπίζουν τα εξής ζητήματα:

- ασθένεια και μητρότητα
- εργατικά ατυχήματα
- παροχές αναπηρίας
- επαγγελματικές ασθένειες

¹¹¹ Μια ενημερωμένη έκδοση των κανονισμών που συνεκτιμά όλες τις τροποποιήσεις ως τα τέλη του 1992 υπάρχει στην ΕΕ 1992 C – 325 της 10.12.1992.

¹¹² Η κοινοτική αυτή νομοθεσία κατέστη αναγκαία μετά την υπόθεση Βουγιούκας (C – 443/93) με την οποία το ΔΕΚ διαπίστωσε ότι το Συμβούλιο παρέβη τις υποχρεώσεις που του επιβάλλει η Συνθήκη, αφού μέχρι τότε δεν είχε υιοθετήσει κανένα μέτρο συντονισμού υπέρ των ειδικών συστημάτων για τους δημοσίους υπαλλήλους.

¹¹³ ΔΕΚ υπ. C 158/96 (Kulzer) απόφαση της 5.5.1998

- συντάξεις γήρατος
- παροχές επιζώντων
- επιδόματα θανάτου
- παροχές ανεργίας και
- οικογενειακές παροχές

Κύριος στόχος όλων των ρυθμίσεων που περιέχονται σε αυτούς τους κανονισμούς είναι η εξασφάλιση ίσης μεταχείρισης των κοινοτικών αλλοδαπών και των ημεδαπών ως προς την κοινωνική ασφάλιση και ύστερα, η διασφάλιση σε περίπτωση ενδοκοινοτικής μετακίνησης προς ανεύρεση εργασίας, των πλεονεκτημάτων που έχουν απονεμηθεί και ο συνυπολογισμός των περιόδων απασχόλησης για την απολαβή των όποιων πλεονεκτημάτων.

II. Η ελεύθερη εγκατάσταση των ανεξαρτήτων επαγγελματιών

Οι ανεξάρτητοι επαγγελματίες αλλά και οι εταιρίες που έχουν συσταθεί σύμφωνα με τις νομοθεσίες ενός κράτους – μέλους και οι οποίες έχουν την καταστατική τους έδρα, στην κεντρική τους διοίκηση ή την κύρια εγκατάστασή τους εντός της Κοινότητας υπάγονται στις ρυθμίσεις της συνθήκης που αφορούν το δικαίωμα ή την ελευθερία εγκατάστασης (άρθρα 52, 58). Συγκεκριμένα το άρθρο 52 στην παράγραφο 2 ορίζει ότι η ελευθερία εγκατάστασης περιλαμβάνει την ανάληψη και άσκηση μη μισθωτών δραστηριοτήτων σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που ορίζονται από τη νομοθεσία της χώρας εγκατάστασης για τους δικούς της υπηκόους. Το σημαντικό στοιχείο στη διάταξη αυτή είναι η μη επιβολή διακρίσεων ανάμεσα στους υπηκόους των κρατών μελών της Κοινότητας.

Η ελευθερία εγκατάστασης περιλαμβάνει το δικαίωμα του υπηκόου κράτους μέλους της Ε.Κ. να ασκεί ελεύθερο επάγγελμα (γιατρού, αρχιτέκτονα κλπ) στην επικράτεια άλλου κράτους – μέλους, ανοίγοντας σχετικό γραφείο ή δημιουργώντας πάγια επαγγελματική εγκατάσταση, ενώ συγχρόνως απολαμβάνει την ίδια αναγνώριση με τους ημεδαπούς και υπάγεται στους ίδιους όρους άσκησης του επαγγέλματος όπως και οι ομότεχνοι στη χώρα εγκατάστασης (πχ κανόνες δεοντολογίας, συμμετοχή σε συνδικαλιστική οργάνωση κλπ).

Ειδικότερα σε ότι αφορά τις εταιρείες το άρθρο 58 παρ. 2 συνθήκη ΕΟΚ ορίζει ότι η ελευθερία εγκατάστασης περιλαμβάνει τη σύσταση και διαχείριση επιχειρήσεων και ιδίως εταιριών σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που ορίζονται από τη νομοθεσία της χώρας εγκατάστασης για τους υπηκόους της. Εξάλλου το άρθρο 58 περιέχει έναν ιδιαίτερα ευρύ ορισμό της έννοιας των εταιριών που ουσιαστικά αποκλείει από το δικαίωμα ελεύθερης εγκατάστασης μόνο εκείνες τις ενώσεις προσώπων που στερούνται παντελώς οικονομικού σκοπού, αρκεί βέβαια να ανήκουν σε άλλη χώρα της ΕΟΚ. Ο βασικός στόχος πάντως είναι η ίση μεταχείριση των εταιριών, η άσκηση ίδιων δικαιωμάτων, ίδιων υποχρεώσεων είτε πρόκειται για ημεδαπές είτε για αλλοδαπές κράτους της ΕΟΚ.

Η ελεύθερη εγκατάσταση των επαγγελματιών και των εταιριών που εξομοιώνονται μ' αυτούς περιορίζεται από τα άρθρα 55 και 56 Συνθ ΕΟΚ. Το πρώτο προβλέπει ότι η ελευθερία εγκατάστασης δεν εφαρμόζεται σε δραστηριότητες που συνδέονται έστω και περιστασιακά με την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Εδώ, αξίζει να σημειώσουμε ότι δεν εξαιρείται κατ' ανάγκη όλο το επάγγελμα αλλά κάποιες δραστηριότητες που ασκούνται στα πλαίσια του και συνδέονται με άσκηση δημόσιας εξουσίας, αρκεί βέβαια να μπορούν να διακριθούν. Το δεύτερο ορίζει ότι οι διατάξεις για την ελεύθερη εγκατάσταση δεν εμποδίζουν τη λήψη μέτρων που προβλέπουν ειδικό καθεστώς για τους αλλοδαπούς και δικαιολογούνται από λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας. Το ΔΕΚ έκρινε ότι οι διατάξεις αυτές πρέπει να ερμηνεύονται στενά και τυχόν απαγορεύσεις που επιβάλλονται σε αλλοδαπούς πρέπει να είναι συνάρτηση και της ατομικής τους συμπεριφοράς.

Για την υλοποίηση της ελευθερίας εγκατάστασης θεσπίστηκε αφενός ένα γενικό πρόγραμμα, που ψηφίστηκε το Δεκέμβριο του 1961 για την κατάργηση των περιορισμών στην ελεύθερη εγκατάσταση και αφετέρου θα έπρεπε να εκδοθούν διάφορες οδηγίες που θα είχαν σκοπό να διευκολύνουν την ελεύθερη εγκατάσταση συγκεκριμένων επαγγελματιών ή δραστηριοτήτων. Συγχρόνως το άρθρο 53 Συνθ ΕΟΚ πρόβλεπε μια ρήτρα Standstill άμεσης ισχύος με την οποία τα κράτη είναι υποχρεωμένα να μην εισάγουν νέους περιορισμούς για την εγκατάσταση στην επικράτειά τους υπηκόων άλλων κρατών μελών.

Παρ' όλο που υπήρχε η κοινοτική νομοθεσία τόσο σε πρωτογενές όσο και σε δευτερογενές επίπεδο, η κοινοτική πολιτική στον συγκεκριμένο τομέα δεν σημείωσε

σημαντική πρόοδο μέχρι το 1974. Μετά το 1974 η πρόοδος ήταν μεγαλύτερη αλλά η ελευθερία εγκατάστασης αποτελεί πραγματικότητα μόνο για πέντε ειδικότητες του τομέα υγείας: γιατρούς, οδοντίατρους, κτηνίατρους, νοσοκόμους, μαίες αλλά και για τους αρχιτέκτονες και μηχανικούς.

Οι λόγοι της καθυστέρησης βρίσκονται κυρίως στο διαφορετικό τρόπο οργάνωσης των επαγγελματιών, στις ιδιαιτερότητες που έχουν στις διάφορες νομοθεσίες, σε συντεχνιακά προβλήματα. Επίσης πολύ σημαντικό είναι το γεγονός ότι οι όροι που απαιτούνται από τις εθνικές νομοθεσίες για τη δυνατότητα ελεύθερης εγκατάστασης είναι συχνά δύσκολο να πληρούνται από τους υποψηφίους. Γι' αυτό και η Επιτροπή εγκατέλειψε την έκδοση οδηγιών κατ' επάγγελμα και προσπάθησε να προωθήσει μέσω προτάσεων στο Συμβούλιο ένα γενικό σύστημα αναγνώρισης των διπλωμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Η πιο σημαντική πρόταση οδηγίας ήταν η (com 85 – 355) του 1985, η οποία εκδόθηκε το 1990 και ελπίζεται να λύσει ορισμένα από τα προβλήματα εγκατάστασης.

Παρά το γεγονός ότι από 01/01/1993 η ελεύθερη εγκατάσταση των πολιτών της ΕΟΚ είναι πραγματικότητα, παρατηρούμε ότι ακόμη υφίστανται εμπόδια από τα κράτη μέλη, τα οποία αν και δεν ομολογούνται ότι υπάρχουν εντούτοις διατηρούνται και καθιστούν αρκετά δύσκολη και προβληματική την εφαρμογή της παραπάνω ελευθερίας. Ωστόσο έχει αποδειχθεί ότι οι επαγγελματίες αποφεύγουν να εγκατασταθούν σε άλλο κράτος μέλος της ΕΟΚ από εκείνο που προέρχονται. Το πρόβλημα δεν είναι μόνο η διαφορετική γλώσσα αλλά και το γεγονός ότι αρκετά κράτη μέλη διατηρούν εμπόδια για ορισμένα επαγγέλματα τα οποία συνδέουν είτε με το εθνικό τους συμφέρον είτε με τις ισοτιμίες των πτυχίων. Πιστεύουμε πως στο μέλλον θα καμφθούν τα υπάρχοντα εμπόδια στην ελευθερία εγκατάστασης και τα κράτη μέλη θα υλοποιήσουν αποτελεσματικότερα την κοινοτική νομοθεσία.¹¹⁴

¹¹⁴ Σαρρής Νίκος, «Ευρωπαϊκή Ενοποίηση, μια θεσμική και πολιτική οικονομική προσέγγιση», εκδόσεις «ΕΛΛΗΝ», Αθήνα 1993, σελ. 110 – 112.

III. Οι νεότερες εξελίξεις: από τον πολίτη της αγοράς στην «Ευρώπη των πολιτών»

Με το να καταργούνται σε μεγάλο βαθμό οι διακρίσεις που βασίζονται στην ιθαγένεια, δεν μπορούμε να πούμε ότι έτσι εξαφανίστηκαν όλες οι μορφές διάκρισης μεταξύ των κοινοτικών αλλοδαπών και των ημεδαπών. Άλλωστε οι σχετικές ρυθμίσεις εφαρμόζονται όπως είδαμε μόνο στους εργαζόμενους, ενώ το μεγαλύτερο ίσως κομμάτι του οικονομικά ανενεργού πληθυσμού, δεν απολαμβάνει το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στον κοινοτικό χώρο, όπως π.χ. οι τουρίστες, οι φοιτητές, οι συνταξιούχοι. Οι προσπάθειες για την ολοκλήρωση της ελεύθερης διακίνησης των προσώπων και για τη δημιουργία της "Ευρώπης των πολιτών" συνεχίστηκαν αμείωτες. Οι συναντήσεις των αρχηγών των κρατών μελών και των κυβερνήσεων το Δεκέμβριο του 1974 προκάλεσε προτάσεις για τη δημιουργία ενός ομοιόμορφου και ενιαίου ευρωπαϊκού διαβατηρίου, την εναρμόνιση των εθνικών δικαίων για τους αλλοδαπούς του εκλογικού δικαιώματος στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές της χώρας όπου ο κοινοτικός αλλοδαπός ζει και εργάζεται.

Η γενίκευση του δικαιώματος παραμονής.

Από το 1979 η Επιτροπή είχε προτείνει την απελευθέρωση της διακίνησης των προσώπων, έτσι ώστε αυτή να καλύπτει το σύνολο του πληθυσμού. Στις 28.6.1990 υιοθετήθηκαν οι πιο κάτω νέες οδηγίες του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα παραμονής. Η γενική Οδηγία 90/364/ΕΟΚ σχετικά με το δικαίωμα διαμονής (για όσους δεν καλύπτονται από τις υπόλοιπες ρυθμίσεις), η Οδηγία 90/365/ΕΟΚ σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των μισθωτών και μη μισθωτών εργαζομένων που έχουν παύσει την επαγγελματική τους δραστηριότητα (συνταξιούχοι) και η Οδηγία 90/366/ΕΟΚ σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των σπουδαστών.¹¹⁵

Με την έκδοση των τριών οδηγιών ακολουθεί μια διαμάχη σχετικά με τη νόμιμη βάση, πάνω στην οποία όφειλε να θεμελιωθεί η έκδοσή τους. Η Επιτροπή πρότεινε το πρώην αρθ. 7 παράγραφο 2 ΣυνθΕΚ για τους σπουδαστές, το 40 και 44 ΣυνθΕΚ για τους συνταξιούχους και το 94 ΣυνθΕΚ για τη γενική οδηγία. Το Συμβούλιο συμφώνησε στην έκδοση των οδηγιών, αντικατέστησε όμως τις προτεινόμενες νόμιμες βάσεις με το αρθ. 308 ΣυνθΕΚ, γεγονός που οδήγησε σε δικαστική αντιπαράθεση ενώπιον του ΔΕΚ, με

¹¹⁵ ΕΕ 1990, L 180/26-30.

αποτέλεσμα την ακύρωση της οδηγίας για τους σπουδαστές και την έκδοση νέας, βασιζόμενης στο πρώην αρθ. 7 παράγραφος 2 ΣυνθΕΚ.¹¹⁶

Το δικαίωμα διαμονής χορηγείται στους ευνοούμενους των Οδηγιών, εφόσον δεν αποκτούν το εν λόγω δικαίωμα βάσει άλλης διάταξης του κοινοτικού δικαίου και εάν συντρέχουν οι δύο πιο κάτω βασικές προϋποθέσεις:

- i. ο ενδιαφερόμενος διαβεβαιώνει την αρμόδια εθνική αρχή ότι διαθέτει τους πόρους ώστε να μην επιβαρύνει κατά τη διάρκεια της διαμονής του το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής (οικονομική αυτάρκεια),
- ii. ο ενδιαφερόμενος διαθέτει υγειονομική ασφάλιση η οποία καλύπτει το σύνολο των κινδύνων στο κράτος μέλος υποδοχής. Για τους φοιτητές απαιτείται επιπρόσθετα να είναι εγγεγραμμένοι σε αναγνωρισμένο εκπαιδευτικό ίδρυμα προκειμένου να παρακολουθήσουν, κατά κύρια απασχόληση, κύκλο επαγγελματικής κατάρτισης. Με την συγκεκριμένη Οδηγία κατά τη διάταξη του αρθ. 3 για τους φοιτητές δεν θεμελιώνει δικαίωμα χορηγήσεως από το κράτος μέλος υποδοχής οποιασδήποτε υποτροφίας σπουδών για σπουδαστές που είναι κάτοχοι του δικαιώματος διαμονής.

Με βάση το αρθ.4 και 6 της Οδηγίας 360/68 οι δικαιούμενοι άδεια παραμονής κατάτους όρους του αρθ.39 ΣυνθΕΚ λαμβάνουν άδεια παραμονής από το κράτος υποδοχής, η οποία όμως άδεια χορηγείται υποχρεωτικά από τις αρχές του κράτους υποδοχής και έχει καθαρά δηλωτικό χαρακτήρα. Για την ταυτότητα του νομικού λόγου, τον ίδιο χαρακτήρα και την ίδια υποχρέωση χορήγησης της άδειας παραμονής έχουν τα κράτη μέλη και στα πλαίσια των νέων Οδηγιών, εφόσον πληρούνται οι επιμέρους προϋποθέσεις για τη χορήγηση της άδειας παραμονής.

Το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στον κοινοτικό χώρο επεξέτεινε στο σύνολο του κοινοτικού πληθυσμού η Συνθήκη του Μάαστριχτ με το αρθ. 18 στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Με βάση το συγκεκριμένο άρθρο "κάθε πολίτης της Ένωσης έχει το δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, υπό την επιφύλαξη των περιορισμών και τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στην παρούσα συνθήκη και στις διατάξεις που θεσπίζονται για την

¹¹⁶ Οδηγία 93/96 ΕΟΚ της 29.10.1993 (ΕΕ 1993, L 317/59) και ΔΕΚ υπ. C – 357/89 (Επιτροπή / Συμβούλιο) Συλλ. 1992, I – 1027.

εφαρμογή της”. Το νέο άρθρο δεν ακυρώνει κανέναν από τους όρους και τις προϋποθέσεις για την άσκηση του δικαιώματος κυκλοφορίας και διαμονής. Το Συμβούλιο, πάντως μπορεί να θεσπίζει διατάξεις που να διευκολύνουν την άσκηση αυτών των δικαιωμάτων.

A. Η ιθαγένεια της Ένωσης

Ο όρος “ιθαγένεια” δεν ταυτίζεται με τον παραδοσιακό όρο, όπως είναι γνωστός στο Δημόσιο και Διεθνές Δίκαιο. Η ιθαγένεια ως μόνιμος δεσμός δημοσίου δικαίου που συνδέει το άτομο με ένα ορισμένο κράτος της διεθνούς κοινότητας, συνιστώντας έτσι το βασικό κριτήριο για τη συγκρότηση της έννοιας του λαού. Η μη ταύτιση της παραδοσιακής έννοιας του όρου “ιθαγένεια” με αυτή του αρθ. 17 ΣυνθΕΚ είναι ευδιάκριτη στα κείμενα των άλλων κοινοτικών γλωσσών, όπου, στο αγγλικό χρησιμοποιείται ο όρος citizenship, στο γερμανικό, ο όρος Unionsburgerschaft και στο γαλλικό, ο όρος citoyennete.

Με βάση το αρθ. 17 ΣυνθΕΚ “πολίτης της Ένωσης είναι κάθε πρόσωπο που έχει την υπηκοότητα ενός κράτους μέλους”. Το ποιος είναι πολίτης της Ένωσης, δεν προσδιορίζεται ευθέως από το δίκαιο της Ένωσης, αλλά από το εκάστοτε εθνικό δίκαιο περί ιθαγένειας. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ πρόσθεσε στο αρθ. 17 και την εξής πρόταση: “η ιθαγένεια της Ένωσης συμπληρώνει και δεν αντικαθιστά την εθνική ιθαγένεια”. Οι υποχρεώσεις και τα δικαιώματα που συνάπτονται με την κτήση της ιθαγένειας της Ένωσης έχουν καθορισμένο περιεχόμενο. Η ιθαγένεια της Ένωσης διασφαλίζει κατά συνέπεια στον πολίτη της Ένωσης τα παρακάτω δικαιώματα:

α) Το δικαίωμα κάθε πολίτη της Ένωσης να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών (αρθ. 18 ΣυνθΕΚ).

β) Το δικαίωμα κάθε πολίτη της Ένωση, που κατοικεί σε κράτος μέλος του οποίου έχει την ιθαγένεια, να εκλέγει και να εκλέγεται στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές στο κράτος μέλος της κατοικίας του (αρθ. 19, παράγραφος 1 ΣυνθΕΚ).

γ) Το δικαίωμα κάθε πολίτη της Ένωση, που κατοικεί σε κράτος μέλος του οποίου δεν έχει την ιθαγένεια, να εκλέγει και να εκλέγεται στις εκλογές για την ανάδειξη του

Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο κράτος μέλος της κατοικίας του (αρθ. 19, παράγραφος 2 ΣυνθΕΚ).

δ) Το δικαίωμα κάθε πολίτη της Ένωσης που βρίσκεται στο έδαφος τρίτης χώρας, να ζητήσει διπλωματική και προξενική προστασία σε οποιαδήποτε διπλωματική και προξενική αντιπροσωπεία κράτους μέλους, εφόσον το κράτος της ιθαγένειάς του δεν έχει εκπροσώπηση στη συγκεκριμένη Τρίτη χώρα) αρθ. 20 ΣυνθΕΚ).

ε) Το δικαίωμα κάθε πολίτη της Ένωσης να αναφέρεται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ατομικά ή από κοινού με άλλους πολίτες για θέμα που υπάγεται στους τομείς δραστηριότητας της Κοινότητας και το οποίο τους αφορά άμεσα (αρθ. 21, παράγραφος 1 και 194 ΣυνθΕΚ).¹¹⁷

στ) Το δικαίωμα κάθε πολίτη της Ένωσης να απευθύνεται στο διαμεσολαβητή και να καταγγέλλει σχετικά με περιπτώσεις κακής διοίκησης στα πλαίσια της δράσης των κοινοτικών οργάνων ή οργανισμών με εξαίρεση το Δικαστήριο και το Πρωτοδικείο κατά την άσκηση των δικαιοδοτικών τους καθηκόντων (αρθ 21 και 62 ΣυνθΕΚ).

ζ) Το δικαίωμα κάθε πολίτη της Ένωσης να απευθύνεται γραπτώς σε οποιοδήποτε από τα όργανα ή τους οργανισμούς σε μια από τις επίσημες γλώσσες της Κοινότητας και να παίρνει απάντηση στην ίδια γλώσσα (αρθ.21 παράγραφος 3 ΣυνθΕΚ).

η) Το δικαίωμα κάθε πολίτη της Ένωσης (όπως επίσης και κάθε φυσικού ή νομικού προσώπου κατά τους όρους του αρθ. 255 ΣυνθΕΚ) πρόσβασης σε έγγραφα του¹¹⁸

Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, με την επιφύλαξη των αρχών και των προϋποθέσεων που θα καθοριστούν εντός διετίας από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ από το Συμβούλιο.¹¹⁹

Η Επιτροπή υποβάλλει έκθεση στο Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την ΟΚΕ κάθε τρία χρόνια, σχετικά με την εφαρμογή των διατάξεων για την ιθαγένεια της Ένωσης (αρθ. 22 ΣυνθΕΚ). Με βάση αυτήν την έκθεση, το Συμβούλιο μπορεί να θεσπίζει διατάξεις για τη συμπλήρωση των δικαιωμάτων που προκύπτουν από την κτήση της ιθαγένειας της Ένωσης και να συνιστά στα κράτη μέλη την αποδοχή τους σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς κανόνες.

¹¹⁷ Το δικαίωμα αυτό είχε ήδη προβλεφθεί και στη διοργανική συμφωνία της 12.4.1989.

¹¹⁸ Θεοδ. Α. Γεωργακόπουλος «Η Ευρωπαϊκή Ένωση Θεσμοί και πολιτικές» Εκδόσεις Α. Σταμούλης Αθήνα – Πειραιάς 1995 Σελ. 75-95.

¹¹⁹ Τα δύο τελευταία δικαιώματα προσετέθησαν με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ.

Β. Η ελεύθερη διάβαση των συνόρων (η Συμφωνία του Schengen)

Εκτός από την κατάργηση του διαβατηρίου ως μοναδικού ταξιδιωτικού εγγράφου για τις ενδοκοινοτικές μετακινήσεις και την αναγνώριση του Ατομικού Δελτίου Ταυτότητας επίσης ως έγκυρου εγγράφου με το οποίο μπορεί πλέον να ταξιδέψει κάποιος πολίτης στον κοινοτικό χώρο, ο στόχος της πλήρους κατάργησης των ελέγχων κατά τη διάβαση των συνόρων δεν έχει υλοποιηθεί.¹²⁰ Οι συνοριακοί έλεγχοι γίνονται για την καταπολέμηση της εγκληματικότητας (π.χ. εμπορία ναρκωτικών) και την αποτροπή της παράνομης εισόδου στην επικράτεια ενός κράτους μέλους. Πολλά κράτη μέλη δεν ήταν και ακόμα και σήμερα δεν είναι έτοιμα να συμφωνήσουν σε μια κοινή θέση για να αντιμετωπιστούν αυτά τα προβλήματα. Εκείνα τα κράτη που συμφωνούσαν σε μια κοινή αντιμετώπιση του προβλήματος των συνοριακών ελέγχων (κυρίως τα ιδρυτικά κράτη μέλη της ΕΟΚ πλην της Ιταλίας) προχώρησαν στην υπογραφή μιας συμφωνίας, η οποία πήρε το όνομά της από το ομώνυμο χωριό του Λουξεμβούργου όπου υπογράφηκε: Συμφωνία του Schengen. Η συμφωνία αυτή είχε σαν στόχο την πλήρη κατάργηση των προσωπικών ελέγχων επί των εσωτερικών συνόρων και την ενδυνάμωση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Προσπαθεί δηλαδή αυτή η συμφωνία να επιτύχει αυτό που ήδη είχαν επιτύχει οι χώρες της Benelux. Η αρχική συμφωνία του Schengen είχε υπογραφεί το 1985 και συμπληρώθηκε με μια δεύτερη συμφωνία το 1990. Σε αυτές τις δύο συμφωνίες προσχώρησε το σύνολο των κρατών μελών της Ένωσης εκτός του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας. Η Ελλάδα κύρωσε τη Συμφωνία του Schengen με το ν. 2514/97. Στη συμφωνία προσχώρησαν και δύο κράτη μέλη που τότε δεν ήταν μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης: η Ισλανδία και η Νορβηγία, ενώ για τη Δανία που υπέγραψε και κύρωσε τη συμφωνία, προβλέπονται εκτεταμένες ειδικές ρυθμίσεις. Η Συμφωνία τελικά μπήκε σε εφαρμογή την 26.3.1995 και μεταξύ μόνο των πέντε

¹²⁰ Βλ. Οδηγίες 68/360 και 73/148 και το ελληνικό ΠΔ 308/1991 με το οποίο δόθηκε η δυνατότητα και στους Έλληνες υπηκόους να εγκαταλείπουν την επικράτεια προς άλλο κράτος της Κοινότητας με την απλή επίδειξη του Ατομικού Δελτίου Ταυτότητας.

Ευρωπαϊκής Ένωσης.

ιδρυτικών κρατών. Σήμερα ο κάθε πολίτης μπορεί να ταξιδεύει σε οποιοδήποτε κράτος μέλος αντί διαβατηρίου μόνο με την ταυτότητα του.

Το σύστημα Schengen δημιουργεί ένα χώρο ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων, μεταφορών και εμπορευμάτων, με την κατάργηση όλων των ελέγχων στα κοινά εσωτερικά σύνορα. Οι προαναφερόμενοι έλεγχοι μετατοπίζονται στα εξωτερικά σύνορα των χωρών που μετέχουν στη Συμφωνία και περιλαμβάνει ρυθμίσεις στους τομείς της αστυνομικής τελωνειακής και δικαστικής συνεργασίας. Η διέλευση των εσωτερικών συνόρων μπορεί να γίνει σε οποιοδήποτε σημείο χωρίς να πραγματοποιηθεί έλεγχος προσώπων, ενώ των εξωτερικών συνόρων μόνο στα σημεία συνοριακής διελεύσεως κατά τη διάρκεια καθορισμένων ορών κυκλοφορίας (αρθ. 2 και 3 της σύμβασης εφαρμογής). Καθιερώνεται ομοιόμορφη θεώρηση για διαμονή σύντομης διάρκειας, προσδιορίζεται η αρμοδιότητα για την εξέταση των αιτήσεων παροχής ασύλου, προβλέπονται λεπτομερειακές ρυθμίσεις για την αστυνομική συνεργασία, τη δικαστική συνδρομή σε ποινικές υποθέσεις κλπ.

Οι ουσιαστικές ρυθμίσεις από τη συνθήκη του Schengen υλοποιούνται από την Εκτελεστική Επιτροπή στην οποία συμμετέχουν οι αρμόδιοι υπουργοί των κρατών που μετέχουν στη Συμφωνία. Άρα τα κοινοτικά όργανα δεν έχουν καμία συμμετοχή στην υλοποίηση των στόχων της Συμφωνίας, αφού η Συμφωνία αποτελεί σύμβαση του διεθνούς δικαίου και δεν εντάσσεται στα στενά πλαίσια του κοινοτικού δικαίου.

Την κατάσταση αυτή ανατρέπει πλήρως η Συνθήκη του Άμστερνταμ. Με πρωτόκολλο που προσαρτήθηκε στην εν λόγω Συνθήκη τα κράτη μέλη της Ένωσης πλην Ηνωμένου Βασιλείου και Ιρλανδίας, συμφώνησαν να ενσωματώσουν τις συμφωνίες του Schengen στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αναγνωρίζοντας ότι οι συμφωνίες αυτές συμβάλλουν στην ενίσχυση της ευρωπαϊκής ενοποίησης και στην ταχύτερη ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης ¹²¹.

Από την 1.5.1999, χρονικό σημείο που τέθηκε σε εφαρμογή η Συνθήκη του Άμστερνταμ, τα πρωτόκολλα και οι συμφωνίες προσχώρησης νέων κρατών, οι αποφάσεις και δηλώσεις που εκδόθηκαν από την Εκτελεστική Επιτροπή εφαρμόζονται

¹²¹ www.europa.eu.int/comm/genment/index.htm

αμέσως και στα 13 κράτη μέλη και από την ίδια ημερομηνία, το Συμβούλιο υποκαθιστά την Εκτελεστική Επιτροπή.

Γ Η εγκαθίδρυση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

Με την συνθήκη του Άμστερνταμ προβλέπονταν η ανάπτυξη της Ένωσης “ως χώρο γενικής ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων σε συνδυασμό με κατάλληλα μέτρα όσον αφορά τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο, τη μετανάστευση και την πρόληψη και καταστολή της εγκληματικότητας” (αρθ. 2 ΣυνθΕΕ). Αυτόν τον γενικό στόχο η Συνθήκη προσπαθεί να τον επιτύχει με τρεις τρόπους όπου είναι οι εξής:

- Με την ενσωμάτωση των συμφωνιών Schengen στο κοινοτικό πλαίσιο. Η “κοινοποίηση” αυτού του σημαντικού για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και γενικά για την ευρωπαϊκή ενοποίηση, θα επιφέρει προφανώς ταχύτερη ολοκλήρωση των προβλεπομένων στόχων.
- Με την πρόβλεψη ειδικών ρυθμίσεων στον τρίτο πυλώνα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τον οποίο μετονομάζει ως πυλώνα για την “Αστυνομική και Δικαστική Συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις” (αρθ. 29 ΣυνθΕΕ).
- Με την πρόβλεψη ενός ιδιαίτερου τίτλου στη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας που φέρει τον τίτλο “Θεωρήσεις, Άσυλο, Μετανάστευση και άλλες πολιτικές σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων”.

Όλα αυτά τα θέματα εντάσσονται με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ στον Τρίτο Πυλώνα, για να “κοινοποιηθούν” με την Συνθήκη του Άμστερνταμ και να συρρικνωθεί έτσι ο Τρίτος Πυλώνας σε θέματα Αστυνομικής και Δικαστικής Συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις. Με βάση τις νέες ρυθμίσεις, το Συμβούλιο είναι υποχρεωμένο να θεσπίσει μέτρα για την εξασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων στα παρακάτω θέματα.

1. Διέλευση εσωτερικών και εξωτερικών συνόρων

Σε ότι αφορά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων επιδιώκεται η εξαφάνιση κάθε ελέγχου προσώπων είτε είναι πολίτες της Ένωσης είτε είναι υπήκοοι τρίτων χωρών (αρθ.62 παράγραφος 1 ΣυνθΕΚ). Ως προς την διέλευση των εξωτερικών συνόρων τα

μέτρα θα πρέπει να αποβλέπουν σε προδιαγραφές και διαδικασία για τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, που θα περιλαμβάνουν κατάλογο των τρίτων χωρών, οι υπήκοοι των οποίων υποχρεούνται να διαθέτουν θεώρηση προκειμένου να διέλθουν στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών.

2. Μετανάστευση

Στον τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής τα μέτρα οφείλουν να έχουν σαν αντικείμενο τις προϋποθέσεις με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν θεωρήσεις (visa) και άδειες διαμονής μακράς διάρκειας και την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης και παράνομης διαμονής. Με διάταξη που υπάρχει στο αρθ. 64 ΣυνθΕΚ προβλέπεται ότι οι ρυθμίσεις δεν θίγουν την άσκηση των ευθυνών που εμπίπτουν στα κράτη μέλη για την τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας.

3. Διοικητική συνεργασία

Τα μέτρα για την διοικητική συνεργασία αποβλέπουν την εξασφάλιση της συνεργασίας μεταξύ των αρμοδίων υπηρεσιών και διοικήσεων των κρατών μελών όπως επίσης μεταξύ κρατών μελών και Επιτροπής (αρθ. 66 ΣυνθΕΚ). Οι αποφάσεις την πρώτη πενταετία λαμβάνονται ομόφωνα που ανήκει είτε στα κράτη μέλη, είτε στην Επιτροπή (αρθ. 67 ΣυνθΕΚ). Μετά την πάροδο της πενταετίας το δικαίωμα πρωτοβουλίας επαναφέρεται αποκλειστικά στην Επιτροπή, η οποία έχει την υποχρέωση να εξετάζει οποιοδήποτε αίτημα της υποβληθεί από κράτος μέλος με σκοπό να υποβάλλει πρόταση στο Συμβούλιο (αρθ.67 ΣυνθΕΚ).

IV. Εξαιρέσεις από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας

Η ρύθμιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων τελεί δύο περιορισμούς. Ο πρώτος αναφέρεται σε λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας και ο δεύτερος στην απασχόληση και στη δημόσια διοίκηση.

Η δημόσια τάξη, υγεία και ασφάλεια.

Ως προς την έννοια της δημόσιας τάξης και ασφάλειας, η Οδηγία, 64/221 της 25.2.1964, ορίζει ότι τα όποια περιοριστικά μέτρα λαμβάνει το κράτος μέλος, θα πρέπει να βασίζονται στην προσωπική συμπεριφορά του ατόμου που αφορούν (αρθ. 3 της Οδηγίας). Προηγούμενες ποινικές καταδίκες δεν μπορούν να αιτιολογήσουν τη λήψη

των περιοριστικών μέτρων.¹²² Βασική προϋπόθεση για την επίκληση της έννοιας της δημόσιας τάξης είναι η ύπαρξη πραγματικής και σοβαρής απειλής. Με βάση το Δικαστήριο, ένα κράτος μέλος μπορεί να θεωρήσει ότι η χρήση ναρκωτικών συνιστά κίνδυνο για την κοινωνία. Έτσι λαμβάνει μέτρα κατά των αλλοδαπών που παραβαίνουν τη νομοθεσία περί των ναρκωτικών ουσιών, προκειμένου να διαφυλαχθεί η δημόσια τάξη. Στην ίδια απόφαση το Δικαστήριο έκρινε ότι τα άρθρα της Συνθήκης 17 κι 18 (για την ιθαγένεια της ΕΝΩΣΗΣ) και 49 (για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών) δεν επιτρέπουν σε κράτος μέλος να λάβει το μέτρο της ισόβιας απελάσεως κατά υπηκόου άλλου κράτους μέλους.

Ως προς την έννοια της δημόσιας υγείας, η οδηγία περιλαμβάνει κατάλογο ασθενειών ή αναπηριών, οι οποίες και μόνο δύναται να δικαιολογήσουν την άρνηση εισόδου στην επικράτεια κράτους μέλους, π.χ. σύφιλη. Οι επιγενόμενες ασθένειες και αναπηρίες μετά την έκδοση της πρώτης άδειας παραμονής δεν δύναται να δικαιολογήσουν την άρνηση ανανέωσης της άδειας παραμονής ή την απομάκρυνση από την επικράτεια του κράτους υποδοχής.

Η απασχόληση στη Δημόσια Διοίκηση

Με βάση το αρθ. 39 παράγραφος 4 ΣυνθΕΚ οι διατάξεις για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων δεν εφαρμόζονται για την απασχόληση στη δημόσια διοίκηση. Ο ίδιος περιορισμός βρίσκεται και στις διατάξεις για το δικαίωμα εγκατάστασης με διαφορετική διατύπωση. Στο αρθ. 45 βλέπουμε ότι εξαιρούνται από την εφαρμογή των διατάξεων, οι δραστηριότητες που συνδέονται στο κράτος αυτό με την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Ο στόχος αυτών των διατάξεων είναι προφανής. Το εύρος της έννοιας “δημόσια διοίκηση” αποτελεί ερώτημα καταλυτικής σημασίας για την ορθή ερμηνευτική προσέγγιση της συγκεκριμένης εξαίρεσης και εκπλήσσει το γεγονός ότι το ΔΕΚ ασχολήθηκε με τη διάταξη του αρθ. 39 παράγραφος 4 ΣυνθΕΚ, 17 χρόνια μετά τη Συνθήκη της Ρώμης. Προσεγγίζοντας την εν λόγω διάταξη, το Δικαστήριο υιοθέτησε τα εξής ερμηνευτικά κριτήρια:

¹²² Παπαγιάννη Δονάκος., «Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο», έκδοση β', εκδ. Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1999, σελ.396 - 415.

α) Η διάταξη του αρθ. 39 παράγραφος 4 ΣυνθΕΚ αποτελεί εξαίρεση του γενικού κανόνα της ελεύθερης διακίνησης των εργαζομένων και εκ τούτου πρέπει να ερμηνεύεται στενά.

β) Η έννοια εργαζόμενος αποτελεί κοινοτική έννοια και πρέπει να προσδιορίζεται με αντικειμενικά κριτήρια. Κατά συνέπεια είναι νομικά αδιάφορο αν ο εργαζόμενος χαρακτηρίζεται υπάλληλος ή εργάτης ή υπάλληλος με σύμβαση ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου.

γ) Η έννοια της δημόσιας διοίκησης προσδιορίζεται με κοινωνικά κριτήρια. Το εν λόγω άρθρο δεν στέρησε στα κράτη μέλη να οριοθετούν κυριαρχικά τη δημόσια διοίκηση τους. Αντικείμενο της εν λόγω διάταξης δεν είναι η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης, αλλά ο προσδιορισμός των θέσεων της δημόσιας διοίκησης που μπορούν να επιφυλαχθούν αποκλειστικά στους πολίτες του κράτους μέλους.

δ) Το κριτήριο για τον προσδιορισμό του όρου δημόσια διοίκηση είναι το λειτουργικό και όχι το οργανικό. Ουσιώδες και αποφασιστικό κριτήριο για την εφαρμογή του αρθ. 39 παράγραφος 4 ΣυνθΕΚ, δεν είναι η ένταξη μιας συγκεκριμένης θέσης στη δημόσια διοίκηση, αλλά η φύση της θέσης εργασίας και η συμμετοχή της στην άσκηση εξουσίας. Η επιλογή του λειτουργικού κριτηρίου επιβάλλει αξιολογική κρίση για κάθε θέση του δημοσίου τομέα, δηλαδή για το αν πληρούνται οι προϋποθέσεις που έθεσε το Δικαστήριο. Παγιώνοντας τη νομολογία του το Δικαστήριο έκρινε, ότι η θέση του διευθυντή του τεχνικού ελέγχου στο δήμο των Βρυξελλών, του νυχτοφύλακα στο δήμο των Βρυξελλών και του Auderghem πληροί τις προϋποθέσεις του αρθ. 4 ΣυνθΕΚ και δύναται να επιφυλαχθεί μόνο σε ημεδαπό. Αντίθετα το Δικαστήριο έκρινε ότι η θέση του ειδικευμένου εργάτη στους γερμανικούς σιδηρόδρομους, της αδελφής νοσοκόμας, του ερευνητή, του λέκτορα ξένης γλώσσας, του δασκάλου σε ανώτερο κρατικό σχολείο στη Γαλλία, δεν μετέχουν στην άσκηση δημόσιας εξουσίας και δεν προστατεύουν γενικό συμφέρον, με συνέπεια τη δυνατότητα κάλυψης των θέσεων αυτών και από κοινοτικούς πολίτες.¹²³

¹²³ ΔΕΚ υπ. 149/79 (επιτροπή Βέλγιο) Συλλ. 1982,1851.

ΔΕΚ υπ. 149/79 (Επιτροπή Βέλγιο) Συλλ. 1982,1851, με το επιχείρημα ότι η θέση αυτή απαιτεί ένα ιδιαίτερο καθήκον πίστης και εχεμύθειας...

ΔΕΚ υπ. 149/79 (Επιτροπή Βέλγιο) Συλλ. 2982, 1851, με το επιχείρημα ότι η θέση αυτή περιείχε κατά βάση καθήκοντα δημοτικής αστυνομίας για τον έλεγχο των οικοδομών.

ε) Σε περίπτωση που η θέση εντάσσεται σε ιεραρχικό σύστημα εξέλιξης, η οποία μπορεί να οδηγήσει αργότερα σε θέσεις οι οποίες πληρούν τις προϋποθέσεις του αρθ. 39 παράγραφος 4 ΣυνθΕΚ, το Δικαστήριο έκρινε ότι το κράτος μέλος δεν μπορεί να αποκλείσει τον κοινοτικό αλλοδαπό από τη συγκεκριμένη θέση.

στ) Το Δικαστήριο ολοκληρώνοντας τη νομολογία στο εν λόγω θέμα, δέχτηκε ότι, όταν ένας δημόσιος οργανισμός κράτους μέλους προσλαμβάνει προσωπικό σε θέσεις που δεν εμπίπτουν στην παράγραφο 4 αρθ. 39 ΣυνθΕΚ και προτίθεται να λάβει υπόψη του προηγούμενη προϋπηρεσία του υποψηφίου, ο οργανισμός δεν μπορεί να προβεί έναντι των κοινοτικών υπηκόων σε διάκριση ανάλογα με το αν οι δραστηριότητες ασκήθηκαν σε δημόσια υπηρεσία άλλου κράτους μέλους.

ΔΕΚ υπ. 152/73 (Sotgiù) Συλλ. 1974,162.

ΔΕΚ υπ. 149/79 (Επιτροπή/Βέλγιο) Συλλ. 1982,1852.

ΔΕΚ υπ. 225/85 (Επιτροπή/Ιταλία) Συλλ. 1987,2545.

ΔΕΚ υπ. 33/88 (Allue) Συλλ.1989,1609.

ΔΕΚ υπ. C – 4/91 (Annegret Bleis) Συλλ.1991, I – 5627.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

Η ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΠΑΡΟΧΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

I. Έννοια, ευνοούμενοι, εξαιρέσεις.

Με βάση το αρθ. 50 ΣυνθΕΚ, υπηρεσίες είναι οι παροχές που κατά κανόνα προσφέρονται αντί αμοιβής, εφ' όσον δεν διέπονται από τις σχετικές διατάξεις με την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των κεφαλαίων και των προσώπων. Στο ίδιο άρθρο αναφέρονται κάποιες δραστηριότητες που συμπεριλαμβάνονται στην έννοια των υπηρεσιών όπως π.χ. οι βιομηχανικές, οι εμπορικές, οι βιοτεχνικές δραστηριότητες αλλά και οι δραστηριότητες των ελεύθερων επαγγελματιών. Κάθε οικονομική δραστηριότητα που διαβαίνει τα ενδοκοινοτικά σύνορα και παρέχεται ως υπηρεσία σε κάποιον, έναντι αμοιβής, εμπίπτει στην έννοια της υπηρεσίας του αρθ. 50 ΣυνθΕΚ. Από αυτού του είδους τη δραστηριότητα θα πρέπει να εξαιρέσουμε τις πληρωμές, οι οποίες εμπίπτουν στις διατάξεις τις σχετικές με την ελεύθερη διακίνηση των κεφαλαίων, αλλά και κάθε δραστηριότητα που διέπεται από τις διατάξεις για την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων και προσώπων.

Η προσωρινότητα είναι ένα στοιχείο που διαφοροποιεί την οικονομική δραστηριότητα που παρέχεται ως υπηρεσία, από την οικονομική δραστηριότητα στα πλαίσια της ελεύθερης εγκατάστασης. Με βάση την δεύτερη παράγραφο του αρθ. 50 ΣυνθΕΚ, εκείνος που παρέχει υπηρεσία δύναται για την εκτέλεσή της να ασκήσει προσωρινά τη δραστηριότητά του στο κράτος όπου παρέχεται η υπηρεσία με τους ίδιους όρους, που το κράτος αυτό επιβάλλει στους δικούς του υπηκόους.

Με βάση το Δικαστήριο ο προσωρινός χαρακτήρας των εν λόγω δραστηριοτήτων πρέπει να εκτιμηθεί όχι μόνο σε σχέση με τη διάρκεια της παροχής, αλλά και σε σχέση με τη συχνότητα, περιοδικότητα ή συνέχειά της. Ο προσωρινός χαρακτήρας της παροχής δεν αποκλείει τη δυνατότητα του παρέχοντος τις υπηρεσίες, να διαθέτει στο κράτος μέλος υποδοχής ορισμένη υποδομή, στο μέτρο που η υποδομή αυτή είναι απαραίτητη για την εκπλήρωση της εν λόγω παροχής.¹²⁴

¹²⁴ ΔΕΚ υπ. C – 55/94 (Reinhard Gebhard) απόφαση της 30.11.1995.

Το δικαίωμα της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών μπορεί να χρησιμοποιηθεί προς κατάργηση των διατάξεων για την ελευθερία εγκατάστασης. Παράλληλα, το κράτος μέλος δεν δύναται να απαιτεί από τον παρέχοντα την υπηρεσία να πληροί όλες τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για την ελεύθερη εγκατάσταση γιατί τότε η ελευθερία παροχής υπηρεσιών θα παρέμενε κενή. Τα ευνοούμενα πρόσωπα είναι όλοι οι ελεύθεροι επαγγελματίες αλλά και οι εταιρίες σύμφωνα με το αρθ. 55 ΣυνθΕΚ. Ο κύκλος των ευνοουμένων προσώπων μπορεί να διευρυνθεί περισσότερο και σε υπηκόους τρίτων κρατών, μετά από ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου 9 αρθ. 49 παράγραφος 2 ΣυνθΕΚ. Για να μπορέσει να πραγματοποιηθεί ελεύθερη παροχή υπηρεσιών το αρθ. 52 προέβλεψε την έκδοση ενός Γενικού Προγράμματος για την προοδευτική κατάργηση όλων των σχετικών περιορισμών και την έκδοση οδηγιών όπως π.χ. η έκδοση της οδηγίας για την παροχή υπηρεσιών από τους δικηγόρους.

Κάποιες δραστηριότητες που έχουν σχέση με την άσκηση δημόσιας εξουσίας, εξαιρούνται από την εφαρμογή των διατάξεων για την ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών (αρθ. 55 ΣυνθΕΚ). Περιοριστικά μέτρα για την ελευθερία παροχής υπηρεσιών μπορούν να δικαιολογήσουν λόγοι δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας. Στα συγκεκριμένα ισχύουν όλα όσα είπαμε στο κεφάλαιο για την ελευθερία των εργαζομένων.

II. Τρόποι παροχής υπηρεσιών.

Παλαιότερα με ο όρος “ ελεύθερη παροχή υπηρεσιών ” περιορίζονταν στην κλασική περίπτωση, όπου αυτός που παρείχε την υπηρεσία μετέβαινε στο κράτος μέλος του αποδέκτη της υπηρεσίας και εκεί, δεν θα έπρεπε να υποστεί καμιά διακριτική μεταχείριση λόγω της διαφορετικής του ιθαγένειας. Σήμερα μετά από την νομολογία του Δικαστηρίου, διακρίνουμε τρεις τρόπους με βάση τους οποίους μπορεί να παραχθεί μια υπηρεσία από ένα κράτος μέλος σε άλλο κράτος μέλος.

1. Αυτός που παρέχει την υπηρεσία μεταβαίνει στο κράτος του αποδέκτη (ενεργητική μορφή).

Αυτός ο τρόπος μας δείχνει την κλασσική μορφή. Ο γιατρός μεταβαίνει στη χώρα του ασθενούς, παρέχει την υπηρεσία του και επιστρέφει στη χώρα του. Όλη αυτή τη διάρκεια, ο παρέχων την υπηρεσία δεν μπορεί να υποστεί εις βάρος του καμία διακριτική μεταχείριση.

2. Ο αποδέκτης της υπηρεσίας μεταβαίνει στο κράτος του παρέχοντα (παθητική μορφή)

Ο ασθενής μεταβαίνει στην χώρα μέλος του γιατρού, όπου δέχεται τις υπηρεσίες του. Στην κατηγορία αυτή θα πρέπει να εντάσσουμε και τους τουρίστες ως αποδέκτες υπηρεσιών που τους παρέχονται κατά την διάρκεια των ταξιδιών τους, όπως επίσης και τους φοιτητές. Ιατρικές υπηρεσίες δεν θα πρέπει να εξαρτώνται από ειδικές άδειες. Η αναγνώριση της παθητικής μορφής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών κατά την οποία ο αποδέκτης της υπηρεσίας μεταβαίνει σε μια χώρα παροχής της υπηρεσίας, θέτει το ερώτημα κατά πόσο υπάρχει ακόμη θέμα ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αφού μέσω αυτής της μορφής ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων στον κοινοτικό χώρο φαίνεται να υλοποιείται πλήρως σε όλες τις διαστάσεις της. Το πρόβλημα δηλαδή της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων φαίνεται να λύνεται οριστικά μέσω της αναγνώρισης της παθητικής μορφής της ελεύθερης παροχής των υπηρεσιών, αφού είναι αδύνατον να αντιταχθεί στον μεταβαίνοντα σε μια άλλη κοινοτική χώρα ότι δεν αποδειχθεί εκεί καμιά υπηρεσία.

3. Αποδέκτης και παρέχων παραμένουν στις χώρες τους, η υπηρεσία διαβαίνει τα σύνορα.

Αυτός ο τρόπος της παροχής υπηρεσιών αναγνωρίστηκε από τη νομολογία του ΔΕΚ. Ο παρέχων την υπηρεσία και ο αποδέκτης δεν μετακινούνται, παραμένουν στις χώρες τους και τα σύνορα διαβαίνει μόνο η υπηρεσία π.χ. τηλεοπτικό κανάλι εκπέμπει από τη μια χώρα στην άλλη, δικηγόρος παρέχει τηλεφωνικά τις υπηρεσίες του σε πελάτη άλλου κράτους μέλους, η τράπεζα παρέχει την υπηρεσία σε άλλο κράτος μέλος, η ραδιοφωνία εκπέμπει σε άλλο κράτος μέλος.¹²⁵ Αυτός ο τρόπος παροχής υπηρεσιών θέτει προβλήματα διάκρισης με την ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων. Το ΔΕΚ δέχτηκε ότι η φύση της τηλεοπτικής εκπομπής συνάδει προς παροχή υπηρεσιών, ενώ

¹²⁵ ΔΕΚ υπ. 23/93 (TV 10 SA) απόφαση της 5.10.1994.

αντίθετα το εμπόριο με ταινίες ήχου ή εικόνας εμπίπτει στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων.

III. Το περιεχόμενο της ελευθερίας.

Το περιεχόμενο της συγκεκριμένης ελευθερίας, είναι το μοναδικό από τις κοινοτικές ελευθερίες που δεν έχει διευκρινιστεί πλήρως. Η ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών δεν πρέπει να υπόκειται σε καμιά διακριτική μεταχείριση λόγω ιθαγένειας. Αυτός που παρέχει την υπηρεσία δικαιούται να παρέχει την υπηρεσία του με τους ίδιους όρους και με τις ίδιες προϋποθέσεις που απαιτούνται για τον ημεδαπό.

Μία νεότερη νομολογία του Δικαστηρίου, το αρθ. 49 ΣυνθΕΚ δεν περιέχει μόνο μια απαγόρευση των διακρίσεων με βάση την ιθαγένεια, αλλά βαίνει πέραν αυτής. Έτσι κατά το Δικαστήριο το αρθ.49 απαγορεύει την επιβολή περιορισμών στην ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών στο εσωτερικό της Κοινότητας γενικά. Άρα η διάταξη αυτή αφορά όχι μόνο τους περιορισμούς που επιβάλλονται από το κράτος μέλος υποδοχής αλλά και εκείνους που επιβάλλονται από το κράτος προελεύσεως. Μια επιχείρηση μπορεί να επικαλεστεί έναντι του κράτους όπου είναι εγκατεστημένη τη διάταξη για την ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών εφόσον οι υπηρεσίες παρέχονται σε αποδέκτες εγκατεστημένους σε άλλο κράτος μέλος. Επίσης, ούτε στον παρέχοντα την υπηρεσία ούτε στον αποδέκτη αυτής μπορεί να απαγορευτεί η έξοδος (είσοδος) από την εθνική νομοθεσία.

Το ΔΕΚ δέχεται ότι το αρθ. 49 ΣυνθΕΚ επιβάλλει όχι μόνο την εξάλειψη κάθε διακρίσεως σε βάρος του παρέχοντος υπηρεσίες λόγω της ιθαγένειάς του, αλλά και την κατάργηση κάθε περιορισμού, έστω και αν αυτός εφαρμόζεται αδιακρίτως στους ημεδαπούς και σ' αυτούς των άλλων κρατών μελών. Ο περιορισμός του αρθ.49 ΣυνθΕΚ αποδείκνυε έτσι σε αρκετές περιπτώσεις ανεπαρκής, ιδίως στις περιπτώσεις εκείνες όπου η εθνική νομοθεσία προσδιορίζει επακριβώς τους όρους άσκησης ενός επαγγέλματος. Εάν αυτοί οι όροι ζητηθούν και για τον προσωρινά παρέχοντα της υπηρεσίας σε άλλο κράτος μέλος, τότε η παροχή της υπηρεσίας από τον κοινοτικό αλλοδαπό θα καταστεί περίπου αδύνατη π.χ. εγγραφή σε δικηγορικό σύλλογο για την παροχή δικηγορικής υπηρεσίας.

Με την διάταξη του αρθ. 49 ΣυνθΕΚ προσομοιάζεται εκείνη του αρθ. 28 ΣυνθΕΚ, απαγορεύοντας οποιονδήποτε περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών που ερείδεται στο γεγονός, ότι ο παρέχων την υπηρεσία (ή ο αποδέκτης) είναι εγκατεστημένος σε άλλη χώρα, από αυτήν στην οποία παρέχεται η υπηρεσία. Περιορισμοί επιτρέπονται μόνο για λόγους οι οποίοι δικαιολογούνται από επιτακτικές ανάγκες προστασίας του γενικού συμφέροντος, επειδή στο κράτος εγκατάστασης του παρέχοντος την υπηρεσία λείπουν οι αντίστοιχες διατάξεις.

Από τα παραπάνω καταλαβαίνουμε ότι το αρθ. 49 ΣυνθΕΚ, απαγορεύει την εφαρμογή κάθε εθνικού μέτρου το οποίο δεν είναι δικαιολογημένο και κατά κάποιο τρόπο εμποδίζει την παροχή της υπηρεσίας ή την καθιστά ακριβότερη ή εμποδίζει τον αποδέκτη στην παραλαβή κ.λ.π. Το Δικαστήριο προσπαθώντας να θέσει ένα συγκεκριμένο ερμηνευτικό πλαίσιο ως προς τη συμφωνία των εθνικών μέτρων, όρισε ότι αυτά τα εθνικά μέτρα που ενδέχεται να παρακωλύσουν ή να καταστήσουν λιγότερο ελκυστική την άσκηση των θεμελιωδών ελευθεριών που εξασφαλίζει η Συνθήκη, πρέπει να πληρούν τέσσερις προϋποθέσεις:

- να εφαρμόζονται κατά τρόπο ώστε να μη δημιουργούνται διακρίσεις,
- να δικαιολογούνται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος,
- να είναι κατάλληλα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και
- να μην είναι δεσμευτικά πέραν του βαθμού που είναι αναγκαίος για την επίτευξη του σκοπού αυτού.¹²⁶

Με τη νομολογία του το Δικαστήριο, επεκτείνει την έννοια των επιτακτικών αναγκών που ανέπτυξε στα πλαίσια της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων και ειδικά με την απόφαση του Cassis de Dijon για όλες τις κοινοτικές ελευθερίες.

Ως προς τους επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, το Δικαστήριο προβαίνει σε μια διασταλτική προσέγγιση της όλης προβληματικής. Τέτοιοι λόγοι είναι πολιτιστικοί, φορολογικοί, λόγοι προστασίας πνευματικής ιδιοκτησίας, η κοινωνική προστασία των εργαζομένων, η προστασία του καταναλωτή κ.τ.λ. Κατά το Δικαστήριο η ποινική νομοθεσία των κρατών μελών εμπίπτει προφανώς στην αποκλειστική τους αρμοδιότητα, όμως η νομοθεσία αυτή δεν μπορεί να περιορίζει τις θεμελιώδεις

¹²⁶ www.europa.eu.int/overview_el.htm

ελευθερίες που διασφαλίζει το Κοινοτικό Δίκαιο, προβλέποντας ποινές που δεν συμβιβάζονται με αυτό π.χ. ισόβια απέλαση.

IV. Μέτρα εναρμόνισης σε τομείς οικονομικών δραστηριοτήτων

Με βάση το αρθ. 55 ΣυνθΕΚ, το Συμβούλιο για τη διευκόλυνση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών των υπηρεσιών εκδίδει Οδηγίες για την αμοιβαία αναγνώριση των διπλωμάτων αλλά και όσον αφορά την κατάρτιση και τους όρους πρόσβασης των φυσικών προσώπων σε διάφορα επαγγέλματα.

Αναφορικά με τις τραπεζικές δραστηριότητες έχουν εκδοθεί σειρά Οδηγιών με στόχο να συντονίζουν τις εθνικές διατάξεις σχετικά με την ανάληψη και άσκηση δραστηριότητας πιστωτικού ιδρύματος, την αμοιβαία αναγνώριση των συστημάτων ελέγχου ενός πιστωτικού ιδρύματος. Με αυτήν την Οδηγία προβλέπεται η δυνατότητα ενιαίας τραπεζικής έγκρισης που επιτρέπει στο πιστωτικό ίδρυμα να ανοίξει υποκαταστήματα σε ολόκληρο τον κοινοτικό χώρο, χωρίς άλλες διατυπώσεις. Άλλες οδηγίες αναφέρονται στην εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων, στον έλεγχο μεγάλων χρηματοδοτικών ανοιγμάτων των πιστωτικών ιδρυμάτων, στη διασφάλιση των συστημάτων εγγύησης των καταθέσεων, όπως επίσης και σε ρύθμιση θεμάτων που αφορούν τη λειτουργία των υποκαταστημάτων.

Ως προς τις δραστηριότητες στον ασφαλιστικό τομέα, θα πρέπει να μνημονευθούν οι Οδηγίες σχετικά με την ασφάλιση πίστωσης και εγγύησης που συμπληρώνει την πρώτη Οδηγία συντονισμού και την ασφάλιση νομικής προστασίας. Η πρωτασφάλιση ζωής διέπεται από τις Οδηγίες του 1979 και του 1990 που παρέχουν στους ασφαλισμένους τη δυνατότητα επιλογής οποιασδήποτε σύμβασης που προσφέρεται από τις εθνικές νομοθεσίες.

Η δραστηριότητα της Κοινότητας στον τομέα της ραδιοφωνίας και γενικά των τηλεοπτικών εκπομπών, όπου εκτός από την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, πρέπει να συνεκτιμηθούν όχι μόνο λόγοι πολιτιστικοί και λόγοι διατήρησης της εθνικής ταυτότητας των κρατών μελών, αλλά και λόγοι για τις κυβερνήσεις των κρατών μελών. Με βάση το πράσινο βιβλίο για την τηλεόραση χωρίς σύνορα το οποίο κατέθεσε η Επιτροπή και προσδιόριζε τα γενικά πλαίσια της κοινοτικής δράσης, εκδόθηκε το 1989 η πρώτη οδηγία

89/552 την τηλεόραση με την οποία διασφαλίζεται ελεύθερη παροχή τηλεοπτικών υπηρεσιών στον κοινοτικό χώρο και ρυθμίζονται θέματα διαφημίσεων, αθλητικά και προστασίας των νέων. Το 1997, η πρώτη Οδηγία συμπληρώθηκε με την Οδηγία 97/36 με την οποία διασφαλίζεται η πλήρης απελευθέρωση και τα κράτη μέλη καλούνται να συντάξουν κατάλογο με γεγονότα που έχουν ιδιαίτερη σημασία για την κοινωνία π.χ. σημαντικά αθλητικά γεγονότα τα οποία μπορούν κατά την εθνικά νομολογία να εκπέμπονται ελεύθερα και χωρίς αμοιβή.¹²⁷

¹²⁷ Γεωργακόπουλος Θ. – Τσακαλώτος Ε., «Οικονομικές Πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης», εκδ. Α. Σταμούλη, Αθήνα 1996, σελ. 125 – 180.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

Η ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΚΙΝΗΣΗ ΚΕΦΑΛΑΙΩΝ

I. Ιστορικό της διαδικασίας απελευθέρωσης (1960-1990)

Την 24^η Ιουνίου 1988, το Συμβούλιο Υπουργών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων υιοθέτησε, μόνο επτά μήνες μετά την κατάθεση της πρότασης της Επιτροπής, μια οδηγία σχετικά με την πλήρη ελευθέρωση των κινήσεων κεφαλαίων. Έτσι, δόθηκε διέξοδος σε μια διαδικασία απελευθέρωσης που είχε ξεκινήσει κατά την αρχή της δεκαετίας του '60 αλλά οι μηχανισμοί της είχαν ακινητοποιηθεί για 25 χρόνια περίπου. Η ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, έγινε ο πιο θεαματικός σταθμός των τελευταίων χρόνων στο πλαίσιο της εφαρμογής του προγράμματος για την επίτευξη του στόχου του 1992. Θα επισημάνουμε παρακάτω ορισμένους από τους λόγους που ενδέχεται να εξηγήσουν αυτήν την αλλαγή. Αρχικά θα ανατρέξουμε στους σημαντικούς σταθμούς της διαδικασίας ελευθέρωσης αρχίζοντας από τα πρώτα αποτελέσματα, που επιτεύχθηκαν στις αρχές της δεκαετίας του '60.

Με βάση τις δύο οδηγίες, του 1960 και του 1962, οι κινήσεις κεφαλαίων που συνδέονται πιο άμεσα με την άσκηση των λοιπών θεμελιωδών ελευθεριών της Συνθήκης (άμεσες επενδύσεις, εμπορικές εγγυήσεις και πιστώσεις κλπ.) ελευθερώθηκαν χωρίς όρους.

Με την υιοθέτηση αυτών των πρώτων κανονιστικών πράξεων απελευθέρωσης, εκπονήθηκαν και εγκρίθηκαν ορισμένες οδηγίες με σκοπό την προσέγγιση των εθνικών νομοθεσιών στον τομέα των χρηματοπιστωτικών δραστηριοτήτων: αφορούν τη δραστηριότητα των χρηματοπιστωτικών ενδιάμεσων και των χρηματιστηρίων αξιών. Αυτή η πρόοδος αντιστοιχεί με την περίοδο της αποκαλούμενης «οικονομικής ευφορίας της χρυσής δεκαετίας του '60» στις χώρες της δυτικής Ευρώπης.

Από το 1994 αυτή η διαδικασία άρχισε να γνωρίζει μια φάση ύφεσης που την οδήγησε στη συνέχεια σε μια κατάσταση σχεδόν πλήρους αδιεξόδου: μια πρόταση της Επιτροπής στο Συμβούλιο σχετικά με την κατάργηση, βάσει ορισμένου χρονοδιαγράμματος, των περιορισμών στην κυκλοφορία και τοποθέτηση εντός της

εγχώριας αγοράς τίτλων από επιχειρήσεις των λοιπών κρατών μελών θα τελετωθεί στα τεύχη του Συμβουλίου. Ύστερα ακολουθεί μια περίοδος «black out» η οποία διαρκεί μέχρι την έγκριση, το 1986, μιας οδηγίας στην οποία θα αναφερθούμε παρακάτω και της οδηγίας στην οποία ήδη αναφερθήκαμε της 24^{ης} Ιουνίου 1988.

Το χρονολόγιο των γεγονότων που έλαβαν χώρα κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου μας επιτρέπει να δώσουμε μια εξήγηση γι' αυτή την «περίοδο σιωπής» κατά την οποία η αδράνεια και η απαίτηση συμπαρατάχθηκαν στην υπηρεσία μιας θεώρησης των νομισματικών προβλημάτων η οποία ξανάγινε εθνικιστική και εγωιστική: η πρώτη μεγάλη πολιτική κρίση της Κοινότητας, οι οικονομικές αναταραχές και οι κοινωνικές συγκρούσεις των δεκαετιών του '70 και του '80, η ανακατάταξη των διεθνών νομισματικών σχέσεων μετά την εγκατάλειψη του συστήματος των σταθερών ισοτιμιών του Bretton Woods, οι πετρελαϊκές κρίσεις κλπ.

Εάν είχε γίνει πιο κατάλληλος συντονισμός των οικονομικών πολιτικών στο εσωτερικό της Κοινότητας, θα ήταν δυνατό να αντιμετωπισθούν οι νομισματικές δυσκολίες που εκδηλώνονταν και απαιτούσαν κοινή απάντηση γιατί δεν μπορούσε να συμφιλιωθεί, στο επίπεδο του καθενός κράτους μέλους μεμονωμένα, η φιλοδοξία ασκήσεως αυτόνομης πολιτικής στα νομισματικά θέματα με τις απαιτήσεις της ελεύθερης κυκλοφορίας των αγαθών και των κεφαλαίων και με τη σταθερότητα των ισοτιμιών των νομισμάτων. Η αδυναμία των διατάξεων της Συνθήκης επί του θέματος και ο ελάχιστος δεσμευτικός τους χαρακτήρας 9 τα άρθρα 104 επ. αρκούνται στην έκφραση της γενικής αρχής του συντονισμού της οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών καθώς και της συναλλαγματικής πολιτικής τους συνέβαλαν σ' αυτήν την αναδίπλωση των κρατών μελών και στον άτακτο διακανονισμό των σχετικών προβλημάτων.

Αυτή η περίοδος ακινησίας θα γνωρίσει μακρά περίοδο οπισθοδρόμησης όταν, κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '70, αρκετά κράτη μέλη λαμβάνουν άδεια να θέσουν σε εφαρμογή προστατευτικές ρήτρες που τους επιτρέπουν να εξαιρεθούν από την εφαρμογή των κανόνων των οδηγιών του 1960 και του 1962 και να εισάγουν και να διατηρήσουν περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία κινήσεων κεφαλαίων που είχαν ελευθερωθεί δυνάμει αυτών των δύο οδηγιών. Αυτό συνέβη στις αρχές της δεκαετίας του '80 με τη Γαλλία, την Ιρλανδία, την Ελλάδα και τη Δανία.

Στις αρχές της δεκαετίας του '80 συμβαίνουν πολλά σημαντικά γεγονότα τα οποία ευνοούν τον πολλαπλασιασμό των πρωτοβουλιών υπέρ της ανάκαμψης της διαδικασίας ελευθέρωσης στις κινήσεις κεφαλαίων. Πρώτο απ' όλα η Κοινότητα προχωρά με ταχύ ρυθμό σε μια όλο και πιο επιταχυνόμενη αλληλοδιείσδυση των εθνικών αγορών που την συναποτελούν, χάρη κυρίως στην ανάπτυξη των εμπορικών ανταλλαγών οι οποίες, μετά από μια περίοδο στασιμότητας και νέο – προστατευτικών πειραμάτων κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '70, ανέκτησαν το ρυθμό τους.

Επίσης οι εθνικές αρχές αρχίζουν να συνειδητοποιούν ότι η διατήρηση περιορισμών στο χώρο των κινήσεων κεφαλαίων και συναλλάγματος αποτελεί μάχη οπισθοφυλακής μέσα σε μια κοινοτική αγορά η οποία ολοκληρώνεται όλο και περισσότερο χάρη στις οικονομικές δυνάμεις του ελεύθερου ανταγωνισμού και στις προόδους που έχουν επιτευχθεί στους άλλους τομείς και κυρίως όσον αφορά τις τρεις άλλες θεμελιώδεις ελευθερίες της Συνθήκης. Επίσης, πολλά κράτη μέλη αντιλαμβάνονται καθαρά τα μακροπρόθεσμα οφέλη που μπορούν να προκύψουν από μια πλήρη ελευθέρωση των νομισματικών και χρηματοπιστωτικών κινήσεων σε συνδυασμό με την απελευθέρωση της κινήσεως των εμπορευμάτων, των προσώπων και των υπηρεσιών.

Η Ευρώπη αρχίζει να σκέπτεται όχι βάση της αμυντικής διαλεκτικής της διαχείρισης μιας κρίσης αλλά με στόχο την εκπόνηση μιας επιθετικής στρατηγικής για την οικονομική ανόρθωση και ανάκαμψη. Η «επιτυχία» του ευρωπαϊκού νομισματικού συστήματος (ΕΝΣ) και μια ευνοϊκή εξέλιξη της διεθνούς οικονομικής συγκυρίας συμβάλλουν στην εγκαθίδρυση μιας κατάστασης που επιτρέπει να αντιμετωπισθεί το άμεσο μέλλον σε μια λογικά αισιόδοξη προοπτική.

Τέλος εμφανίζεται μια καινούρια πραγματικότητα η οποία σταθεροποιείται: στην πράξη, ο βιομηχανικός κόσμος και ειδικότερα ο χρηματοπιστωτικός κόσμος έχουν προκαταλάβει σε πολλούς τομείς τη λήψη των αποφάσεων, έχοντας συνειδητοποιήσει ότι αυτή η πρόληψη είναι απαραίτητη για να διατηρηθεί ο δυναμισμός τους και η ετοιμότητα για αλλαγές. Η διεθνοποίηση των σχέσεων στον χρηματοπιστωτικό τομέα και οι πολυάριθμοι νεωτερισμοί που παρουσιάζονται σ' αυτό το χώρο κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '80 αποτελούν εντυπωσιακό παράδειγμα. Οι πολιτικοί δεν έχουν παρά να λάβουν θέση και να αντλήσουν μαθήματα από το παράδειγμά τους, κατ' αρχάς σε

επίπεδο στοχασμού και διαμόρφωσης της στρατηγικής και στη συνέχεια σε επίπεδο αποφάσεων.

Οι κανόνες της Συνθήκης ΕΟΚ για την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων

Η πρόοδος που είχε πραγματοποιηθεί στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων μέχρι τις 27 Ιουνίου 1988 ήταν ασήμαντη. Αυτό βεβαίως οφείλεται στο γεγονός ότι αντίθετα προς τις διατάξεις της Συνθήκης ΕΟΚ που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων και των υπηρεσιών, οι διατάξεις που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων έχουν λιγότερο δεσμευτικό χαρακτήρα: δεν προβλέπουν υποχρεωτικούς κανόνες περί μη εισαγωγής νέων περιορισμών (ρήτρα «stand – still»), δεν θεσπίζουν αυτοδίκαιη απαγόρευση των περιορισμών που εφαρμόζονται σ' αυτόν τον τομέα μετά μια ορισμένη ημερομηνία και κυρίως μετά το τέλος της μεταβατικής περιόδου και δεν έχουν άμεση εφαρμογή στην εσωτερική έννομη τάξη.

Η ελευθέρωση των κινήσεων κεφαλαίων μπορεί ή να δημιουργήσει νέες ή να επιδεινώσει υφιστάμενες ανισορροπίες στο ισοζύγιο πληρωμών, αν αυτές οι κινήσεις δεν είναι προσανατολισμένες προς την οικονομικώς επιθυμητή κατεύθυνση. Για παράδειγμα, οι κινήσεις των κεφαλαίων μπορούν να οδηγήσουν σε ανισορροπίες για τόσο χρονικό διάστημα όσο η πολιτική συγκυρία χρησιμοποιεί διαφορετικά μέσα για να επηρεάσει τη ζήτηση – όπως η αύξηση των επιτοκίων σε μια χώρα, ή η αύξηση των φόρων προκειμένου να μειωθεί η αγοραστική δύναμη σε μια άλλη.

Διαφορές στην ανάπτυξη των περιφερειών, όταν δεν αντιμετωπίζονται επαρκώς από την κατάλληλη περιφερειακή πολιτική, μπορεί να έχουν ως αποτέλεσμα ότι τα κεφάλαια ρέουν προς τις περιοχές που είναι ήδη αρκετά ανεπτυγμένες προκειμένου να επωφεληθούν από τα πλεονεκτήματα που τους προσφέρει η καλύτερη υποδομή ενώ οι λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες δεν μπορούν μέσω της αγοράς να αποκτήσουν τα κεφάλαια από τα οποία έχουν ιδιαίτερη ανάγκη. Τέλος, δεν υπάρχει καμία ανάγκη να επισύρουμε, κατά της πλήρους και άμεσης ελευθέρωσης των κινήσεων κεφαλαίων, τον κίνδυνο της κυκλοφορίας του “hot money”.¹²⁸

¹²⁸ Mattera Alfonso, «Η ενιαία Ευρωπαϊκή Αγορά, οι κανόνες και η λειτουργία τους», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1992, σελ. 317 – 326.

II. Η έννοια της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων

Η Συνθήκη δεν ορίζει την έννοια της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων. Αν ακολουθήσουμε όμως τις υφιστάμενες συμφωνίες και διατάξεις στο διεθνές εμπόριο και ακριβέστερα στις ρυθμίσεις του συναλλάγματος, συνάγεται ότι πρόκειται για « μεταφορά αξιών από ένα κράτος μέλος σε ένα άλλο ή μεταφορά αξιών σε έναν μη – κάτοικο ». Αυτός ο ορισμός πρέπει να συμπληρωθεί από τις διευκρινίσεις που δόθηκαν αργότερα από το Δικαστήριο στη νομολογία του με τέτοιο τρόπο ώστε να αποκλείονται ρητώς οι μεταφορές μέσω πληρωμής που είναι αναγκαίες για την πραγματοποίηση των συναλλαγών στο χώρο των εμπορευμάτων ή των υπηρεσιών.

Στην απόφαση « Luisicarbone » της 31^{ης} Ιανουαρίου 1984, το Δικαστήριο διευκρίνισε: «Όπως φαίνεται από το γενικό σύστημα της Συνθήκης και επιβεβαιώνεται από μια σύγκριση ανάμεσα στα άρθρα 67 και 106, οι τρέχουσες πληρωμές είναι μεταφορές συναλλάγματος που συνιστούν αντιπαροχή στο πλαίσιο μιας υποκειμενικής συναλλαγής, ενώ οι κινήσεις κεφαλαίων είναι χρηματοπιστωτικές πράξεις που αφορούν ουσιαστικά την τοποθέτηση ή την επένδυση του εν λόγω ποσού και όχι την ανταπόδοση μιας παροχής. Γι' αυτό το λόγο οι κινήσεις κεφαλαίων δύνανται να αποτελούν την αιτία των τρεχουσών πληρωμών, όπως συνάγεται από τα άρθρα 67, παράγραφος 2 και άρθρο 106 παράγραφος 1. Η υλική μεταφορά τραπεζογραμματίων δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως κίνηση κεφαλαίου εφόσον η εν λόγω μεταφορά αντιστοιχεί σε υποχρέωση πληρωμής που οφείλεται σε συναλλαγή στο χώρο της ανταλλαγής εμπορευμάτων ή υπηρεσιών. Κατά συνέπεια οι πληρωμές που διενεργούνται λόγω τουρισμού, επιχειρηματικών ταξιδιών, σπουδών και για ιατρικούς λόγους δεν δύνανται να χαρακτηρίζονται ως κινήσεις κεφαλαίων, ακόμη και όταν διενεργούνται μέσω της υλικής μεταφοράς τραπεζογραμματίων»

Τον παραπάνω ορισμό θα μπορούσαμε να τον συμπληρώσουμε στην κατεύθυνση των διευκρινίσεων που παρασχέθηκαν από το Δικαστήριο, οπότε θα έπρεπε να θεωρήσουμε ότι η ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων υποθέτει «τη μεταφορά από ένα κράτος μέλος σε ένα άλλο ή τη μεταφορά σε ένα μη – κάτοικο, αξιών εκτός από αυτές που μεταφέρονται ως αντιπαροχή στο πλαίσιο μιας υποκείμενης συναλλαγής στον τομέα της ανταλλαγής εμπορευμάτων ή υπηρεσιών».

Είναι πιο σωστό να ορίσουμε την έννοια της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων σε σχέση με το αντικείμενό της, δηλαδή με τις κινήσεις των κεφαλαίων, περιέχεται στο άρθρο 67 της Συνθήκης ΕΟΚ και ορίζεται από το Δικαστήριο στην προαναφερθείσα απόφαση ως αφορώσα χρηματοπιστωτικές πράξεις που κατ' ουσίαν σχετίζονται με την επένδυση ή την τοποθέτηση του εν λόγω ποσού.

III. Η κοινοτική νομοθεσία περί ελεύθερης κυκλοφορίας κεφαλαίων

Όπως έχουμε ήδη αναφέρει, τρεις οδηγίες είναι σήμερα σε ισχύ σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων:

- η πρώτη οδηγία περί της εφαρμογής του άρθρου 67 της Συνθήκης, η οποία εγκρίθηκε από το Συμβούλιο την 11^η Μαΐου 1960.
- η δεύτερη οδηγία 63/21/ΕΟΚ που συμπληρώνει και τροποποιεί την πρώτη οδηγία περί εφαρμογής του άρθρου 67 της Συνθήκης, η οποία εγκρίθηκε από το Συμβούλιο τη 18^η Δεκεμβρίου 1962.
- η οδηγία 86/566/ΕΟΚ της 17^{ης} Νοεμβρίου 1986 που τροποποιεί την πρώτη οδηγία της 11^{ης} Μαΐου 1960 η οποία τέθηκε σε ισχύ την 28^η Φεβρουαρίου 1987.

Η οδηγία 88/361/ΕΟΚ της 24^{ης} Ιουνίου 1988, ετέθη σε ισχύ την 1^η Ιουλίου 1990. Θα αναφέρουμε εν συντομία τις τρεις παραπάνω οδηγίες που συνιστούν το κοινοτικό καθεστώς στο ζήτημα της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων. Οι οδηγίες του 1960, 1962 και 1986, βασισμένες στις διατάξεις του άρθρου 67 ΕΟΚ, αναφέρουν τις διάφορες κατηγορίες κινήσεων κεφαλαίων που έχουν ελευθερωθεί.

Η πρώτη οδηγία του 1960, περιέχει σε παράρτημα τέσσερις καταλόγους (κατάλογοι Α, Β, Γ και Δ) που αντιστοιχούν σε τέσσερις κατηγορίες κινήσεων κεφαλαίων των οποίων ο βαθμός ελευθέρωσης καθορίζεται από τα άρθρα 1, 2, 3 και 4 αντίστοιχα αυτής της οδηγίας.

Η δεύτερη οδηγία, του 1962, διέυρνε τις κινήσεις κεφαλαίων (σε αμελητέο βαθμό) που είχαν ελευθερωθεί δυνάμει της πρώτης και τροποποίησε κατά συνέπεια τους τέσσερις ανωτέρω καταλόγους που περιλαμβάνονται στα παραρτήματα Ι και ΙΙ (άρθρο 2).

Η οδηγία του 1986 κατέταξε σε έναν μόνο κατάλογο (κατάλογος Α) τις κινήσεις των καταλόγων Α και Β των οδηγιών του 1960 και 1962 και υπέβαλε αυτές τις κινήσεις σε κοινό καθεστώς, αυτό του άρθρου 1 της οδηγίας του 1960. Τα ο άρθρο 2 των οδηγιών του 1960 και του 1962 καταργήθηκε, άρα οι παλιοί κατάλογοι Γ και Δ έγιναν Β και Γ αντιστοίχως. Οι κανόνες που διέπουν την ελευθέρωση των κινήσεων κεφαλαίων παραμένουν οι ίδιες με αυτές που προβλέπονταν στην ίδια οδηγία.

Ο κατάλογος Α

Ο κατάλογος Α αναφέρεται στην άνευ όρων ελευθέρωση:

- των κινήσεων κεφαλαίων που συνδέονται με την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, όπως την πληρωμή των εμπορικών συναλλαγών, τη χορήγηση και την εξόφληση βραχυπρόθεσμων πιστώσεων, τις παροχές ασφαλείας και εγγυήσεων, τις μεταφορές συναλλάγματος σε εκτέλεση συμβάσεων ασφάλισης, τις αποζημιώσεις, τα πνευματικά δικαιώματα, τους διακανονισμούς χρεών και τις μεταφορές συναλλάγματος από τους κατοίκους που μεταναστεύουν, τις μεταφορές κεφαλαίων από τους μετανάστες προς τη χώρα καταγωγής τους κ.α.
- των κινήσεων κεφαλαίων που συνδέονται με την ελευθερία εγκαταστάσεως, όπως π.χ., τις άμεσες επενδύσεις και τις επενδύσεις σε ακίνητα των οποίων η ελευθέρωση εξαρτάται από την πρόοδο που επιτυγχάνεται βάσει των άρθρων 52 μέχρι 58 ΕΟΚ.
- των κινήσεων κεφαλαίων προσωπικής φύσεως και των κεφαλαίων που συνδέονται με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, όπως προίκες, κληρονομίες και φόροι της κληρονομιάς.
- του συνόλου σχεδόν των πράξεων εκδόσεως και αποκτήσεως τίτλων της κεφαλαιαγοράς (μετοχές και ομολογίες) καθώς και μεριδίων οργανισμών συλλογικών επενδύσεων.

Οι κινήσεις κεφαλαίων που αναφέρονται στο άρθρο 1 της οδηγίας του 1960 όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία του 1986 περιλαμβάνει τις εξής πράξεις:

α) Άμεσες επενδύσεις: Εξαιρουμένων των καθαρά χρηματοπιστωτικών επενδύσεων, που πραγματοποιούνται αποκλειστικά και μόνο προκειμένου να εξασφαλιστεί στους χρηματοδότες, με τη δημιουργία μιας επιχείρησης ή τη συμμετοχή σε μια επιχείρηση που βρίσκεται σε μια άλλη χώρα, έμμεση πρόσβαση στη νομισματική αγορά ή στη χρηματαγορά της χώρας αυτής

β) Ρευστοποίηση των άμεσων επενδύσεων: Τίτλοι μιας επιχείρησης που εισάγονται στις κεφαλαιαγορές είναι οι μετοχές και άλλοι τίτλοι που έχουν το χαρακτήρα συμμετοχής, διαπραγματεύσιμοι ή για τους οποίους έχει αρχίσει η διαδικασία εισαγωγής τους σε χρηματιστήριο αξιών ενός κράτους μέλους. Ομολογίες διαπραγματεύσιμες ή για τις οποίες έχει αρχίσει η διαδικασία εισαγωγής τους σε χρηματιστήριο αξιών ενός κράτους μέλους. Μεριδία οργανισμών συλλογικών επενδύσεων σε κινητές αξίες που εμπίπτουν στην οδηγία 85/611/ΕΟΚ, με την επιφύλαξη των διατάξεων της εν λόγω οδηγίας των σχετικών με τη διάθεση των μεριδίων των ΟΣΕΚΑ.

γ) Πράξεις επί των τίτλων: Είναι μετοχές και άλλοι τίτλοι συμμετοχής, ομολογίες, μερίδια οργανισμών συλλογικών επενδύσεων (διαπραγματεύσιμα σε χρηματιστήριο, μη διαπραγματεύσιμα σε χρηματιστήριο μερίδια).

δ) Επενδύσεις σε ακίνητα: Χορήγηση και εξόφληση πιστώσεων που συνδέονται σε εμπορικές συναλλαγές ή με παροχές υπηρεσιών στις οποίες συμμετέχει ένας κάτοικος.

ε) Κινήσεις κεφαλαίων προσωπικής φύσεως: όπως δωρεές και χορηγήσεις πάσης φύσεως, προίκες, κληρονομίες, διακανονισμός χρεών από μετανάστες στη χώρα καταγωγής τους, μεταφορές κεφαλαίων που ανήκουν σε κατοίκους που μεταναστεύουν, μεταφορές κεφαλαίων που ανήκουν σε μετανάστες που επιστρέφουν στη χώρα καταγωγής τους, μεταφορές των αποταμιεύσεων των εργατών κατά τη διάρκεια της παραμονής τους, κλιμακούμενες μεταφορές δεσμευμένων κεφαλαίων που ανήκουν σε μη κατοίκους από μέρος των κατόχων τους σε περίπτωση ειδικής ανάγκης, μεταφορές στο εξωτερικό σημαντικών ποσών

Με βάση το άρθρο 1 της οδηγίας του 1960, οι κανόνες που διέπουν την απελευθέρωση των κινήσεων κεφαλαίων που περιλαμβάνονται στον κατάλογο Α καθορίζονται από το άρθρο 1 της οδηγίας του 1960, το οποίο προβλέπει ότι τα Κράτη μέλη που χορηγούν κάθε άδεια συναλλάγματος μεταξύ κατοίκων Κρατών μελών, οι οποίες συνδέονται με τις κινήσεις κεφαλαίων που απαριθμούνται στον κατάλογο Α του παραρτήματος 1 της παρούσης οδηγίας.

Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν τις μεταφορές αυτών των κεφαλαίων με βάση τις συναλλαγματικές ισοτιμίες που ισχύουν για πληρωμές σχετικές με τις τρέχουσες συναλλαγές. Εάν αυτές οι μεταφορές διενεργούνται σε μια συναλλαγματική αγορά στην οποία οι διακυμάνσεις των ισοτιμιών δεν περιορίζονται επισήμως, αυτή η υποχρέωση

πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι οι τιμές που εφαρμόζονται δεν πρέπει να παρουσιάζουν σημαντικές αποκλίσεις από αυτές που ισχύουν για πληρωμές σχετικές με τις τρέχουσες συναλλαγές.

Η νομισματική επιτροπή επιτηρεί την εξέλιξη των νομισματικών ισοτιμιών που εφαρμόζονται στις μεταφορές αυτών των κεφαλαίων και να κάνει σχετική αναφορά στην Επιτροπή. Αν η Επιτροπή διαπιστώνει ότι αυτές οι τιμές παρουσιάζουν σημαντικές και διαρκείς αποκλίσεις από αυτές που ισχύουν για πληρωμές σχετικές με τις τρέχουσες συναλλαγές, κινεί τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 169 της Συνθήκης.

Οι διατάξεις αυτού του άρθρου επιβάλλουν στα κράτη μέλη:

- να χορηγούν χωρίς περιορισμούς τις εγκρίσεις συναλλάγματος που απαιτούνται για τις προβλεπόμενες πράξεις μεταξύ κατοίκων ενός Κράτους μέλους. Ως κάτοικοι πρέπει να ενοούνται τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα σύμφωνα με τους ορισμούς που έχουν καθιερωθεί από τη συναλλαγματική νομοθεσία της κάθε χώρας. Αυτή η ελευθέρωση δεν αποκλείει όμως την άσκηση ελέγχου αυθεντικότητας για τις μεταφορές που διενεργούνται προκειμένου να διαπιστωθεί αν ανταποκρίνονται σε κινήσεις που έχουν ελευθερωθεί.
- να εξασφαλίσουν τις μεταφορές κεφαλαίων στις ίδιες συναλλαγματικές ισοτιμίες με τις πληρωμές που συνδέονται με τις τρέχουσες συναλλαγές. Η τήρηση αυτής της υποχρέωσης έθετε προφανώς σοβαρά προβλήματα στα κράτη (Βέλγιο και Λουξεμβούργο) που έχουν διπλή αγορά συναλλάγματος: μια «ρυθμιζόμενη» και μια «ελεύθερη αγορά».

Ως «ρυθμιζόμενη αγορά» νοείται εκείνη στην οποία οι ισοτιμίες καθορίζονται καθημερινώς από αναγνωρισμένους τραπεζίτες υπό τον έλεγχο της Εθνικής Τράπεζας του Βελγίου. Αυτές οι ισοτιμίες διατηρούνται μέσα στα περιθώρια που έχουν συμφωνηθεί στο πλαίσιο του ENM, όταν χρειασθεί, με παρεμβάσεις της Εθνικής Τράπεζας, η οποία χρησιμοποιεί γι' αυτόν το σκοπό συναλλαγματικά αποθέματα της Οικονομικής Ένωσης Βελγίου – Λουξεμβούργου. Αντίθετα στην «ελεύθερη αγορά», οι ισοτιμίες καθορίζονται ανάλογα με τις διακυμάνσεις της προσφοράς και της ζήτησης.

Κατάλογος Β

Η δεύτερη κατηγορία κινήσεων κεφαλαίων που έχουν ελευθερωθεί είναι οι κινήσεις κεφαλαίων που περιλαμβάνονται στον νέο κατάλογο Β που θεσπίστηκε με την

οδηγία του 1986. Η ελευθέρωση αυτών των κινήσεων ρυθμίζεται από το άρθρο 3 της οδηγίας του 1960 όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία του 1986. Ο κατάλογος Β περιλαμβάνει:

- την εισαγωγή τίτλων μιας επιχείρησης στην κεφαλαιαγορά όπου περιλαμβάνει μετοχές και άλλοι τίτλοι συμμετοχής, μη διαπραγματεύσιμοι και για τους οποίους δεν έχει αρχίσει η διαδικασία εισαγωγής τους σε χρηματιστήριο αξιών κράτους μέλους, ομολογίες μη διαπραγματεύσιμες και για τις οποίες δεν έχει αρχίσει η διαδικασία εισαγωγής τους σε χρηματιστήριο αξιών ενός κράτους μέλους, μερίδια οργανισμών συλλογικών επενδύσεων σε κινητές αξίες που δεν εμπίπτουν στην οδηγία 85/611/ΕΟΚ.

- πράξεις επί τίτλων: όπου είναι μη διαπραγματεύσιμα στο χρηματιστήριο μερίδια οργανισμών συλλογικών επενδύσεων που δεν εμπίπτουν στην οδηγία 85/611/ΕΟΚ και δεν έχουν αποκλειστικό σκοπό τις επενδύσεις σε κινητές ή άλλες αξίες των οποίων η απόκτηση είναι ελεύθερη. Γίνεται χορήγηση και εξόφληση πιστώσεων σχετικών με εμπορικές συναλλαγές ή με παροχές υπηρεσιών στις οποίες δεν συμμετέχει κάτοικος

- μεσοπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων: χορήγηση και εξόφληση δανείων και πιστώσεων που δεν συνδέονται με εμπορικές συναλλαγές ή παροχές υπηρεσιών. Εγγυήσεις παντός είδους δικαιώματα ενέχυρου και σχετικές με αυτές μεταφορές συναλλάγματος οι οποίες συνδέονται με: μεσοπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες πιστώσεις για εμπορικές συναλλαγές ή για παροχές υπηρεσιών στις οποίες δεν συμμετέχει κάτοικος μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα δάνεια και πιστώσεις που δεν συνδέονται με εμπορικές συναλλαγές ή με παροχές υπηρεσιών.

Η ελευθέρωση των παραπάνω πράξεων ρυθμίζεται από το άρθρο 3 της οδηγίας του 1960 όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία του 1986, το οποίο προβλέπει:

α) Την επιφύλαξη των διατάξεων της παραγράφου 2 του παρόντος άρθρου, τα Κράτη μέλη χορηγούν όλες τις εγκρίσεις συναλλάγματος που απαιτούνται για την σύναψη ή την εκτέλεση συναλλαγών ή για τις μεταφορές μεταξύ κρατών μελών, που συνδέονται με τις κινήσεις κεφαλαίων που περιλαμβάνονται στον κατάλογο Β του παραρτήματος Ι της παρούσας οδηγίας.

β) Αν η ελευθέρωση αυτών των κινήσεων κεφαλαίων μπορεί να αποτελέσει εμπόδιο στην πραγματοποίηση των στόχων οικονομικής πολιτικής ενός Κράτους μέλους, αυτό το κράτος μπορεί να διατηρήσει ή να επαναφέρει τους περιορισμούς

συναλλάγματος σ' αυτές τις κινήσεις κεφαλαίων που υφίσταντο κατά την έναρξη της ισχύος της παρούσης οδηγίας. Διαβουλεύεται με την Επιτροπή επί αυτού του θέματος.

Η Επιτροπή εξετάζει τα μέτρα συντονισμού της οικονομικής πολιτικής των Κρατών μελών που μπορεί να επιτρέψουν την υπέρβαση αυτών των δυσχερειών και κατόπιν διαβουλεύσεως με την Νομισματική Επιτροπή, συνιστά την υιοθέτησή τους από τα Κράτη μέλη

γ) Η Επιτροπή δύναται να συστήσει στο εν λόγω Κράτος την κατάργηση των περιορισμών του συναλλάγματος που διατηρήθηκαν ή επαναθεσπίστηκαν.

Όπως προκύπτει από την παράγραφο 2 αυτού του άρθρου, η ελευθέρωση των πράξεων του Β καταλόγου γίνεται υπό όρους, με την έννοια ότι, στο βαθμό που αυτή η ελευθέρωση ενδέχεται να δημιουργεί εμπόδια στην πραγματοποίηση των στόχων της οικονομικής πολιτικής ενός κράτους μέλους, αυτό το κράτος μπορεί να διατηρήσει ή να επαναφέρει μονομερώς και χωρίς να προσφύγει στα προαναφερθέντα ειδικά καθεστώτα τους περιορισμούς του συναλλάγματος που συνδέονται με αυτές τις κινήσεις εφόσον υφίσταντο κατά την έναρξη της ισχύος της οδηγίας και στην περίπτωση των νέων κρατών μελών που προσχώρησαν στην Κοινότητα, κατά την ημερομηνία της προσχώρησής τους. Η δυνατότητα αυτή όμως δεν παρέχεται χωρίς όρια. Πρέπει πράγματι να υπάρξει διαβούλευση με την Επιτροπή, η οποία μπορεί να συστήσει στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος να καταργήσει τους υφιστάμενους περιορισμούς.

Κατάλογος Γ

Ο κατάλογος Γ περιλαμβάνει τις κινήσεις κεφαλαίων για τις οποίες οι οδηγίες του 1960, του 1962 και του 1986 δεν επιβάλλουν ουδεμία υποχρέωση ελευθέρωσης. Δηλαδή βραχυπρόθεσμες επενδύσεις σε έντοκα γραμμάτια του δημοσίου και άλλους τίτλους που κανονικά αποτελούν αντικείμενο συναλλαγών στη νομισματική αγορά, άνοιγμα και τροφοδότηση τρεχούμενων λογαριασμών καταθέσεων, επαναπατρισμός ή χρησιμοποίηση του προϊόντος τρεχούμενου λογαριασμού ή λογαριασμού καταθέσεων σε πιστωτικούς οργανισμούς, χορήγηση και εξόφληση πιστώσεων που συνδέονται με εμπορικές συναλλαγές ή παροχές υπηρεσιών στις οποίες δεν συμμετέχει κάτοικος βραχυπρόθεσμων, χορήγηση και εξόφληση δανείων και πιστώσεων που συνδέονται με εμπορικές συναλλαγές ή παροχές υπηρεσιών.

Κινήσεις κεφαλαίων προσωπικής φύσης και εγγυήσεις παντός είδους, δικαιώματα ενεχύρου και μεταφορές συναλλάγματος σχετικές με αυτές που συνδέονται με βραχυπρόθεσμες πιστώσεις που αναφέρονται σε εμπορικές συναλλαγές ή παροχές υπηρεσιών στις οποίες δεν συμμετέχει κάτοικος, που συνδέονται με βραχυπρόθεσμα δάνεια και πιστώσεις και δεν αφορούν εμπορικές συναλλαγές ή παροχές υπηρεσιών, που συνδέονται με δάνεια προσωπικού χαρακτήρα.

Οι οδηγίες του 1960, του 1962 και του 1986 έχουν πραγματοποιήσει σε σημαντικό βαθμό την ελευθέρωση των κεφαλαίων στο εσωτερικό της Κοινότητας. Η Ισπανία και η Πορτογαλία ευνοούνται από το μεταβατικό καθεστώς που προβλέπεται στην Πράξη Προσχώρησης μέχρι τον Δεκέμβριο 1990 και τον Δεκέμβριο 1992 αντίστοιχα. Η Γερμανία, Ηνωμένο Βασίλειο, Κάτω Χώρες και Δανία εφαρμόζουν από καιρό, χωρίς να υποχρεούνται από το κοινοτικό δίκαιο, ένα καθεστώς πλήρους ελευθέρωσης των κινήσεων κεφαλαίων.

Το ίδιο ισχύει και για το Βέλγιο και το Λουξεμβούργο, με τη διαφορά ότι αυτά τα δύο κράτη διατηρούν το σύστημα της διπλής αγοράς συναλλάγματος. Η διαχείριση αυτού του συστήματος κινείται μέσα στα όρια που επιβάλλει η ισχύουσα οδηγία (έλλειψη σημαντικών και διαρκών αποκλίσεων ανάμεσα στις δύο ισοτιμίες) δεν εμφανίζεται ως σημαντικός φραγμός στις κινήσεις κεφαλαίων. Το καθεστώς της διπλής αγοράς παραμένει εν δυνάμει περιοριστικό και αποτελεί ανωμαλία στη λειτουργία του ευρωπαϊκού νομισματικού συστήματος.

Το Ηνωμένο Βασίλειο, παρόλο που έχει ελευθερωθεί από το 1979 όλες οι κινήσεις κεφαλαίων, δεν συμμετέχει στον συναλλαγματικό μηχανισμό του ευρωπαϊκού νομισματικού συστήματος (ENM) και ακολουθεί αυτόνομη πολιτική στα νομισματικά θέματα, παρόλο που διασφαλίζεται από τις βρετανικές αρχές ένας ορισμένος βαθμός σταθερότητας της στερλίνας έναντι των κοινοτικών νομισμάτων.

IV. Τα μεταβατικά καθεστάτα που προβλέπονται για την Ισπανία, την Πορτογαλία, την Ιρλανδία και την Ελλάδα.

Το άρθρο 6 προβλέπει ότι τα κράτη μέλη θέτουν σε εφαρμογή τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθούν με την οδηγία τουλάχιστον μέχρι το 1990. Για την Ισπανία και

την Πορτογαλία προβλέπεται μεταβατικό καθεστώς. Το πεδίο εφαρμογής των διατάξεων της Πράξης Προσχώρησης, «προσαρμοσμένης» στην προαναφερθείσα ονοματολογία του παραρτήματος I, διευκρινίζεται στο παράρτημα III. Αυτές οι δύο χώρες μπορούν να διατηρήσουν, με την επιφύλαξη των άρθρων 61 έως 66 και 222 έως 232 της Πράξης Προσχώρησης, τους περιορισμούς στις κινήσεις κεφαλαίων που αναφέρονται στο παράρτημα IV, υπό τις προϋποθέσεις και τις προθεσμίες που προβλέπονται στο εν λόγω παράρτημα. Επίσης, η Ιρλανδία και η Ελλάδα μπορούν να διατηρήσουν τους περιορισμούς που προβλέπονται σ' αυτό το παράρτημα, υπό τις προϋποθέσεις και τις προθεσμίες που προβλέπονται εκεί.

Το άρθρο 6 προβλέπει επιπλέον ότι μια συμπληρωματική προθεσμία που δεν μπορεί να υπερβαίνει τα τρία έτη μπορεί να χορηγηθεί στην Ελλάδα ή στην Πορτογαλία αν αυτές οι χώρες δηλώσουν ότι δεν είναι σε θέση να προβούν στην ελευθέρωση των κινήσεων κεφαλαίων των καταλόγων III και IV του παραρτήματος IV, που έχει προβλεφθεί για τις 31 Δεκεμβρίου του 1992. Εναπόκειται στο Συμβούλιο να αποφανθεί σχετικά σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 69 ΕΟΚ, ύστερα από πρόταση της Επιτροπής και κατόπιν διαβουλεύσεων της Επιτροπής με τη Νομισματική Επιτροπή.

Η πλήρης ελευθέρωση κεφαλαίων και οι συνέπειες της στη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού χώρου.

Η δημιουργία ενός ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού χώρου απαιτεί την ταυτόχρονη θέση σε εφαρμογή μιας σειράς κοινοτικών ενεργειών: διύρυνση και ενίσχυση του ευρωπαϊκού νομισματικού συστήματος, εναρμόνιση των εθνικών κανόνων περί εποπτείας των πιστωτικών ιδρυμάτων, κοινή πολιτική καταπολέμησης της φορολογικής απάτης, πλήρης ελευθέρωση των κινήσεων κεφαλαίων.

Αν η Επιτροπή είχε ακολουθήσει παρόμοια προσέγγιση, λαμβανομένων υπόψη των αρκετά αποκλιουσιών απόψεων που υφίστανται σ' αυτόν τον τομέα ανάμεσα στα διάφορα κράτη μέλη, οι εργασίες δεν θα είχαν παραμείνει στο προκαταρκτικό στάδιο και θα είχαν τελματωθεί σε στείρες διαμάχες. Η Επιτροπή επομένως δικαίως υποστήριξε ότι έπρεπε να κινηθεί η διαδικασία με αφετηρία την πλήρη ελευθέρωση των κινήσεων κεφαλαίων και βασιζόταν στην πραγματοποίηση της για να μπορέσουν να προχωρήσουν και οι άλλοι τομείς.

Η Επιτροπή παράλληλα προς την πρότασή της για την ελευθέρωση των κινήσεων κεφαλαίων, υπέβαλε στο Συμβούλιο ένα σχέδιο κανονισμού για την εφαρμογή ενός ενιαίου μηχανισμού χρηματοδοτικής στήριξης. Τα συγκεκριμένο σχέδιο υιοθετήθηκε την ίδια ημέρα με την προαναφερθείσα οδηγία 88/361/ΕΟΚ

Ο κανονισμός με αριθμό 1969/88/ΕΟΚ βασίζεται στο άρθρο 108 ΕΟΚ, που ανάμεσα στα άλλα προβλέπει την έγκριση από το Συμβούλιο, βάση συστάσεως της Επιτροπής, αμοιβαίας συνδρομής σε περίπτωση δυσχερειών ή απειλής δυσχερειών στο ισοζύγιο πληρωμών ενός κράτους μέλους, καθώς και στο άρθρο 235 ΕΟΚ.

Η προσφυγή στο άρθρο 235 ΕΟΚ δικαιολογείται από το γεγονός ότι η χρηματοδότηση ενός μηχανισμού στήριξης απαιτεί τη χρησιμοποίηση από την Κοινότητα των πιστώσεών της για την εξεύρεση των πόρων που είναι αναγκαίοι γι' αυτό το σκοπό. Πρόκειται στη συγκεκριμένη περίπτωση για μια αναγκαία δράση για την πραγματοποίηση ενός από τους στόχους της Κοινότητας – την αρμονική ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων στο σύνολο της Κοινότητας – χωρίς να έχουν προβλεφθεί από τη Συνθήκη οι απαιτούμενες εξουσίες.

Ο βασικός σκοπός είναι να επιτραπεί η χορήγηση μεσοπρόθεσμων πιστώσεων σε ένα κράτος μέλος που αντιμετωπίζει δυσχέρειες στο ισοζύγιο πληρωμών του ή χρειάζεται συνοδευτικά μέτρα για την έναρξη ή τη συνέχιση της διαδικασίας ελευθέρωσης των κινήσεων κεφαλαίων. Η χορήγηση του δανείου υπάγεται στην προϋπόθεση της έκδοσης από το ωφελούμενο κράτος μέλος μέτρων οικονομικής πολιτικής που έχουν σαν σκοπό στην αποκατάσταση ή στην εξασφάλιση μιας ανεκτής κατάστασης του ισοζυγίου πληρωμών του και είναι ανάλογα προς τη σοβαρότητα της καταστάσεως και την εξέλιξή της.

Οι όροι οικονομικής πολιτικής στους οποίους υπάγεται η χορήγηση του δανείου, καθώς και το ύψος και η διάρκειά του, αποφασίζονται από το Συμβούλιο το οποίο αποφαινεται με ειδική πλειοψηφία – πρόταση της Επιτροπής. Τα εν λόγω δάνεια χρηματοδοτούνται κανονικά από δανειοδότηση της Κοινότητας από τις διεθνείς κεφαλαιαγορές μέχρι του ποσού των 14 δισεκατομμυρίων ίων ECU. Σε περίπτωση που η κατάσταση στις διεθνείς κεφαλαιαγορές δεν επιτρέπει τη χρηματοδότηση της στήριξης με ικανοποιητικούς όρους, η Κοινότητα μπορεί να κάνει έκκληση στις συνεισφορές των κρατών μελών εντός των ορίων που εμφανίζονται στο παράρτημα του κανονισμού

1969/88/ΕΟΚ, των οποίων το ύψος (13.925 εκατομμύρια ECU) και ο καταμερισμός ανάμεσα στα κράτη μέλη είναι τα ίδια με αυτά του παλιού μηχανισμού μεσοπρόθεσμης χρηματοδοτικής συνδρομής.

Η ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος

Η πλήρης ελευθέρωση των κινήσεων κεφαλαίων και η ενίσχυση της νομισματικής συνεργασίας στους κόλπους του ΕΝΣ αποτελούν συμπληρωματικές δράσεις. Αν είναι πράγματι αναντίρρητο ότι χωρίς σταθερότητα στις ισοτιμίες των νομισμάτων η διαδικασία ελευθέρωσης των κινήσεων κεφαλαίων μπορεί να διαταραχθεί σοβαρά, είναι το ίδιο αναμφισβήτητο ότι αυτή η ελευθέρωση καθιστά εκ των ων ουκ άνευ αφενός την ενίσχυση της νομισματικής συνεργασίας και αφετέρου το συντονισμό της οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών. Η συμπληρωματικότητα ανάμεσα στις δύο ενέργειες οδήγησε πολλούς παρατηρητές να εκτιμήσουν ότι η πλήρης ελευθέρωση τους μπορεί να έχει «αποσταθεροποιητικό αποτέλεσμα επί των ισοτιμιών των νομισμάτων και του ΕΝΣ».

Αυτό όμως βασίζεται σε εμπειρίες από περιόδους κρίσεων και δεν λαμβάνει αρκετά υπόψη του το γεγονός ότι βαθμιαία αναπτύσσεται στους κόλπους της Κοινότητας μια κίνηση συγκλίσεως της οικονομικής πολιτικής και ιδίως της νομισματικής πολιτικής των κρατών μελών. Αυτή η κίνηση συγκλίσεως θα πρέπει να διευρυνθεί και να παγιωθεί για να αντιμετωπισθούν οι εντάσεις που θα ήταν δυνατό να δημιουργηθούν στους κόλπους του ΕΝΣ και πρέπει να αποτελέσει « σημείο εκκίνησης για περισσότερο φιλόδοξους στόχους ».

Η ελευθέρωση των κεφαλαίων, ενισχύοντας την αξιοπιστία της οικονομικής πολιτικής, θα καταστήσει τα ενδιαφερόμενα νομίσματα πιο ελκυστικά. Θα ακολουθήσει μια διαφοροποίηση υπέρ του συνόλου των ευρωπαϊκών νομισμάτων στο χαρτοφυλάκιο των διεθνών επενδυτών, συμπεραλαμβανομένων των κατοίκων τρίτων χωρών, πράγμα που θα ενισχύσει τη συνοχή του ΕΝΣ. Το γεγονός ότι μια πιο σημαντική παρουσία των ευρωπαϊκών νομισμάτων θα είχε άμεσο θετικό αποτέλεσμα επί της σταθερότητας του διεθνούς νομισματικού συστήματος συνολικά μπορεί να προκύψει μεγαλύτερη σταθερότητα από το γεγονός ότι θα ενισχυθεί η διαπραγματευτική ικανότητα της Ευρώπης.

Οι περιορισμοί στις κινήσεις κεφαλαίων που σήμερα επιβάλλονται στους κατοίκους της Κοινότητας καταργήθηκαν την 1^η Ιουλίου 1990. Αυτή η άρση των περιορισμών αφορά ιδίως όλες τις βραχυπρόθεσμες κινήσεις κεφαλαίων, των οποίων ο όγκος στις παγκόσμιες χρηματαγορές είναι υπολογίσιμος, όπως χρηματοδοτικά δάνεια και πιστώσεις, πράξεις σε τρεχούμενους λογαριασμούς, πράξεις εντός χρηματαγοράς κλπ. Αυτό σημαίνει ότι οι κάτοικοι ενός κράτους μέλους θα έχουν ελεύθερη πρόσβαση στις χρηματοπιστωτικές αγορές και συστήματα των άλλων κρατών μελών για να πραγματοποιούν εκεί χωρίς περιορισμούς και διακρίσεις, με τους ίδιους όρους όπως ημεδαποί, όλες τις χρηματοπιστωτικές πράξεις: καταθέσεις, δάνεια, επενδύσεις κλπ. Έτσι η ελευθέρωση των κινήσεων κεφαλαίων θα μπορέσει να συνεισφέρει σε μια καλύτερη κατανομή των πόρων της αποταμίευσης.

Κάθε αποταμίευση και κάθε καταθέτης θα μπορούν να επιλέξουν το πιστωτικό ίδρυμα και τη χώρα της Κοινότητας που επιθυμούν. Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι θα μεριμνά ώστε να μπορεί κάθε κάτοικος οποιουδήποτε κράτους μέλους να απευθύνεται χωρίς περιορισμό στα πιστωτικά ιδρύματα των άλλων κρατών μελών και οι κανόνες που ισχύουν σ' αυτό το κράτος να του επιφυλάσσουν την ίδια μεταχείριση με αυτήν που επιφυλάσσουν στους ημεδαπούς αποταμιευτές ή καταθέτες.

Αντίθετα, η ελεύθερη παροχή χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών πέραν των εθνικών συνόρων θα μπορούσε να εμποδίζεται έμμεσα λόγω των αποκλίσεων που συνεχίζουν να υπάρχουν ανάμεσα στις εθνικές νομοθεσίες στον τομέα των όρων παροχής υπηρεσιών. Η προσέγγιση που προωθήθηκε από την Επιτροπή, στη λευκή βίβλο περί της εσωτερικής αγοράς, βασίζεται στην αρχή βάση με την οποία οι αρχές της χώρας καταγωγής του εν λόγω χρηματοπιστωτικού ιδρύματος πρέπει να ασκούν τους απαραίτητους ελέγχους επί των δραστηριοτήτων αυτού του ιδρύματος και όταν παρέχει υπηρεσίες πέραν των εθνικών συνόρων και όταν εγκαθιστά υποκαταστήματα σε άλλο κράτος μέλος.

Μια τέτοια αρχή πρέπει να επιβεβαιωθεί τόσο σε κοινοτικά κείμενα που εναρμόζουν τα ουσιαστικά στοιχεία των κανόνων περί εποπτείας στο ζήτημα της φερεγγυότητας και της σταθερότητας των πιστωτικών ιδρυμάτων όσο και στην αποδοχή από κάθε κράτος μέλος των ελέγχων που έχουν διενεργηθεί στα άλλα κράτη μέλη. Μια σειρά από μέτρα σ' αυτόν τον τομέα έχουν ήδη εγκριθεί σε κοινοτικό επίπεδο και άλλα ακόμη είναι σήμερα υπό εξέταση από τις αρμόδιες αρχές.

Η φοροδιαφυγή και η αποφυγή.

Η Επιτροπή είχε υποβάλλει στο Συμβούλιο προτάσεις που αποσκοπούν στην εξάλειψη ή μετρίαση των κινδύνων στρέβλωσης, φοροαποφυγής και φοροδιαφυγής που είναι αλληλένδετοι με την πολυμορφία των εθνικών καθεστώτων που αφορούν τη φορολογία της αποταμίευσης και τον έλεγχο της εφαρμογής τους. Το Συμβούλιο είχε αποφανθεί τις προτάσεις της Επιτροπής στις 30 Ιουνίου 1989. Οποιαδήποτε φορολογική ρύθμιση κοινοτικού χαρακτήρα πρέπει να αποφασίζεται ομόφωνα, σύμφωνα με τη Συνθήκη 88/361/ΕΟΚ. Στις 31.12.1988 είχαν υποβληθεί προτάσεις που αποσκοπούν στην εξάλειψη ή μετρίαση των κινδύνων φοροαποφυγής και φοροδιαφυγής. Οι προτάσεις αυτές αποφάνθηκαν την 30^η Ιουνίου 1989.

Οι υποχρεώσεις και το επιτακτικό χρονοδιάγραμμα που καθορίζονται στο άρθρο 6 παράγραφο 5 υπαγορεύθηκαν από την ανάγκη προλήψεων των κινδύνων φοροδιαφυγής και φοροαποφυγής που μπορεί να προκύψουν ή να διερευνηθούν με τη θέση σε εφαρμογή της οδηγίας 88/361/ΕΟΚ. Με βάση αυτής της οδηγίας κάθε κάτοικος θα μπορεί να τοποθετεί τα διαθέσιμα του στη χρηματοπιστωτική αγορά οποιουδήποτε άλλου κράτους μέλους. Τα εισοδήματα από τις επενδύσεις των μη κατοίκων απαλλάσσονται από φόρους, θα μπορούσε να προκύψει απώλεια φορολογικών εσόδων για το κράτος μέλος όπου έχει την κατοικία του ο καταθέτης.

Σύμφωνα με την Επιτροπή υπάρχουν δύο λύσεις: η παρακράτηση στην πηγή για κάθε είδος τόκων, που θα εφαρμόζονται σε όλους τους κατοίκους της Κοινότητας και τα εισοδήματα που προέρχονται από τους τόκους που εισπράττονται από κατοίκους της Κοινότητας. Οι δύο αυτές λύσεις θα έπρεπε να διασφαλιστεί ότι φορολογείται κάθε εισόδημα που προέρχεται από τόκους που καταβάλλονται από τραπεζικό λογαριασμό εντός της Κοινότητας. Σε διοικητικό επίπεδο, η παρακράτηση στην πηγή θα ήταν απλούστερη, αλλά θα έπρεπε να εισπράττεται με βάση ένα χαμηλό συντελεστή και τα έσοδα που θα προέκυπταν θα επέστρεφαν στη χώρα στην οποία δημιουργήθηκε το εισόδημα. Η υποχρέωση των τραπεζών να δηλώνουν αυτά τα εισοδήματα θα διασφάλιζε ότι οι εν λόγω φορολογούμενοι πληρώνουν στη χώρα κατοικίας τους το σύνολο του οφειλομένου φόρου. Το σύστημα αυτό θα μπορούσε να λειτουργήσει μόνο αν καταργούνταν το τραπεζικό απόρρητο το οποίο ισχύει σε πολλά κράτη μέλη.

Οι περιορισμοί που εφαρμόζονται σήμερα από ορισμένα κράτη αποτελούν απλή επικάλυψη. Έτσι είναι αναγκαίο η εφαρμογή της λύσης που θα επιλέγει να συνδέεται με συνοδευτικά μέτρα σχετικά με τις μορφές και τις λεπτομέρειες της συνεργασίας ανάμεσα στις δημοσιονομικές αρχές προσαρμοσμένης στην κατάσταση.

Η «αμυντική στρατηγική» που εκπονήθηκε από την Επιτροπή για την αντιμετώπιση ενδεχόμενων κινδύνων από κερδοσκοπικές κινήσεις ή γεγονότα που προκαλούν διαταραχές, όσο και το αντανάκλαστικό αποτέλεσμα που δεν θα αργήσει να προκύψει από την πλήρη ελευθέρωση των κινήσεων κεφαλαίων, επισπεύδοντας τη θέσπιση των πράξεων που πρέπει να προωθηθούν για την πραγματοποίηση ενός ενιαίου χρηματοοικονομικού χώρου, αποτελούν ισάριθμους παράγοντες που δείχνουν ότι η τολμηρή πολιτική που έχει ακολουθηθεί θα μας αποζημιώσει.

Πιστεύουμε, ότι οι συλλογισμοί που αναπτύχθηκαν από τον Πρόεδρο της Επιτροπής J. Delors στο μήνυμά του προς τον Πρόεδρο του Συμβουλίου Υπουργών της ΕΟΚ, ανακεφαλαιώνουν και επεξηγούν με σαφήνεια την ενθαρρυντική και ελπιδοφόρα προσέγγιση που επέλεξε η Επιτροπή: Οι συνέπειες της πλήρους ελευθέρωσης (των κινήσεων κεφαλαίων) είναι πολλαπλές και σημαντικές. Καμία, ωστόσο, δεν αποτελεί ανυπέρβλητο εμπόδιο. Η πλήρης ελευθέρωση αντιστοιχεί πλέον προς μια υποχρέωση της Συνθήκης. Πρόκειται για την περάτωση μιας εξέλιξης χωρίς επιστροφή, ακόμη και αν ο ρυθμός αυτής της διαδικασίας διαφέρει από την μια χώρα στην άλλη. Θα αποτελεί ταυτόχρονα πρόκληση για την σταθερότητα του ΕΝΣ αλλά επίσης μια ευκαιρία για την ενίσχυση του.

Τέλος δεν υπάρχει πρόκριμα για την ελευθέρωση των κινήσεων κεφαλαίων. Αυτή όμως θα αποτελέσει αντίθετα ισχυρό έναυσμα για την υιοθέτηση των αναγκαίων συνοδευτικών μέτρων προκειμένου να οδηγήσει στην ολοκλήρωση της εσωτερικής χρηματοοικονομικής αγοράς.¹²⁹

¹²⁹ Mattera Alfonso, «Η ενιαία Ευρωπαϊκή Αγορά, οι κανόνες και η λειτουργία τους», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1992, σελ. 727-777.

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ
ΟΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΩΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ

Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα, στην ιστορική της εξέλιξη, είναι συνυφασμένη με τον σχεδιασμό, την ίδρυση και την εφαρμογή «κοινοτικών πολιτικών» - και μάλιστα κοινοτικών πολιτικών που δεν περιορίζονται μόνο στους ποικίλους τομείς της οικονομικής δραστηριότητας αλλά εκτείνονται σχεδόν σε όλους τους τομείς του πολιτικού, του κοινωνικού, του πολιτιστικού «γίγνεσθαι».

Η αλληλεξάρτηση των κρατών μελών, βασικό χαρακτηριστικό μιας προϊούσας διαδικασίας ολοκλήρωσης, συνεπάγεται την ολοένα εντεινόμενη ανάγκη διαβούλευσης, συντονισμού και, προοδευτικά, ενοποίησης των επί μέρους εθνικών πολιτικών. Μολονότι τα τυπικά όρια ανάμεσα στην «διαβούλευση», στον «συντονισμό» και στην «ενοποίηση» διαφορετικών εθνικών πολιτικών είναι, αναπόφευκτα, άλλοτε ασαφή και άλλοτε διαπλεκόμενα, και οι τρεις αυτές μορφές δημιουργίας μιας «κοινοτικής πολιτικής» (ή μιας «κοινής πολιτικής») έχουν ένα κοινό βασικό χαρακτηριστικό: τα κράτη μέλη δέχονται και συναποφασίζουν την απώλεια ενός μικρού, μεγάλου ή και πολύ μεγάλου τμήματος της εθνικής τους αυτονομίας και ανεξαρτησίας και την ενσυνείδητη εκχώρησή του στα όργανα της κοινότητας.¹³²

Στα πλαίσια της γενικής αυτής αρχής, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα έχει εξελικτικά θεσπίσει και διαμορφώσει έναν σχεδόν εξαντλητικό κατάλογο «Κοινών Πολιτικών». Ο κατάλογος των «Κοινών Πολιτικών» αφορά, λοιπόν, σε κοινοτικές ρυθμίσεις που καλύπτουν σχεδόν όλες τις σφαίρες της κοινωνικής, οικονομικής πολιτιστικής κλπ ζωής του ευρωπαϊκού χώρου. Σε αυτή τη πτυχιακή εργασία θα εξετάσουμε σε έξι κεφάλαια τις αντίστοιχες πολιτικές, Κοινή Αγροτική Πολιτική, Περιφερειακή Πολιτική, Κοινωνική πολιτική, Βιομηχανική Πολιτική, Οικονομική – Νομισματική και Φορολογική Πολιτική.

¹³² Ζαχαριάδης – Σούρας Δημ., «Διεθνείς Οικονομικοί Οργανισμοί», εκδόσεις Α. Σταμούλης, Αθήνα – Πειραιάς 1993, σελ. 151 – 152.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

Η ΚΟΙΝΗ ΑΓΡΟΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΈΝΩΣΗΣ

I. Νομικό – Οικονομικό πλαίσιο της Κ.Α.Π.

A. Σύντομο Ιστορικό – Ανάγκη εφαρμογής της.

Όταν επινοήθηκε η Κ.Α.Π., θεωρήθηκε ως μεγάλος και συναρπαστικός νεωτερισμός στο χώρο της αγροτικής πολιτικής. Από μία άποψη αυτό ήταν αλήθεια, δεδομένου ότι αντιπροσώπευε την πρώτη επιτυχημένη προσπάθεια δημιουργίας μιας μοναδικής πολιτικής για έναν οικονομικό τομέα, εφαρμόστηκε με ενιαίο τρόπο σε μια γεωγραφική περιοχή ανεξάρτητων χωρών και η πολιτική αυτή ρύθμιζε όχι μόνο τις μεταξύ τους σχέσεις αλλά και αυτές με τον υπόλοιπο κόσμο. Παρά τη νεωτερικότητα του επιτεύγματος, δεν θα πρέπει να εκπλήσσει το εύρημα ότι η Κ.Α.Π. ήταν παιδί του καιρού της και ότι θα πρέπει να ιδωθεί στα πλαίσια της αγροτικής πολιτικής που επικρατούσε στην Δυτική Ευρώπη κατά τη δεκαετία του '50. Τα βασικά προβλήματα τα οποία παρήγαγαν τα κύρια στοιχεία της μεταπολεμικής αγροτικής πολιτικής δεν εξαφανίστηκαν, ούτε άλλαξαν με την έλευση της Κ.Α.Π., και ως αποτέλεσμα, οι στόχοι της νέας πολιτικής και τα συνήθη μέσα για την επίτευξη των στόχων παρέμειναν εν πολλοίς τα ίδια.

Πρέπει να σημειωθεί ότι η Κοινή Αγροτική Πολιτική είναι σε κάθε περίπτωση ιδιαίτερα σημαντική τόσο για τον Ευρωπαϊκό όσο και για τον Ελληνικό χώρο. Βέβαια, η εφαρμογή της επιδρά με διαφορετικό τρόπο στη γεωργία των κρατών-μελών (ανάλογα με το επίπεδο ανάπτυξης και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε χώρας), ενώ ταυτόχρονα, θεωρητικά τουλάχιστον, οδηγεί σε σταδιακή ομογενοποίηση των δομών της γεωργίας μεταξύ των χωρών που ακολουθούν κοινή πορεία ολοκλήρωσης. Στην πράξη όμως, η δημιουργία ενός θεσμικού πλαισίου ανάπτυξης της γεωργίας, κοινού για όλα τα κράτη μέλη (της Κ.Α.Π.) σημαίνει ίση μεταχείριση άνισων και διαφορετικών υποκειμένων (δηλαδή των αγροτών) των διαφόρων κρατών μελών, γεγονός που δημιουργεί σοβαρά αδιέξοδα και απαιτεί πολιτικές αναδιανεμητικού και διαρθρωτικού χαρακτήρα.

Η Κοινή Αγροτική Πολιτική (Κ.Α.Π.) αποτελεί την πρώτη πλήρη και ολοκληρωμένη κοινή πολιτική από την ίδρυση κιόλας της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το 1957, με τη Συνθήκη της Ρώμης. Το γεγονός ότι η Κ.Α.Π. αποτέλεσε την πρώτη

(και για σειρά ετών ουσιαστικά τη μόνη ολοκληρωμένη) ευρωπαϊκή πολιτική δεν είναι τυχαίο και έχει να κάνει αφενός με τις διαμορφωμένες εκείνη την εποχή κοινωνικές συνθήκες στην Ευρώπη και αφετέρου με τους στόχους που είχαν τεθεί για τη νεοσύστατη τότε Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

Την εποχή της θέσπισης της Κ.Α.Π. οι μνήμες από τον 2^ο Παγκόσμιο Πόλεμο ήταν ακόμα έντονα νωπές στα πρώτα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Ε.Κ.) και έτσι το γεγονός ότι από τον αγροτικό τομέα εξαρτάται η διατροφή του πληθυσμού του έδωσε ιδιαίτερα μεγάλη σημασία. Έτσι, μέσα και σε ένα ευρύτερο πλαίσιο παρεμβατικής πολιτικής που επικρατούσε τις πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες στην Ευρώπη, το κάθε κράτος είχε αναπτύξει μία έντονα παρεμβατική πολιτική για τον αγροτικό τομέα, η οποία και διέφερε από το ένα στο άλλο κράτος.¹³³

Οι ιδρυτικοί πατέρες της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας είχαν επίγνωση της ανάγκης να περιλάβουν τις γεωργικές αγορές των κρατών-μελών στη μελλοντική κοινή αγορά. Αλλά είχαν επίσης επίγνωση του γεγονότος ότι δεν μπορούσε να πραγματοποιηθεί η κοινή γεωργική αγορά με την απλή εξάλειψη των εμποδίων της ελεύθερης κυκλοφορίας των προϊόντων και με κοινούς κανόνες του ανταγωνισμού, όπως στους τομείς της βιομηχανίας, της βιοτεχνίας και των υπηρεσιών. Γι' αυτό, ενώ το άρθρο 38 της Συνθήκης της Ρώμης διακηρύσσει, στην πρώτη του παράγραφο, ότι η κοινή αγορά εκτείνεται στη γεωργία και στο εμπόριο των γεωργικών προϊόντων, διασαφηνίζει, στην τέταρτη παράγραφο του, ότι η λειτουργία και η ανάπτυξη της κοινής αγοράς για τα γεωργικά προϊόντα πρέπει να συνοδεύονται από τη θέσπιση κοινής γεωργικής πολιτικής.¹³⁴ Διαφορετικά, οι διαφορετικοί κανόνες που ίσχυαν σε κάθε κράτος-μέλος θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε αθέμιτο ανταγωνισμό εις βάρος των χωρών με τη μικρότερη προστασία.

Πολλοί λόγοι εξηγούν αυτήν την ιδιαίτερη μεταχείριση της γεωργίας. Ο πρώτος ανάγεται στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των γεωργικών δραστηριοτήτων. Καθώς η γεωργία εξαρτάται από τις ατμοσφαιρικές συνθήκες, τις φυτικές και ζωικές ασθένειες και άλλους παράγοντες, οι οποίοι συχνά διαφεύγουν του ανθρώπινου ελέγχου, είναι ιδιαίτερα δύσκολο να επιτευχθεί μια καλή ισορροπία μεταξύ της προσφοράς και της ζήτησης προϊόντων διατροφής. Αλλά αυτή η ζήτηση έχει πολύ έντονες κοινωνικές και πολιτικές εκφάνσεις. Οι δημόσιες αρχές οφείλουν να

¹³³ Μέρμηγκας Γ. «Διαπεριφερειακές Επιπτώσεις της Κ.Α.Π.» Διπλωματική μελέτη, Αθήνα 1999, σελ.4.

¹³⁴ Μούσης Σ. Νίκος «Ευρωπαϊκή Ένωση, Δίκαιο – Οικονομία – Πολιτική», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1999, σελ.488.

επαγρυπνούν ώστε να εξασφαλίζεται ανά πάσα στιγμή ο εφοδιασμός σε τρόφιμα σε λογικές τιμές για τους καταναλωτές. Η αρχική Κοινότητα είχε έναν ισολογισμό γενικά ελλειμματικό για τα είδη διατροφής και οι συνθήκες της παγκόσμιας αγοράς δεν δικαιολογούσαν καθόλου ένα μονομερές άνοιγμα των αγορών της. Γι' αυτό χρειαζόταν, για να εξασφαλιστεί ο εφοδιασμός της σε σταθερές τιμές, να οργανώσει τη δική της γεωργική παραγωγή. Αυτό φαινόταν ακόμη πιο λογικό καθώς η κοινή γεωργική αγορά περιλάμβανε συμπληρωματικές γεωργικές παραγωγές. Η Βόρεια Ευρώπη θα προμήθευε τα σιτηρά, τα γαλακτοκομικά προϊόντα και τα κρέατα, ενώ η Νότια Ευρώπη θα εξειδικευόταν σε φρούτα και λαχανικά, εσπεριδοειδή και κρασιά.

Αλλά αυτή ακριβώς η ποικιλομορφία του γεωργικού τομέα, η οποία αυξανόταν με τις διαδοχικές διευρύνσεις της Κοινότητας, έθετε τα δικά της προβλήματα στην ενοποίηση των γεωργικών αγορών και απαιτούσε μια παρεμβατική γεωργική πολιτική. Πράγματι, οι διάφορες φυσικές, διαρθρωτικές, κοινωνικές και εμπορικές συνθήκες, το διάφορο βάρος της γεωργίας σε κάθε εθνική οικονομία και οι πολύ διάφορες παραδόσεις των εθνικών γεωργικών πολιτικών είχαν οδηγήσει στην εφαρμογή διαφορετικών εργαλείων γεωργικής πολιτικής σε κάθε κράτος μέλος. Έπρεπε να πλησιάσουν μεταξύ τους εθνικές γεωργικές, όχι μόνον διαφορετικές από διαρθρωτική άποψη, αλλά και εξαρτώμενες από διάφορα προνόμια, τα οποία είχαν εξασφαλίσει σε εθνικό επίπεδο: εθνικά μονοπώλια ή παρεμφερείς διατάξεις, εγγυήσεις τιμών, ενισχύσεις των γεωργικών εισοδημάτων, επιδοτήσεις των εξαγωγών, άμεσους ή έμμεσους περιορισμούς των εισαγωγών, τελωνιακή προστασία, κλπ. Χρειαζόταν, λοιπόν, μία νέα γεωργική πολιτική για να αντικαταστήσει τις εθνικές γεωργικές πολιτικές. Δηλαδή, η περιπλοκότητα των εθνικών γεωργικών πολιτικών απαιτούσε τη συγχώνευσή τους σε μια κοινή γεωργική πολιτική.¹³⁵

B. Στόχοι και Μέσα επίτευξής της.

Η Κοινή Αγροτική Πολιτική αποτελείται από σύνολο κανόνων και μηχανισμών, που ρυθμίζουν την παραγωγή, το εμπόριο και την επεξεργασία των γεωργικών προϊόντων στην Ε.Ε., δίνοντας όλο και μεγαλύτερη προσοχή στην ανάπτυξη της υπαίθρου. Η Κ.Α.Π. θεωρείται ένας από τους πιο σημαντικούς τομείς πολιτικής της

¹³⁵ Μούσης Σ. Νίκος «Ευρωπαϊκή Ένωση, Δίκαιο – Οικονομία – Πολιτική», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1999, σελ.489.

Ε.Ε. Όχι μόνον εξαιτίας του ποσοστού του προϋπολογισμού της Ε.Ε. που της αναλογεί (περίπου 50%, ποσοστό το οποίο μειώνεται διαχρονικά), του μεγάλου αριθμού των ατόμων, της έκτασης της επικράτειας που επηρεάζεται άμεσα απ' αυτήν, αλλά επίσης εξαιτίας της συμβολικής σημασίας της και του βαθμού της κυριαρχίας που έχει εκχωρηθεί από το εθνικό στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Η σημασία που έχει σήμερα η Κ.Α.Π. εκφράζεται επίσης από το γεγονός ότι συνδέεται άμεσα με την ενιαία αγορά και την Ο.Ν.Ε., δύο τομείς κλειδιά για την επίτευξη της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης.¹³⁶

Με την Κ.Α.Π. της Ε.Ε. ασχολούνται τα άρθρα 39 έως 47 της Συνθήκης της Ρώμης (1958). Οι στόχοι αυτής της πολιτικής αναφέρονται στο άρθρο 39 και είναι:

α) Η αύξηση της παραγωγικότητας της γεωργίας με την ανάπτυξη της τεχνικής προόδου, με την εξασφάλιση της ορθολογικής ανάπτυξης της γεωργικής παραγωγής, καθώς και της άριστης χρησιμοποίησης των συντελεστών της παραγωγής, ιδίως του εργατικού δυναμικού.

β) Η εξασφάλιση με τον τρόπο αυτό ενός δίκαιου βιοτικού επιπέδου στο γεωργικό πληθυσμό, ιδίως με την αύξηση του ατομικού εισοδήματος των εργαζομένων στη γεωργία.

γ) Η σταθεροποίηση των αγορών.

δ) Η εξασφάλιση του εφοδιασμού.

ε) Η διασφάλιση λογικών τιμών κατά την προσφορά αγαθών στους καταναλωτές.

Στα ειδικότερα μέτρα, που είναι αναγκαία για την επίτευξη των στόχων, θα πρέπει, σύμφωνα με το ίδιο άρθρο, να λαμβάνονται υπόψη:

- ο ιδιαίτερος χαρακτήρας της γεωργικής δραστηριότητας, που απορρέει από την κοινωνική δομή της γεωργίας και τις διαρθρωτικές και φυσικές ανισότητες μεταξύ των διαφόρων γεωργικών περιοχών,
- η ανάγκη βαθμιαίας εφαρμογής των κατάλληλων προσαρμογών,
- το γεγονός ότι στα κράτη- μέλη η γεωργία αποτελεί έναν τομέα συνδεδεμένο με το σύνολο της οικονομίας.¹³⁷

¹³⁶ www.europa.eu.int. «Γεωργία» σελ.1.

¹³⁷ Μαραβέγιας Ν. Τσινισιζέλης Μ. (επιμέλεια), «Η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης», «Θεσμικές, πολιτικές και Οικονομικές Πτυχές», εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1999, σελ.459.

Στους στόχους της Συνθήκης της Ρώμης, η διάσκεψη που πραγματοποιήθηκε στη Στρέζα της Ιταλίας το 1958 προσθέτει τις κατευθυντήριες γραμμές που θα ακολουθούσε η Κ.Α.Π. Οι επιδιώξεις στρέφονταν σε τρία κυρίως θέματα:

α) Τη δημιουργία ενιαίας αγοράς στην Ε.Ε., με την θέσπιση κοινών τιμών και κανόνων ανταγωνισμού και την παράλληλη κατάργηση όλων των εμποδίων διακίνησης των γεωργικών προϊόντων στο εσωτερικό της κοινοτικής αγοράς. Η ενιαία αγορά προϋποθέτει κοινή διαχείριση της αγοράς και ενιαία προστασία στα εξωτερικά σύνορα της Κοινότητας.

β) Την κοινοτική προτίμηση, δηλαδή τη δημιουργία καθεστώτος που να εξασφαλίζει το προβάδισμα των κοινοτικών προϊόντων στην κοινοτική αγορά, έναντι των προϊόντων των τρίτων χωρών. Αυτό δεν σημαίνει ότι θα εισάγονται προϊόντα από τρίτες χώρες μόνο όταν υπάρχει έλλειψη στην Κοινότητα, αλλά ότι θα υπάρχουν μηχανισμοί που θα καθιστούν τα κοινοτικά προϊόντα περισσότερο ανταγωνιστικά στην κοινοτική αγορά, με σκοπό την εξασφάλιση σταθερότητας στα γεωργικά εισοδήματα και ομαλότητας στον εφοδιασμό της αγοράς.

γ) Τη χρηματοδοτική αλληλεγγύη, δηλαδή όλες οι δαπάνες και τα έξοδα που απορρέουν από την εφαρμογή της Κ.Α.Π. καλύπτονται από τον κοινοτικό προϋπολογισμό και όχι από τα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιούνται οι δαπάνες.¹³⁸

Η τελικά διαμορφωθείσα Κοινή Αγροτική Πολιτική επιδιώκει τη βαθμιαία μετάβαση από το καθεστώς των εθνικών μέτρων στο καθεστώς της ενιαίας αγοράς και της κοινοτικής νομοθεσίας και συγχρόνως την κατάργηση των εμποδίων διακίνησης των γεωργικών προϊόντων μεταξύ των κρατών-μελών. Η Κ.Α.Π. κινείται σε δύο παράλληλους άξονες: ο πρώτος αφορά την οργάνωση των γεωργικών αγορών, ο δεύτερος την κοινή διαρθρωτική πολιτική. Από αυτούς ο πρώτος φαίνεται κατά τη διάρκεια λειτουργίας της Ε.Κ. να είναι ο σημαντικότερος, γιατί η διαρθρωτική πολιτική προσέκρουσε σε πολλές αντιστάσεις, ενώ οι κοινές οργανώσεις αγορών αντικατέστησαν τα ως τότε ισχύοντα εθνικά παρεμβατικά συστήματα.¹³⁹

¹³⁸ Μαραβέγιας Ν. Τσινιζέλης Μ. (επιμέλεια), «Η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης», «Θεσμικές, πολιτικές και Οικονομικές Πτυχές», εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1999, σελ.460 - 461.

¹³⁹ Σαρρής Ν., «Ευρωπαϊκή Ενοποίηση» σελ.161.

Γ. Άξονες – Μηχανισμοί της Κ.Α.Π.

Για την επίτευξη των προαναφερθέντων στόχων της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής δημιουργήθηκαν δύο βασικοί μηχανισμοί:

- η πολιτική των τιμών και αγορών που ρυθμίζει τις αγορές γεωργικών προϊόντων (Κοινές Οργανώσεις Αγορών),
- η γεωργική διαρθρωτική πολιτική, που στηρίζει την προσαρμογή της κοινοτικής γεωργίας, τόσο από απόψεως κόστους παραγωγής, όσο και από απόψεως διάθεσης (ζήτησης) των προϊόντων στις αγορές.

Οι Κοινές Οργανώσεις των Αγορών (ΚΟΑ) που αντικατέστησαν τα εθνικά προστατευτικά συστήματα περιέχουν κυρίως τις τιμές στήριξης των αγροτικών προϊόντων που καλύπτουν το μεγαλύτερο μέρος (περίπου 90%) της παραγωγής και το μηχανισμό εξωτερικής προστασίας. Η Κοινή Οργάνωση γεωργικών αγορών αποσκοπεί κύρια στο να εξασφαλίσει στους παραγωγούς των κρατών μελών της Ε.Κ. ένα σταθερό εισόδημα. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί με ένα πολύπλοκο σύστημα κοινοτικών ρυθμίσεων στήριξης τιμών των γεωργικών κοινοτικών προϊόντων σε επίπεδα ανώτερα εκείνων των διεθνών. Αν και η Κοινή Οργάνωση των αγορών γεωργικών προϊόντων διαφέρει από προϊόν σε προϊόν, εντούτοις υπάρχουν κοινά στοιχεία που έχουν ως αποτέλεσμα την ίση μεταχείριση των παραγωγών στα κράτη μέλη προκειμένου να εξασφαλιστεί η ελεύθερη κυκλοφορία των γεωργικών προϊόντων στις αγορές της Κοινότητας. Η εφαρμογή κοινών τιμών στα γεωργικά προϊόντα στο εσωτερικό της Κοινότητας και η προστασία τους από τις εισαγωγές τρίτων χωρών προς την Κοινότητα διασφαλίζει την ομαλή λειτουργία της.¹⁴⁰

Σε ό,τι αφορά τον καθορισμό των τιμών, στη μεγάλη πλειοψηφία των αγροτικών προϊόντων, πολιτική της Κοινότητας είναι να εγγυάται στους παραγωγούς ότι το προϊόν τους δε θα μείνει αδιάθετο και ότι θα πληρωθεί τουλάχιστον σε μια κατώτερη τιμή, ενώ συγχρόνως ο μηχανισμός της αγοράς θα πρέπει να εξασφαλίζει στους κατοίκους της Κοινότητας γεωργικά προϊόντα καλής ποιότητας και σε λογικές τιμές. Καθιερώνεται λοιπόν ένα σύστημα εγγυήσεων που κύριο χαρακτηριστικό του έχει τις θεσμικές τιμές, δηλαδή τις τιμές που καθορίζονται από την Κοινότητα για τα επιμέρους προϊόντα και είναι κοινές για όλες τις χώρες.

Οι τιμές αυτές είναι οι εξής:

¹⁴⁰ Σαρρής Ν., «Ευρωπαϊκή Ενοποίηση» σελ.162 - 163.

- Ενδεικτική τιμή, δηλαδή η τιμή στόχου, αυτή που θεωρείται επιθυμητή να εισπράξει ο παραγωγός πουλώντας τα προϊόντα του στην αγορά. Καθορίζεται στα επίπεδα της ανώτερης τιμής που μπορεί να επιτευχθεί στην ανοιχτή αγορά.
- Τιμή παρέμβασης, που είναι κατώτερη από την ενδεικτική και αποτελεί την κατώτατη τιμή που εγγυάται η Κοινότητα ότι θα εισπράξει ο παραγωγός. Αν ο παραγωγός δε μπορεί να εξασφαλίσει υψηλότερη τιμή πουλώντας το προϊόν του στην αγορά, έχει τη δυνατότητα να το παραδώσει σε κοινοτικό μηχανισμό παρέμβασης και να εισπράξει την εγγυημένη τιμή παρέμβασης. Η τιμή παρέμβασης είναι συνήθως 10% κατώτερη της ενδεικτικής.
- Τιμή κατωφλίου, που αναφέρεται στα ομοειδή προϊόντα που εισάγονται από τρίτες χώρες στην Κοινότητα. Οι τιμές των ομοειδών προϊόντων στη διεθνή αγορά είναι συνήθως χαμηλότερες από τις κοινοτικές. Κατά συνέπεια τα προϊόντα αυτά που εισάγονται από τρίτες χώρες θα εκτόπιζαν τα αντίστοιχα κοινοτικά και αφενός δε θα μπορούσε να ισχύσει η κοινοτική προτίμηση και αφετέρου τα κοινοτικά προϊόντα θα είχαν ως μόνη διέξοδο την παρέμβαση. Για να αντιμετωπιστεί αυτό το πρόβλημα η λειτουργία του κοινοτικού συστήματος στήριξης των τιμών προϋπόθετε ένα κοινό σύστημα προστασίας των γεωργικών προϊόντων έναντι του εξωτερικού ανταγωνισμού. Έτσι, οι χαμηλές τιμές των προϊόντων των τρίτων χωρών προσαυξάνονται με την προσθήκη μιας εισαγωγικής εισφοράς (αντισταθμιστική εισφορά), ώστε η τιμή τους στα σύνορα εισαγωγής να φτάσει στη τιμή κατωφλίου. Η τιμή κατωφλίου ορίζεται σε τέτοιο ύψος, ώστε τα προϊόντα που εισάγονται να φτάνουν (με τα έξοδα μεταφοράς, κλπ.) στην αγορά σε τιμή ίση τουλάχιστον με την ενδεικτική. Οι αντισταθμιστικές εισφορές είναι περίπου ίσες με τη διαφορά μεταξύ των διεθνών και κοινοτικών τιμών.¹⁴¹

Η διαρθρωτική πολιτική αποτελεί, όπως αναφέρθηκε, το δεύτερο μηχανισμό της Κ.Α.Π. Επιδιώκει κυρίως την αναδιάρθρωση, τον εκσυγχρονισμό και τη μεγέθυνση των γεωργικών περιοχών, τη δημιουργία έργων υποδομής στη γεωργία, την ανακατανομή των κλάδων παραγωγής ανάλογα με τις συνθήκες της αγοράς, την ενίσχυση των αγροτών στις μειονεκτικές περιοχές, την οργάνωση και τη συνεργασία των παραγωγών κλπ.¹⁴² Τον Δεκέμβριο του 1968, 12 χρόνια μετά την υπογραφή της Συνθήκης της ΕΟΚ, η Επιτροπή δήλωνε στο Μνημόνιο για τη μεταρρύθμιση της

¹⁴¹ Σαρής Ν., «Ευρωπαϊκή Ενοποίηση» σελ.163 – 164.

¹⁴² Πάτσος Γ., Π. D PHIL (OXON) «Οργάνωση και Διαχείριση Γεωργικών Εκμεταλλεύσεων», σελ.165.

γεωργίας στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα ότι δεν υπήρχε άλλος επαγγελματικός κλάδος, τόσο γαντζωμένος σε παραδοσιακές διαρθρώσεις παραγωγής. Το αποτέλεσμα αυτού ήταν μια σημαντική καθυστέρηση της κοινωνικοοικονομικής κατάστασης των απασχολουμένων στη γεωργία σχετικά με εκείνη άλλων οικονομικών ομάδων. Για να βελτιωθεί αυτή η κατάσταση χρειαζόταν μια κοινοτική κοινωνικοδιαρθρωτική πολιτική. Δεδομένου, όμως, ότι κατά την αρχική περίοδο η προτεραιότητα είχε δοθεί στην εγκαθίδρυση της κοινής γεωργικής αγοράς, η Κοινότητα δεν είχε σχεδόν καθόλου ασχοληθεί με τη διαρθρωτική πολιτική. Είναι αλήθεια ότι, αντίθετα από την πολιτική των αγορών και των τιμών, που από τη φύση τους απαιτούσαν μian ενότητα των διατάξεων και μια κεντρική διαχείριση, η κοινωνικοδιαρθρωτική πολιτική μπορούσε να παραμείνει περισσότερο στην ευθύνη των κρατών μελών για να λαμβάνονται καλύτερα υπόψη οι ιδιαιτερότητες των διαφόρων περιοχών της Κοινότητας. Αλλά η σύλληψη και η πλαισίωση αυτής της πολιτικής έπρεπε να γίνονται από την Κοινότητα για να προλαμβάνονται οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού μεταξύ κοινοτικών παραγωγών και να προωθείται η οικονομική και κοινωνική συνοχή.¹⁴³

Δ. Χρηματοδότηση της Κ.Α.Π.

Η Κ.Α.Π. χρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ) – που είναι περισσότερο γνωστό ως FEOGA από τα αντίστοιχα αρχικά της ονομασίας του στη γαλλική γλώσσα (Fonds Europeen d' Orientation et de Garantie Agricole)-, το οποίο θεσπίστηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 25 του 1962 και απορροφά μεγάλο μέρος του γενικού προϋπολογισμού της Ε.Ε. Το ΕΓΤΠΕ χωρίστηκε σε δύο τμήματα το 1964:

α) Το τμήμα προσανατολισμού, που είναι ένα από τα τέσσερα Ευρωπαϊκά διαρθρωτικά ταμεία, που συμβάλει στις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στον τομέα της γεωργίας και στην ανάπτυξη των περιοχών της υπαίθρου (π.χ. επενδύσεις σε νέο εξοπλισμό και σε νέες τεχνολογίες).

β) Το τμήμα εγγυήσεων χρηματοδοτεί συγκεκριμένα τις δαπάνες της κοινής οργάνωσης αγορών (ΚΟΑ), τις ενέργειες στο χώρο της αγροτικής ανάπτυξης, οι

¹⁴³ Μούσης Σ. Νίκος «Ευρωπαϊκή Ένωση, Δίκαιο – Οικονομία – Πολιτική», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1999, σελ.507 - 508.

οποίες συνοδεύουν τη στήριξη των αγορών και τα αγροτικά μέτρα εκτός των περιφερειών του Στόχου 1, δαπάνες ορισμένων κτηνιατρικών μέτρων, καθώς και ενέργειες πληροφόρησης με αντικείμενο την Κ.Α.Π. (π.χ. αγορά ή αποθήκευση των πλεονασμάτων και ενθάρρυνση των γεωργικών εξαγωγών).

Η διοίκηση του Ταμείου που ασκείται από την επιτροπή του ΕΓΤΠΕ αρθρώνεται στο πλαίσιο μιας συνεργασίας μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών. Η διαχειριστική επιτροπή του Ταμείου συντίθεται από εκπροσώπους των κρατών μελών και της Επιτροπής. Τα κράτη μέλη ορίζουν τις υπηρεσίες και τους οργανισμούς που εξουσιοδοτούνται να καλύπτουν τις δαπάνες.¹⁴⁴ Από την έναρξη εφαρμογής της Κ.Α.Π., το Τμήμα Εγγυήσεων, που κατατάσσεται στην κατηγορία των υποχρεωτικών δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού, άρχισε να απορροφά σημαντικά κονδύλια του προϋπολογισμού της ΕΟΚ, ενώ το σκέλος του Προσανατολισμού του FEOGA, που έχει στόχο την προαγωγή της περιφερειακής ανάπτυξης και τη μείωση των ανισοτήτων μεταξύ των περιφερειών της Ευρώπης, περιορίστηκε στο ποσοστό μικρότερο του 5% των συνολικών δαπανών για τη γεωργία.¹⁴⁵

II. Πορεία της Κ.Α.Π. μέσα στο χρόνο.

A. Μεταρρυθμίσεις της Κ.Α.Π.

Η Κ.Α.Π. θα μπορούσαμε να πούμε ότι κατόρθωσε να επιτύχει τους αρχικούς της στόχους, αφού προώθησε τόσο την παραγωγή όσο και την παραγωγικότητα, σταθεροποίησε τις αγορές, εξασφάλισε την προσφορά αγαθών και προστάτεψε τους αγρότες από τις διακυμάνσεις στις παγκόσμιες αγορές. Ωστόσο, μαζί με την επιτυχία προέκυψαν και ορισμένες ανεπιθύμητες παρενέργειες και προβλήματα. Οι αγρότες της Ε.Ε. παρήγαγαν περισσότερο απ' όσο μπορούσαν να απορροφήσουν οι αγορές, με συνέπεια να δημιουργούνται υπερβολικά πλεονάσματα και να αυξάνονται εκθετικά οι γεωργικές δαπάνες της Ε.Ε.¹⁴⁶ Το αποτέλεσμα ήταν ότι, η Ε.Κ. από το 1968, μετά δηλαδή την ολοκλήρωση της τελωνειακής ένωσης και την πλήρη εφαρμογή της

¹⁴⁴ www.europa.eu.int «Χρηματοδότηση της Κ.Α.Π.», σελ.1.

¹⁴⁵ Μαραβέγιας Ν. Τσινισιζέλης Μ. (επιμέλεια), «Η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης», «Θεσμικές, πολιτικές και Οικονομικές Πτυχές», εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1999, σελ.481.

¹⁴⁶ www.europa.eu.int «Γεωργία» σελ.3

Κ.Α.Π., έκανε κάποιες προσπάθειες για να αντιμετωπίσει τις αδυναμίες και τα προβλήματα της κοινοτικής γεωργίας.

Συγκεκριμένα το 1968 η Επιτροπή, (στρέφοντας την προσοχή της στα προβλήματα των διαρθρώσεων), υπέβαλε στο Συμβούλιο ένα «Μνημόνιο για τη μεταρρύθμιση της γεωργίας στην ΕΟΚ :Γεωργία 1980» γνωστό σαν «σχέδιο Mansholt» από το όνομα του επιτρόπου που το ενέπνευσε. Σύμφωνα με το πρόγραμμα αυτό έπρεπε να εγκαταλειφθεί κάθε μέτρο που συντηρεί τις υπάρχουσες δομές στη γεωργική παραγωγή και να επιδιωχθούν διαρθρωτικές αλλαγές σε μεγάλη κλίμακα που, σύμφωνα με εκτιμήσεις της Επιτροπής, θα μπορούσαν να χαμηλώσουν το κόστος, να εξασφαλίσουν στους αγρότες εισοδήματα ανάλογα προς τα μη αγροτικά εισοδήματα, να βελτιώσουν τις συνθήκες εργασίας στις αγροτικές εκμεταλλεύσεις κλπ. Το σχέδιο αυτό πρότεινε να δημιουργηθούν μεγάλες αγροτικές εκμεταλλεύσεις, οι οποίες θα χρησιμοποιούσαν πολύ λιγότερη εργασία και θα εφαρμόζαν ορθολογικότερες μεθόδους παραγωγής, συνδυάζοντας με άριστο τρόπο τους συντελεστές της παραγωγής. Προς την κατεύθυνση αυτή προέβλεπε διάφορα κίνητρα και εκσυγχρονιστικά μέτρα, όπως διεύρυνση εκμεταλλεύσεων, εκπαίδευση, δίκαιο της ιδιοκτησίας κλπ. Το σχέδιο Mansholt διατυπώθηκε σε μια εποχή που εμφανίζονταν νέες πηγές αντιστάσεων κατά συγχωνεύσεων ή και εξαγορών γης από τους γεωργούς. Από την άλλη πλευρά, το κόστος για την ριζική αναδιάρθρωση, παρά την οικονομική άνθηση που επικρατούσε εκείνη την εποχή, θα ήταν τεράστιο γιατί η υλοποίηση της ριζοσπαστικής αυτής πρότασης θα σήμαινε μια απότομη και ανεξέλεγκτη αγροτική έξοδο, ιδίως στις χώρες με αδύναμες σχετικά αγροτικές δομές. Έτσι, ορισμένες μόνο προτάσεις υιοθετήθηκαν από την Επιτροπή και το 1972 το συμβούλιο υιοθέτησε τις οδηγίες της πρώτης μεταρρύθμισης της Κ.Α.Π. που αφορούν:

- τον εκσυγχρονισμό των γεωργικών εκμεταλλεύσεων (οδηγία 154/72/ΕΟΚ)
- την ενθάρρυνση της εγκατάλειψης της γεωργικής δραστηριότητας (οδηγία 160/72/ΕΟΚ)
- την κοινωνικοοικονομική ενημέρωση και την επαγγελματική ειδίκευση των απασχολούμενων στη γεωργία (οδηγία 161/72/ΕΟΚ)
- τη βελτίωση των συνθηκών μεταποίησης και εμπορίας γεωργικών προϊόντων (κανονισμός 355/77/ΕΟΚ).¹⁴⁷

¹⁴⁷ Σαρρής Ν., «Ευρωπαϊκή Ενοποίηση» σελ.164 – 165.

Μετά το 1972, που λήφθηκαν τα μέτρα που είδαμε παραπάνω, και μέχρι το τέλος της δεκαετίας του 1970, ελάχιστες προσπάθειες έγιναν για αναθεώρηση της Κ.Α.Π. Εντωμεταξύ παρουσιάστηκαν νέα προβλήματα : χρόνια πλεονάσματα για τα κύρια γεωργικά προϊόντα, εμμονή των διαρθρωτικών διαφορών της ευρωπαϊκής γεωργίας, νέο περιβάλλον της γεωργίας με τις διαδοχικές διευρύνσεις της κοινότητας.¹⁴⁸ Για την αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων έγιναν προσπάθειες συγκράτησης των τιμών των παραγωγών και μείωσης της παραγωγής ορισμένων προϊόντων με τη χρησιμοποίηση ορισμένων αντικινήτρων. Η μεταρρυθμιστική προσπάθεια συνεχίστηκε με πιο οργανωμένο τρόπο όταν η επιτροπή το 1985 επεξεργάστηκε ένα κείμενο, γνωστό ως «Πράσινη Βίβλος», που συμφωνήθηκαν και σταδιακά εφαρμόστηκαν, ήταν:

- Περιοριστική πολιτική τιμών προκειμένου να μειωθούν τα πλεονάσματα και να επέλθει εξισορρόπηση των αγορών των αγροτικών προϊόντων.
- Περιορισμοί ως προς τις ποσότητες που μπορούν να οδηγηθούν στην παρέμβαση.
- Αποζημίωση των παραγωγών μέσω εισοδηματικών ενισχύσεων για το εισόδημα που θα χάσουν εξαιτίας των παραπάνω μέτρων.
- Παύση της παραγωγής, με αποζημίωση και χρησιμοποίηση των γαιών για σκοπούς οικολογικής αναβάθμισης.
- Ενθάρρυνση πρόωρης σύνταξης των αγροτών.
- Εισαγωγή εναλλακτικών καλλιεργειών και προώθηση νέων χρήσεων των γεωργικών προϊόντων.
- Ανάπτυξη αγροτικών περιοχών που θα στηρίζεται και σ' άλλους τομείς εκτός της γεωργίας.¹⁴⁹

Παράλληλα, καλλιεργήθηκε ένας ευρύτερος προβληματισμός για το μέλλον της αγροτικής κοινωνίας στο σύνολό της και όχι μόνο του γεωργικού τομέα. Ο προβληματισμός αυτός οδήγησε στο «πακέτο Delors» (1988), το οποίο περιελάμβανε, εκτός από τη μεταρρύθμιση της κοινής αγροτικής πολιτικής, το ύψος των γεωργικών δαπανών, τη δημοσιονομική πειθαρχία, το σύστημα των ιδίων πόρων και τις κοινοτικές συνοδευτικές πολιτικές, συμπεριλαμβανομένης της μεταρρύθμισης των διαρθρωτικών ταμείων, μέσα στα οποία ήταν και το FEOGA (τμήμα

¹⁴⁸ Μούσης Σ. Νίκος «Ευρωπαϊκή Ένωση, Δίκαιο – Οικονομία – Πολιτική», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1999, σελ.491.

¹⁴⁹ Σαρής Ν., «Ευρωπαϊκή Ενοποίηση» σελ.167.

προσανατολισμού). Μετά από αυτήν τη συμφωνία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, το Συμβούλιο των Υπουργών θέσπισε, τον Απρίλιο του 1988, τα αναγκαία μέτρα για μεταρρύθμιση της Κ.Α.Π. :μέτρα που στόχευαν στις αγορές, όπως το καθεστώς των σταθεροποιητών (ανώτατες εγγυημένες ποσότητες) και οι εισφορές συνυπευθυνότητας, και διαρθρωτικές δράσης σχετικά με την αναδάσωση, τη διαφοροποίηση της γεωργίας και τα κίνητρα για τη θέση σε αγρανάπωση καλλιεργούμενων γαιών. Τα αποτελέσματα αυτών των μέτρων ήταν, όμως, αρκετά περιορισμένα, γιατί, παρά τους περιορισμούς, η τεχνική πρόοδος επέτρεψε μεγάλη αύξηση της παραγωγής.¹⁵⁰ Παρατηρούμε λοιπόν ότι μετά το 1985, και ιδιαίτερα το 1988 με τη λειτουργία του μηχανισμού των σταθεροποιητών παρά τις καθυστερήσεις, συγκρούσεις και αντιδράσεις η Ε.Κ. ασχολείται συστηματικά με την αναμόρφωση της Κ.Α.Π. και έχει επιτύχει μέσω των κοινοτικών οργάνων να επιβάλλει συστήματα περιορισμού της παραγωγής με τρεις τρόπους:

- i. Καθήλωση ή και μείωση των θεσμικών τιμών
- ii. Περιορισμό των εγγυημένων ποσοτήτων παραγωγής και
- iii. Εθελοντικό περιορισμό των καλλιεργούμενων εκτάσεων.¹⁵¹

Η αναθεώρηση του 1988, παρά το γεγονός ότι επέφερε κάποιες καινοτομίες, εντούτοις δεν κατάφερε να αποκαταστήσει την ισορροπία στις αγορές γεωργικών προϊόντων κι έτσι τέθηκε στο προσκήνιο το θέμα ριζικότερης αναθεώρησης της Κ.Α.Π. Το Φεβρουάριο 1991, η Επιτροπή δημοσιοποίησε τις απόψεις της για το θέμα αυτό με ανακοίνωσή της προς το Συμβούλιο υπό τον τίτλο «Η εξέλιξη και το μέλλον της Κ.Α.Π. – έγγραφο προβληματισμού της Επιτροπής», στο οποίο γίνεται ανασκόπηση των αποτελεσμάτων της μέχρι τότε πολιτικής, της εντεινόμενης όξυνσης των προβλημάτων και των προσανατολισμών που η Επιτροπή έκρινε αναγκαίο να υιοθετηθούν. Από τις κύριες διαπιστώσεις αυτής της περιόδου επισημαίνονται:

- Αύξηση της παραγωγής κατά 2%, ετησίως μεταξύ 1973 και 1988, ενώ η εσωτερική κατανάλωση αυξήθηκε μόνο κατά 0,5% ετησίως, γεγονός που οδήγησε στη δημιουργία υπερογκών και δαπανηρών πλεονασμάτων.
- Ανεπάρκεια του συστήματος στήριξης του γεωργικού τομέα, αφού συνδέεται η ενίσχυση με τις παραχθείσες ποσότητες, με αποτέλεσμα την ευνόηση της εντατικοποίησης της παραγωγής. Με το σύστημα αυτό ουσιαστικά ενισχύονται οι

¹⁵⁰ Μούσης Σ. Νίκος «Ευρωπαϊκή Ένωση, Δίκαιο – Οικονομία – Πολιτική», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1999, σελ.492.

¹⁵¹ Σαρρής Ν., «Ευρωπαϊκή Ενοποίηση» σελ.168.

μεγάλες εκμεταλλεύσεις και , όπως εκτιμήθηκε, το 80% των ενισχύσεων του FEOGA προορίζονται για το 20% των εκμεταλλεύσεων.

- Διόγκωση των δαπανών του Τμήματος Εγγυήσεων του FEOGA, οι οποίες από 4,5 δις ECU το 1975, έφθασαν το 1991 τα 31,5 δις ECU, ενώ κατά την ίδια περίοδο η πραγματική αξία των γεωργικών εισοδημάτων βελτιώθηκε ελάχιστα.

- Ασήμαντη διορθωτική επίπτωση των μέτρων σταθεροποίησης του 1988.¹⁵²

Ενώπιον αυτής της κατάστασης κρίσης, η Επιτροπή χρειάστηκε να προχωρήσει σε μια αναπροσαρμογή των στόχων της Κ.Α.Π. Στα πλαίσια αυτά, σιωπηρώς εγκαταλείφθηκε η αρχή της αύξησης της παραγωγικότητας και τη θέση της πήρε η εξασφάλιση της ανταγωνιστικότητας της Ευρωπαϊκής Γεωργίας. Αποφασίστηκε λοιπόν, το Μάιο 1992, η αναθεώρηση της Κ.Α.Π. γενικότερα και της πολιτικής εγγυήσεων ειδικότερα με δραστικά μέτρα. Οι βασικές κατευθύνσεις των μέτρων ήταν:

- Μειώσεις των τιμών των γεωργικών προϊόντων ώστε τα προϊόντα αυτά να γίνουν ανταγωνιστικότερα στην κοινοτική και τη διεθνή αγορά.

- Ενισχύσεις των αγροτών μέσω ορισμού της ενδεικτικής τιμής και χωρίς οι ενισχύσεις αυτές να συνδέονται με τις παραγόμενες ποσότητες.

- Περιορισμός της παραγωγής, επειδή υπήρχαν πολλά πλεονάσματα και η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν μπορούσε να διαθέσει.

- Υποστήριξη του αγροτικού εισοδήματος.

- Ενθάρρυνση πρόωρης συνταξιοδότησης με μεταβίβαση της γης σε άλλες εκμεταλλεύσεις και χρησιμοποίηση της γης για άλλους σκοπούς.

- Περαιτέρω προστασία του περιβάλλοντος.

- Διαρθρωτικά μέτρα.¹⁵³

B. Διαρθρωτική Πολιτική

Τα περιοριστικά μέτρα (που αναφέρθηκαν παραπάνω) συνοδεύτηκαν από αντισταθμικά οφέλη για τους αγρότες και τις αγροτικές περιοχές και κυρίως για τους λιγότερο αποδοτικούς αγρότες, που συνήθως βρίσκονται στις φτωχότερες περιοχές και χώρες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Η βασική σκέψη που κυριάρχησε στην Κοινότητα, ήταν να μην τεθεί σε κίνδυνο η κοινωνική συνοχή στα διάφορα κράτη

¹⁵² Μαραβέγιας Ν. Τσινισιζέλης Μ. (επιμέλεια), «Η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης», «Θεσμικές, πολιτικές και Οικονομικές Πτυχές», εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1999, σελ.467 - 468.

¹⁵³ Σαρρής Ν., «Ευρωπαϊκή Ενοποίηση» σελ.172.

μέλη αλλά και η πολιτική συναίνεση των τελευταίων υπέρ της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης. Έτσι (όπως σημειώσαμε παραπάνω) λήφθηκαν μια σειρά από αναπτυξιακά – διαρθρωτικά μέτρα υπέρ του εκσυγχρονισμού της γεωργίας και της ανάπτυξης των λιγότερο αναπτυγμένων αγροτικών περιφερειών.

Η νέα διαρθρωτική πολιτική που πλέον εφαρμόζεται με τον κανονισμό (797/85/ΕΟΚ) αντικατέστησε το πλαίσιο των προηγούμενων κοινωνικο-διαρθρωτικών οδηγιών. Ο παραπάνω κανονισμός αναμορφώνει το σύστημα επενδυτικών ενισχύσεων για τις αγροτικές εκμεταλλεύσεις, προκειμένου να αυξηθεί η ανταγωνιστικότητα χωρίς αύξηση των πλεονασματικών προϊόντων, με αναδιάρθρωση της παραγωγής, με ποιοτική βελτίωση και με σεβασμό του περιβάλλοντος. Ο κανονισμός 797/85 περιλαμβάνει επίσης ενισχύσεις για αναδάσωση εκτάσεων που αποσύρονται από την καλλιέργεια καθώς επεκτείνει και ενδυναμώνει το σύστημα εξισωτικών αποζημιώσεων στις εκμεταλλεύσεις των ορεινών και προβληματικών περιοχών. Τα παραπάνω μέτρα συμπληρώθηκαν με τους κανονισμούς 1096/88 και 1094/88 που αφορούν αντίστοιχα την πρόωρη συνταξιοδότηση και την απόσυρση καλλιεργήσιμων γαιών. Επίσης με τον κανονισμό ΕΟΚ/768/89 θεσπίστηκαν προσωρινές εισοδηματικές ενισχύσεις για τις εκμεταλλεύσεις που έχουν ένα επίπεδο εισοδήματος χαμηλότερο από τον εθνικό ή περιφερειακό μέσο όρο.

Παράλληλα, λειτουργούν και τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (Μ.Ο.Π.), με τα οποία εγκαινιάζεται μια νέα στρατηγική ανάπτυξης για τις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες της Κοινότητας. Η στρατηγική αυτή στηρίζεται στη συνεργασία της Επιτροπής με τα κράτη μέλη και κυρίως με τις ενδιαφερόμενες περιφέρειες, προκειμένου να συμβάλλουν στην ανάπτυξη όχι μόνο της γεωργίας αλλά και των άλλων τομέων με ολοκληρωμένο τρόπο. Στα πλαίσια της εφαρμογής των προγραμμάτων αυτών γίνεται κυρίως συντονισμός των χρηματοδοτικών πηγών της Ε.Κ., δηλαδή του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης, του τμήματος προσανατολισμού του Γεωργικού Ταμείου, του Κοινωνικού Ταμείου και της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, με στόχο τη χρηματοδότηση προγραμμάτων περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης.¹⁵⁴

Στα πλαίσια αναθεώρησης της Κ.Α.Π. τέθηκαν περιορισμοί στην αύξηση των γεωργικών δαπανών στο σύνολό τους ενώ με απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του 1988 υιοθετήθηκε πρόταση της Επιτροπής για το διπλασιασμό των πόρων των

¹⁵⁴ Σαρής Ν., «Ευρωπαϊκή Ενοποίηση» σελ.168 - 169.

διαρθρωτικών ταμείων – και ιδιαίτερα το διπλασιασμό των δαπανών προσανατολισμού μεταξύ 1989 και 1993 – και το συντονισμό της δράσης τους. Επίσης με το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης καθορίζονται οι όροι και το ύψος της χρηματοδότησης των Σχεδίων Περιφερειακής Ανάπτυξης και κάθε άλλη χρηματοδοτική στήριξη της Κοινότητας για αναπτυξιακούς σκοπούς. Το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (ΚΙΠΣ) για την Ελλάδα εγκρίθηκε το 1990 και περιλαμβάνει 23 Σχέδια Περιφερειακής Ανάπτυξης (Πολυτομεακά Λειτουργικά Προγράμματα – ΠΑΠ) και ένα σχέδιο εθνικού επιπέδου. Οι στόχοι των γεωργικών παρεμβάσεων στα 13 ΠΑΠ είναι, μεταξύ άλλων, η προώθηση αρδευτικών έργων, η αναδιάρθρωση των καλλιεργειών, τα δάση, η προστασία του περιβάλλοντος και των φυσικών πόρων, κλπ.

Χαρακτηριστική είναι και η επίδειξη ευαισθησίας για το περιβάλλον γενικότερα και για τα δάση ειδικότερα. Με αφετηρία τον κανονισμό 797/85, το ενδιαφέρον συνεχίστηκε στον κανονισμό 2328/91, όπου προβλέπονται δυνατότητες παρεμβάσεων και μέτρων για περιβαλλοντικά ευαίσθητες περιοχές. Περαιτέρω, το «πακέτο MacSharry» που εγκρίθηκε από το Συμβούλιο το 1992, περιλαμβάνει ενισχύσεις προς παραγωγούς που δέχονται να εφαρμόσουν επί τουλάχιστον 5 χρόνια πρακτικές που μειώνουν την περιβαλλοντική ρύπανση, προστατεύουν την ύπαιθρο, διαθέτουν τη γη για σκοπούς βελτίωσης του περιβάλλοντος, για εθνικά πάρκα ή για προστασία των υδρολογικών συστημάτων.¹⁵⁵

Γ. «ΑΤΖΕΝΤΑ 2000»

Η «Ατζέντα 2000» υπήρξε ένα κείμενο προτάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, που παρουσιάστηκε τον Ιούλιο 1997 και περιελάμβανε όλους τους τομείς δράσης της Ε.Ε. και συνεπώς και την Κ.Α.Π. Το μεγάλο ενδιαφέρον του κειμένου συνίσταται στο γεγονός, ότι αναλύει τις προοπτικές της Ε.Ε. από το 2000 μέχρι το 2006 και προσδιορίζει τα χρηματικά μέσα που θα διαθέσει η Ε.Ε. για τις διάφορες δραστηριότητες της, όπως είναι η Κ.Α.Π., η διαρθρωτική πολιτική, κ.α. Οι προτάσεις της Επιτροπής που περιλαμβάνονταν στην «Ατζέντα 2000», όσον αφορά την πολιτική τιμών και αγορών, κινούνταν στην κατεύθυνση της μεταρρύθμισης του 1992. Προτεινόταν νέες μειώσεις θεσμικών τιμών κατά 20% στα σιτηρά και τους

¹⁵⁵ Μαραβέγιας Ν. Τσινισιζέλης Μ. (επιμέλεια), «Η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης», «Θεσμικές, πολιτικές και Οικονομικές Πτυχές», εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1999, σελ.485 - 486.

ελαιούχους σπόρους, κατά 30% στο βοοειδή και 10% στο γάλα, με αντίστοιχες αντισταθμικές πληρωμές ανά στρέμμα ή κεφαλή ζώου. Όσον αφορά την πολιτική αγροτικών διαρθρώσεων, που ονομάστηκε αγροτική ανάπτυξη, έγινε μια προσπάθεια διεύρυνσης των στόχων της και πέραν του εκσυγχρονισμού των αγροτικών εκμεταλλεύσεων. Επίσης, δόθηκε μεγαλύτερη έμφαση στην αγροτο – περιβαλλοντική πολιτική και προτάθηκαν αλλαγές στη διαρθρωτική πολιτική που αφορούν και την ύπαιθρο.

Ωστόσο, η μεγαλύτερη αλλαγή που προτείνεται αφορά τον τρόπο χορήγησης των άμεσων επιδοτήσεων. Δίνεται η ευχέρεια στα κράτη μέλη να εξαρτούν το ύψος των επιδοτήσεων από ορισμένα κριτήρια. Τα κριτήρια αυτά θα ορίζονται από τα κράτη – μέλη και θα αφορούν την προστασία του περιβάλλοντος, το ύψος της απασχόλησης, το ύψος του εισοδήματος της εκμετάλλευσης και το συνολικό ύψος των επιδοτήσεων που εισπράττει μια εκμετάλλευση. Με άλλα λόγια, το κράτος – μέλος μπορεί να παρακρατεί μέχρι και 20% των επιδοτήσεων από κριτήρια που δεν σχετίζονται με τον όγκο παραγωγής και την καλλιεργούμενη έκταση, επειδή στον επικείμενο νέο Γύρο GATT/ΠΟΕ τέτοιας μορφής επιδοτήσεις μάλλον θα καταργηθούν πλήρως.

Τελικά, μετά από αρκετούς μήνες συζητήσεων, υιοθετήθηκαν σχεδόν πλήρως οι παραπάνω προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής από το Συμβούλιο Κορυφής του Βερολίνου, στις 24 – 25 Μαρτίου 1999. Στο Συμβούλιο Κορυφής αποφασίστηκαν επίσης και οι χρηματικοί πόροι που θα διατεθούν για την Κ.Α.Π. την περίοδο 2000 – 2006, όπως φαίνεται στον πίνακα IV. Από τον πίνακα αυτόν προκύπτει ότι οι δαπάνες για την Κ.Α.Π. σταθεροποιούνται στα επίπεδα του 1998 σε πραγματικές τιμές. Πρόκειται για τις προβλεπόμενες δαπάνες από το Τμήμα Εγγυήσεων του FEOGA, μέρος των οποίων θα χρηματοδοτήσει και μέτρα αγροτικής ανάπτυξης στις περιοχές που δεν καλύπτονται από το Στόχο 1 (δηλαδή στις ανεπτυγμένες περιοχές). Οι δαπάνες από το Τμήμα Προσανατολισμού του FEOGA αποτελούν μέρος των δαπανών για Διαρθρωτικές ενέργειες και το ύψος τους θα οριστεί από τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης που θα υποβάλλουν τα κράτη μέλη του Στόχου 1 (δηλαδή οι λιγότερο ανεπτυγμένες). Με τις αποφάσεις του Συμβουλίου Κορυφής απομακρύνεται η πιθανότητα άμεσης επανεθνικοποίησης των δαπανών της Κ.Α.Π. (όπως είχε προταθεί από ορισμένα κράτη μέλη), ενώ ταυτόχρονα δεν υπάρχει πλέον γενικό όριο εισοδήματος ανά εκμετάλλευση πάνω από το οποίο δε θα χορηγούνται επιδοτήσεις (όπως επίσης είχε προταθεί). Τέλος, τα ποσοστά μείωσης των θεσμικών τιμών που

είχε προτείνει η επιτροπή μετριάστηκαν ή/ και μετατέθηκαν στο μέλλον (π.χ. γαλακτοκομικά).¹⁵⁶

Η νέα μεταρρύθμιση της Κ.Α.Π. λοιπόν, όπως προβλέπεται στην «Ατζέντα 2000», έχει ως στόχο την εμβάθυνση και τη διεύρυνση της μεταρρύθμισης του 1992 αντικαθιστώντας τα μέτρα ενίσχυσης των τιμών με τις άμεσες ενισχύσεις και συνοδεύοντας τη διαδικασία αυτή με συνεκτική αγροτική πολιτική. Σκοπεύει να δημιουργήσει τις συνθήκες για την ανάπτυξη πολυλειτουργικής, βιώσιμης και ανταγωνιστικής γεωργίας στην Ε.Ε. Επιπλέον, οι μακροπρόθεσμοι στόχοι της δεν θα επηρεάσουν μόνον τις υποψήφιες χώρες, αλλά επίσης θα ωφελήσουν της μελλοντικές γενιές.¹⁵⁷

Δ. Απολογισμός και μελλοντικές προοπτικές

Νέος γύρος ριζικών, και ίσως καταληκτικών, αλλαγών για την Κοινή Αγροτική Πολιτική, την πρώτη κοινή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης προετοιμάζεται στις Βρυξέλλες. Και τούτο ενδιαφέρει άμεσα και καθοριστικά την Ελλάδα. Η Κ.Α.Π. υπήρξε η πολιτική από την οποία άντλησε τα σημαντικότερα οικονομικά οφέλη με τη μορφή μεταβιβάσεων από το Αγροτικό Ταμείο (FEOGA), ιδιαίτερα πριν από την έγκριση των «διαρθρωτικών πακέτων» και των κοινοτικών πλαισίων στήριξης (ΚΠΣ). Η λειτουργία της Κ.Α.Π. νομιμοποίησε ουσιαστικά της Ελλάδας στην Ε.Ε., ιδιαίτερα τα πρώτα και δύσκολα χρόνια της συμμετοχής μας σε αυτή. Και σήμερα όμως, πλέον του 50% των εισπράξεων μας από τον προϋπολογισμό της Ένωσης προέρχεται από την αγροτική πολιτική και το Ταμείο. Οι αλλαγές, επομένως, που κυκλοφορούνται στις Βρυξέλλες από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή μας ενδιαφέρουν άμεσα. Η μεταρρύθμιση της Κ.Α.Π. (ορισμένοι κάνουν λόγο για ουσιαστική κατάργησή της) επιχειρείται για τρεις κυρίως λόγους: Πρώτον, εξαιτίας της έκρηξης και επέκτασης των ασθενειών (σπογγώδης εγκεφαλοπάθεια, αφθώδης πυρετός) στα ζώα (βοοειδή, αιγοπρόβατα), που απειλούν με πλήρη εξαφάνιση την ευρωπαϊκή κτηνοτροφία. Οι ασθένειες αυτές αποδίδονται, εν μέρει τουλάχιστον, στη λειτουργία της Κ.Α.Π. και στο γεωργικό πρότυπο που προσπάθησε να ενισχύσει (εκτεταμένη μαζική, μηχανοποιημένη, παραγωγή). Η άρση της εμπιστοσύνης των καταναλωτών στην κτηνοτροφική παραγωγή της Ε.Ε. επιβάλλει αλλαγές στην Κ.Α.Π., προκειμένου να

¹⁵⁶ Ανδρικοπούλου Ε. Κανκαλάς Γρ. (επιμέλεια) «Ο νέος Ευρωπαϊκός χώρος, η διεύρυνση και η γεωγραφία της ευρωπαϊκής ανάπτυξης» εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 2000, σελ.308 – 309.

¹⁵⁷ www.europa.eu.int. «AGENDA 2000» σελ.1

καταστεί περισσότερο φιλική προς το περιβάλλον και υποβοηθητική της οργανικής γεωργίας και παραγωγής. Δεύτερον λόγω της επικείμενης διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης και τις βαλκανικές και βαλτικές χώρες. Η διεύρυνση θα φέρει στην Ε.Ε. χώρες (όπως, π.χ., η Πολωνία) με υψηλή γεωργική παραγωγή και ενισχυμένες δυνατότητες για την αύξηση της παραγωγής αυτής. Ταυτόχρονα, όμως, οι χώρες αυτές διαθέτουν εξαιρετικά χαμηλά επίπεδα προστασίας του περιβάλλοντος. Μελέτες δείχνουν ότι η εφαρμογή της Κ.Α.Π., όπως έχει σήμερα στις χώρες αυτές, θα οδηγήσει σε κατάρρευση όλο το σύστημα της αγροτικής πολιτικής. Προκειμένου να εφαρμοσθεί η Κ.Α.Π. στις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης, πρέπει προηγουμένως να μεταρρυθμιστεί σε βάθος. Είναι χαρακτηριστικό ότι ακόμη δεν έχουν αρχίσει ουσιαστικές διαπραγματεύσεις ένταξης, με άξονα τη γεωργία, με τις χώρες αυτές. Τρίτον ο πρόσθετος λόγος που συνηγορεί υπέρ της μεταρρύθμισης της Κ.Α.Π. συνδέεται με τις νέες πολυμερείς διαπραγματεύσεις που σχεδιάζεται να αρχίσουν στο πλαίσιο του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου. Η Κ.Α.Π. αποτελεί, εδώ και χρόνια, ως γνωστόν το «μήλον της έριδος» με τις ΗΠΑ και άλλες χώρες με γεωργική παραγωγή (Αυστραλία, Ν. Ζηλανδία). Επίσης οι αναπτυσσόμενες χώρες επικρίνουν δριμύτατα τον προστατευτικό χαρακτήρα της Κ.Α.Π., ιδιαίτερα για ορισμένα προϊόντα, όπως η ζάχαρη. Οι τρεις αυτοί λόγοι, και ιδιαίτερα ο πρώτος, εξαναγκάζουν σε ριζικές μεταρρυθμίσεις της αγροτικής πολιτικής. Η Γαλλία, που παραδοσιακά λειτουργεί ως ο κατεξοχήν υποστηρικτής της πολιτικής αυτής, αφού είναι και η πλέον ωφελούμενη χώρα – μέλος, συμφώνησε πρόσφατα με τη Γερμανία σε αναθεώρηση της Κ.Α.Π., και για το σκοπό αυτό έχουν συστήσει κοινή ομάδα μελέτης του όλου προβλήματος της ευρωπαϊκής γεωργίας. Από την πλευρά της, η Βρετανία παραμένει στην παραδοσιακή της θέση, της ολοσχερούς κατάργησης της Κ.Α.Π. ως προστατευτικής και δαπανηρής πολιτικής που δεν ανταποκρίνεται στις σημερινές ανάγκες. Η Ελλάδα (όπως και η Γαλλία), ως χώρα που επωφελείται σημαντικά από την Κ.Α.Π., είναι αναπόφευκτο να επηρεασθεί άμεσα από οποιοσδήποτε αλλαγές στην αγροτική πολιτική – αλλαγές που μπορεί να έχουν μεγάλο οικονομικό, αλλά και πολιτικό, κόστος. Γι' αυτό έχει κάθε λόγο να προετοιμάσει έγκαιρα τη διαπραγματευτική στρατηγική της. Η μεταρρύθμιση της Κ.Α.Π. μπορεί τελικά να αποτελέσει μια ευκαιρία, αλλά και μια απειλή για την Ελλάδα.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Ιωακείμης Π. Κ., «Οικονομικός Ταχυδρόμος», 13/04/2001, σελ.80.

III. Η Κ.Α.Π. σε σχέση με την αγροτική Ελλάδα

A. Επιπτώσεις εφαρμογής της Κ.Α.Π. στην Ελληνική Γεωργία

Μετά την ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα – τη δεκαετία του 1980- παρατηρήθηκαν σημαντικές μεταβολές στα βασικά μεγέθη της ελληνικής γεωργίας. Αυξητικές τάσεις παρουσίασαν το γενικό επίπεδο τιμών και τα γεωργικά εισοδήματα, ενώ άλλαξαν οι σχετικές τιμές των γεωργικών προϊόντων. Χαρακτηριστική ήταν η στασιμότητα της γεωργικής παραγωγής, ενώ η σύνθεσή της χειροτέρευσε εφόσον αυξήθηκε η παραγωγή ορισμένων πλεονασματικών και παράλληλα μειώθηκε η παραγωγή ελλειμματικών προϊόντων. Αρνητικές εξελίξεις παρουσίασε ακόμη το εμπορικό ισοζύγιο των γεωργικών προϊόντων. Εφόσον το ύψος των δαπανών του FEOGA για στήριξη των τιμών είναι σημαντικό και διαφοροποιείται έντονα κατά προϊόν ενώ παράλληλα εφαρμόζεται αποτελεσματικά η αρχή της κοινοτικής προτίμησης, μπορούμε να συμπεράνουμε ότι η εφαρμογή της Κ.Α.Π. προκάλεσε σε μεγάλο βαθμό τις σημαντικές μεταβολές αυτής της περιόδου

Όσον αφορά στην εξέλιξη της γεωργικής παραγωγής, από τα διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία, προκύπτει ότι η ακαθάριστη αξία παραγωγής έμεινε σχεδόν στάσιμη στη διάρκεια της δεκαετίας 1980- 1989 (σε σταθερές τιμές). Δεδομένου ότι οι ενδιάμεσες καταναλώσεις ακολούθησαν αντίστοιχη περίπου πορεία, το παραγωγικό αποτέλεσμα, δηλαδή η ακαθάριστη προστιθέμενη αξία σε τιμές αγοράς (χωρίς καθαρές επιδοτήσεις), έμεινε επίσης στάσιμη. Αυτό σημαίνει ότι η ελληνική γεωργία έχασε ένα μέρος της αγοράς (ελληνικής και διεθνούς) δεδομένου ότι η ζήτηση τροφίμων αυξήθηκε τουλάχιστον ανάλογα με την αύξηση του πληθυσμού. Έτσι, η ελληνική γεωργία όχι μόνο δεν παρουσίασε καμία ουσιαστική ανάπτυξη, αλλά αντίθετα υποχώρησε έναντι της αντίστοιχης ζήτησης. Βέβαια, η παραγωγικότητα της εργασίας στη γεωργία παρουσίασε αύξηση 2.6% ετησίως, λόγω της μείωσης του ενεργού αγροτικού πληθυσμού κατά 2.1% ετησίως στη περίοδο 1980 – 1989. Ωστόσο, οι εξελίξεις αυτές αφορούν το σύνολο της γεωργίας και συγκαλύπτουν επιμέρους εξελίξεις σε κλάδους παραγωγής και προϊόντα. Μια περισσότερο λεπτομερής ανάλυση δείχνει ότι σε ορισμένα προϊόντα, π.χ. στο κρέας βοοειδών, η παραγωγή παρουσίασε μια μεγάλη μείωση σε απόλυτη αναντιστοιχία με την αύξηση της ζήτησης. Αντίθετα σε ορισμένα προϊόντα παρατηρείται σημαντική αύξηση π.χ. σκληρό σιτάρι, βαμβάκι, κλπ. Οι διαφοροποιημένες αυτές εξελίξεις οφείλονται σε μεγάλο βαθμό στην άσκηση πολιτικής και συγκεκριμένα στον τρόπο

οργάνωσης της κοινής οργάνωσης αγοράς (ΚΟΑ) στο αντίστοιχο προϊόν. Εκτός όμως από την αποτελεσματικότητα της ΚΟΑ ενός προϊόντος, η πορεία των τιμών του παραγωγού και του όγκου παραγωγής του εξαρτάται και από την ένταση του ανταγωνισμού που υπέστη από ομοειδές προϊόν των χωρών – μελών της ΕΟΚ¹⁴. Συμπερασματικά, η ένταξη δεν επηρέασε σημαντικά το μέγεθος της γεωργικής παραγωγής. Αυτό εξηγείται, από το γεγονός ότι η αύξηση των τιμών δεν ήταν αρκετά μεγάλη, ώστε να προκαλέσει αύξηση της παραγωγής, δεδομένου ότι η ελαστικότητα προσφοράς των αγροτικών προϊόντων είναι χαμηλή.¹⁵⁹

Από την πλευρά της παραγωγικότητας φαίνεται ότι μοναδική πηγή αύξησης της είναι η μείωση του ενεργού αγροτικού πληθυσμού, δεδομένου ότι η πραγματική παραγωγή έμεινε στάσιμη στη διάρκεια της δεκαετίας. Οι ετήσιες μεταβολές στις φυσικές αποδόσεις ανά στρέμμα των διαφόρων προϊόντων ήταν βέβαια θετικές (εκτός εξαιρέσεων). Όμως, οι αυξήσεις αυτές συνοδεύτηκαν από ανάλογη αύξηση του κόστους παραγωγής και συνεπώς το τελικό αποτέλεσμα για τον παραγωγό έμεινε σταθερό, όπως προκύπτει από την εξέλιξη της συνολικής προστιθέμενης αξίας της παραγωγής σε σταθερές τιμές.

Όπως είναι γνωστό, ο μόνος τρόπος αύξησης της παραγωγικότητας, δηλαδή αύξησης του παραγωγικού αποτελέσματος ανά εργαζόμενο αγρότη, είναι η επενδυτική προσπάθεια και ο εκσυγχρονισμός της αγροτικής εκμετάλλευσης. Οι συνολικές επενδύσεις στον αγροτικό τομέα μετά την ένταξη στην Ε.Ε. μειώθηκαν με μέσο ετήσιο ρυθμό -3.7% σε σταθερές τιμές. Μεγαλύτερη μείωση παρατηρήθηκε στις ιδιωτικές επενδύσεις (-4.3% ετησίως) παρά στις δημόσιες (-2.7% ετησίως). Αποτέλεσμα αυτών των μειώσεων ήταν να μειωθεί το ύψος των συνολικών επενδύσεων, ως προς την ακαθάριστη προστιθέμενη αξία της γεωργίας, από 11% το 1980 σε 7.4% το 1989. Η εξέλιξη αυτή δείχνει ότι οι αγρότες συνολικά αδιαφορούν για το μέλλον της αγροτικής τους παραγωγής και ικανοποιούνται από τα εισοδήματα που εξασφαλίζουν με τη σημερινή κατάσταση. Μια προσπάθεια ερμηνείας του φαινομένου της επενδυτικής υποχώρησης στον αγροτικό τομέα θα έπρεπε να περιλαμβάνει πέραν των οικονομικών παραμέτρων και παραμέτρους κοινωνιολογικού χαρακτήρα. Βέβαια, ο εκσυγχρονισμός της ελληνικής γεωργίας δεν είναι δυνατόν να στηριχθεί αποκλειστικά στις κοινοτικές ενισχύσεις, ούτε η αγροτική πολιτική διαρθρωτικής προσαρμογής που υλοποιείται με τις ενισχύσεις του Τμήματος

¹⁵⁹ Μαραβέγιας Ν. «Η Διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης και η Ελληνική Γεωργία στη δεκαετία του '90», ΕΚΕΜ – εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1992, σελ.24,26.

Προσανατολισμού του ΕΓΤΠΕ έχει σχεδιαστεί για να καλύψει τις ανεπάρκειες της εθνικής πολιτικής των κρατών – μελών. Όπως είναι γνωστό, το μεγαλύτερο μέρος, 90-95%, των δαπανών του ΕΓΤΠΕ χρησιμοποιείται για την άσκηση πολιτικής αγροτικών τιμών, η οποία εξυπηρετεί εντελώς διαφορετικούς στόχους. Οι στόχοι αυτοί ορισμένες φορές αντιφάσκουν με τους στόχους της πολιτικής αγροτικών διαρθρώσεων. Δεδομένου του οριζόντιου χαρακτήρα στήριξης των τιμών και των εισοδημάτων μέσω της πολιτικής αυτής, αυξάνεται η ανισότητα των εκμεταλλεύσεων, διότι οι περισσότερο αναπτυγμένες περιοχές της Ε.Ε. επωφελούνται περισσότερο¹⁶⁰: Μόνο μια ολοκληρωμένη πολιτική εκσυγχρονισμού των δομών και των θεσμών της ελληνικής γεωργίας μπορεί να αυξήσει τις παραγωγικές, αλλά και ποιτικές επιδόσεις της. Έτσι, η αύξηση της παραγωγικότητας δεν θα προκύπτει μόνο από τη μείωση του ενεργού αγροτικού πληθυσμού, αλλά και από την αύξηση της αποδοτικότητας των συντελεστών της παραγωγής που χρησιμοποιούνται στην παραγωγική διαδικασία. Με τον τρόπο αυτό θα αυξηθεί η αμοιβή της εργασίας και θα μειωθεί το κόστος ανά μονάδα παραγωγής, ώστε να γίνει ανταγωνιστικότερη η ελληνική γεωργία.

Η σαφής τάση βελτίωσης της σχετικής θέσης των αγροτικών εισοδημάτων θα πρέπει να οφείλεται -τουλάχιστον ως ένα βαθμό – στην ένταξη. Η ένταξη στην Ε.Ο.Κ. βελτίωσε τα αγροτικά εισοδήματα, μέσω της αύξησης των καθαρών τιμών που απολάμβαναν οι παραγωγοί (όπου υπολογίζονται και οι επιδοτήσεις παραγωγής), ενώ ο όγκος της παραγωγής και οι πωλήσεις δεν επηρεάστηκαν ουσιαστικά. Η ακαθάριστη προστιθέμενη αξία στη γεωργία σε σταθερές τιμές (1970) κατά τη δεκαετία 1980-1989 αυξανόταν με μέσο ετήσιο ρυθμό 0,5%, δηλαδή παρέμεινε σχεδόν στάσιμη. Η εξέλιξη του αγροτικού εισοδήματος κατά την ίδια περίοδο υπήρξε λίγο ταχύτερη. Η μέση ετήσια αύξηση της παραγωγής σε τρέχουσες τιμές ήταν 18,2%, ενώ οι αντίστοιχη αύξηση του αγροτικού εισοδήματος ήταν 19,3%. Η αύξηση αυτή οφειλόταν στην αύξηση των επιδοτήσεων, που έφθανε το 41,9%. Επομένως η αύξηση του αγροτικού εισοδήματος δεν προήλθε τόσο από την αγορά, όσο από τις δαπάνες του FEOGA και του κρατικού προϋπολογισμού. Επιβάρυνε δηλαδή τους Ευρωπαίους καταναλωτές και τους Έλληνες φορολογούμενους.

¹⁶⁰ Μαραβέγιας Ν. «Η Διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης και η Ελληνική Γεωργία», σελ.28 - 32.

Συμπερασματικά, συνάγεται ότι οι παραγωγικές επιδόσεις της ελληνικής γεωργίας στη δεκαετία της ένταξης ήταν φθίνουσες και αυτό είχε ως αποτέλεσμα τη μείωση των εξαγωγικών επιδόσεων και την αύξηση της εισαγωγικής διείσδυσης στην ελληνική αγορά ξένων αγροτικών προϊόντων κυρίως από τις χώρες-μέλη της Ε.Κ. Ωστόσο, η αύξηση των κάθε μορφής ενισχύσεων-επιδότησεων συγκράτησε και βελτίωσε ελαφρά τα συνολικά πραγματικά εισοδήματα των αγροτών.

Β. Επιδοτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Ελλάδα

Στην αυγή της νέας εποχής, οι προσδοκίες σχετικά με το αγροτικό μας ζήτημα συνοψίζονται σε δύο τίτλους:

- i. ανταγωνιστική γεωργία και
- ii. ανασυγκρότηση της ύπαιθρου.

Τα δύο ζητούμενα είναι αλληλένδετα και αμφότερα είναι αναγκαία συστατικά των λύσεων. Το κοινωνικό τοπίο στην ελληνική ύπαιθρο άλλαξε ριζικά την τελευταία εικοσαετία. Η αγροτική Ελλάδα από τόπος εξαγωγής έγινε τόπος υποδοχής οικονομικών μεταναστών. Η πολυδραστηριότητα είναι φαινόμενο ιδιαίτερα διαδεδομένο στους αγρότες, ενώ οι εξωγεωργικές πηγές εισοδήματος αποτελούν πια σημαντικό τμήμα του συνολικού εισοδήματος των αγροτικών νοικοκυριών. Παράλληλα, έχει συντελεστεί η κοινωνική και πολιτική αποπεριθωριοποίηση μεγάλου τμήματος του αγροτικού πληθυσμού και αυξημένη είναι η συμμετοχή του στα κοινά ιδίως στους νέους θεσμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η Κ.Α.Π. δίνει ισχυρό στήριγμα στην αγροτική μας οικονομία. Οι άμεσες και έμμεσες επιδοτήσεις της αντιστοιχούν σχεδόν στο 50% του καθαρού γεωργικού εισοδήματος της χώρας. Η στήριξη εντούτοις της Κ.Α.Π. είναι άνισα κατανομημένη στα προϊόντα και τις περιοχές της χώρας. Η ποσοτική, πάντως, ανάπτυξη της γεωργίας μας έχει φθάσει στα όριά της. Φραγμούς στην παραπέρα αύξηση του όγκου παραγωγής ορθώνουν οι κανονισμοί της Κ.Α.Π. και τα προβλήματα περιβάλλοντος, που προκαλούν έντατικές μέθοδοι παραγωγής. Η αγροτική Ελλάδα είναι πολύμορφη και πολυσύνθετη. Με τη συνδρομή των κοινοτικών διαρθρωτικών πολιτικών και, παρά τις ελλείψεις, αδυναμίες και αβελτηρίες στην ύπαιθρο, συντελέστηκαν και συντελούνται πολλά μικρά και μεγάλα παραγωγικά έργα καθώς και έργα υποδομής. Ωστόσο, η ελληνική ύπαιθρος χαρακτηρίζεται έντονα από φαινόμενα κοινωνικο – οικονομικού δυΐσμου. Από τη μια μεριά υπάρχει η αγροτική Ελλάδα της – σχετικής

έστω ευημερίας -, ενώ από την άλλη μεριά υπάρχει η αγροτική Ελλάδα του περιθωρίου. Την αγροτική Ελλάδα του περιθωρίου συναντάμε στις ορεινές και επίσης σε πολλές νησιωτικές ζώνες. Οι περιοχές αυτές άδειασαν πληθυσμιακά στην περίοδο 1950 – 1980. οι τοπικές κοινωνίες είναι γηρασμένες και υποβαθμισμένες. Η όποια επιβίωση της αιγοπροβατοτροφίας στα ορεινά ή της ελαιοκαλλιέργειας σε νησιά οφείλεται μόνο στις επιδοτήσεις της Κ.Α.Π.. Η εγκατάλειψη της γεωργίας και η απουσία του ανθρώπου έχουν προκαλέσει μεγάλες οικολογικές βλάβες (διάθρωση εδαφών, κατάρρευση αναβαθμίδων, απερήμωση, χείμαρροι και αδυναμία συγκράτησης υδάτων κ.ά.). Απειλούνται ήδη ευρύτερες οικολογικές ισορροπίες της χώρας. Η συγκράτηση επαρκούς και ακμαίου πληθυσμού είναι πάντως απαραίτητη για την επιβίωση γεωργοκτηνοτροφικών δραστηριοτήτων.

Ο κύριος όγκος των επιδοτήσεων της Κ.Α.Π. κατευθύνεται στις εύφορες πεδινές περιοχές, στις μεγάλες καλλιέργειες, (βαμβάκι, τεύτλα, σιτηρά, βιομηχανική ντομάτα, ορισμένα καπνά, ροδάκινα, εσπεριδοειδή, ρύζι). Στις περιοχές αυτές έχει δημιουργηθεί μία νέου τύπου εγχώρια επαγγελματική γεωργία, εκμηχανισμένη και διεκδικητική. Η επαγγελματική γεωργία έχει βρει ευέλικτους –συχνά παραοικονομικούς– τρόπους να παρακάμπτει τα εμπόδια που ορθώνουν αναχρονιστικές και δυσκίνητες παραγωγικές δομές. Οι εκμεταλλεύσεις μεγεθύνονται με ενοικιάσεις γης, ως επί το πλείστον άτυπες. Οι ανάγκες σε φθηνά εργατικά χέρια – εποχικές ή μονιμότερες – καλύπτονται με νόμιμους ή λαθραίους οικονομικούς μετανάστες. Τα ενοίκια γης είναι τα υψηλότερα ίσως στην Ευρωπαϊκή Ένωση και επιβαρύνουν δυσανάλογα το κόστος παραγωγής. Οι πρόσοδοι γης διαρρέουν, σε μεγάλο ποσοστό, σε ιδιοκτήτες κατοίκους αστικών κέντρων. Η εντατικοποίηση των καλλιεργειών γίνεται σε σημαντικό βαθμό εις βάρος του φυσικού περιβάλλοντος και με σπατάλη υδάτινων πόρων. Η παραγωγή συχνά εξελίσσεται σε κυνήγι των επιδοτήσεων και άγνοια ή αδιαφορία για τα δεδομένα της αγοράς. Γύρω από τα μεγάλα αστικά κέντρα έχουν αναπτυχθεί εντατικές περιαστικές αγροτικές δραστηριότητες που αξιοποιούν εμπορικά την εγγύτητά τους στα καταναλωτικά κέντρα (αμπελώνες, οπωροκηπευτικά, θερμοκήπια, υδατοκαλλιέργειες κ.ά.). Οι μονάδες αυτές συνωστίζονται και ανταγωνίζονται στη χρήση της γης με οικισμούς ή βιομηχανικές εγκαταστάσεις, συμβάλλοντας σε περιβαλλοντικά προβλήματα και στη χωροθετική αταξία. Οι καλλιέργειες των εύφορων πεδινών περιοχών εμφανίζουν τον υψηλότερο βαθμό εξάρτησης από τις επιδοτήσεις της Κ.Α.Π.. Με εξαίρεση την αιγοπροβατοτροφία – που αφορά τις ορεινές και μειονεκτικές περιοχές – οι άλλοι

κλάδοι της εγχώριας κτηνοτροφίας εξαρτώνται λιγότερο από τις κοινοτικές επιδοτήσεις. Αυτό λόγω της παραγωγικής και της γεωγραφικής ιδιαιτερότητας της χώρας μας. Αξίζει ακόμη να αναφέρουμε ότι σημαντικοί κλάδοι της αγροτικής μας παραγωγής εξαρτώνται καθόλου ή ελάχιστα από τους προστατευτικούς μηχανισμούς της Κ.Α.Π. Ας αναφέρουμε ενδεικτικά ορισμένους, όπως τα κρασιά, οι επιτραπέζιες ελιές, διάφορα φρούτα και κηπευτικά, η μελισσοκομία, προϊόντα αλιείας και ιχθυοκαλλιέργειας, κ.ά.

Με τις αποφάσεις για την Agenda 2000, η Ελλάδα εξασφάλισε αλώβητες τις επιδοτήσεις της Κ.Α.Π. στα προϊόντα μέχρι και το έτος 2006. Εξασφάλισε, ακόμη, ιδιαίτερα σημαντικούς πόρους από τα διαρθρωτικά ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης για προγράμματα ανάπτυξης της υπαίθρου και της αγροτικής της οικονομίας. Η διαπραγμάτευση που ξεκίνησε στη Παγκόσμια Οργάνωση Εμπορίου να οδηγήσει, σε μερικά χρόνια σε μια νέα αναθεώρηση της Κ.Α.Π. Στη νέα Κ.Α.Π. αναμένονται παραπέρα μειώσεις στους κλασικούς μηχανισμούς επιδότησης και προστασίας (αγοραστικές παρεμβάσεις, αποσύρσεις, επιδοτήσεις εξαγωγών, εγγυημένες τιμές), ιδίως των βασικών διατροφικών προϊόντων που πρωταγωνιστούν στο παγκόσμιο εμπόριο. Αναμένεται να αυξηθεί ο ρόλος των επιδοτήσεων που θα χορηγούνται στη βάση κοινωνικο – οικονομικών και περιβαλλοντικών κριτηρίων, αλλά και των προγραμμάτων ολοκληρωμένης αγροτικής ανάπτυξης (ο λεγόμενος δεύτερος πυλώνας της Κ.Α.Π.). Το ζήτημα της συγχρηματοδότησης των δαπανών της Κ.Α.Π., από τα κράτη μέλη, θα έλθει ίσως και πάλι στο προσκήνιο για τη μετά το 2006 εποχή. Η νέα τροπή που παίρνει η Κ.Α.Π. θα ευνοήσει απόλυτα τα προγράμματα ανασυγκρότησης των περιθωριοποιημένων αγροτικών μας περιοχών, που θα αποσκοπούν στη δόμηση νέων οικονομικών πλεονεκτημάτων στις ορεινές και μειονεκτικές περιοχές (τουρισμός, προϊόντα, ποιότητες, υποδομές, υπηρεσίες). Αναγκαία, αλλά και εφικτή, θα είναι η μόνιμη επιδότηση γεωργοκτηνοτροφικών δραστηριοτήτων με περιβαλλοντικές προδιαγραφές. Οι ευνοημένες σήμερα από την Κ.Α.Π. πεδινές εύφορες περιοχές και καλλιέργειες είναι οι πιο ευάλωτες. Στο μέλλον είναι αναπόφευκτες οι μειώσεις των επιδοτήσεων. Θα πρέπει να αναπληρωθούν με οργανωτικές και εξορθλογικές βελτιώσεις, με αναδιαρθρώσεις καλλιεργειών που θα μειώσουν το κόστος παραγωγής (π.χ. υψηλά ενοίκια) και θα κερδίσουν αγορές. Το μέλλον, επίσης, της κτηνοτροφίας μας (βοοτροφία, αγελαδοτροφία, πτηνοτροφία, χοιροτροφία) θα κριθεί κυρίως από θέματα οργάνωσης και λιγότερο από τις εξελίξεις στην Κ.Α.Π.

Η αγροτική Ελλάδα, στο δρόμο για την ανταγωνιστικότητα και την ανασυγκρότηση, έχει να επιλύσει ορισμένα κρίσιμα προβλήματα:

- Την ορθολογικοποίηση και οργάνωση του εμπορίου των αγροτικών της προϊόντων που πάσχει απελπιστικά.
- Τα προβλήματα χωροταξίας και περιβάλλοντος. Όχι μόνο για να αναδείξει τα ποιοτικά της χαρακτηριστικά, αλλά και να προλάβει μεγάλες και επερχόμενες οικολογικές καταστροφές.
- Τα προβλήματα χρήσης και αξιοποίησης καλλιεργήσιμης γης και βοσκοτόπων.
- Την ανακαίνιση και εκσυγχρονισμό του αναχρονιστικού θεσμικού πλαισίου που διέπει τη γεωργία.
- Την εμπορική και επιχειρηματική διείσδυση της αγροτικής μας οικονομίας και της βιομηχανίας τροφίμων στις βαλκανικές χώρες και στις αναδυόμενες αγορές στη Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη.
- Την προσέλκυση ή συγκράτηση στο αγροτικό επάγγελμα νέων με κατάρτιση και επιχειρηματικότητα.¹⁶¹

Συμπερασματικά, οι επιδοτήσεις της Κ.Α.Π. είναι ιδιαίτερα σημαντικό στήριγμα για την αγροτική μας οικονομία. Τα κρίσιμότερα εντούτοις ζητήματα για την πρόοδο και την ανάπτυξή της δεν θα κριθούν στο πεδίο των επιδοτήσεων. Είναι στα χέρια της ίδιας της ελληνικής κοινωνίας. Ο χρονικός ορίζοντας μέχρι το 2010 εμφανίζει μεγάλες δυνατότητες, αλλά και κινδύνους αν επικρατήσουν αναβολές και εφησυχασμοί.

¹⁶¹ Κόρακας Αν. «Οικονομικός Ταχυδρόμος» 30/12/1999, σελ.73 – 79.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

Η ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΈΝΩΣΗΣ

I. Ιστορική αναφορά και λόγοι που οδήγησαν στη σύστασή της

Ήδη από το προοίμιο της Συνθήκης της Ρώμης (1957 - 1958) εκφράζεται η επιθυμία για ενίσχυση της ενότητας των οικονομιών και της εξασφάλισης αρμονικής ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας. Αναλυτικότερα, στο προοίμιο της Συνθήκης, η φροντίδα των κρατών «για την ενίσχυση της ενότητας της οικονομίας τους και για την εξασφάλιση της αρμονικής αναπτύξεώς τους, μειώνοντας τις διαφορές μεταξύ των διαφόρων περιοχών και την καθυστέρηση των λιγότερο ευνοημένων»¹⁶² αναφέρεται ως ένας από τους βασικούς λόγους για την απόφαση της δημιουργίας της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας. Ωστόσο, δεν υπήρχε ένα βασικό πλαίσιο οργάνωσης για άσκηση περιφερειακής πολιτικής σε κοινοτικό επίπεδο, μόνο πρόβλεψη υπήρχε για ανάπτυξη περιφερειακής πολιτικής. Για τα χρόνια που προηγούνται από τη δεκαετία του '80 περιφερειακή πολιτική σημαίνει μια κρατική πολιτική που ενδιαφέρεται για το πρόβλημα των περιφερειακών ανισοτήτων και στοχεύει στην αναβάθμιση των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών. Στην πορεία των χρόνων πολλά αλλάζουν όχι μόνο στους τομείς της παραγωγής ή των επιχειρήσεων, αλλά και στις μορφές της κρατικής παρέμβασης¹⁶³. Ειδικότερα, το άρθρο 87 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Συνθήκη της Ρώμης) προβλέπει ότι μπορούν να θεωρούνται ως σύμφωνες με την κοινή αγορά οι εθνικές ενισχύσεις που θα στοχεύουν στην οικονομική ανάπτυξη περιοχών με χαμηλό βιοτικό επίπεδο και υποαπασχόληση. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ως εκτελεστικό όργανο της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας ενδιαφέρθηκε για την ανάδειξη σημαντικών λόγων ύπαρξης περιφερειακής πολιτικής και περιγραφής του περιεχομένου της. Στις 18 Μαρτίου 1975 θεσπίστηκε ένας κανονισμός που προέβλεπε τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης με βάση το οποίο άρχισε η εφαρμογή μιας υποτυπώδους, Ευρωπαϊκής Περιφερειακής

¹⁶² ΜΑΡΑΒΕΓΙΑΣ Ν. – ΤΣΙΝΙΣΙΖΕΛΗΣ Μ. «Η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Θεσμικές πολιτικές και οικονομικές πτυχές». Θεμέλιο 1999, Αθήνα. Σελ 419.

¹⁶³ ΑΝΔΡΙΚΟΠΟΥΛΟΥ Ε. «Οι Περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η εξέλιξη της περιφερειακής πολιτικής από τη συνθήκη της Ρώμης έως το Maastricht». Θεμέλιο 1999, Αθήνα. Σελ.347.

Πολιτικής.¹⁶⁴ Η προσπάθεια ευρωπαϊκής αλληλεγγύης επιδιώκει να συμπληρώσει τις ενέργειες των κρατών – μελών και να οδηγήσει σε μια αρμονική Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

Στη χώρα μας ήδη από το 1960 – 1964 τέθηκε το περιφερειακό πρόβλημα και η ανάγκη άσκησης περιφερειακής πολιτικής για να αντιμετωπιστούν οι ανισότητες που έπλητταν τις διάφορες περιοχές της χώρας μας. Εφαρμόστηκαν διάφορα νομοθετήματα για να ενισχυθεί η βιομηχανική περιφερειακή ανάπτυξη και να προστατευθεί η επαρχιακή βιομηχανία, καθιερώθηκαν χρηματοδοτικά κίνητρα, δρομολογήθηκαν ειδικά προγράμματα για υπανάπτυκτες περιοχές, δόθηκαν κίνητρα για την ανάπτυξη παραμεθόριων περιοχών και για την ενεργοποίηση υπηρεσιών περιφερειακής ανάπτυξης. Αρχές του 1981 η Ελλάδα γίνεται 10^ο κράτος – μέλος της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας. Η Ελλάδα επιθυμούσε να ισχυροποιήσει τη θέση της στη διεθνή οικονομική και πολιτική σκηνή και να αποκτήσει κατάλληλες προϋποθέσεις με στόχο να εκσυγχρονίσει το πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό της σύστημα. Η ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα θεωρήθηκε ως ένα μέσο και μια διαδικασία για να αναπτυχθούν και να διευρυνθούν οικονομικοί πόροι μέσα από τις βλέψεις για εισχώρηση της χώρας μας στη μεγάλη αγορά. Ο εκσυγχρονισμός του πολιτικού, οικονομικού και κοινωνικού συστήματός της θα έθετε τις βάσεις για την επαναδιάταξη των σχέσεων κράτους, κοινωνίας, και οικονομίας. Το 1981 ψηφίζεται νόμος που ως κύριο χαρακτηριστικό του έχει την εντατικοποίηση των παρεμβάσεων της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας με την καθιέρωση των επιδοτήσεων κεφαλαίου με περιφερειακή κλιμάκωση, την εκπόνηση του πρώτου ειδικού προγράμματος περιφερειακής ανάπτυξης (1981 – 1985), την είσπραξη των πρώτων ενισχύσεων από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και των πρώτων δανείων από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων. Τη συγκεκριμένη περίοδο όλα τα κράτη – μέλη υποχρεώθηκαν να συντάξουν προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης. Τα προγράμματα αυτά περιείχαν τους στόχους και τις προτεραιότητες των εθνικών περιφερειακών πολιτικών και συνοδεύονταν από κατάλογο των συγκεκριμένων έργων που θα συγχρηματοδοτούνταν από το ΕΤΠΑ (η Ελλάδα μπορεί να λαμβάνει το 13% των

¹⁶⁴ ΜΑΡΑΒΕΓΙΑΣ Ν. - ΤΣΙΝΙΣΙΖΕΛΗΣ Μ. «Η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Θεσμικές πολιτικές και οικονομικές πτυχές». Θεμέλιο 1999, Αθήνα. Σελ. 421.

πόρων του ΕΤΠΑ). Βέβαια στο πρόγραμμα αυτό κυριαρχούσε η ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας της χώρας μας, παρά οι ανάγκες των συγκεκριμένων περιφερειών.

Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης χρηματοδοτούσε μέχρι το 1984 έργα ή ενέργειες που προτεινόταν από τα κράτη – μέλη χωρίς ουσιαστική δυνατότητα αυτόνομης λειτουργίας. Όμως, από το 1984 έως το 1988 το ΕΤΠΑ ανακηρύχθηκε πλέον πρωταρχικό όργανο «για την άμβλυνση των περιφερειακών ανισοροπιών στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα με τη συμμετοχή στην ανάπτυξη και τη διαρθρωτική προσαρμογή των περιοχών που παρουσιάζουν καθυστέρηση όσον αφορά την ανάπτυξή τους και με την μετατροπή των βιομηχανικών περιοχών που είναι σε παρακμή».¹⁶⁵ Τα κύρια μέσα για να επιτευχθούν οι στόχοι του ΕΤΠΑ είναι η προσφορά οικονομικών ενισχύσεων και τεχνολογίας στα κράτη – μέλη. Οι επιχορηγήσεις είχαν διαφορετικό ύψος ανά χρονικές περιόδους, κυμαίνονταν από 20% έως 40% τη χρονική περίοδο 1975 – 1984 και 50% έως 55% για επενδύσεις ειδικού ενδιαφέροντος μέχρι το 1988.¹⁶⁶

Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα έδινε πολύ μεγάλη σημασία στην αντιμετώπιση των περιφερειακών ανισοτήτων, οι μορφές παρέμβασης του ΕΤΠΑ είχαν εξελικτική πορεία. Κατά την περίοδο 1975 – 1977 υποβάλλονταν αιτήσεις στις υπηρεσίες της Επιτροπής κατά έργο ή σύνολο παρεμφερών έργων κατά προγραμματική περιφέρεια. Βέβαια, ο ρόλος του ΕΤΠΑ αυτή την περίοδο είναι οριακός. Τα επόμενα χρόνια (1978 – 1984) πραγματοποιείται τροποποίηση όπου αναγνωρίζεται ότι η περιφερειακή πολιτική συνδέεται αναπόσπαστα με τις πολιτικές της Κοινότητας, αυτό σήμαινε ότι άρχιζε μια περίοδος δυναμικής περιφερειακής πολιτικής μέσω ολοκληρωμένων ενεργειών. Σε λίγο οι πρωτοβουλίες θα έχουν τη μορφή πολυετών προγραμμάτων καθώς θα εφαρμόζονται με κοινοτικά κριτήρια που θα διαφέρουν ίσως από τα εθνικά. Στα πλαίσια της πολιτικής που έχει ανατεθεί στο ΕΤΠΑ η χρονική περίοδος 1985 έως 1988 είναι εκείνη όπου θα υλοποιηθούν σημαντικές ενέργειες περιφερειακής ανάπτυξης. Αξίζει να σημειωθεί ότι οι χρηματοδοτήσεις του ΕΤΠΑ κατευθύνθηκαν σε λίγες περιοχές με στόχο να άρουν το οικονομικό τους αδιέξοδο. Η αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων του ΕΤΠΑ εκτιμάται σε σχέση με την απορρόφηση, το ΑΕΠ και την απασχόληση. Το ΕΤΠΑ το 1988 συνδράμει με

¹⁶⁵ ΚΑΣΤΑΝΗ Κ. – ΣΚΑΡΑΜΑΓΚΑ Β. «Η περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Από την ΕΟΚ στην Ευρωπαϊκή Ένωση». Κέντρο Περιφερειακής Ανατύξεως “Ιερώνυμος Πίντος”, 1997, Αθήνα. Σελ. 75.

¹⁶⁶ ΚΑΣΤΑΝΗ Κ. – ΣΚΑΡΑΜΑΓΚΑ Β., σελ. 72.

το μεγαλύτερο ποσοστό στο ΑΕΠ της Πορτογαλίας (1,2%) και της Ελλάδας (0,8%). Η Ελλάδα και η Πορτογαλία είναι οι χώρες με τις 10 λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες και έχουν μέσο κατά κεφαλήν εισόδημα κατώτερο του 1/3του μέσου εισοδήματος στις 10 πιο προηγμένες περιφέρειες.¹⁶⁷

II. Εμβάθυνση Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης – Προβλήματα Ανισοτήτων – Μέτρα Επίλυσής τους.

A. Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ)

Στις 23 Ιουλίου 1985 το Συμβούλιο των Υπουργών εκδίδει τους κανονισμούς για την εφαρμογή των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων, ενώ ξεκινούν το 1986 και καλύπτουν μια χρονική περίοδο επτά ετών. Πρόκειται για μια ειδική δράση μεγάλης εμβέλειας (1985 – 1992) με την οποία επωφελούνται και ενισχύονται οι μεσογειακές περιοχές της Κοινότητας για να διευκολυνθεί η προσαρμογή τους από τη διεύρυνση της Κοινότητας με την ένταξη σ' αυτήν της Ισπανίας και της Πορτογαλίας. Τα ΜΟΠ αποτελούν εξέλιξη των ολοκληρωμένων ενεργειών περιφερειακής ανάπτυξης και των ολοκληρωμένων προγραμμάτων ανάπτυξης.¹⁶⁸ Τα ΜΟΠ είναι μια ειδική Κοινοτική δράση προς όφελος των νοτίων περιοχών της Κοινότητας και ιδιαίτερα της Ελλάδας, αποτελούνται από πολυετείς δράσεις και αφορούν: παραγωγικές επενδύσεις, έργα υποδομής, αξιοποίηση ανθρώπινου δυναμικού και επιχορηγήθηκαν από όλα τα διαθέσιμα κοινοτικά χρηματοδοτικά όργανα. Ειδικότερα, οι δράσεις των ΜΟΠ αναφέρονται στους εξής τομείς οικονομικής δραστηριότητας:

- Γεωργία, αλιεία, βιομηχανία γεωργικών προϊόντων και ειδών διατροφής
- Ενέργεια
- Βιοτεχνία και βιομηχανία
- Υπηρεσίες¹⁶⁹

Η εφαρμογή των ΜΟΠ στην Ελλάδα, στη Νότια Γαλλία και την Ιταλία έχει ως στόχο την υποβοήθηση της ανάπτυξης των μεσογειακών περιφερειών της

¹⁶⁷ ΚΑΣΤΑΝΗ Κ. – ΣΚΑΡΑΜΑΓΚΑ Β., σελ.73.

¹⁶⁸ ΒΑΣΙΛΟΠΟΥΛΟΣ Γ. – ΜΠΙΛΑ Α. «Περιφερειακές ανισότητες και πολιτικές περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα, 1971 – 1991». Κέντρο Περιφερειακής Αναπτύξεως "Ιερόνυμος Πίντος", 1995, Αθήνα. Σελ.58.

¹⁶⁹ ΑΝΔΡΙΚΟΠΟΥΛΟΥ Ε., 215 – 216.

Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Οι εξελίξεις που συμβάλουν για την αντίστοιχη χρηματοδότηση είναι οι ακόλουθες:

- Η επικείμενη ένταξη της Ισπανίας και της Πορτογαλίας που θα αύξανε τον ανταγωνισμό.
- Η προσπάθεια μείωσης των αγροτικών δαπανών για τη στήριξη των τιμών των αγροτικών προϊόντων.
- Η οικονομική κρίση και η ανεργία στα αστικά κέντρα και η ανάγκη συγκράτησης του αγροτικού πληθυσμού σε απασχολήσεις στον αγροτικό χώρο εκτός γεωργίας.¹⁷⁰
- Η ανταπόκριση στις ελληνικές πιέσεις που πραγματοποιούνται μέσα από το μνημόνιο.

Όσον αφορά την εφαρμογή των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων, προβλεπόταν η ύπαρξη «Επιτροπής παρακολούθησης» από εκπροσώπους της Επιτροπής και του φορέα εκτέλεσης και «εκθέσεων προόδου» των έργων, ενώ η αξιολόγηση ανατίθεται σε ανεξάρτητους αξιολογητές.¹⁷¹ Οποιαδήποτε δυσλειτουργία ή διαχειριστική ανωμαλία προέκυπτε είχε ως αποτέλεσμα να διακοπεί η χρηματοδότηση για την αρμόδια περιφέρεια. Τα ΜΟΠ μπορούν να θεωρηθούν ως μια πρώτη προσπάθεια άσκησης ουσιαστικής ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής. Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στην περίπτωση της Ελλάδας καθώς υπήρχε η εκτίμηση ότι η ελληνική οικονομία αντιμετώπιζε σημαντικές διαρθρωτικές προσαρμογές. Επίσης, η κατάρτιση ολοκληρωμένων αναπτυξιακών προγραμμάτων που θα υλοποιούνταν στο κατάλληλο γεωγραφικό επίπεδο ήταν πάρα πολύ χρήσιμη. Τα προγράμματα αυτά θα αντιμετώπιζαν προβλήματα ανάπτυξης, προσαρμογής και στήριξης της απασχόλησης και των εισοδημάτων στις εν λόγω περιοχές. Επελέγησαν λοιπόν περιοχές που η οικονομία τους εξαρτάται περισσότερο από γεωργικά προϊόντα μεσογειακού τύπου, όπως λάδι, κρασί, φρούτα κτλ. Ήταν λοιπόν υποχρεωτικό κατά κάποιο τρόπο οι περιοχές αυτές να αναδιαρθρώσουν τη γεωργία τους και να δημιουργήσουν θέσεις απασχόλησης στη βιομηχανία ή τις υπηρεσίες. Από την Ελλάδα υπεβλήθησαν έξι προγράμματα που καλύπτουν ευρύτερες περιφέρειες της χώρας (νησιά Αιγαίου, Αττική, Κεντρική και Ανατολική Ελλάδα, Κρήτη, Βόρεια Ελλάδα, Δυτική Ελλάδα και Πελοπόννησο) και ένα πρόγραμμα για την ανάπτυξη της πληροφορικής. Το συνολικό κόστος για όλα τα ΜΟΠ φτάνει τα 3,2 δις ECU

¹⁷⁰ ΜΑΡΑΒΕΓΙΑΣ Ν. – ΤΣΙΝΙΣΙΖΕΛΗΣ Μ.,σελ.422 – 423.

¹⁷¹ ΜΑΡΑΒΕΓΙΑΣ Ν. – ΤΣΙΝΙΣΙΖΕΛΗΣ Μ.,σελ.424.

περίπου. Ο πίνακας που ακολουθεί παρουσιάζει τα εγκεκριμένα ελληνικά ΜΟΠ κατά πηγή χρηματοδότησης:¹⁷²

Ελληνι κά ΜΟΠ 1986- 1993	Ολι κός Προϋπ/σμός	Δημ όσια Δαπάνη	Κοι νοτική Δαπάνη	ΕΤ ΠΑ	Ε ΓΓΠΕ-Π	Κ οινωνικό Ταμείο	Γρα μμή 551	λειτουργία	ΕΤΕ
Ανατ. Κεντρικής Ελλάδας	550 126,27	173 999,64	315 539,89	159 834,57	5 8373,83	1 0263,17	865 08,32	60,00	117 369,00
Βόρεια ς Ελλάδας	695 837,00	204 909,00	406 765,00	150 241,00	7 2087,00	2 9942,00	154 495,00		120 000,00
Δυτ. Ελλάδας & Πελοπόννησος	631 325,00	179 290,00	361 343,00	153 036,00	8 2120,00	1 8964,00	105 863,00	360,0	125 000,00
Νήσων Αιγαίου	325 173,00	103 339,00	193 538,50	114 436,00	1 5386,50	4 091,00	594 92,00	33,00	670 00,00
Πληρο φορικής	134 150,00	453 98,50	887 51,50	265 84,80	-	9 382,50	527 84,20		-
Αττική ς	407 880,00	127 465,84	223 142,80	643 ,50	2 204,70	1 6798,41	203 496,19		66 400,00
Κρήτη ς	468 900,00	228 400,00	240 500,00	867 00,00	5 0400,00	9 00,00	102 500,00		80 000,00
Σύνολο	321 3391,00	106 2801,98	182 9580,69	691 475,87	2 80572,0	9 0341,08	765 138,71	053,0	575 769,00

Πηγή: ΥΠΕΘΟ, 1988, σ.5

Β. «Λευκή Βίβλος»

Οι ανισότητες μεταξύ χωρών και περιφερειών όσον αφορά στο επίπεδο της ανάπτυξης είναι αποτέλεσμα της διαφορετικής ιστορικής διαδρομής τους. Όταν το 1985 υποβλήθηκε η «Λευκή Βίβλος» που προέβλεπε την πλήρη άρση των εμποδίων στο εμπόριο και στην κίνηση των συντελεστών στο εσωτερικό της ΕΟΚ, με στόχο τη δημιουργία μιας ενιαίας εσωτερικής αγοράς μέχρι το 1993, έγινε φανερό ότι οικονομική ολοκλήρωση δεν είχε πραγματοποιηθεί ούτε μεταξύ των πρώτων έξι ιδρυτικών μελών.¹⁷³ Η κατάσταση των ανισοτήτων μεταξύ χωρών και περιφερειών θα παραμείνει και μπροστά στην επιτάχυνση των διαδικασιών ενοποίησης της εσωτερικής αγοράς, ενώ η Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Κοινότητας θα διευρύνει τις

¹⁷² ΜΑΡΑΒΕΓΙΑΣ Ν. - ΤΣΙΝΙΣΙΖΕΛΗΣ Μ. (επιμ.) «Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Θεωρία και πολιτική». Θεμέλιο, 1993, Αθήνα. Σελ.204.

¹⁷³ ΓΕΤΙΜΗΣ Π. - ΚΑΥΚΑΛΑΣ Γ. - ΜΑΡΑΒΕΓΙΑΣ Ν. (επιμ.) «Αστική και Περιφερειακή Ανάπτυξη. Θεωρία - ανάλυση και πολιτική» Θεμέλιο 1994, Αθήνα. Σελ. 410.

αρμοδιότητές της καθώς θα διαχειριστεί μεγαλύτερα χρηματικά μέσα. Η Επιτροπή εκτιμά τη διαφορά του επιπέδου ανάπτυξης μεταξύ των 10 φτωχότερων περιφερειών της Κοινότητας και των 10 πλουσιότερων. Μια άλλη διαπίστωση είναι ότι η αρχική Κοινότητα των έξι κρατών – μελών είχε μεγαλύτερη ομοιογένεια από την Κοινότητα των 12 μελών. Κατά την περίοδο 1980 – 1990 η Ισπανία η Πορτογαλία, η Ελλάδα και η Ιρλανδία βρίσκονται κάτω από τον κοινοτικό μέσο όρο ως προς τα επίπεδα του κατά κεφαλήν Α.Ε.Π. Το πρόβλημα δεν είναι τόσο ότι η Ελλάδα βρέθηκε στην τελευταία θέση το 1990, αλλά ότι παρουσίαζε μια σταθερή τάση επιδείνωσης. Όπως διαπιστώνεται η όξυνση των περιφερειακών προβλημάτων σχετίζεται και με την ανταγωνιστικότητα κάθε περιφέρειας. Τα προβλήματα αυτά μπορούν να ξεπεραστούν μόνο με σοβαρές διαρθρωτικές προσαρμογές. Για να αναπτυχθούν οι χώρες που βρίσκονται σε καθυστέρηση πρέπει να βελτιωθούν οι υποδομές και το ανθρώπινο κεφάλαιο, ώστε να υπάρξει υψηλή παραγωγικότητα στην οικονομία τους και σύγκλιση προς την οικονομία των πλουσιότερων χωρών και περιφερειών.¹⁷⁴

Η χρηματοδοτική στήριξη αυτών των χωρών και περιοχών θα αποφασιστεί για να προωθηθούν προγράμματα της Εσωτερικής Αγοράς και τελικά τον Ιούνιο του 1988 αποφασίστηκε η αύξηση των ιδίων πόρων από 1% του κοινοτικού ΑΕΠ ΣΕ 1,20% μέχρι το 1992. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών δέχθηκε «το πακέτο Ντελόρ 1» καθώς θα επιτρέψει στις υπανάπτυκτες περιοχές της Κοινότητας να συμμετάσχουν χωρίς προσκόμματα στην ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς.¹⁷⁵ Πρέπει να αναφερθεί ότι διπλασιάστηκαν οι πόροι των διαρθρωτικών ταμείων, ενώ αυξήθηκαν οι πιστώσεις για ενέργειες που είχαν αναπτυξιακούς στόχους. Κάθε ενδιαφερόμενο κράτος – μέλος έπρεπε να υποβάλλει τα λεγόμενα λειτουργικά προγράμματα για κάθε ένα από τους άξονες προτεραιότητας των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης κι αφού η επιτροπή λάβει τις σχετικές αποφάσεις οι εθνικές και περιφερειακές αρχές αναλαμβάνουν την υλοποίησή τους. Υπεύθυνες για την παρακολούθηση και συνεχή αξιολόγηση κάθε προγράμματος είναι οι λεγόμενες επιτροπές παρακολούθησης που αποτελούνται από εκπροσώπους σε περιφερειακό, εθνικό και κοινοτικό επίπεδο. Οι επενδύσεις θα πραγματοποιούνταν μέσω εθνικών αλλά και κοινοτικών πόρων. Υπήρχε δηλαδή δέσμευση από κάθε κράτος – μέλος ότι θα χρηματοδοτούσε επενδυτικά προγράμματα συγκεκριμένου ύψους. Ο βαθμός

¹⁷⁴ ΜΑΡΑΒΕΓΙΑΣ Ν. – ΤΣΙΝΙΣΙΖΕΛΗΣ Μ., σελ.429.

¹⁷⁵ ΜΟΥΣΗΣ Σ. ΝΙΚΟΣ «Ευρωπαϊκή Ένωση. Δίκαιο – Οικονομία – Πολιτική». Εκδόσεις Παπαζήση, 1996, Αθήνα. Σελ.171.

εσωτερικής συνοχής των προγραμμάτων της περιόδου 1986 έως 1993 ήταν χαμηλός. Σημαντικές τροποποιήσεις του αρχικού σχεδιασμού χρειάστηκε να γίνουν την περίοδο της εφαρμογής με στόχο την καλύτερη απορρόφηση των πόρων. Η επαρχιακή οδοποιία, τα αρδευτικά έργα, μικρές πολεοδομικές παρεμβάσεις και δίκτυα αποχέτευσης κυριαρχούν στην κατηγορία της υποδομής, ενώ οι πιο υψηλές επιχορηγήσεις μέσω του τότε αναπτυξιακού νόμου και των γεωργικών κανονισμών θα πρωτοστατήσουν για την στήριξη των τομέων παραγωγής. Βέβαια, παρουσιάζονται και δράσεις που σχετίζονται με την έρευνα – τεχνολογία, με τις συμβουλευτικές υπηρεσίες για επιχειρήσεις και αγρότες και δράσεις κατάρτισης ανέργων που εμφάνισαν βέβαια μικρά ποσοστά ως προς τη τελική απορρόφηση.¹⁷⁶

Γ. Πρώτο, Δεύτερο και Τρίτο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης

Η περιφερειακή πολιτική την περίοδο αυτή χαρακτηρίζεται από τη διασπορά μικρών υποδομών. Αυτή η πολιτική ακολουθήθηκε μετά από την οδυνηρή εμπειρία της ταχείας αστικοποίησης της δεκαετίας του '70 και την αλλαγή των καταναλωτικών προτύπων της υπαίθρου. Πολλές αγροτικές περιοχές στηρίχθηκαν και διευκολύνθηκε η διαβίωσή τους όμως ο στόχος αυτός δεν αφορούσε την παραγωγικότητα, την ποιότητα ή την αειφορία, αφορούσε κυρίως την ποσοτική επέκταση ορισμένων τομέων (όπως οι μεταφορές, οι νέες ξενοδοχειακές μονάδες). Καθυστέρησε λοιπόν η έναρξη μεγάλων έργων υποδομής που ήταν πάρα πολύ απαραίτητα για τη χώρα μας. Το πρώτο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης δεν επέφερε παρά μόνο κατά 0,5% αύξηση του ελληνικού ΑΕΠ σε όλη τη διάρκεια της εφαρμογής του (1989 – 1994). Κάτι ανάλογο αναμένεται να συμβεί και με την εφαρμογή του δεύτερου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (1994 – 1999). Γενικότερα, νέες κατευθύνσεις της Περιφερειακής Πολιτικής μπορούν να συνοψισθούν σε τέσσερις βασικές αρχές:

1. Αρχή της συγκέντρωσης των προσπαθειών ανάπτυξης.
2. Αρχή της εταιρικής σχέσης μεταξύ του κράτους – μέλους και της ΕΟΚ.
3. Αρχή του προγραμματισμού της εθνικής και κοινοτικής δράσης.
4. Αρχή της προσθετικότητας των πόρων από διάφορες πηγές χρηματοδότησης.¹⁷⁷

¹⁷⁶ ΚΟΝΣΟΛΑΣ Ν. – ΠΑΠΑΔΑΣΚΑΛΟΠΟΥΛΟΣ ΑΘ. – ΠΛΑΣΚΟΒΙΤΗΣ ΗΛ. Οικονομικός Ταχυδρόμος 2000, Αθήνα. Σελ.12

¹⁷⁷ ΜΑΡΑΒΕΓΙΑΣ Ν. – ΤΣΙΝΙΣΙΖΕΛΗΣ Μ., σελ.435.

Αναγκαία κρίνεται η παρουσία της Επιτροπής των Περιφερειών που είναι το νεώτερο όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συνεδρίασε για πρώτη φορά τον Μάρτιο του 1994. Τα 222 μέλη της διορίζονται από τις κυβερνήσεις των κρατών – μελών για μια θητεία τεσσάρων ετών. Όλα τα μέλη έχουν αρμοδιότητες σε τοπικό ή σε περιφερειακό επίπεδο. Κατά συνέπεια διαμένουν στην περιοχή τους και συνέρχονται με την ευκαιρία των συνόδων ολομέλειας ή των συνεδριάσεων των επιτροπών. Η κατάρτιση γνωμοδοτήσεων αν και είναι ο κυριότερος λόγος ύπαρξης της Επιτροπής των Περιφερειών (εκτός του ότι εκπονεί επίσης μελέτες) αποτελεί μόνο το πιο ορατό κλίμα της δράσης της. Υπάρχει αμφίδρομη σχέση ανάμεσα στις τοπικές και περιφερειακές αρχές και στους εκπροσώπους της.¹⁷⁸ Η Ελλάδα έχει 12 αντιπροσώπους στην Επιτροπή των Περιφερειών. Το όργανο αυτό εκφράζει και υπερασπίζει την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας όσο κανένα άλλο.

Στο προοίμιο του ελληνικού σχεδίου Περιφερειακής Ανάπτυξης (1994 – 1999) διατυπώνονται τα εξής «το βασικό πρόβλημα της ελληνικής οικονομίας είναι κυρίως διαρθρωτικό και οφείλεται στους χαμηλούς ρυθμούς επενδύσεων, παραγωγικότητας και ανταγωνιστικότητας και το δημοσιονομικό πρόβλημα (δημόσιο χρέος) αποτελεί τον κύριο περιοριστικό παράγοντα της οικονομίας μας».¹⁷⁹ Το δεύτερο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης ισχύει για τις περιφέρειες Βορείου Αιγαίου, Νοτίου Αιγαίου και Κρήτης. Η θέσπιση του 2^{ου} βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης και ο νόμος που θα ενίσχυε την αποκέντρωση σχετίζεται με την εφαρμογή των περιφερειακών προγραμμάτων (νόμος 2218/94). Η προώθηση του νομοσχεδίου για την «οργάνωση, στελέχωση και διοίκηση της περιφέρειας» κρίνεται αναγκαία γιατί διαφορετικά «θα αυξάνεται διαρκώς η απόσταση που χωρίζει την Ελλάδα από τους ευρωπαϊκούς εταίρους της».¹⁸⁰

Την περίοδο 1994–1999 ιδιαίτερη σημασία έχει ο στόχος της συνολικής οικονομικής ανάπτυξης μέσω μεγάλων έργων εθνικής και υπερεθνικής εμβέλειας. Η χώρα μας προετοιμάζεται για την ONE, άλλωστε πρέπει να υπερβεί τα εμπόδια που προκαλεί η γεωφυσική δομή του εθνικού χώρου. Θα δοθεί μεγάλο ενδιαφέρον στην επιλογή μεγάλων έργων, θα δοθεί προτεραιότητα στα αστικά κέντρα και ιδιαίτερα στην Αθήνα, θα υπάρξουν άμεσες παρεμβάσεις στην κοινωνική δομή, στα

¹⁷⁸ www.cor.eu.int (30/07/2001), «Ο ρόλος της Επιτροπής των Περιφερειών», σελίδα 3 από 6.

¹⁷⁹ ΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ ΤΡ. «Ευρωπαϊκή Ένωση και Τοπική Αυτοδιοίκηση» Τόμος 1^{ος}: Ο θεσμός της αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα. Εκδόσεις Παλαζήση 1996, Αθήνα. Σελ.133.

¹⁸⁰ Π. Κ. ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗΣ Ευρωπαϊκή Ένωση και ελληνικό κράτος». Θεμέλιο 1998, Αθήνα. Σελ.194.

κυκλοφοριακά και περιβαλλοντικά προβλήματα. Η εντεινόμενη ανεργία εισάγει τις πολιτικές απασχόλησης στις περιφερειακές προτεραιότητες. Θα δοθεί επίσης έμφαση σε θέματα ποιότητας και οργανωτικού εκσυγχρονισμού των επιχειρήσεων. Οι πόροι του Ταμείου Συνοχής θα δώσουν ιδιαίτερη ώθηση στην προστασία του περιβάλλοντος και ιδιαίτερα στον τομέα ύδρευσης και αποχέτευσης.¹⁸¹ Αξίζει να σημειώσουμε ότι τα σημαντικότερα όργανα παρέμβασης που διαθέτει η Ευρωπαϊκή Ένωση με στόχο την προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής είναι τα διαρθρωτικά ταμεία: το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο – τμήμα προσανατολισμού και το χρηματοδοτικό μέσο προσανατολισμού Αλιείας.

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ (1993) καθιέρωσε το Ταμείο Συνοχής για τα κράτη μέλη, των οποίων το ΑΕΠ είναι κάτω του 90% από το μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Ελλάδα εμπίπτει σε αυτήν την πρόβλεψη. Συγκεκριμένα, από τα διαρθρωτικά ταμεία αναλογούν για την Ελλάδα συνολικά 14 δις ECU, ενώ επιπλέον πόροι θα διατεθούν από το Ταμείο Συνοχής και τις κοινοτικές πρωτοβουλίες. Για τα μεγάλα έργα υποδομής και για την ενίσχυση των επιχειρήσεων θα δοθούν δάνεια από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων. Το νέο αεροδρόμιο των Σπάτων «Ελευθέριος Βενιζέλος» θα κατασκευαστεί με αυτοχρηματοδότηση αλλά θα δανειοδοτηθεί και από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων. Σημαντικά λιμενικά έργα θα εκτελεστούν στην Πάτρα, την Ηγουμενίτσα, την Αλεξανδρούπολη, την Καβάλα και το Βόλο. Επίσης αναμένεται να κατασκευασθεί και να ολοκληρωθεί η Εγνατία οδός από Ηγουμενίτσα μέχρι τα ελληνοτουρκικά σύνορα.

Η υλοποίηση του 2^{ου} Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης γίνεται με 13 περιφερειακά προγράμματα που αντιστοιχούν στις 13 περιφέρειες της χώρας και 17 τομεακά προγράμματα που εντοπίζονται στις εξής κατευθύνσεις της αναπτυξιακής προσπάθειας της χώρας μας:

1. Υποδομή

Οδικοί άξονες, σιδηροδρομικό δίκτυο, τηλεπικοινωνίες, ενέργεια, φυσικό αέριο.

2. Συνθήκες ζωής

Αστική ανάπτυξη, υγεία, πρόνοια, περιβάλλον.

¹⁸¹ ΚΟΝΣΟΛΑΣ Ν. – ΠΑΠΑΔΑΣΚΑΛΟΠΟΥΛΟΣ ΑΘ. – ΠΛΑΣΚΟΒΙΤΗΣ ΗΛ. Οικονομικός Ταχυδρόμος 2000, Αθήνα σελ.16.

3. Ανταγωνιστικότητα

Βιομηχανία και υπηρεσίες, έρευνα και τεχνολογία, τουρισμός και πολιτιστικά θέματα, γεωργία, αλιεία.

4. Ανθρώπινο δυναμικό

Εκπαίδευση και αρχική κατάρτιση, συνεχής κατάρτιση και προώθηση της απασχόλησης, καταπολέμηση του αποκλεισμού από την αγορά εργασίας, εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης.¹⁸² Πληθώρα κοινοτικών προγραμμάτων σε τομείς όπως η έρευνα, η τεχνολογία, το περιβάλλον, τα εκπαιδευτικά θέματα προωθούν την ιδέα μιας ενωμένης και ισχυρής Ευρώπης καθώς πραγματοποιούνται δράσεις που συμβάλλουν στη συνεργασία και στη γνωριμία με ομολόγους από άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πολυάριθμες ειδικές δράσεις ενισχύουν τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις αφού συμμετέχουν σε πολλά τομεακά όσο και περιφερειακά προγράμματα. Οι παρεμβάσεις για την παιδεία και την απασχόληση ενισχύονται σημαντικά, ο τουρισμός και ο πολιτισμός εντάσσονται σε ένα αυτοτελές επιχειρησιακό πρόγραμμα, αναβαθμίζεται ο εκσυγχρονισμός των υφιστάμενων ξενοδοχειακών μονάδων, προωθούνται ειδικές κατηγορίες επενδύσεων (μαρίνες, γκολφ, κτλ.). Οι κοινοτικοί κανονισμοί οδήγησαν σε πιο ριζικές καινοτομίες στο σύστημα διοίκησης των προγραμμάτων. Δημιουργήθηκε ένα ανεξάρτητο σύστημα ελέγχου της ποιότητας των δημοσίων έργων και αναμορφώθηκαν τα επενδυτικά κίνητρα με αυστηρότερες ελεγκτικές διαδικασίες. Η μονάδα οργανωτικής διαχείρισης (Μ.Ο.Δ.) είναι μια ειδική μονάδα οργάνωσης που λειτουργεί χάριν του δημόσιου συμφέροντος και τελεί υπό τις οδηγίες και τον έλεγχο του ΥΠΕΘΟ. Σκοπός της είναι να καλύψει τις ανάγκες σε εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό και σε μεταφορά τεχνογνωσίας για τη βελτίωση της διοικητικής δομής στην εφαρμογή προγραμμάτων που συγχρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση.¹⁸³

Εκτός από τη χρηματοδότηση των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης την περίοδο 1993 – 1998 η Ευρωπαϊκή Ένωση συμπληρώνει τη δράση της με τις λεγόμενες κοινοτικές πρωτοβουλίες, για να ευνοήσει την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών στις περιφέρειες, να βοηθήσει επιχειρήσεις που λειτουργούν σε αναπτυξιακά καθυστερημένες περιοχές ή με βιομηχανική παρακμή. Ενώ, λοιπόν τα Κ.Π.Σ. βασίζονται σε εθνικά σχέδια περιφερειακής ανάπτυξης, οι κοινοτικές πρωτοβουλίες

¹⁸² ΓΚΕΙΒΕΛΗΣ Γ. (επιμ.) «Οι περιφέρειες της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Βόρειο Αιγαίο, Νότιο Αιγαίο, Κρήτη». Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αντιπροσωπεία στην Ελλάδα, 1995, Αθήνα. Σελ. 12,13

¹⁸³ ΚΑΣΤΑΝΗ Κ. – ΣΚΑΡΑΜΑΓΚΑ Β. σελ.187 – 188.

είναι διεθνικά προγράμματα που έχουν κοινούς στόχους για όλες τις επιλέξιμες περιοχές και επιδιώκουν να προσφέρουν λύσεις σε προβλήματα που έχουν ιδιαίτερες κοινοτικές επιπτώσεις.¹⁸⁴ Οι εθνικές περιφερειακές και τοπικές αρχές συμμετέχουν έντονα στην εκπόνηση των κοινοτικών πρωτοβουλιών. Οι κοινοτικές πολιτικές για την περίοδο 1994 – 1999 είναι οι παρακάτω:

- I. Πολιτική διασυνοριακής συνεργασίας (INTERREG)
- II. Πολιτική αγροτικής ανάπτυξης (LEADER II)
- III. Πολιτική ενίσχυσης της απασχόλησης (ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ)
- IV. Πολιτική προώθησης της βιομηχανικής αλλαγής (ADAPT, MME...)
- V. Αστική πολιτική (URBAN)
- VI. Πολιτική ενίσχυσης της αλιείας (PESCA)¹⁸⁵

Οι παραπάνω κοινοτικές πρωτοβουλίες είχαν ως στόχο να προετοιμάσουν τις παραμεθόριες περιφέρειες ενόψει της κατάρτησης των συνόρων της Ευρώπης, να δημιουργήσουν συνδετικούς κρίκους, να υποστηρίξουν καινοτομίες για την αγροτική ανάπτυξη, να ενθαρρύνουν κάθε πτυχή της πρωτοβουλίας για την απασχόληση, να αυξήσουν τις θέσεις εργασίας για νέους, να βοηθήσουν τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις είτε τις επιχειρήσεις παροχής υπηρεσιών να προσαρμοστούν στην ενιαία αγορά καθώς επίσης να αναζητήσουν λύσεις στα αστικά προβλήματα και να αντιμετωπίσουν την κρίση στον αλιευτικό τομέα.

Ιδιαίτερη σημασία έχουν οι μεγάλες προοπτικές ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των πολιτικών της στις αρχές του επόμενου αιώνα (21^{ος} αιώνας). Ήδη από τις 16 Ιουλίου 1997 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υιοθέτησε το κείμενο «Πρόγραμμα Δράσης 2000 (Agenda 2000) για μια ισχυρότερη και μεγαλύτερη Ευρώπη». Στο κείμενο αυτό περιγράφονται μέσα σε ένα πλαίσιο οι κατευθυντήριες γραμμές για την αύξηση της αποτελεσματικότητας της πολιτικής της Συνοχής. Τρεις στόχοι προτείνονται:

- **Στόχος 1**, για τη στήριξη των λιγότερο ανεπτυγμένων περιοχών στις οποίες και θα διατεθούν τα 2/3 περίπου των κονδυλίων.
- **Στόχος 2**, για την αντιμετώπιση των προβλημάτων των περιοχών με σημαντικές ανάγκες οικονομικής και κοινωνικής αναδιάρθρωσης (βιομηχανικές, αστικές και αγροτικές περιοχές).

¹⁸⁴ ΜΟΥΣΗΣ Σ. ΝΙΚΟΣ Ευρωπαϊκή Ένωση (Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική) Εκδόσεις Παπαζήση 1996, Αθήνα. Σελ.185.

¹⁸⁵ ΚΑΣΤΑΝΗ Κ. – ΣΚΑΡΑΜΑΓΚΑ Β., σελ.160

- **Στόχος 3**, για την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού.¹⁸⁶

Με το πρόγραμμα αυτό η Ευρωπαϊκή Επιτροπή περιγράφει τους άξονες αντιμετώπισης τεσσάρων βασικών θεμάτων της Ένωσης στα επόμενα χρόνια: τη μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων, την αναθεώρηση της γεωργικής πολιτικής, τη διεύρυνση προς τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (ΚΑΕ) και το πλαίσιο χρηματοδότησης της Ένωσης μετά το 1999.

Έμφαση θα δοθεί στα μεγάλα έργα και στα ολοκληρωμένα προγράμματα. Συγκεκριμένα, η χρηματοοικονομική προσπάθεια που προτείνει η Επιτροπή φθάνει τα 230 δις ECU για την περίοδο 2000 – 2006 για τα παρόντα κράτη μέλη και 45 δις ECU για τα νέα κράτη – μέλη, εκ των οποίων 7 δις ECU υπό μορφή προενταξιακής ενίσχυσης. Η επιτροπή φιλοδοξεί να απλουστεύσει κι άλλο τη διαχείριση των διαρθρωτικών ταμείων και να περιορίσει τον αριθμό των στόχων τους.¹⁸⁷ Για την περίοδο 2000 – 2006 τα μέσα για την εφαρμογή της αναπτυξιακής στρατηγικής δεν έχουν ακόμα προσδιοριστεί πλήρως. Προέχει η δέσμευση σημαντικότερων πόρων για τη λειτουργική ολοκλήρωση των μεγάλων έργων της περιόδου 1994 – 1999. Βέβαια, από το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας (ΥΠΕΘΟ) έχει υποβληθεί Σχέδιο Ανάπτυξης που προωθεί τα μεγάλα έργα εθνικής εμβέλειας. Προωθούνται, επίσης, συμπληρωματικά έργα για την επέκταση, διασύνδεση και παραγωγική αξιοποίηση των μεγάλων έργων, ενώ και τα ιδιωτικά κεφάλαια συγχρηματοδοτούν νέες κατηγορίες έργων. Γενικότερα, προτείνεται η ενίσχυση της συνεργασίας με τον ιδιωτικό τομέα κατά τον αναπτυξιακό σχεδιασμό και την υλοποίηση των δράσεων. Οι πολιτικές για την απασχόληση σχετίζονται πιο πολύ με την κατάρτιση και τα κίνητρα πρόσληψης, με νέες συμβουλευτικές υπηρεσίες, αύξηση της ευελιξίας των αγορών εργασίας, κοινωνική απασχόληση ανέργων κτλ. Από ότι αντιλαμβανόμαστε νέες τάσεις διαμορφώνονται στην περιφερειακή πολιτική, οι οποίες θα επηρεάσουν το σχεδιασμό της περιφερειακής ανάπτυξης στη χώρα μας.

Ως νέα στοιχεία του Σχεδίου Ανάπτυξης 2000 – 2006 μπορούν να εντοπισθούν:

- Η προσπάθεια ενίσχυσης της εξωστρέφειας της οικονομίας των περιφερειών.

¹⁸⁶ «Από το Maastricht στο Amsterdam. Αποτίμηση της διακυβερνητικής διάσκεψης και ανάλυση της Νέας Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Κείμενο: Μάριος Καμχής. Σελ. 223 – 224.

¹⁸⁷ ΜΟΥΣΗΣ Σ. ΝΙΚΟΣ «Ευρωπαϊκή Ένωση. Δίκαιο – Οικονομία – Πολιτική». Εκδόσεις Παπαζήση, 1996, Αθήνα. Σελ. 173.

- Η εξειδίκευση του αναπτυξιακού ρόλου των αστικών κέντρων σε περιφερειακό, εθνικό και διακρατικό επίπεδο, μέσω της ενίσχυσης των στρατηγικών υποδομών τους και της ανάδειξης των προωθητικών δραστηριοτήτων κάθε αστικού κέντρου.
- Ο σχεδιασμός ένταξης των δυναμικών αστικών κέντρων στα διευρωπαϊκά δίκτυα και δημιουργίας αξόνων ανάπτυξης εθνικής και υπερεθνικής σημασίας.
- Η αξιοποίηση της Έρευνας και Τεχνολογικής Ανάπτυξης, της Προσαρμοσμένης Τεχνολογίας και της Πολιτικής για την Καινοτομία στην αναπτυξιακή διαδικασία.
- Η ολοκλήρωση των δραστηριοτήτων, πρώτον, με την προσπάθεια διασύνδεσης των ενισχυμένων κλάδων με συμπληρωματικές δραστηριότητες και, δεύτερον, με την καλύτερη δυνατή ένταξη των δραστηριοτήτων στο φυσικό και στο αστικό περιβάλλον.
- Η προώθηση της ενδογενούς ανάπτυξης, στηριγμένης σε τοπικούς φυσικούς, επιχειρηματικούς, ανθρώπινους και πολιτιστικούς πόρους, με έμφαση στη ορεινές και στις νησιωτικές περιοχές.
- Η ενίσχυση της προσπάθειας μείωσης των διαπεριφερειακών ανισοτήτων στις ευκαιρίες για ανάπτυξη, επιχειρηματική δραστηριότητα, επενδύσεις, απασχόληση, επαγγελματική σταδιοδρομία, περίθαλψη, εκπαίδευση.¹⁸⁸

Επιπλέον, η Επιτροπή των Περιφερειών διοργάνωσε στις 4 Ιουλίου 2000 την ακρόαση των ευρωπαϊκών ενώσεων των τοπικών και περιφερειακών οργανώσεων, γεγονός που έδωσε τη δυνατότητα να υποβληθούν αρκετές τροπολογίες όσον αφορά στην εκπόνηση του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο έγγραφό της θεωρεί ότι ο Χάρτης είναι ένα ισορροπημένο κείμενο «το οποίο προτείνει φιλόδοξες καινοτομίες», εφόσον ανάμεσα σε άλλα προτείνει ότι «η Ένωση τοποθετεί τον άνθρωπο στην καρδιά της δράσης της, συμβάλλει στη διαφύλαξη και την ανάπτυξη αυτών των κοινών αξιών, καθώς και την εθνική ταυτότητα των κρατών – μελών της και την οργάνωση της δημόσιας εξουσίας τους σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο».¹⁸⁹

¹⁸⁸ ΚΟΝΣΟΛΑΣ Ν. – ΠΑΠΑΔΑΣΚΑΛΟΠΟΥΛΟΣ ΑΘ. – ΠΛΑΣΚΟΒΙΤΗΣ ΗΛ. Οικονομικός Ταχυδρόμος 2000, Αθήνα. Σελ. 16 – 17.

¹⁸⁹ ΤΣΙΝΙΣΙΖΕΛΗΣ Μ. «Quo Vadis Europa». Ακαδημαϊκές εκδόσεις, 2001, Αθήνα. Σελ. 400.

III. Απολογισμός και Προοπτικές σε σχέση με την ελληνική πραγματικότητα

Μετά, λοιπόν, από την εξελικτική πορεία της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής στη χώρα μας είναι απαραίτητη μια σχετική αξιολόγηση και ένας απολογισμός για τη σημασία της στις προσπάθειες της Ελλάδας για οικονομική ανάπτυξη και εξυγίανση προβλημάτων που σχετίζονται με την τοπική αυτοδιοίκηση. Η περιφερειακή πολιτική στη χώρα μας σχετίζεται με τις ανάγκες της σε εθνικό επίπεδο. Με το πέρασμα των χρόνων, η περιφερειακή πολιτική αλλάζει ταυτότητα, στόχους, κατευθύνσεις και χαράζει μια πολυδιάστατη πορεία που άπτεται του ευρωπαϊκού χώρου. Οι εξελίξεις στο διεθνές εμπόριο, οι μεταβολές στην αγορά εργασίας, προβλήματα που συνδέονται με την προστασία του περιβάλλοντος, η κινητικότητα του πληθυσμού και οι επιπτώσεις της (εισροή οικονομικών μεταναστών) θέτουν τις προϋποθέσεις για να διαμορφωθεί η περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τέτοια που να επιτρέπει την εξομάλυνση των διαφορών μεταξύ των κρατών – μελών, την μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων και την πιο οργανωμένη ανάπτυξη των περιφερειών. Ένας από τους πρωταρχικούς στόχους της Ευρωπαϊκής Κοινότητας / Ένωσης ήταν η σύγκλιση της οικονομίας των τεσσάρων φτωχότερων κρατών – μελών, δηλαδή της Ελλάδας, Πορτογαλίας, Ισπανίας και Ιρλανδίας, με εκείνη των πιο ανεπτυγμένων. Μια πρώτη ανάλυση των πληθυσμιακών και οικονομικών χαρακτηριστικών των περιφερειών μας παρουσιάζει μια αντίρροπη εξέλιξη ή αντιστοιχία. Μέσα στην εικοσαετία 1971 – 1991 ο συνολικός πληθυσμός της χώρας παρουσίασε αύξηση του πληθυσμού σε όλες τις περιφέρειες εκτός από το Βόρειο Αιγαίο. Έντονη εσωτερική μετανάστευση παρατηρήθηκε στα δύο μεγάλα αστικά κέντρα, Αθήνα και Θεσσαλονίκη. Επιπρόσθετα, διαπιστώνεται ότι διαπεριφερειακές ανισότητες που αφορούν τη διάρθρωση της απασχόλησης, όπως επίσης και του ΑΕΠ θέτουν σε στασιμότητα τις οικονομικές δραστηριότητες.

Οι αναπτυξιακοί ρυθμοί των περιφερειών κατά τη δεκαετία 1980 είναι χαμηλότεροι από εκείνους της δεκαετίας του 1970. Οι ανισότητες που εξακολουθούν να υπάρχουν στην παραγωγικότητα της εργασίας παρουσιάζουν τάσεις άμβλυνσης μέχρι το 1981 και στασιμότητα μετέπειτα. Από ότι καταλαβαίνουμε οι εσωτερικές οικονομικές πολιτικές εξελίξεις της ελληνικής επικράτειας είναι εκείνες που ευθύνονται για το γεγονός ότι η Ελλάδα δεν θα επωφεληθεί στο μέγιστο από τις ενισχύσεις της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ιδιαίτερα αναφερόμαστε στην περίοδο 1989 - 1993). Κατά τη δεκαετία 1985–1995, βέβαια, οι περισσότερες περιοχές στην

Ελλάδα βελτίωσαν την σχετική τους κατάσταση και πέτυχαν υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης.

Η κοινοτική προσπάθεια για την ανάπτυξη των λιγότερο ανεπτυγμένων περιοχών δεν μπορεί να υποκαταστήσει την προσπάθεια του κάθε έθνους και την αλλαγή νοοτροπίας του κάθε κράτους. Οι πολιτικές που θα ασκήσει η χώρα μας κυρίως όσον αφορά την απασχόληση θα μειώσουν τους συντελεστές του πληθωρισμού και θα συμβάλλουν στην άνοδο ενός πρωταρχικού παράγοντα της οικονομικής δραστηριότητας – δυνατότητας των πολιτών της. Η ελληνική περιφερειακή πολιτική συνδέεται με την περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης αφού οποιεσδήποτε εξελίξεις την επηρεάζουν άμεσα. Τα αναπτυξιακά προγράμματα και έργα στην Ελλάδα υλοποιούνται από τις χρηματοδοτήσεις των διαρθρωτικών ταμείων. Η ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας στηρίζεται στα εκάστοτε κοινοτικά πλαίσια στήριξης. Ένας προβληματισμός που προκύπτει είναι μέχρι ποιο βαθμό μπορούν να φτάσουν οι «βασικοί προσανατολισμοί» της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μπορεί η Ελλάδα να ευνοείται από την προώθηση προγραμμάτων που αναβαθμίζουν την οικονομία της, επιπρόσθετα όμως προβλήματα δημιουργούνται (εθνική ταυτότητα – ιδιαιτερότητες, αποκεντρωμένο σύστημα διοίκησης...). Η Ελλάδα, λοιπόν, θα πρέπει να επιδιώξει την ενίσχυση κοινωνικών και περιφερειακών υποδομών, τη συγκρότηση νέων παραγωγικών διαδικασιών (τεχνολογίες αιχμής, βιομηχανικός τομέας, οικονομία), την άμεση απορρόφηση και αξιοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων και γενικότερα την άσκηση μιας ουσιαστικής περιφερειακής πολιτικής που να δημιουργεί ισότιμες ευκαιρίες σε όλες τις περιφέρειες της χώρας μας. Ήδη η χώρα μας έχει αντιληφθεί τα αίτια που προκάλεσαν την αποτυχία της ισχύουσας περιφερειακής πολιτικής: συγκεντρωτισμός στη διοίκηση, έλλειψη προγραμματισμού και συντονισμού μεταξύ των αναπτυξιακών φορέων και τέλος πλήρη γνώση και αντιμετώπιση των περιφερειακών προβλημάτων. Ιδιαίτερη σημασία αποκτά η επισήμανση ότι περιφερειακή αναπτυξιακή πολιτική θα πρέπει να συνδυάζεται με ένα αποκεντρωμένο σύστημα διοίκησης, προσαρμοσμένο στις ανάγκες περιφερειακού και νομαρχιακού επιπέδου κατάρτισης ολοκληρωμένων αναπτυξιακών προγραμμάτων σχετικών με την κάθε περιφέρεια.

Συνοψίζοντας, μπορούμε να πούμε ότι η Ελλάδα πρέπει να επιτύχει την προσέγγιση του μέσου επιπέδου κοινοτικής ανάπτυξης και να αξιοποιήσει το περιφερειακό σύστημα όπου ανήκει, ώστε να εξασφαλίσει τη συμμετοχή της στην οικονομική και νομισματική ένωση, την άρση των παραγόντων που εμποδίζουν την

ανταγωνιστικότητα και να προωθήσει επιχειρησιακά προγράμματα που θα υλοποιήσουν τον αναπτυξιακό σχεδιασμό. Άλλωστε, η Επιτροπή των Περιφερειών είναι ένα όργανο που προασπίζει τα συμφέροντα των περιφερειών τόσο στο οικονομικό όσο και στο πολιτικό επίπεδο. Σε μια διευρυμένη Ευρωπαϊκή Ένωση η σύγκλιση των ανισοτήτων και η αντιμετώπιση των περισσότερο προβλημάτων οφείλει να έχει ισχυρότερες περιφερειακές και τοπικές αρχές. Η περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης επιφυλάσσει μια νέα εποχή, όπου η Ελλάδα θα πρέπει να κερδίσει την μάχη της ανταγωνιστικότητας για να μπορέσει να στηρίξει την παρουσία της μέσα στην Ευρώπη. Στις αρχές του 21^{ου} αιώνα η Ευρωπαϊκή Ένωση θα είναι μεγαλύτερη και ισχυρότερη, που σημαίνει ότι αναμένεται να συνοδευτεί από την άνοδο του επιπέδου ανάπτυξης των περιφερειών και την μείωση των διαπεριφερειακών ανισοτήτων. Ευελπιστούμε ότι το περιφερειακό πρόβλημα θα αξιολογείται κάθε φορά διαφορετικά και θα προωθείται η αειφόρος ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ Ε.Ε.

I. Ιστορική Αναφορά

Αντικείμενο της κοινωνικής πολιτικής είναι η αντιμετώπιση των κοινωνικών προβλημάτων μιας χώρας, όπως λ.χ. της διανομής του εισοδήματος και του πλούτου, της φτώχειας, της ισότητας, της ανεργίας, των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας κ.α. Τα προβλήματα αυτά, που αντιμετωπίζουν σε διάφορο βαθμό όλες οι κοινωνίες, είναι εντονότερα σε μια οικονομική ένωση, ιδιαίτερα μάλιστα όταν στην ένωση αυτή μετέχουν χώρες με διαφορετικό επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης. Η δημιουργία της ένωσης μάλιστα ενδέχεται να εντείνει τα κοινωνικά αυτά προβλήματα και να καταστήσει περισσότερο επιτακτική τη λήψη μέτρων σε εθνικό ή και σε κοινοτικό επίπεδο. Έτσι, λ.χ. η απελευθέρωση της κίνησης των αγαθών, των υπηρεσιών και των παραγωγικών συντελεστών μπορεί να οδηγήσει σε ανάπτυξη ορισμένων κλάδων, σε βάρος άλλων κλάδων, με αποτέλεσμα την ανεργία ή την επιβράδυνση της αύξησης των εισοδημάτων στους φθίνοντες κλάδους, εξαιτίας της έλλειψης πλήρους κινητικότητας των συντελεστών παραγωγής ανάμεσα στους διάφορους παραγωγικούς κλάδους. Χρειάζεται επομένως και στον κοινωνικό τομέα κάποια παρέμβαση δημόσιων φορέων, είτε με τη μορφή ενιαίας κοινοτικής πολιτικής είτε απλώς μέσω του συντονισμού των εθνικών κοινωνικών πολιτικών.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν μπορούσε να μείνει αδιάφορη στα κοινωνικά προβλήματα των ευρωπαίων πολιτών. Γι' αυτό τόσο οι αρχικές συνθήκες όσο και οι μετέπειτα πράξεις των οργάνων της Ένωσης ασχολήθηκαν και με τα κοινωνικά προβλήματα της Ένωσης. Παρακάτω, θα εξετάσουμε συνοπτικά την ανάπτυξη της πολιτικής της Ένωσης στον κοινωνικό τομέα από της υπογραφής των Συνθηκών μέχρι σήμερα.¹⁹⁰

A. Οι διατάξεις που αφορούν στην Κοινωνική Πολιτική

Οι ιδρυτικές Συνθήκες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων δεν αγνόησαν την κοινωνική πλευρά της Ευρωπαϊκής ενοποίησης, παρόλο που οι διατάξεις τους δεν θα

¹⁹⁰ Γεωργακόπουλος Θ. «Ευρωπαϊκή Ένωση, Θεσμοί και Πολιτικές», εκδόσεις Σταμούλη Α., Αθήνα – Πειραιάς 1995, σελ.233.

μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως πολύ φιλόδοξες. Η Συνθήκη της ΕΚΑΧ, στα άρθρα 68 και 69, περιλαμβάνει διατάξεις για τους μισθούς και την κινητικότητα του εργατικού δυναμικού στις βιομηχανίες άνθρακα και χάλυβα. Η Συνθήκη της ΕΚΑΕ, στο άρθρο 30 και επόμενα, περιλαμβάνει επίσης διατάξεις για την υγεία και την ασφάλεια του πληθυσμού γενικά και των εργαζομένων στη βιομηχανία ατομικής ενέργειας ειδικότερα. Τέλος, η Συνθήκη της ΕΟΚ περιλαμβάνει μια σειρά από διατάξεις που αφορούν σε κοινωνικά ζητήματα και θέτει τις βάσεις για μια κοινοτική κοινωνική πολιτική. Στο προοίμιο της Συνθήκης αυτής, λ.χ. αναφέρεται, μεταξύ των άλλων, ως κύριος σκοπός της δημιουργίας της ΕΟΚ η «σταθερή βελτίωση των όρων διαβίωσης και απασχολήσεως» στην Κοινότητα. Το ίδιο επιβεβαιώνεται στο άρθρο 1, το οποίο θέτει ως αποστολή της Κοινότητας, μεταξύ των άλλων, και την «επιταχυνόμενη ανύψωση του βιοτικού επιπέδου». Λεπτομερείς διατάξεις που αναφέρονται σε κοινωνικά θέματα εξάλλου, υπάρχουν σε δύο σειρές άρθρων. Η μια περιλαμβάνει τα άρθρα 48-58, που αναφέρονται στην ελευθερία κίνησης των εργαζομένων, στην κοινωνική ασφάλιση των μεταναστών και στην ελευθερία εγκατάστασης των απασχολουμένων μέσα στην Κοινότητα. Οι διατάξεις αυτές, που αποσκοπούν στην διασφάλιση των συνθηκών ελεύθερης κυκλοφορίας στην Κοινότητα, έχουν ασφαλώς κοινωνικό χαρακτήρα, γιατί η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων θα συμβάλει στη βελτίωση των αποδοχών και των συνθηκών εργασίας τους. Η δεύτερη αφορά στα άρθρα 117-128, τα οποία αναφέρονται ειδικά στην κοινωνική πολιτική της ΕΟΚ. Εξάλλου, κοινωνική διάσταση έχει και το άρθρο 104 της Συνθήκης, το οποίο ορίζει ότι η διατήρηση υψηλού επιπέδου απασχόλησης είναι ένας από τους βασικούς στόχους της Κοινότητας. Θα αναλύσουμε εδώ συνοπτικά τις διατάξεις των άρθρων 117-128 που αναφέρονται ειδικά στην κοινωνική πολιτική.

Με το άρθρο 117, τα κράτη-μέλη αναγνωρίζουν την ανάγκη να προάγουν τους όρους διαβίωσης και εργασίας του εργατικού δυναμικού, κάτι που αναμένουν να προκύψει τόσο από τη λειτουργία της ίδιας της κοινής αγοράς όσο και από τις ειδικές διαδικασίες που προβλέπει η Συνθήκη για την προώθηση των στόχων της κοινωνικής πολιτικής. Το άρθρο 118 επιφορτίζει την Επιτροπή με το καθήκον να προωθήσει τη στενή συνεργασία μεταξύ των κρατών-μελών για την προώθηση μιας σειράς κοινωνικών στόχων (απασχόληση, εργατικό δίκαιο και όροι εργασίας, επαγγελματική εκπαίδευση και επιμόρφωση, κοινωνική ασφάλιση, προστασία εργαζομένων, κ.α.). Το άρθρο 119 υποχρεώνει τα κράτη-μέλη να εισάγουν ισότητα αμοιβών για όμοια εργασία, μεταξύ ανδρών και γυναικών, ενώ το άρθρο 120 συνιστά στα κράτη-μέλη να

καταβάλουν κάθε δυνατή προσπάθεια για τη διατήρηση της ισοτιμίας των διατάξεων περί αδειών με αποδοχές.

Ιδιαίτερη σημασία για την προώθηση κοινωνικών στόχων έχουν τα άρθρα 123-128, που αναφέρονται στο Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο. Σκοπός του ταμείου αυτού, όπως ορίζεται στο άρθρο 123, είναι η προώθηση, μέσα στην Ένωση, των δυνατοτήτων απασχόλησης και της γεωγραφικής και επαγγελματικής κινητικότητας των εργαζομένων, ώστε να επιτυγχάνεται η ανύψωση του βιοτικού τους επιπέδου. Για το σκοπό αυτό, το ταμείο, σύμφωνα με το άρθρο 124, συγχρηματοδοτεί δαπάνες σε ποσοστό μέχρι 50% των κρατών-μελών που αφορούν:

1. Την επαναπασχόληση ανέργων με την επαγγελματική επανεκπαίδευσή τους και την αποζημίωση επανεγκατάστασής τους, και
2. Τη χορήγηση ενισχύσεων στους εργαζομένους των οποίων η απασχόληση έχει μειωθεί ή ανασταλεί προσωρινά, εξαιτίας μεταστροφής της επιχείρησής σε άλλη παραγωγή, ώστε να μπορέσουν να διατηρήσουν το ίδιο επίπεδο αμοιβής μέχρι της πλήρους επαναπασχόλησής τους.¹⁹¹

Β. Οι εξελίξεις στον τομέα κοινωνικής ασφάλισης κατά τη μεταβατική περίοδο.

Οι πιο πάνω διατάξεις κοινωνικής πολιτικής υλοποιήθηκαν με μια σειρά από κανονισμούς στη μεταβατική περίοδο. Η αρχή της ελεύθερης διακίνησης των εργαζομένων μέσα στην Κοινότητα εφαρμόστηκε σταδιακά και μέχρι το τέλος της δεκαετίας του '60 όλοι οι εργαζόμενοι στην Κοινότητα είχαν τουλάχιστο θεωρητικά την δυνατότητα να υποβάλλουν αίτηση για μια θέση για την οποία είχαν τα προσόντα οπουδήποτε μέσα στην Κοινότητα και να διαμένουν με την οικογένειά τους στον τόπο εργασίας τους τόσο κατά τον χρόνο της εργασίας τους όσο και μετά τη συνταξιοδότησή τους. Εξάλλου, οι μεταναστεύοντες εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης είχαν τα ίδια δικαιώματα και τις υποχρεώσεις με τους υπηκόους ενός κράτους-μέλους αναφορικά με τους όρους και τις συνθήκες απασχόλησης. Την κινητικότητα των εργαζομένων διευκόλυνε η λήψη ορισμένων μέτρων στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης. Έτσι, όλοι οι μεταναστεύοντες εντός της Κοινότητας είχαν τα ίδια δικαιώματα στην κοινωνική ασφάλιση με τους υπηκόους κάθε κράτους-μέλους.

¹⁹¹ Γεωργακόπουλος Θ. «Ευρωπαϊκή Ένωση, Θεσμοί και Πολιτικές», εκδόσεις Σταμούλη Α., Αθήνα – Πειραιάς 1995, σελ.234 - 235.

Επιπλέον, δόθηκε η δυνατότητα στους μεταναστεύοντες να μεταφέρουν τα ασφαλιστικά τους δικαιώματα από τη μια χώρα στην άλλη και να λαμβάνουν οφέλη με βάση το συνολικό χρόνο απασχόλησή τους σε οποιαδήποτε χώρα-μέλος.

Εξάλλου, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο άρχισε να λειτουργεί από το 1960. Βασική του αποστολή στη μεταβατική περίοδο ήταν η μερική χρηματοδότηση (μέχρι 50%) της επαγγελματικής εκπαίδευσης και μετεκπαίδευσης με βάση προγράμματα που υποβάλλονταν από τα κράτη-μέλη. Τέλος, έγινε κάποια πρόοδος σχετικά με τις συνθήκες εργασίας. Μεγαλύτερη πρόοδος έγινε στους τομείς του σιδήρου και χάλυβα που καλύπτονταν από την ΕΚΑΧ, όπου η Επιτροπή (Υψηλή Αρχή) διαμόρφωσε γρήγορα μια σειρά από ελάχιστα μέτρα ασφαλείας τα οποία έπρεπε να υιοθετήσουν οι κοινοτικές βιομηχανίες στους τομείς αυτούς και θεσμοθέτησε δύο μόνιμες Επιτροπές (μια στον τομέα της ασφάλειας και μια στον τομέα της υγείας). Επιπλέον, καθόρισε ελάχιστα όρια επιτρεπόμενων επιπέδων ρύπανσης και περιοδικής παρακολούθησης των επιπέδων ραδιενέργειας. Μικρότερη πρόοδος έγινε στους τομείς της γεωργίας και των μεταφορών μέσω κοινών επιτροπών εργοδοτών και εργαζομένων οι οποίες κατέληξαν σε διάφορες συμφωνίες, όπως λ.χ. ανώτατο ωράριο απασχόλησης στο γεωργικό τομέα, ή ελάχιστα όρια ηλικίας για απασχόληση στις μεταφορές κ.α.

Μέχρι το τέλος της μεταβατικής περιόδου όλες σχεδόν οι διατάξεις των ιδρυτικών συνθηκών που αναφέρονταν σε θέματα κοινωνικής πολιτικής είχαν υλοποιηθεί. Παρ' όλα αυτά η κοινωνική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης ήταν σχετικά περιορισμένη. Οι πόροι στη διάθεση του κοινωνικού ταμείου ήταν πολύ περιορισμένοι, ενώ ορισμένες θεσμικές διατάξεις δεν του επέτρεπαν να ασκήσει ένα ουσιαστικό ρόλο στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής. Τέλος, η κινητικότητα του συντελεστή εργασία περιοριζόταν δραστικά από διάφορους φραγμούς, λ.χ. γλώσσα, κ.ά., και καμιά σοβαρή προσπάθεια για συνεργασία μεταξύ των κρατών-μελών στον κοινωνικό τομέα δεν είχε αναληφθεί, ενώ δεν είχε πραγματοποιηθεί η προβλεπόμενη εξίσωση των αμοιβών των ανδρών και γυναικών, για ίδια εργασία.

Γ. Οι εξελίξεις στη δεκαετία του '70 και το πρόγραμμα κοινωνικής δράσης της Κοινότητας.

Από τις αρχές της δεκαετίας του '70, η κοινωνική πλευρά της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης άρχισε να αποκτά ολοένα και μεγαλύτερη σημασία. Άρχισε να γίνεται σταδιακά αντιληπτό ότι η πρόοδος της ολοκλήρωσης στην Ευρώπη απαιτούσε τη

λήψη δραστικότερων μέτρων στον κοινωνικό τομέα, όπου τα προβλήματα, ιδιαίτερα σε ορισμένες περιοχές της Ένωσης (λ.χ. Νοτιοδυτική Γαλλία, Νότια Ιταλία κ.ά.), καθώς επίσης και για ορισμένες κατηγορίες πολιτών (γυναίκες, νέοι, ηλικιωμένοι, άτομα με ειδικές ανάγκες κ.α.) άρχισαν να προσλαμβάνουν σημαντικές διαστάσεις. Ανταποκρινόμενο σ' αυτήν την τάση, το Συμβούλιο Κορυφής του Παρισιού το 1972 εξέδωσε μια ανακοίνωση στην οποία δήλωνε ότι αποδίδει την ίδια σημασία στην λήψη μέτρων στον κοινωνικό τομέα με αυτήν που αποδίδει στη δημιουργία της οικονομικής και νομισματικής ένωσης και ζήτησε από την Επιτροπή να καταρτίσει ένα πρόγραμμα δράσης με συγκεκριμένα μέτρα και πόρους για τη χρηματοδότησή του στο πλαίσιο του κοινωνικού ταμείου μέχρι τις αρχές του 1974. Τις σχετικές προτάσεις της Επιτροπής υιοθέτησε το Συμβούλιο τον Ιανουάριο του 1974, με τη μορφή μιας διακήρυξης, η οποία δεν ήταν δεσμευτική για τα κράτη-μέλη. Σύμφωνα με αυτή τη διακήρυξη τα κράτη-μέλη ανέλαβαν την υποχρέωση να πάρουν μια σειρά από σαράντα περίπου μέτρα στη διάρκεια μιας περιόδου τριών ετών για τη διασφάλιση τριών βασικών στόχων:

α) προώθηση πλήρους και καλύτερης απασχόλησης,

β) βελτίωση και προς τα πάνω εναρμόνιση των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας

γ) προαγωγή του κοινωνικού διαλόγου με την ενίσχυση της συμμετοχής των επιχειρήσεων και των εργαζομένων στις οικονομικές και κοινωνικές αποφάσεις της Ένωσης και των εργαζομένων στη διαχείριση των επιχειρήσεων.

Θα εξετάσουμε συνοπτικά τα συγκεκριμένα μέτρα που προβλέφθηκαν για την προώθηση καθενός από τους στόχους αυτούς:

α) Προώθηση πλήρους και καλύτερης απασχόλησης. Η μείωση της ανεργίας και η προώθηση πλήρους απασχόλησης ήταν ένας από τους βασικούς στόχους του κοινωνικού προγράμματος της Ένωσης, καθόσον η ανεργία είχε αρχίσει να αυξάνεται γρήγορα μετά την πρώτη πετρελαιοκή κρίση και να παίρνει ανησυχητικές διαστάσεις.

Η προώθηση του στόχου αυτού επιχειρήθηκε με τρία βασικά μέτρα:

1. την ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου,
2. την προαγωγή της επαγγελματικής εκπαίδευσης και μετεκπαίδευσης και
3. τον συντονισμό των εθνικών πολιτικών απασχόλησης.

Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο αναθεωρήθηκε από το 1972, με συνέπεια οι σχετικά περιορισμένοι πόροι του να κατευθύνονται σε δύο κυρίως τομείς: τη θεραπεία ανισορροπιών στην αγορά εργασίας που οφείλονταν στην εφαρμογή των

κοινοτικών πολιτικών και τη μείωση της διαρθρωτικής ανεργίας στις φθίνουσες περιοχές της Ένωσης. Το νέο θεσμικό πλαίσιο επέτρεπε στο Ταμείο να είναι περισσότερο ευέλικτο, αποτελεσματικότερο και να χρηματοδοτεί όχι μόνο δημόσιους αλλά και ιδιωτικούς φορείς. Ταυτόχρονα, οι πόροι του Ταμείου αυξήθηκαν σημαντικά, ώστε να του επιτρέπουν να φέρει καλύτερα σε πέρας την αποστολή του.

Για την προαγωγή της επαγγελματικής εκπαίδευσης και μετεκπαίδευσης, το πρόγραμμα κοινωνικής δράσης προέβλεπε την εφαρμογή μιας κοινής πολιτικής επαγγελματικής εκπαίδευσης. Στο πλαίσιο αυτό, το 1977 δημιουργήθηκε στο Δυτικό Βερολίνο το Ευρωπαϊκό Κέντρο Ανάπτυξης της Επαγγελματικής Εκπαίδευσης, με κύριο στόχο να υποβοηθά την Επιτροπή στην προπαρασκευή εκπαιδευτικών προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης. Εξάλλου, το Συμβούλιο υιοθέτησε με τη μορφή διακηρύξεων μια σειρά από προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης για την εκπαίδευση διάφορων κατηγοριών εργαζομένων (νέων, ατόμων με ειδικές ανάγκες, μεταναστών, γυναικών κ.α.), τα οποία χρηματοδοτούνται από την Κοινότητα και από εθνικούς πόρους.

Τέλος, στον τομέα του συντονισμού των εθνικών πολιτικών απασχόλησης, το Συμβούλιο υιοθέτησε το 1980 μια διακήρυξη που περιέχει τις βασικές κατευθύνσεις για μια κοινοτική πολιτική στην αγορά εργασίας. Βασικοί στόχοι της πολιτικής αυτής είναι η μείωση των ανισορροπιών στην αγορά εργασίας και η προώθηση της ολοκλήρωσης της αγοράς αυτής για την Ένωση ως σύνολο. Για το σκοπό αυτό αποφασίστηκε η λήψη τριών κατηγοριών μέτρων:

1. ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών-μελών σχετικά με τις συνθήκες εργασίας και ανεργίας,
2. συνεργασία μεταξύ των εθνικών υπηρεσιών απασχόλησης και επέκταση του κοινοτικού συστήματος ευρέσεως απασχόλησης και
3. προσεκτική ανάλυση των τάσεων στην αγορά εργασίας τόσο από τους εργοδότες όσο και από τις αρμόδιες αρχές.

β) Βελτίωση των συνθηκών ζωής και εργασίας. Στον τομέα αυτό, πάρθηκαν μια σειρά από μέτρα τα οποία θα μπορούσαν να ταξινομηθούν στις επόμενες κατηγορίες: εξίσωση της μεταχείρισης ανδρών και γυναικών, βελτίωση των συνθηκών υγείας και ασφάλειας, προστασία των συμφερόντων των εργαζομένων, συντονισμός της κοινωνικής πολιτικής, αντιμετώπιση της φτώχειας, κ.ά.

Για την υλοποίηση των διατάξεων του άρθρου 119 της Συνθήκης ΕΟΚ που προβλέπει την εξίσωση της μεταχείρισης των ανδρών και γυναικών, το Συμβούλιο

υιοθέτησε τρεις οδηγίες. **Η πρώτη**, που υιοθετήθηκε το 1975, προβλέπει την εξίσωση της αμοιβής των ανδρών και γυναικών, που προσφέρουν εργασία ίσης αξίας. **Η δεύτερη**, που υιοθετήθηκε το 1976, εξασφαλίζει συνθήκες ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σχετικά με τις προσλήψεις και τη μετεκπαίδευσή τους. **Η τρίτη**, που εφαρμόστηκε το 1984, εξασφαλίζει ισότητα στην κοινωνική ασφάλιση. Δύο πρόσθετες οδηγίες υιοθετήθηκαν επίσης το 1986 για την προώθηση της εξίσωσης των δύο φύλων. Εξάλλου, την εξίσωση των δύο φύλων και τα συμφέροντα των γυναικών προωθούν διάφορες επιτροπές που λειτουργούν και επηρεάζουν τη λήψη των αποφάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Για τη βελτίωση των συνθηκών υγιεινής και ασφάλειας στο χώρο της εργασίας, το 1974 δημιουργήθηκε μια συμβουλευτική επιτροπή βασικός σκοπός της οποίας είναι να συμβουλευεί την Επιτροπή στην κατάρτιση σχετικής νομοθεσίας. Έκτοτε έχουν υιοθετηθεί διάφορες οδηγίες για την προστασία των εργαζομένων στους χώρους εργασίας τους. Παρόλα αυτά η νομοθεσία στον τομέα αυτό είναι ακόμη ελλιπής και οι συνθήκες υγιεινής και ασφάλειας σε πολλούς χώρους δεν είναι ικανοποιητικές.

Για την προώθηση των συμφερόντων των εργαζομένων, ιδρύθηκε στο Δουβλίνο, το 1976, το Ευρωπαϊκό Ίδρυμα για τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας, με κύριο στόχο την προπαρασκευή κοινοτικών μέτρων για τη βελτίωση του περιβάλλοντος ζωής και εργασίας των εργαζομένων. Στη δεκαετία του '70 εξάλλου, το Συμβούλιο υιοθέτησε μια σειρά από οδηγίες για την προστασία των εργαζομένων. Υιοθέτησε επίσης δύο συστάσεις που προβλέπουν την υιοθέτηση από όλα τα κράτη-μέλη, μέχρι το τέλος του 1978, εβδομάδας 40 ωρών και τέσσερις εβδομάδες αμειβόμενων διακοπών το χρόνο. Προβλέπουν επίσης περισσότερο ευέλικτες συνθήκες συνταξιοδότησης, προσωρινή απασχόληση και μερική απασχόληση ως μέσα περιορισμού της ανεργίας. Αλλά η πρόοδος που έγινε στα κράτη-μέλη στον τομέα αυτό δεν είναι πολύ ικανοποιητική.

Για την προώθηση του συντονισμού των εθνικών κοινωνικών πολιτικών, η Επιτροπή δημιούργησε δύο ομάδες εργασίας για την ανταλλαγή πληροφοριών και τη μελέτη των προβλημάτων σχετικά με τα εθνικά συστήματα κοινωνικής ασφάλισης. Η πρόοδος όμως στην εναρμόνιση των εθνικών συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης είναι πολύ περιορισμένη.

Τέλος, για την αντιμετώπιση του προβλήματος της φτώχειας, το Συμβούλιο υιοθέτησε δύο πενταετή προγράμματα. Το πρώτο υιοθετήθηκε το 1975 και περιείχε

πλοτικά προγράμματα και έρευνες, ενώ το δεύτερο κάλυπτε την περίοδο 1984-88 και προέβλεπε περαιτέρω έρευνα και χορήγηση ιατρικής περίθαλψης και τροφίμων.

γ) Προαγωγή του Κοινωνικού Διαλόγου. Για την προώθηση του κοινωνικού διαλόγου, η Επιτροπή προσπάθησε αφενός να ενισχύσει τη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στην Ένωση, καθώς επίσης και την προώθηση της συμμετοχής των εργαζομένων στις αποφάσεις των επιχειρήσεων. Για την προώθηση της συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων στη διαδικασία λήψης κοινοτικών αποφάσεων, δημιουργήθηκαν στο πλαίσιο της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, εννέα κλαδικές επιτροπές, καθεμία των οποίων ασχολείται με την προώθηση των θεμάτων του σχετικού κλάδου. Επίσης το 1974 δημιουργήθηκε μια μόνιμη επιτροπή απασχόλησης στην οποία μετέχουν αντιπρόσωποι των εργοδοτών, των εργαζομένων και οι Υπουργοί Εργασίας, οι οποίοι συνέρχονται κάθε χρόνο και συζητούν τάσεις και προβλήματα της αγοράς εργασίας καθώς και προτάσεις για την αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών.

Εξάλλου, σχετικά με την προώθηση της συμμετοχής των εργαζομένων στη λήψη αποφάσεων των επιχειρήσεων, το 1975 η Επιτροπή υπέβαλε στο Συμβούλιο πρόταση οδηγίας για τη δημιουργία θεσμού ευρωπαϊκής εταιρείας στη διοίκηση της οποίας προβλεπόταν να συμμετέχουν και οι εργαζόμενοι, αλλά η πρόταση αυτή ουδέποτε ενεκρίθη από το Συμβούλιο. Πέντε χρόνια, αργότερα, η Επιτροπή υπέβαλε νέα πρόταση οδηγίας στην οποία προβλεπόταν ότι οι πολυεθνικές εταιρείες και οι εταιρείες με θυγατρικές επιχειρήσεις θα έπρεπε να έχουν συμβούλια στα οποία να συμμετέχουν και οι εργαζόμενοι αλλά και η πρόταση αυτή δεν προωθήθηκε από το Συμβούλιο, το οποίο ζήτησε από την Επιτροπή να επανεξετάσει το όλο θέμα της συμμετοχής των εργαζομένων στη διοίκηση των επιχειρήσεων στο πλαίσιο της κοινωνικής διάστασης της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Αγοράς.¹⁹²

II. Εμβάθυνση σε Ενιαία Εσωτερική Αγορά και η Ανάγκη Κοινωνικού Χάρτη

Σημαντικές εξελίξεις στην κοινωνική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης σημειώθηκαν κατά τα τελευταία δέκα χρόνια και ιδιαίτερα μετά την απόφαση της Ένωσης να προχωρήσει στη δημιουργία της ενιαίας εσωτερικής αγοράς με την

¹⁹² Γεωργακόπουλος Θ. «Ευρωπαϊκή Ένωση, Θεσμοί και Πολιτικές», εκδόσεις Σταμούλη Α., Αθήνα – Πειραιάς 1995, σελ.237- 239.

κατάργηση όλων των εσωτερικών φραγμών. Η δημιουργία της ενιαίας εσωτερικής αγοράς αναμένεται να προκαλέσει σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις στον κοινωνικό τομέα εξαιτίας δύο βασικών παραγόντων:

i) Με την πλήρη απελευθέρωση της κίνησης κεφαλαίων, οι επιχειρήσεις εντάσεως εργασίας θα τείνουν να μεταφερθούν σε κράτη – μέλη με το χαμηλότερο επίπεδο κοινωνικής προστασίας των εργαζομένων, με συνέπεια οι χώρες με υψηλά επίπεδα τέτοιας προστασίας να αναγκαστούν να τα μειώσουν προκειμένου να συγκρατήσουν τις επιχειρήσεις αυτές.

ii) Η ένταση του ανταγωνισμού που θα ακολουθήσει την κατάργηση όλων των ενδοκοινοτικών εμποδίων θα ανάγκαζε τις χώρες με υψηλά επίπεδα κοινωνικής προστασίας να τα μειώσουν προκειμένου να αποφύγουν τον ανταγωνισμό από τις χώρες με το χαμηλότερο επίπεδο κοινωνικής προστασίας.

Οι δύο αυτοί παράγοντες θα οδηγούσαν επομένως σε τάση εναρμόνισης των επιπέδων κοινωνικής προστασίας προς τα κάτω, εκτός αν η Ένωση έπαιρνε μέτρα ώστε να εναρμονιστούν προς τα πάνω τα επίπεδα κοινωνικής προστασίας στις χώρες με τα χαμηλότερα επίπεδα προστασίας.

Για το σκοπό αυτό, η Επιτροπή πρότεινε έναν κοινοτικό χάρτη θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων που αποσκοπούσε να αποτελέσει τη βάση πάνω στην οποία θα έπρεπε να εναρμονιστεί η εργατική νομοθεσία των κρατών-μελών και γενικότερα η θέση της εργατικής δύναμης στην κοινωνία. Ο χάρτης αυτός αποτελούσε μια μη δεσμευτική διακήρυξη αρχών, που θα έπρεπε να εφαρμόζονται σε όλα τα κράτη – μέλη σχετικά με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις στο χώρο των εργαζομένων. Οι βασικές αυτές αρχές μπορεί να συνοψιστούν στα επόμενα:

Πρώτο, βελτίωση των συνθηκών ζωής και εργασίας των εργαζομένων στην Κοινότητα, μετά την εγκαθίδρυση της ενιαίας εσωτερικής αγοράς, με την εναρμόνιση προς τα πάνω των όρων εργασίας τους (διάρκεια απασχόλησης, ώρες εβδομαδιαίας απασχόλησης, μερική απασχόληση, κ.ά.).

Δεύτερο, δικαίωμα ελεύθερης διακίνησης των εργαζομένων στην Κοινότητα και δυνατότητα απασχόλησής τους σε οποιαδήποτε χώρα κάτω από τους ίδιους όρους που ισχύουν και για τους υπηκόους της.

Τρίτο, δικαίωμα ικανοποιητικής αποζημίωσης για κάθε μορφή απασχόλησης ώστε να παρέχονται στον εργαζόμενο τα αναγκαία για την επιβίωσή του και τη συντήρηση της οικογένειάς του μέσα.

Τέταρτο, δικαίωμα επαρκούς κοινωνικής προστασίας για κάθε εργαζόμενο, με τη θεσμοθέτηση ελάχιστων ορίων αποδοχών και κοινωνικής προστασίας για όσους δεν είναι ικανοί να εργασθούν, όπως λ.χ. οι άνεργοι, οι ανάκανοι προς εργασία, οι ηλικιωμένοι κ.ά.

Πέμπτο, δικαίωμα ελευθερίας και ελεύθερης συμμετοχής όλων των εργοδοτών και εργαζομένων στις συνδικαλιστικές τους οργανώσεις.

Έκτο, δικαίωμα όλων των εργαζομένων να τυγχάνουν περιοδικής μετεκπαίδευσης κατά τη διάρκεια της ενεργού συμμετοχής τους στο εργατικό δυναμικό και δημιουργία μηχανισμού που θα επιτρέπει τη μετεκπαίδευση των εργαζομένων, ιδιαίτερα με τη χορήγηση εκπαιδευτικών αδειών, όταν είναι απαραίτητο.

Έβδομο, δικαίωμα ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε ότι αφορά την πρόσβαση στην αγορά εργασίας, καθώς επίσης και τους όρους απασχόλησής τους.

Ογδοο, δικαίωμα των εργαζομένων να έχουν πληροφόρηση, να συμβουλεύουν και να συμμετέχουν στη διοίκηση της επιχείρησης στην οποία απασχολούνται.

Ένατο, δικαίωμα των εργαζομένων να απολαμβάνουν προστασίας της υγείας και ασφάλειάς τους στους χώρους εργασίας.

Δέκατο, υποχρέωση προστασίας των ανηλίκων και των εφήβων με τον καθορισμό ελάχιστου ορίου ηλικίας για απασχόληση στο 16^ο έτος και εξασφάλιση δίκαιης αμοιβής στους εργαζόμενους νέους.

Ενδέκατο, υποχρέωση των κρατών – μελών να διαθέτουν επαρκείς πόρους στους συνταξιούχους και σε κάθε ηλικιωμένο ώστε να εξασφαλίζεται σ' αυτούς ένα ικανοποιητικό επίπεδο διαβίωσης.

Δωδέκατο, υποχρέωση των κρατών – μελών να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα ενσωμάτωσης των ατόμων με ειδικές ανάγκες στο εργατικό δυναμικό της χώρας.

III. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ και η Κοινωνική Πολιτική

Η κοινωνική πολιτική της Κοινότητας συμπληρώθηκε και προωθήθηκε σημαντικά με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, η οποία υιοθέτησε τον κοινωνικό χάρτη του 1989. Οι διατάξεις για την κοινωνική πολιτική όμως, οι οποίες περιλαμβάνονται σε ειδικό πρωτόκολλο της Συνθήκης, θα ισχύουν μόνο στα ένδεκα κράτη – μέλη, με εξαίρεση το Ηνωμένο Βασίλειο, το οποίο απλώς συμφώνησε στην εφαρμογή των

διατάξεων αυτών στις άλλες κοινοτικές χώρες αλλά το ίδιο δεν δεσμεύθηκε να τις εφαρμόσει. Έτσι, σύμφωνα με το πρωτόκολλο αυτό, οι δώδεκα συμφώνησαν να εξουσιοδοτήσουν τα ένδεκα κράτη – μέλη να κάνουν χρήση των οργάνων, των διαδικασιών και των μηχανισμών της Συνθήκης, προκειμένου να λάβουν και να εφαρμόσουν τις πράξεις και αποφάσεις που απαιτούνται για την υλοποίηση της ανωτέρω συμφωνίας. Το Ηνωμένο Βασίλειο δεν συμμετέχει στις διαβουλεύσεις και την έγκριση από το Συμβούλιο των προτάσεων της Επιτροπής που υποβάλλονται βάσει του παρόντος πρωτοκόλλου αυτού και της προαναφερομένης συμφωνίας. Οι δημοσιονομικές συνέπειες των πράξεων που θα εγκριθούν στο πλαίσιο αυτό δεν επιβαρύνουν το Ηνωμένο Βασίλειο. Πάντως, το τελευταίο έχει το δικαίωμα να συνταχθεί με τους ένδεκα στο μέλλον και να εφαρμόσει, εφόσον το επιθυμεί, τις διατάξεις αυτές καθώς επίσης και όσες θα έχουν εντωμεταξύ υιοθετηθεί από τους ένδεκα.

Σύμφωνα με το άρθρο 1 της Συμφωνίας που περιλαμβάνεται στο πρωτόκολλο αυτό, οι στόχοι της κοινωνικής πολιτικής της Κοινότητας είναι οι εξής:

- i) η προώθηση της απασχόλησης,
- ii) η βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας,
- iii) η παροχή της κατάλληλης κοινωνικής προστασίας,
- iv) η προώθηση του κοινωνικού διαλόγου και η ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων και
- v) η καταπολέμηση των κοινωνικών αποκλίσεων.

Οι στόχοι αυτοί είναι ευρύτεροι από αυτούς που προέβλεπαν τα μέχρι σήμερα επίσημα κείμενα της Κοινότητας, παρόλο που στην πράξη έχει ήδη καταβληθεί κάποια προσπάθεια για την προώθησή τους.

Για την πραγματοποίηση των πιο πάνω στόχων, το Συμβούλιο εγκρίνει οδηγίες για την υποστήριξη και συμπλήρωση των δράσεων των κρατών – μελών στον κοινωνικό τομέα. Η έγκριση οδηγιών για ορισμένα θέματα απαιτεί ενισχυμένη πλειοψηφία, ενώ για ορισμένα άλλα θέματα απαιτείται ομοφωνία. Τέλος, η Συνθήκη ορίζει τα θέματα για τα οποία η Κοινότητα δεν έχει καμία αρμοδιότητα. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 2 της Συμφωνίας για τα επόμενα θέματα οι ένδεκα μπορούν να συμφωνούν με ειδική πλειοψηφία, και με βάση τη διαδικασία συνεργασίας:

- Βελτίωση του περιβάλλοντος εργασίας με σκοπό την προστασία της ασφάλειας και υγείας των εργαζομένων.

- Ενημέρωση και διαβούλευση με τους εργαζομένους.
- Ισότητα ανδρών και γυναικών όσον αφορά τις ευκαιρίες στην αγορά εργασίας και τη μεταχείρισή τους κατά την εργασία.
- Επαγγελματική ένταξη των ατόμων που αποκλείονται από την αγορά εργασίας.
- Εξάλλου, για τα επόμενα θέματα το Συμβούλιο πρέπει να αποφασίζει ομόφωνα και ύστερα από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο:
 - Κοινωνική ασφάλεια και κοινωνική προστασία των εργαζομένων.
 - Προστασία των εργαζομένων σε περίπτωση καταγγελίας της σύμβασης εργασίας.
 - Εκπροσώπηση και συλλογική υπεράσπιση των συμφερόντων των εργαζομένων και των εργοδοτών.
 - Συνθήκες απασχόλησης των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν μόνιμα στο έδαφος της Κοινότητας.
 - Χρηματικές συνεισφορές για την προώθηση της απασχόλησης και τη δημιουργία θέσεων εργασίας.

Τέλος, θέματα για τα οποία αποκλείεται ρητά κάθε κοινοτική αρμοδιότητα είναι τα επόμενα:

- αμοιβές
- δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι
- δικαιώματα απεργίας και ανταπεργίας.¹⁹³

IV. Ευρωπαϊκή Κοινωνική Ατζέντα

A. Πενταετές Πρόγραμμα 2000-2005

Στη διασφάλιση του ευρωπαϊκού κοινωνικού προτύπου, στη καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, στη προώθηση της πλήρους απασχόλησης στην Ε.Ε., στον εκσυγχρονισμό και στην βελτίωση της κοινωνικής προστασίας, στην ίση μεταχείριση και την καταπολέμηση των διακρίσεων, στην καθιέρωση του κοινωνικού διαλόγου, καθώς και στην διατήρηση ενός ευνοϊκού μακροοικονομικού περιβάλλοντος αποβλέπει η Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την Κοινωνική Πολιτική που υποβλήθηκε ως πρόταση της Επιτροπής, με Ανακοίνωσή της στις 28 Ιουνίου του 2000 και εγκρίθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας (που έγινε στις 7-8-9 Δεκεμβρίου 2000) από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων των 15 κρατών μελών. Η Ατζέντα

¹⁹³ Νικολακοπούλου – Στεφάνου Η., «Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική, επιμ. Χριστοδουλίδη – Στεφανου, «Η Συνθήκη του Μάαστριχτ» Εκδ. Σίδερης, Αθήνα, 1993, σελ.197 – 199.

καθορίζει μεταξύ άλλων τον τρόπο και τα μέσα για τον εκσυγχρονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού προτύπου, το οποίο συνδυάζει «τις καλές κοινωνικές συνθήκες με υψηλή παραγωγικότητα και αγαθά, αλλά και με υπηρεσίες υψηλής ποιότητας». Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στις προτάσεις της στα πλαίσια του πενταετούς προγράμματος 2000-2005, διαχώρισε το σύνολο των δράσεων της για τα επόμενα έτη σε έντεκα βασικές ενέργειες, τις εξής:

- Δημιουργία περισσότερων και καλύτερων θέσεων εργασίας(έκκληση προς τους κοινωνικούς εταίρους να συνεργαστούν συστηματικότερα για την απασχόληση και να προωθήσουν την δια βίου μάθηση.
- Πρόβλεψη και διαχείριση των αλλαγών, καθώς και προσαρμογή στο νέο εργασιακό περιβάλλον (σχέδιο δράσης για την οικονομική συμμετοχή των εργαζομένων, κοινή στρατηγική για την υγεία και την ασφάλεια στην εργασία).
- Αξιοποίηση των δυνατοτήτων που προσφέρει η οικονομία που βασίζεται στη γνώση (οι κοινωνικοί εταίροι να επικεντρώσουν τις συζητήσεις τους στις νέες μορφές εργασίας).
- Προώθηση της κινητικότητας (προοπτική συγκρότησης ομάδας υψηλού επιπέδου)
- Εκσυγχρονισμός και βελτίωση της κοινωνικής προστασίας (έκδοση ανακοίνωσης για το μέλλον της κοινωνικής προστασίας με ιδιαίτερη αναφορά στις συντάξεις).
- Προώθηση της κοινωνικής ένταξης.
- Προώθηση της ισότητας των φύλων.
- Ενίσχυση θεμελιωδών δικαιωμάτων και καταπολέμηση των διακρίσεων.
- Προώθηση της ποιότητας της εργασιακής σχέσης.
- Προετοιμασία για την διεύρυνση (παρακολούθηση της εφαρμογής του κοινοτικού κεκτημένου από τις υποψήφιες χώρες, εξασφάλιση επιτυχούς συμμετοχής των υποψηφίων χωρών σε κοινοτικά προγράμματα δράσης στον κοινοτικό τομέα).
- Προώθηση της διεθνούς συνεργασίας.

Αφού μελέτησε τις προτάσεις της Επιτροπής, η ολομέλεια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου εισηγήθηκε στις 16-10-2000 σειρά πρόσθετων συγκεκριμένων μέτρων, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η προστασία των εργαζομένων από αδικαιολόγητες απολύσεις σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, αλλά και η μείωση του χρόνου εργασίας, ώστε να υπάρξει περαιτέρω ενίσχυση του προγράμματος δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την απασχόληση και την κοινωνική πολιτική στο πλαίσιο της «Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Ατζέντας» (ΕΚΑ) για την περίοδο 2000-2005.

Ειδικότερα, η αρμόδια Επιτροπή Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, με εισηγήτρια της ευρωβουλευτή κυρία Άννα Βαν Λάνκερ του Ευρωπαϊκού σοσιαλιστικού κόμματος, επιδοκίμασε καταρχήν στο ψήφισμά της την πρόταση της Επιτροπής. Στη σχετική έκθεση πάντως, τονίζεται μεταξύ άλλων ότι πρέπει να ληφθούν πρόσθετα μέτρα με στόχο:

- Τη νέα τροποποίηση της οδηγίας 75/129 ΕΟΚ του Συμβουλίου που έχει επεκταθεί και στις διεθνικές επιχειρήσεις με την οδηγία 92/56 ΕΟΚ του Συμβουλίου για την προστασία των εργαζομένων από αδικαιολόγητες ομαδικές απολύσεις και υποστήριξη των κρατών μελών για την δημιουργία μιας κοινωνίας η οποία θα εντάσσει και δεν θα περιθωριοποιεί. Τροποποίηση και των οδηγιών 77/187 ΕΟΚ για την εξασφάλιση των εργαζομένων σε περίπτωση μεταβίβασης επιχειρήσεων και 80/987 ΕΟΚ για την αφερεγγυότητα του εργοδότη.
- Την κατάρτιση και εφαρμογή μιας κοινοτικής στρατηγικής για θέματα ασφάλειας και υγείας στους χώρους εργασίας, η οποία θα θέτει συγκρίσιμους στόχους και θα προβλέπει τη λήψη πρόσθετων νομοθετικών μέτρων όπου αυτό είναι αναγκαίο. Τροποποίηση της οδηγίας 92/85 ΕΟΚ που αφορά στις εγκύους γυναίκες.
- Την ενίσχυση του προγράμματος δράσης κατά του κοινωνικού αποκλεισμού με εξασφάλιση ενός αξιοπρεπούς βιοτικού επιπέδου και πρόβλεψη δικαιώματος για εισόδημα, σύνταξη, κατώτατο μισθό.
- Την τροποποίηση της οδηγίας 94/45 ΕΟΚ που αφορά στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιχείρησης και ενίσχυση της συμμετοχής των εργαζομένων.
- Τη βελτίωση της κοινωνικής προστασίας των διακινούμενων εργαζομένων και τροποποίηση της οδηγίας 96/71 ΕΟΚ καθώς και άρση των δυσμενών επιπτώσεων της φορολογική και κοινωνικοασφαλιστικής νομοθεσίας για αυτούς.
- Την προσαρμογή και μείωση του χρόνου εργασίας μέσω διαβουλεύσεων / κοινωνικού διαλόγου των κοινωνικών εταίρων, ώστε να επιτευχθούν πιο ελαστικές συνθήκες εργασίας και να διασφαλιστεί καλύτερη ισορροπία μεταξύ εργασίας και καθημερινής ζωής.
- Την κατάθεση συγκεκριμένου προγράμματος δράσης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την παραμονή στην αγορά εργασίας των μεγαλύτερων σε ηλικία ατόμων, καθώς και την ένταξη των ατόμων με ειδικές ανάγκες και την ισότιμη πρόσβασή τους στην κοινωνία της πληροφορίας.

- Την καθιέρωση σε Ευρωπαϊκό Επίπεδο του δικαιώματος του συνεταιρίζεσθαι, γενικότερα του δικαιώματος σε συλλογική δράση των εργαζομένων, σχετικά με την προσαρμογή τους στις βιομηχανικές αλλαγές και πιο συγκεκριμένα του δικαιώματος στην απεργία. Τροποποίηση δηλαδή του άρθρου 137§6 ΣΕΚ, που σήμερα προβλέπει αποκλειστικά εθνική αρμοδιότητα.
- Την εξασφάλιση ότι λαμβάνεται πλήρως υπόψη η κοινωνική διάσταση στο επίπεδο της πολιτικής ανταγωνισμού, υποβάλλοντας μεταξύ άλλων πρόταση οδηγίας σχετικά με τις κοινωνικές ρήτρες στο πλαίσιο των δημόσιων συμβάσεων, καθώς και την αξιολόγηση της εφαρμογής της κοινοτικής ρήτρας στο πλαίσιο του Συστήματος Γενικευμένων Προτιμήσεων υπ' ερ των αναπτυσσόμενων χωρών (τήρηση των διεθνών συμβάσεων της ΔΟΕ αριθμ. 29 και 105 για την καταναγκαστική εργασία και τη δουλεία, προώθηση της τήρησης της σύμβασης αριθμ. 182 της ΔΟΕ για την παιδική εργασία) και πρόταση για περίληψη κοινωνικών ρητρών στις διεθνείς συμφωνίες που συνάπτει η Ένωση και η Κοινότητα.

Επιπλέον και επί της διαδικασίας το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρότεινε η αποτίμηση της εφαρμογής της «Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Ατζέντας, 2000-2005» να γίνεται σε ετήσια βάση και κάλεσε την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να καταρτίσει έναν «πίνακα» επιδόσεων, που θα απεικονίζει τους εμπλεκόμενους φορείς, τα όργανα και τις καταληκτικές προθεσμίες για κάθε δράση.

Από την πλευρά της η αρμόδια Επίτροπος κυρία Διαμαντοπούλου θεωρεί ότι πλέον η κοινωνική πολιτική δεν μπορεί να αντιμετωπίζεται ως προϊόν ή υποπροϊόν της οικονομικής πολιτικής, αλλά θα πρέπει να εκλαμβάνεται ως ισότιμη και αυτοδύναμη πολιτική, γεγονός που αυτόματα προσδίδει νέα διάσταση και βαρύτητα στην ως σήμερα ασκούμενη κοινωνική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επιπλέον, θεωρεί ότι η «ποιότητα» αποτελεί νέα αυτόνομη πολιτική έννοια, όσον αφορά τόσο στα θέματα συνθηκών εργασίας όσο και γενικότερα των εργασιακών σχέσεων, καθώς και τις υπηρεσίες του κοινωνικού κράτους.¹⁹⁴

¹⁹⁴ Νικολακοπούλου – Στεφάνου Η., «Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική, επιμ. Χριστοδουλίδη – Στεφανου, «Η Συνθήκη του Μάαστριχτ» εκδ. Σίδηρης Αθήνα, 1993, σελ.207,505.

B. Δράση για την ασφάλεια τροφίμων

Με την συνθήκη του Άμστερνταμ η μέριμνα για τη δημόσια υγεία ανάγεται πλέον σε βασική συνιστώσα των κοινοτικών πολιτικών, όπως η ισότητα, η προστασία του περιβάλλοντος, η επίτευξη υψηλού επιπέδου απασχόλησης, ο πολιτισμός και η εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας των καταναλωτών. Στο άρθρο 152 ΣΕΚ παρ. 1 ορίζεται ότι κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή όλων των κοινοτικών πολιτικών και δράσεων εξασφαλίζεται υψηλού επιπέδου προστασία της υγείας. Στην πράξη, η μέριμνα για τη δημόσια υγεία έχει καταστεί βασική συνιστώσα της πολιτικής της προστασίας του καταναλωτή. Στην κατεύθυνση αυτή μάλιστα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στη Σύνοδο του Ελσίνκι τον Δεκέμβριο του 1999, υιοθέτησε μια σημαντική διακήρυξη για την «αρχή της πρόσληψης» ή «αρχή της προφύλαξης».

Η παραπάνω αρχή θα παίξει καθοριστικό ρόλο στην προγραμματισμένη ήδη από την Επιτροπή συνολική μεταρρύθμιση της νομοθεσίας για την ασφάλεια των τροφίμων (στα πλαίσια της επιστημονικής συντονιστικής επιτροπής του Codex Alimentarius που συστήθηκε με την απόφαση του Οκτωβρίου του 1977, αλλά και της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Τροφίμων που αναμένεται να λειτουργήσει ως νομική οντότητα ανεξάρτητη από τα κοινοτικά θεσμικά όργανα, με ευρείες αρμοδιότητες, ώστε να μπορεί να διαμορφώνει πλήρη εικόνα της τροφικής αλυσίδας και να παρέχει μια συνεκτική επιστημονική στήριξη για την πολιτική και την νομοθεσία).

Πάνω απ' όλα, στις προσδοκίες του καταναλωτή ευρίσκεται εκείνη σχετικά με την ασφάλεια και την υψηλή ποιότητα των τροφίμων, δηλαδή κάθε ουσίας ή προϊόντος που προορίζονται για βρώση από τον άνθρωπο ή αναμένεται ότι θα χρησιμεύσει για τον σκοπό αυτόν. Στις αρχές Ιανουαρίου 2000, η Επιτροπή ενέκρινε την Λευκή Βίβλο για την ασφάλεια των τροφίμων, όπου μεταξύ άλλων και προς αποκατάσταση της κλονισμένης εμπιστοσύνης των καταναλωτών / πολιτών της ΕΕ, προτεινόταν η σύσταση μιας Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Τροφίμων, αλλά και ο καθορισμός κοινών γενικών αρχών για την ασφάλεια των τροφίμων, η προοπτική επέκτασης του συστήματος έγκαιρης προειδοποίησης, καθώς και διαδικασίες ελέγχου και διαχείρισης κρίσεων σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης, εφαρμοζόμενες σε όλη την τροφική αλυσίδα από την παραγωγή τροφίμων ως την κατανάλωση, «από το αγρόκτημα στο τραπέζι». Ήδη, στην κατεύθυνση αυτή και προς υλοποίηση των μέτρων που προέβλεπε η Λευκή Βίβλος, η Επιτροπή ενέκρινε πρόταση κανονισμού και την απέστειλε στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για έγκριση με την

διαδικασία της συναπόφασης. Στόχος της πρότασης είναι η ανάπτυξη μιας νέας, πλήρης, ολοκληρωμένης και ενεργού πολιτικής που θα αυξάνει την διατροφικής ασφάλειας. Η πρόταση κανονισμού ορίζει κοινές γενικές αρχές και απαιτήσεις για την νομοθεσία της ΕΕ που διέπει τα τρόφιμα, εναρμονίζοντας τις αποκλίσεις που παρατηρούνται στις προσεγγίσεις, τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο. Αυτές οι κατευθυντήριες αρχές θα αποτελέσουν την βάση για κάθε μελλοντική αναθεώρηση της ισχύουσας νομοθεσίας για τα τρόφιμα. Σύμφωνα με την πρόταση κανονισμού, η νομοθεσία για τα τρόφιμα πρέπει να έχει ως στόχο της προστασία της ανθρώπινης ζωής με γνώμονα την αρχή της προφύλαξης, την προστασία των συμφερόντων των καταναλωτών, την ιχνηλασιμότητα των τροφίμων και των ζωοτροφών και καθορίζει σαφώς την ευθύνη των επιχειρήσεων τροφίμων και ζωοτροφών για την ασφάλεια των προϊόντων σε όλα τα στάδια της παραγωγής και διανομής που βρίσκονται υπό τον έλεγχό τους, καθώς και την ευθύνη των δημόσιων αρχών.¹⁹⁵

V. Συμπεράσματα – Προοπτικές – Παρατηρήσεις

Τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας καλούνται με τις πολιτικές επιλογές τους να διαμορφώσουν τη νέα σχέση μεταξύ Αγοράς και Κοινωνίας και να εξασφαλίσουν μια νέα ισορροπία μεταξύ της Οικονομίας της Αγοράς και του Κοινωνικού Κράτους, ώστε οι παρενέργειες της παγκοσμιοποίησης να μην οδηγήσουν σε μια νέα μορφή κοινωνικών ή και ταξικών ανισοτήτων, μεταξύ αυτών που μπορούν να αξιοποιήσουν τις δυνατότητες της νέας οικονομίας της γνώσης και εκείνων που λόγω άγνοιας κινδυνεύουν να περιέλθουν σε μια ιδιαίτερη κατηγορία κοινωνικού αποκλεισμού, στον «ψηφιακό αποκλεισμό».

Έτσι, θα πρέπει να διαμορφωθούν νέες συμπληρωματικές πολιτικές παρέμβασης για την ισότιμη πρόσβαση των πολιτών στη γνώση, τη συνεχιζόμενη κατάρτιση, τη διευκόλυνση επιχειρήσεων και εργαζομένων ώστε να δικτυωθούν και να μπουν στην οικονομία της γνώσης, στη νέα «ψηφιακή οικονομία».

Στο σημερινό διεθνές περιβάλλον της παγκοσμιοποίησης και της επακόλουθης έντασης του ανταγωνισμού διαγράφεται ο κίνδυνος υποβάθμισης των κοινωνικών δικαιωμάτων των εργαζομένων σε μια λογική ανταγωνισμού των νομοθεσιών «προς

¹⁹⁵ Δημόπουλος Γ., Μπάλας Ν., Χασσιδ Ι. «Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές», Τόμος β' «Οικονομική Ολοκλήρωση και Πολιτικές» εκδόσεις Σίδηρης, Αθήνα 2001, σελ.658 – 660.

τα κάτω». Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει ταχθεί παρ' όλ' αυτά υπέρ της διατήρησης του ευρωπαϊκού κοινωνικού προτύπου με προσαρμογή βεβαίως στις νέες συνθήκες, όπως π.χ. η ευελιξία μες αίσθημα ασφάλειας, η εξατομίκευση των εργασιακών σχέσεων. Ο Χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου και του πολίτη που εγκρίθηκε όπως αναφέρθηκε ως μη δεσμευτικό κείμενο (προς το παρόν) στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας (Δεκέμβριος 2000), περιέλαβε ένα υπερεθνικά αποδεκτό σύστημα ατομικών, πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, καθώς και τα δικαιώματα της κοινωνίας των πολιτών, τα οποία έως σήμερα ήταν διατυπωμένα σε διάφορες πηγές, διεθνείς, ευρωπαϊκές ή εθνικές.

Η Ευρωπαϊκή Κοινωνική Ατζέντα δίνει νέα ώθηση, περισσότερο επικεντρωμένη σε δράσεις / τομείς άσκησης κοινωνικής πολιτικής και στη μεταξύ τους διάρθρωση, που θα συγκεκριμενοποιηθούν ακόμα περισσότερο με τη διαμόρφωση ποιοτικών και ποσοτικών συγκρίσιμων δεικτών ελέγχου και αξιολόγησης και θα εδραιώσουν πιο αποτελεσματικά τις περαιτέρω προσπάθειες για ευημερία, κοινωνική δικαιοσύνη και κοινωνική συνοχή. Είναι επίσης θετικό ότι η Ευρωπαϊκή Κοινωνική Ατζέντα προωθεί την αντιμετώπιση και την καταπολέμηση όλων των μορφών αποκλεισμού και διακρίσεων συμπεριλαμβανομένου και του «ψηφιακού αποκλεισμού», προκειμένου να ευνοεί η κοινωνική ένταξη όλων των πολιτών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

Η ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ Ε.Ε.

I. Σύντομο Ιστορικό και ανάγκη εφαρμογής της Βιομηχανικής Πολιτικής

Η πιο πλήρης από την άποψη της βιομηχανικής πολιτικής είναι η Συνθήκη ΕΚΑΧ. Προικίζοντας την Ανώτατη Αρχή (Επιτροπή) με υπερεθνικές εξουσίες, τα κράτη μέλη επέτρεψαν την εφαρμογή κοινοτικών πολιτικών στους πρωτεύοντες τομείς που ήταν, την δεκαετία του '50, αυτοί του άνθρακα και του χάλυβα. Έτσι η κρίση των ανθρακωρυχείων που ξέσπασε το 1958 λόγω του εκθρονισμού του άνθρακα από το πετρέλαιο μπόρεσε να αντιμετωπιστεί σιγά σιγά με τον ορθολογισμό της παραγωγής, χωρίς τα σοβαρά κοινωνικά προβλήματα και τις ενδοευρωπαϊκές έριδες που θα μπορούσε να προκαλέσει ένας άκρατος ανταγωνισμός επιχειρήσεων και χωρών. Το ίδιο συνέβη με τον σιδηρουργικό τομέα, του οποίου η κρίση ξέσπασε κάπου δέκα χρόνια μετά από εκείνη των ανθρακωρυχείων.

Αν η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας γνώρισε μια σοβαρή κρίση μεταξύ των ετών 1965 και 1977, αυτή οφειλόταν όχι τόσο στις ελλείψεις της Συνθήκης Euratom, αλλά στην μεταμέλεια ορισμένων κρατών μελών για τις υπερεθνικές εξουσίες τις οποίες είχαν τα ίδια παραχωρήσει στην Επιτροπή. Στην πραγματικότητα, όπως θα διαπιστώσουμε στο κεφάλαιο για την ενέργεια, η Συνθήκη Euratom προβλέπει το πλαίσιο για μια κοινωνική πολιτική στον τομέα της πυρηνικής ενέργειας.

Η Συνθήκη ΕΟΚ, όμως, δεν πρόβλεπε μια βιομηχανική πολιτική. Έμοιαζε να αρκείται στους αυτοματισμούς του ελεύθερου ανταγωνισμού και του ελεύθερου εμπορίου, όχι μόνο για την πραγματοποίηση της κοινής αγοράς των βιομηχανικών προϊόντων, αλλά και για την αναδιάρθρωση τομέων και επιχειρήσεων που απαιτούσε η διάσταση και ο δυναμισμός αυτής της αγοράς. Πάντως, αν και επιζητούσε συγκεκριμένα μια βιομηχανική πολιτική, η Συνθήκη ΕΟΚ περιείχε πολλά σημαντικά στοιχεία μιας τέτοιας πολιτικής (κανόνες του ανταγωνισμού, φορολογικές διατάξεις, προσέγγιση των νομοθεσιών). Αλλά ήταν γενικά πολύ φιλελεύθερη. Προϋπέθετε ότι η κατάργηση των προστατευτικών μέτρων και το άνοιγμα των αγορών θα ήταν για τις βιομηχανικές επιχειρήσεις αρκετά κίνητρα για να ξεπεράσουν τα διαρθρωτικά τους προβλήματα. Γι' αυτό, η Συνθήκη δεν έδινε οδηγίες και εξουσίες στους κοινοτικούς

θεσμούς για τη σύλληψη και την εφαρμογή διαρθρωτικών και τομεακών βιομηχανικών πολιτικών .

Εφ' όσον όμως, αυτή δεν λειτουργούσε πλήρως, δεν μπορούσε να έχει πάνω στις βιομηχανικές διαρθρώσεις μια τόσο μεγάλη επίδραση όσο αυτή την οποία είχα ελπίσει οι πατέρες της ΕΟΚ. Βέβαια, ο βιομηχανικός τομέας ευνοήθηκε από την τελωνειακή ένωση, χωρίς την οποία η εξέλιξη των βιομηχανιών των κρατών μελών δεν θα ήταν ασφαλώς αυτή που γνωρίζουμε. Αλλά η επίδραση της κοινής αγοράς ήταν πολύ διαφορετική ανάλογα με τους τομείς. Στους τομείς που παράγουν αγαθά μαζικής κατανάλωσης, όπως των ηλεκτρικών ειδών ή των τροφίμων, η κοινή αγορά υλοποιήθηκε αρκετά γρήγορα και επηρέασε την παραγωγικότητα και της διαρθρώσεις παραγωγής. Σε άλλους τομείς, όπως του αυτοκινήτου, η τελωνειακή ένωση οδήγησε σε αλληλοδιείσδυση των αγορών, σε επέκταση του ορθολογισμού της παραγωγής και, τελικά, σε οικονομίες κλίμακας και εξωτερικές οικονομίες για όλον τον τομέα.

Εν τη απουσία μιας νομικής βάσης μιας πραγματικής βιομηχανικής πολιτικής, οι κοινοτικοί θεσμοί περιορίστηκαν στο να παρακολουθούν τις βιομηχανικές εξελίξεις χωρίς να μπορούν να τις επηρεάσουν. Έτσι εγκαθίδρυσαν στατιστικούς μηχανισμούς για την μέτρηση των επενδύσεων στην βιομηχανία¹⁹⁶, των μεταβολών του κύκλου των βιομηχανικών και βιοτεχνικών επιχειρήσεων¹⁹⁷ και της βιομηχανικής δραστηριότητας¹⁹⁸. Αργότερα αυτές οι έρευνες και στατιστικές συμπληρώθηκαν με ετήσιες έρευνες ως προς την βιομηχανική παραγωγή και ως προς το κόστος της εργασίας στη βιομηχανία και στις υπηρεσίες.¹⁹⁹

Για τη διευκόλυνση της διαδικασίας της διεθνοποίησης είναι απαραίτητη μια σειρά μετρητών που να ενισχύουν την ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής βιομηχανίας τόσο στη δική της αγορά όσο και σε παγκόσμιο επίπεδο. Από το 1968, με την εγκαθίδρυση του κοινού τελωνειακού δασμολογίου, η κοινότητα διέθετε ένα ισχυρό εργαλείο για να εφαρμόσει μια δραστητική εμπορική πολιτική και να πέσει για την απελευθέρωση των διεθνών συναλλαγών. Αυτό το εργαλείο χρησιμοποιήθηκε με επιτυχία από την Επιτροπή, η οποία διαπραγματεύτηκε για λογαριασμό της Κοινότητας τη μείωση της τελωνειακής προστασίας των μεγάλων εμπορικών

¹⁹⁶ ΕΕ 131, 13/08/1964 και L1, 03/01/1994

¹⁹⁷ ΕΕ L128, 03/06/1972 και ΕΕ L1, 03/01/1994

¹⁹⁸ ΕΕ L133, 10/06/1972 και ΕΕ L1, 03/01/1994

¹⁹⁹ ΕΕ L404, 31/12/1992

δυνάμεων στα πλαίσια της Γενικής Συμφωνίας για τους Δασμούς και το εμπόριο (GATT).

Όμως η μείωση του προστατευτισμού των άλλων δεν αρκούσε για την ανόρθωση της ανταγωνιστικής θέσης της κοινοτικής βιομηχανίας. Για να μπορέσουν να αναμετρηθούν με τις αμερικανικές και, από την δεκαετία του '70, με τις ιαπωνικές ανταγωνίστριές τους, οι ευρωπαϊκές επιχειρήσεις όφειλαν να συνδυάσουν τους συντελεστές παραγωγής κεφάλαιο και εργασία κατά τρόπο που να ελαχιστοποιεί το οριακό κόστος παραγωγής. Με άλλα λόγια όφειλαν να βρουν την κατάλληλη διάσταση για τις νέες συνθήκες ανταγωνισμού και να βελτιώσουν την παραγωγικότητά τους με την έρευνα νέων μεθόδων παραγωγής. Για να γίνει αυτό όμως έπρεπε να διαθέτουν μια στερεή βάση, την οποία μόνον η μεγάλη κοινή αγορά μπορούσε να τους προσφέρει.

Πολλοί στόχοι της κοινοτικής βιομηχανικής πολιτικής επιτυγχάνονται χάρη στην ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς. Έτσι από τις αρχές της δεκαετίας του '90, η ευρωπαϊκή τυποποίηση μετατράπηκε από περιθωριακή δραστηριότητα σε δραστηριότητα που συγκεντρώνει ιδιαίτερη προσοχή. Σύμφωνα με τη νέα προσέγγιση της εναρμόνισης και της τυποποίησης, η νομοθεσία περιορίζεται στον καθορισμό των στοιχειωδών απαιτήσεων που πρέπει να πληρούνται από τα προϊόντα ώστε να εξασφαλίζεται η προστασία της δημόσιας υγείας ή ασφάλειας, ή η προστασία του περιβάλλοντος ή των καταναλωτών. Τα ευρωπαϊκά πρότυπα εφοδιάζουν τους κατασκευαστές με ένα σύνολο τεχνικών προδιαγραφών που θεωρείται σε κάθε οδηγία ότι παρέχει ένα τεκμήριο συμμόρφωσης προς τις βασικές απαιτήσεις. Τα ευρωπαϊκά πρότυπα δεν είναι μόνο αναγκαία για την κατάργηση των τεχνικών εμποδίων στις συναλλαγές. Είναι επίσης όλο και περισσότερο και ένα απαραίτητο στοιχείο για τη προώθηση της βιομηχανικής ανταγωνιστικότητας, γιατί μειώνουν το κόστος για τους παραγωγούς και επιτρέπουν το άνοιγμα νέων αγορών, ιδίως μέσα της ανάπτυξης νέων τεχνολογιών.

Πολύ σημαντικό για την ευρωπαϊκή βιομηχανική ανταγωνιστικότητα είναι επίσης οι δημόσιες προμήθειες, οι οποίες έχουν πλέον ελευθερωθεί χάρη στη νομοθεσία της εσωτερικής αγοράς. Οι δημόσιες προμήθειες έχουν τριπλή σημασία για τη βιομηχανία: πρώτον, το τεράστιο μέγεθος των δημοσίων αγορών -16% του ΑΕΠ- σημαίνει ότι η πρόσβαση στην αγορά αυτή έχει πολύ μεγάλη σημασία για όλες τις επιχειρήσεις, δεύτερον, οι δημόσιες προμήθειες μπορεί να προωθήσουν την τεχνολογική ικανότητα αυξάνοντας τη ζήτηση για τα προϊόντα υψηλής τεχνολογίας,

τρίτον, δεδομένου ότι οι δημόσιες προμήθειες είναι συγκεντρωμένες σε μια μικρή ομάδα τομέων, αυτοί εξαρτώνται από μια ανταγωνιστική αγορά δημοσίων προμηθειών για να αναπτύξουν τα προϊόντα και τις εξειδικεύσεις που χρειάζονται για να επιτύχουν σε διεθνές επίπεδο.

Η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς προκαλεί ένταση του ανταγωνισμού μεταξύ ευρωπαϊκών επιχειρήσεων. Ωστόσο χρειάζεται ιδιαίτερη προσοχή ώστε οι συμπράξεις μεταξύ μεγάλων επιχειρήσεων και οι κινήσεις συγκέντρωσης που γίνονται να μην αποτελέσουν εμπόδιο στην ελεύθερη δράση των δυνάμεων της αγοράς. Η τάση ορισμένων επιχειρήσεων να αποκτήσουν δεσπόζουσα θέση στην αγορά με την πρόφαση πως επιδιώκουν ένα επαρκές κρίσιμο μέγεθος, πρέπει να επιβλέπεται. Ο κανονισμός για τον έλεγχο των συγκεντρώσεων παρέχει το απαραίτητο νομικό εργαλείο για το χειρισμό σε κοινοτικό επίπεδο των μεγάλων συγχωνεύσεων και εξαγορών επιτρέποντας στις επιχειρήσεις να εφαρμόζουν τις κατάλληλες στρατηγικές για να διαφυλάξουν την ανταγωνιστικότητά τους σε διεθνές επίπεδο.

Σε ανακοίνωση με αντικείμενο τη βιομηχανική πολιτική σε ανοικτό και ανταγωνιστικό περιβάλλον, που διαβιβάστηκε στο Συμβούλιο και εγκρίθηκε απ' αυτό στις 26 Νοεμβρίου του 1990, η Επιτροπή καθόρισε την προσέγγιση που προτείνει να ακολουθήσει η κοινότητα στα βιομηχανικά θέματα μέσα στην ενιαία αγορά. Πρόκειται για μια στρατηγική μόνιμης προσαρμογής βασιζόμενη στην αρχή της ελευθερίας των συναλλαγών και στην ανταγωνιστική λειτουργία των επιχειρήσεων. Αυτή η στρατηγική βασίζεται σε τρεις αρχές : μια συντονισμένη προσφυγή στο σύνολο των πολιτικών που επηρεάζουν τη βιομηχανική δραστηριότητα, την πρόσβαση των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων στις αγορές τρίτων χωρών με επαγρύπνηση έναντι των αθέμιτων εμπορικών πρακτικών και ανάπτυξη της διεθνούς βιομηχανικής συνεργασίας, και τη θετική προσαρμογή στις βιομηχανικές μεταβολές με μια συνεπή προσέγγιση.

II. Οι Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις μέσα στην ενιαία αγορά

Επί πολύ, διάφοροι ορισμοί των μικρομεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ) χρησιμοποιούνταν στα πλαίσια των διαφόρων κοινοτικών δράσεων (ανταγωνισμού, διαρθρωτικών ταμείων, έρευνας και ανάπτυξης, δημοσίων συμβάσεων..). Αυτή η διαφοροποίηση μπορούσε να προκαλέσει αμφιβολίες στις δημόσιες αρχές ή ακόμη

και προβληματισμούς στους ίδιους τους ενδιαφερόμενους επιχειρηματίες. Επιπλέον, συνήθως σαν ΜΜΕ θεωρούνταν οι επιχειρήσεις που απασχολούσαν μέχρι 500 εργαζομένους, δηλαδή το 99.9% των επιχειρήσεων στην ευρωπαϊκή ένωση. Απαντώντας σε αίτημα του Συμβουλίου για τη διευκρίνιση των ορισμών των ΜΜΕ, η Επιτροπή θέσπισε μια σύσταση για τον ορισμό των μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Στο εξής για να θεωρηθεί ΜΜΕ, μια επιχείρηση πρέπει να απασχολεί μέχρι 250 μισθωτούς και το κεφάλαιό της δεν μπορεί να ανήκει κατά πλέον του 25% σε μια ή από κοινού σε περισσότερες της μιας μεγάλες επιχειρήσεις. Πιο συγκεκριμένα, μια επιχείρηση θεωρείται μεσαία εάν απασχολεί πάνω από 50 και κάτω από 250 μισθωτούς, ο ετήσιος κύκλος εργασιών της δεν υπερβαίνει τα 40 εκατ. ECU και ο ετήσιος ισολογισμός της δεν υπερβαίνει συνολικά τα 27 εκατ. ECU. Μια μικρή επιχείρηση πρέπει να απασχολεί κάτω από 50 μισθωτούς, ο ετήσιος κύκλος εργασιών της να μην υπερβαίνει τα 7 εκατ. ECU και ο ετήσιος ισολογισμός της να μην υπερβαίνει τα 5 εκατ. ECU. Θεωρούνται σαν πολύ μικρές οι επιχειρήσεις που απασχολούν κάτω από 10 μισθωτούς ανεξάρτητα από τον κύκλο εργασιών τους. Αυτός ο ορισμός χρησιμοποιείται πλέον σαν αναφορά στα προγράμματα, την πολιτική και τη νομοθεσία της Κοινότητας ως προς τις ΜΜΕ και προσφέρει έτσι ένα συνολικό πλαίσιο που μπορεί να αυξήσει τη συνεκτικότητα, την αποτελεσματικότητα και τη διαφάνεια των μέτρων υπέρ αυτών των επιχειρήσεων. Πρέπει να σημειωθεί ότι με αυτόν τον ορισμό οι ΜΜΕ υπολογίζονται σε 17 εκατομμύρια και εκπροσωπούν πάνω από 70% των απασχολήσεων, 50% των επενδύσεων και 60% των πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Εκτός από τα ποσοτικά κριτήρια, που αναφέραμε και που μπορούν να υπολογιστούν σχετικά εύκολα, χρησιμοποιούνται για τον χαρακτηρισμό των ΜΜΕ και ποιοτικά κριτήρια τα οποία στρέφονται κυρίως γύρω από την κυριότητα του κεφαλαίου, τη διαχείριση και τους τρόπους χρηματοδότησης των. Μια ΜΜΕ είναι συνήθως μια οικογενειακή επιχείρηση της οποίας η διεύθυνση ταυτίζεται με την κυριότητα. Η καθημερινή διαχείριση μιας ΜΜΕ εξασφαλίζεται συνήθως από τον επιχειρηματία, πράγμα που επιτρέπει σχετική ευλυγισία και ταχύτητα λήψης των αποφάσεων καθώς και προσωπικές σχέσεις με τους εργαζομένους, τους προμηθευτές και τους πελάτες. Τέλος, μια ΜΜΕ βασίζεται κυρίως στην αυτοχρηματοδότηση δεδομένης της δυσκολίας πρόσβασης στις χρηματαγορές, και επομένως πάσχει συχνά από ανεπάρκεια χρηματοοικονομικών μέσων. Αυτά τα ποιοτικά κριτήρια προσδιορισμού είναι επίσης και τα κύρια χαρακτηριστικά των ΜΜΕ, χαρακτηριστικά

τα οποία μπορεί σε ορισμένες περιπτώσεις να είναι μειονεκτήματα και σε άλλες πλεονεκτήματα αυτών των επιχειρήσεων.

Στις δεκαετίες του '60 και '70 οι οικονομολόγοι υμνούσαν τα πλεονεκτήματα των πολυεθνικών επιχειρήσεων : οικονομίες κλίμακας, νέες τεχνολογίες στην παραγωγή και στη διανομή, μοντέρνα διαχείριση του προσωπικού, σχεδιασμός της παραγωγής και της διανομής σε ευρωπαϊκή κλίμακα. Οι πολιτικοί προσέφεραν κάθε είδους διευκολύνσεις και κίνητρα στις πολυεθνικές επιχειρήσεις για να εγκατασταθούν στη χώρα ή στη περιοχή τους, να την αναπτύξουν και να απασχολήσουν το υπερβάλλον δυναμικό, προερχόμενο κυρίως από τον πρωτογενή τομέα της παραγωγής. Στην πραγματικότητα οι πολυεθνικές, κυρίως αμερικανικές, επιχειρήσεις εκμεταλλεύονταν την υπερτίμηση του δολαρίου για να αγοράσουν φθηνά ή να εκτοπίσουν από τις αγορές που τις ενδιέφεραν τις μεσαίες και μεγάλες εθνικές επιχειρήσεις.

Στη δεκαετία του '80 άρχισε η αντίστροφη μέτρηση. Τα μεγάλα κέρδη άρχισαν να εκλείπουν για τις πολυεθνικές, η ευρωπαϊκή πολιτική ανταγωνισμού καταπολεμούσε τις τάσεις των ιδίων να μονοπωλούν τις αγορές και τις τάσεις των δημοσίων αρχών να τους παρέχουν μεγάλα κίνητρα, και τα συνδικάτα των εργαζομένων διαφέντευαν τη διατήρηση, αν όχι την αύξηση των κοινωνικών δικαιωμάτων των εργαζομένων. Έτσι, οι πολυεθνικές επιχειρήσεις σταμάτησαν να επενδύουν στην Ευρώπη και στράφηκαν στο λεγόμενο κοινωνικό **ντάμπινγκ**, δηλαδή άρχισαν να εγκαθίστανται στις χώρες όπου το κόστος της εργασίας είναι χαμηλό.

Τώρα φαίνεται ότι, λόγω της τεχνολογικής ανάπτυξης και της παγκοσμιοποίησης των αγορών, πολλές παραδοσιακές βιομηχανίες και μεγάλες εθνικές επιχειρήσεις βρίσκονται σε παρακμή, ενώ εμφανίζονται νέες βιομηχανίες και νέοι οικονομικοί φορείς, που προσφέρουν νέα προϊόντα και υπηρεσίες που περιέχουν συχνά μεγαλύτερη προστιθέμενη αξία. Αυτοί οι νέοι φορείς είναι στις περισσότερες περιπτώσεις μικρομεσαίες επιχειρήσεις.

Οι ΜΜΕ παρέχουν κάπου 70 εκατομμύρια θέσεις απασχόλησης και αντιπροσωπεύουν ένα αυξανόμενο τμήμα (περίπου 72%) της συνολικής απασχόλησης και του κύκλου εργασιών του ιδιωτικού τομέα – βιομηχανία και υπηρεσίες- στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Είτε πρόκειται για ΜΜΕ υψηλής τεχνολογίας, που παράγουν προηγμένα προϊόντα εξοπλισμού, είτε για μεταποιητικές ΜΜΕ, που χρησιμοποιούν υψηλή τεχνολογία, αυτές οι επιχειρήσεις αποτελούν σημαντική πηγή ανάπτυξης.

Ενώ είναι προφανές ότι οι οικονομίες κλίμακας των μεγάλων επιχειρήσεων είναι πολύ σημαντικές για την μαζική παραγωγή τυποποιημένων προϊόντων, είναι επίσης εμφανές ότι η απλή και ευέλικτη διαχείριση μιας μικρής επιχείρησης είναι σημαντικό πλεονέκτημα σε ορισμένες περιπτώσεις ιδίως για την παραγωγή προϊόντων ποιότητας και την ταχεία προσαρμογή στις απαιτήσεις της αγοράς και τις εξελίξεις της τεχνολογίας. Επίσης οι ΜΜΕ έχουν καλύτερες εργασιακές σχέσεις από τις μεγάλες επιχειρήσεις, εξασφαλίζουν de facto την κατάρτιση του εργατικού δυναμικού και συμβάλλουν στην απορρόφηση των λιγότερο ευνοημένων κατηγοριών στην αγορά εργασίας. Τέλος και κυρίως, οι ΜΜΕ είναι παρούσες στις αγορές του μέλλοντος και σε θυλάκια αγορών, λιγότερο ανοικτά στο διεθνή ανταγωνισμό.

Βέβαια οι ΜΜΕ έχουν και τα αδύνατα σημεία τους, τα οποία είναι ιδίως :

- η δυσκολία να αντεπεξέλθουν στο πολύπλοκο διοικητικό και νομοθετικό περιβάλλον
- η έλλειψη εκπαίδευσης πολλών επιχειρηματιών στη διαχείριση των επιχειρήσεων ή και η μη ανάθεση αυτής της διαχείρισης σε ειδικά εκπαιδευμένους συνεργάτες
- οι δυσκολίες χρηματοδότησης παρά την ποσοτική ανάπτυξη και την διαφοροποίηση των χρηματοδοτικών μέσων που τίθενται στην διάθεση των επιχειρηματιών

Είναι ασφαλώς πιο δύσκολο και πιο δαπανηρό για τις ΜΜΕ παρά για τις μεγάλες επιχειρήσεις να έχουν πρόσβαση στο διεθνές κεφάλαιο για την τεχνολογία, να διαθέτουν τις πιο προηγμένες τεχνικές διαχείρισης και επαγγελματικές υπηρεσίες και να έχουν καλή πρόσβαση στην παγκόσμια οικονομία ή και στην εσωτερική αγορά της ΕΕ.

Οι μικρές και κυρίως οι μεσαίες επιχειρήσεις είναι ασφαλώς οι πρωτεργάτες της επιτυχίας τους στην ενιαία αγορά. Για να επιτύχουν πρέπει να κάνουν τις αναγκαίες προσπάθειες: για να προσαρμοστούν στο νέο περιβάλλον εγκαταλείποντας ορισμένες κακές συνήθειες σχετικές με την οικογενειακή διαχείριση ή και τις μεθόδους παραγωγής και εμπορίας, και για να συνεργαστούν μεταξύ τους έτσι ώστε να καλύψουν ορισμένες ατέλειες που οφείλονται στο μέγεθός τους, ιδίως ως προς την παραγωγή και την κατανάλωση των προϊόντων σε πολλά κράτη μέλη.

Αλλά οι ΜΜΕ πρέπει να ενθαρρύνονται στις προσπάθειές τους από τις επαγγελματικές οργανώσεις τους, από τις κυβερνήσεις τους και από τους θεσμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για να εκτελέσουν τις αποστολές τους μέσα στην ενιαία

αγορά, οι επαγγελματικές οργανώσεις των ΜΜΕ πρέπει να συγκεντρώνουν και να μεταδίδουν στα μέλη τους όλες τις τεχνικές, οικονομικές, εμπορικές και συγκυριακές πληροφορίες σχετικά με τις αγορές κρατών μελών από τις οποίες μπορεί να διαφαίνονται οι δυνατότητες νέων επιχειρηματικών ευκαιριών. Οι δημόσιες αρχές των κρατών μελών πρέπει επίσης να παρέχουν τις αναγκαίες πληροφορίες και καμιά φορά και τα μέσα χρηματοδότησης των μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Αλλά οι παρεμβάσεις τους πρέπει να είναι περιορισμένες για να μην νοθεύουν ή να κινδυνεύουν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό, ενισχύοντας ορισμένες επιχειρήσεις ή παραγωγές υπό την έννοια του άρθρου 87 της Συνθήκης ΕΚ. Γι' αυτό χρειάζεται μια κοινοτική πολιτική των επιχειρήσεων για να συντονίζει τις προσπάθειες των κρατών μελών υπέρ των ΜΜΕ.²⁰⁰

Α. Πολιτική των Επιχειρήσεων

Όσο παρατεινόταν η οικονομική κρίση και αυξάνονταν τα προβλήματα ανεργίας στην Ευρώπη, τόσο η Ευρωπαϊκή Ένωση έδειχνε να στηρίζει τις ελπίδες της για ανάκαμψη στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις. Βέβαια το ενδιαφέρον της ΕΕ για τις ΜΜΕ δεν είναι καινούργιο, εφόσον εμφανίζεται από το 1987, με την υιοθέτηση ενός πρώτου προγράμματος υπέρ αυτών, αλλά η θέση σε ισχύ της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση αποτέλεσε μια καμπή για την πολιτική των επιχειρήσεων (enterprise policy) της ΕΕ.

Τον Οκτώβριο του 1992, η Επιτροπή ίδρυσε ένα Ευρωπαϊκό Κέντρο Παρακολούθησης των ΜΜΕ. Αποτελούμενο από ένα ευρωπαϊκό δίκτυο ερευνητικών ιδρυμάτων, αυτό το κέντρο προορίζεται να διευκολύνει την Επιτροπή στη θέσπιση κατευθυντήριων γραμμών για την πολιτική των επιχειρήσεων της Κοινότητας, ιδίως με την κατάρτιση μιας ανεξάρτητης ετήσιας έκθεσης για την κατάσταση και τις προοπτικές των ΜΜΕ στην Κοινότητα. Το πλαίσιο δράσης της κοινοτικής πολιτικής των επιχειρήσεων διερευνήθηκε σημαντικά μ' ένα ψήφισμα του Συμβουλίου της 22ας Νοεμβρίου 1993, σχετικά με την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων και την ανάπτυξη της απασχόλησης μέσα στην Κοινότητα. Το Συμβούλιο καλεί, πράγματι, την Επιτροπή και τα κράτη μέλη να πάρουν μια σειρά διοικητικών και χρηματοοικονομικών μέτρων, καθώς και μέτρων στον τομέα της έρευνας, για να

²⁰⁰ EUROPEAN COMMISSION, *Applying Information Technology. 101 Success Stories from Esprit*, EUROPE, Brussels, Luxembourg, 1996

δημιουργήσουν ένα ευνοϊκό περιβάλλον για την ανάπτυξη και την δημιουργία των ΜΜΕ, ιδίως με την υλοποίηση ενός προγράμματος κοινοτικής πρωτοβουλίας για τις ΜΜΕ και τις βιοτεχνίες.

Από το 1990, τρία πολυετή προγράμματα τέθηκαν σ' εφαρμογή υπέρ των ΜΜΕ. Το τρίτο πολυετές πρόγραμμα (1997-2000) εξασφαλίζει τη συνέχεια της κοινοτικής πολιτικής για τις επιχειρήσεις και εισάγει μια σειρά νέων πρωτοβουλιών. Οι στόχοι του είναι οι εξής: απλούστευση και βελτίωση του διοικητικού και κανονιστικού περιβάλλοντος των επιχειρήσεων, παροχή βοήθειας στις ΜΜΕ για να προσδώσουν ευρωπαϊκή και διεθνή διάσταση στις στρατηγικές τους, ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των ΜΜΕ και βελτίωση της πρόσβασής τους στην έρευνα, την καινοτομία και την κατάρτιση, προώθηση του επιχειρηματικού πνεύματος και υποστήριξη ομάδων-στόχων όπως η βιοτεχνία, οι μικρές επιχειρήσεις, οι γυναίκες και οι νεαροί επιχειρηματίες.

Προκειμένου να εφαρμοστούν αυτές οι νέες προτεραιότητες και να εκσυγχρονιστεί το ολοκληρωμένο πρόγραμμα, η Επιτροπή ενέκρινε ένα νέο ολοκληρωμένο πρόγραμμα υπέρ των ΜΜΕ και της βιοτεχνίας. Το ολοκληρωμένο πρόγραμμα παρουσιάζει σε ένα πλαίσιο γενικής δράσης ένα αλληλένδετο σύνολο μέτρων, που, λαμβανόμενα κατά συναφή τρόπο από την κοινότητα και από τα κράτη μέλη, διευκολύνουν την πρόσβαση των ΜΜΕ στις διάφορες δυνατότητες που τους προσφέρονται, αυξάνουν την ανταγωνιστικότητα των ΜΜΕ, ενθαρρύνουν την επιχειρηματικότητα και συμβάλλουν έτσι στην επίλυση του προβλήματος της απασχόλησης.

Το ολοκληρωμένο πρόγραμμα περιλαμβάνει τρεις τύπους ενεργειών, που αναλαμβάνονται με την στενή συνεργασία όλων των ενδιαφερομένων για την ανάπτυξη των ΜΜΕ :

- συντονισμένες δράσεις με τα κράτη μέλη, όπως η πρόσβαση των ΜΜΕ στην κοινωνία των πληροφοριών, στη διάσκεψη για την επιχειρηματικότητα ή στη διάσκεψη για τη βιοτεχνία και τις μικρές επιχειρήσεις
- ενισχύσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπό την μορφή μέτρων που λαμβάνονται στο πλαίσιο του τρίτου πολυετούς προγράμματος για τις ΜΜΕ
- μέτρα που λαμβάνονται στα πλαίσια άλλων κοινοτικών πολιτικών, όπως η απλούστευση της νομοθεσίας της εσωτερικής αγοράς (SLIM), οι εγγυήσεις δανείων

για την απασχόληση (ELISE), η εισαγωγή του ευρώ, η βοήθεια για την ανάπτυξη της διεθνούς συνεργασίας, η καινοτομία στις ΜΜΕ και η τεχνολογική ανάπτυξη.

Πρέπει να σημειωθεί ότι, αν για πρακτικούς λόγους εξετάζουμε την κοινοτική πολιτική των επιχειρήσεων μέσα στο κεφάλαιο για τη βιομηχανία, αυτή η πολιτική δεν αφορά μόνο τον βιομηχανικό τομέα, αλλά σχεδόν όλους τους οικονομικούς τομείς και μάλιστα εκείνους της βιοτεχνίας και του εμπορίου. Η νέα πολιτική εμπλέκεται εξάλλου με τις προϋπάρχουσες κοινοτικές πολιτικές, όπως είναι εκείνες που αφορούν τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, την οικονομική και κοινωνική συνοχή, την έρευνα και την τεχνολογική ανάπτυξη και την προστασία περιβάλλοντος. Έτσι συμπληρώνοντας άλλες κοινοτικές πολιτικές και συμπληρωνόμενη απ' αυτές, η πολιτική για τις επιχειρήσεις επιδιώκει τρεις κύριους στόχους τους οποίους εξετάζουμε παρακάτω: τη δημιουργία ενός ευνοϊκού νομικού πλαισίου για την εγκατάσταση και την ανάπτυξη των επιχειρήσεων μέσα στην κοινότητα, τη διατήρηση ενός ευνοϊκού οικονομικού περιβάλλοντος για την άνθηση των επιχειρήσεων μέσα στην ενιαία αγορά και την προώθηση της συνεργασίας μεταξύ επιχειρήσεων διαφόρων περιοχών της Κοινότητας.

B. Δίκαιο των Εταιριών

Οι κοινοτικές επιχειρήσεις πρέπει να μπορούν να συνεργάζονται εύκολα μεταξύ τους, πράγμα που δεν είναι και τόσο πρόδηλο. Οι διάφορες μορφές συνεργασίας μεταξύ εθνικών επιχειρήσεων που προβλέπονται από τα εθνικά δίκαια δεν είναι προσαρμοσμένες στη συνεργασία μεταξύ επιχειρήσεων διαφόρων χωρών, λόγω ακριβώς της προσάρτησης των σε ένα εθνικό δίκαιο, πράγμα που σημαίνει ότι η συνεργασία μεταξύ επιχειρήσεων διαφόρων χωρών πρέπει να προσαρμόζεται στο εθνικό δίκαιο μίας μόνον των συμμετέχουσων επιχειρήσεων. Αυτή όμως η προσάρτηση σε ένα ξένο νομικό σύστημα δεν είναι εύκολα αποδεκτή από τους επιχειρηματίες, τόσο για ψυχολογικούς λόγους όσο και για λόγους άγνοιας των ξένων δικαίων. Αυτά τα νομικά εμπόδια στη διεθνή συνεργασία έχουν ιδιαίτερη σημασία όταν οι ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις είναι μικρομεσαίες.

Γι' αυτό χρειάζεται ένα νομικό εργαλείο εξαρτώμενο από το κοινοτικό δίκαιο που να επιτρέπει τη συνεργασία κατά ικανοποιητικό τρόπο μεταξύ επιχειρήσεων διαφόρων κρατών μελών. Πρόκειται περί ενός μέσου συνεργασίας συμβατικής βάσης υπό τη μορφή ενός «Ευρωπαϊκού Ομίλου Οικονομικού Σκοπού» (ΕΟΟΣ), το

καταστατικό του οποίου διατυπώθηκε σε κανονισμό του Συμβουλίου του 1985. Ο ΕΟΟΣ δεν αποτελεί οικονομική οντότητα διαφορετική και ανεξάρτητη από τα μέλη του, έτσι ώστε να δρα κατ' αυτόνομο τρόπο και να επιδιώκει κέρδη για τον εαυτό του. Είναι συνάρτηση της οικονομικής δραστηριότητας των μελών του. Τους επιτρέπει, χάρη στις λειτουργίες που αναλαμβάνουν από κοινού, να αναπτύξουν τη δική τους δραστηριότητα και να αυξήσουν τα δικά τους κέρδη. Κάθε μέλος του ομίλου παραμένει τελείως αυτόνομο τόσο από οικονομική όσο και από νομική άποψη. Αυτός είναι απαράβατος όρος για την ύπαρξη του ευρωπαϊκού ομίλου και τον διαφοροποιεί από οποιαδήποτε μορφή συγχώνευσης. Ο όμιλος εγγυάται την ισότητα των μελών του. Κανένα από αυτά δεν είναι σε θέση να δώσει στα άλλα ή στον ΕΟΟΣ υποχρεωτικές οδηγίες. Ο όμιλος όχι μόνον δεν μπορεί να επιδιώξει το κέρδος δι' εαυτόν, αλλά δεν μπορεί να παρέχει υπηρεσίες παρά μόνον στα μέλη του και οφείλει να τις τιμολογεί στην τιμή κόστους. Τέτοιες υπηρεσίες μπορεί να είναι το μάρκετινγκ, η ομαδική αγορά πρώτων υλών ή η εκπροσώπηση των συμφερόντων των μελών.

Φυσικά πρόσωπα, εταιρείες, καθώς και οποιεσδήποτε άλλες «νομικές οντότητες» του δημόσιου ή του ιδιωτικού δικαίου μπορούν να είναι μέλη ενός ΕΟΟΣ. Όμιλοι μπορούν να δημιουργηθούν σε όλους τους οικονομικούς τομείς, π.χ. της γεωργίας, της βιομηχανίας, της χειροτεχνίας, του εμπορίου και των υπηρεσιών. Ο όμιλος πρέπει να διαθέτει τουλάχιστον δύο όργανα: τη συνέλευση των μελών και τον ή τους διαχειριστές. Η συνέλευση των μελών είναι το υπέρτατο όργανο. Μπορεί να πάρει οποιαδήποτε απόφαση σχετικά με την πραγματοποίηση των σκοπών του ομίλου. Τα μέλη του ΕΟΟΣ διαθέτουν μεγάλη ευχέρεια για την οργάνωση της διαχείρισης ανάλογα με τις ανάγκες της συνεργασίας. Ο ΕΟΟΣ μπορεί να συσταθεί χωρίς κεφάλαια. Μπορεί ακόμη και να μη διαθέτει περιουσιακά στοιχεία. Τα μέλη έχουν κάθε ευλογισία για το διακανονισμό του τρόπου χρηματοδότησης του ομίλου. Ένας ΕΟΟΣ μπορεί σε όλα τα κράτη μέλη να διαθέτει δικαιώματα και υποχρεώσεις, να συνάπτει συμβάσεις, να αποτελείται στη δικαιοσύνη και να έχει ίδια περιουσιακά στοιχεία σύμφωνα με τους σκοπούς που έχουν θέσει τα μέλη. Δεδομένου ότι έχει πλήρη δικαιοπρακτική ικανότητα, ο ΕΟΟΣ μπορεί να αναλαμβάνει υποχρεώσεις επί των περιουσιακών του στοιχείων. Σε περίπτωση, όμως, αδυναμίας εκπλήρωσης των υποχρεώσεων του ΕΟΟΣ, τα μέλη του έχουν απεριόριστη και αλληλέγγυα ευθύνη για την αποζημίωση των τρίτων.

Ο Ευρωπαϊκός Όμιλος Οικονομικού Σκοπού είναι το μόνο ευρωπαϊκό νομικό μέσο που παρέχει ένα πλαίσιο προσαρμοσμένο στη διεθνή συνεργασία μεταξύ

επιχειρήσεων. Η προσφυγή, όμως, σε αυτό το μέσο δεν είναι ακόμη συνήθης- 700 ΕΟΟΣ ιδρύθηκαν κατά τα πρώτα έξι χρόνια της ύπαρξης του. Γι' αυτό η Επιτροπή αποφάσισε να δημιουργήσει ένα ευρωπαϊκό δίκτυο για τους ΕΟΟΣ, για να παρέχει συγκεκριμένες και άμεσα εκμεταλλεύσιμες πληροφορίες στις επιχειρήσεις που θέλουν να αναπτύξουν τις δραστηριότητές τους μέσω μιας συνεργασίας με εταιίρους άλλων κρατών της Ένωσης. Το δίκτυο, το οποίο ονομάζεται REGIE, επιδιώκει να παρέχει στις ΜΜΕ πρακτικές γνώσεις για τους ΕΟΟΣ, να ενισχύει τους υφιστάμενους ΕΟΟΣ και να τους βοηθάει να καθορίζουν καλύτερα το σχέδιο συνεργασίας τους. Η τράπεζα αυτή δεδομένων βασίζεται στα υπάρχοντα δίκτυα διεθνικής συνεργασίας των επιχειρήσεων, BRE και BC-NET για τα οποία γίνεται λόγος παρακάτω. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενθαρρύνει επίσης τις ΜΜΕ να προσφεύγουν στη μορφή διεθνικής συνεργασίας του ΕΟΟΣ στις συμβάσεις του δημοσίου και στα προγράμματα που χρηματοδοτούνται με κρατικούς πόρους.

Γ. Ευρωπαϊκό Κέντρο Πληροφοριών

Εξάλλου πρέπει να βελτιωθεί η ποιότητα και η ροή των πληροφοριών προς τις επιχειρήσεις, ιδίως τις ΜΜΕ, ως προς την εσωτερική αγορά και άλλους τομείς της κοινοτικής πολιτικής. Αυτός είναι ο σκοπός των Ευρωπαϊκών Κέντρων Πληροφοριών (EICs), τα οποία απαντούν στα ερωτήματα των ΜΜΕ σχετικά ιδίως με την εσωτερική αγορά (νομικές, διοικητικές, τεχνικές και κοινωνικές διατάξεις που διέπουν τις κοινοτικές συναλλαγές) καθώς και με τις δυνατότητες χρηματοδότησης από κοινοτικές πηγές. Κάπου 230 Ευρωπαϊκά Κέντρα Πληροφοριών είναι κατανομημένα στις περιοχές των κρατών και έχουν κέντρα ανταπόκρισης στις χώρες της ΕΖΕΣ, τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης και στις μεσογειακές χώρες. Φιλοξενούνται από οργανισμούς που διαθέτουν πείρα σε θέματα παροχής πληροφοριών και συμβουλών σε επιχειρήσεις και που είναι καλά προσαρμοσμένοι στο τοπικό περιβάλλον, όπως είναι τα εμποροβιομηχανικά επιμελητήρια, οι επαγγελματικές οργανώσεις, οι οργανισμοί για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις ή για την περιφερειακή ανάπτυξη. Τα Ευρωπαϊκά Κέντρα Πληροφοριών έχουν τρεις κύριους σκοπούς: να παρέχουν πληροφορίες για όλα τα προβλήματα και για όλες τις δυνατότητες που ενδιαφέρουν τις επιχειρήσεις μέσα στη μεγάλη εσωτερική αγορά" να βοηθούν και να συμβουλευούν τις επιχειρήσεις για να παίρνουν μέρος στις κοινοτικές δραστηριότητες και να χρησιμεύουν σαν αγωγός επικοινωνίας μεταξύ των

επιχειρήσεων και της Επιτροπής. Όλα τα κέντρα μαζί έχουν δημιουργήσει ένα δίκτυο εταιρών που μπορούν να ανταλλάξουν πληροφορίες για τις κοινοτικές, τις εθνικές και τις περιφερειακές διατάξεις και διαδικασίες που ενδιαφέρουν άμεσα τις επιχειρήσεις των περιοχών τους.

Από τη φύση τους, οι μικρές επιχειρήσεις έχουν γενικά μεγαλύτερες δυσκολίες συμμετοχής σε προγράμματα έρευνας και ανάπτυξης. Τα γενικά έξοδα που ενέχει η συμμετοχή και συνεργασία σε αυτά τα προγράμματα είναι σχετικά υψηλά για τις ΜΜΕ, ιδίως γιατί αυτές δε διαθέτουν τις ίδιες ευκολίες πρόσβασης στη μακροπρόθεσμη χρηματοδότηση, όπως οι μεγάλες επιχειρήσεις. Αλλά, οι μικρές επιχειρήσεις παρουσιάζουν συχνά μεγαλύτερη προσαρμοστικότητα, δημιουργικότητα και δυναμισμό από τις μεγάλες επιχειρήσεις, χαρακτηριστικά χρήσιμα στη διαδικασία της τεχνολογικής καινοτομίας. Γι' αυτό η Επιτροπή καταβάλλει προσπάθειες για τη συμμετοχή των ΜΜΕ στα κοινοτικά προγράμματα που επιδιώκουν να δυναμώσουν την επιστημονική και τεχνολογική βάση και επομένως την ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής βιομηχανίας, όπως είναι τα BRITE και CRAFT. Στα πλαίσια του προγράμματος BRITE-EURAM, που καλύπτει τις εφαρμογές νέων υλικών και νέων βιομηχανικών τεχνολογιών, παρέχονται πριμοδοτήσεις στις ΜΜΕ για να τις βοηθούν να βρίσκουν συνεταιίρους για κοινή συμμετοχή σε διαγωνισμούς σχετικούς με εφαρμοσμένη έρευνα. Το πρόγραμμα CRAFT επιτρέπει στις ΜΜΕ που δεν έχουν δυνατότητα έρευνας και ανάπτυξης να συνενώνονται για να ορίζουν κοινές προδιαγραφές και να αναθέτουν σε κάποιο τρίτο μέρος (πανεπιστήμιο, κέντρο ερευνών, επιχείρηση) να κάνει την τεχνολογική έρευνα για λογαριασμό τους. Το τέταρτο πρόγραμμα-πλαίσιο έρευνας και τεχνολογικής ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (1994-1998) ενισχύει και επεκτείνει σε άλλα πεδία έρευνας, τη μέθοδο CRAFT και τις πριμοδοτήσεις έρευνας τις παρεχόμενες στις ΜΜΕ στα πλαίσια του BRITE-EURAM. Σε ψήφισμα του 1995, το Συμβούλιο υπογραμμίζει πόσο είναι απαραίτητο να ενθαρρυνθεί η πρόσβαση των ΜΜΕ στην τεχνολογία, εν' όψει της διεθνοποίησης και παγκοσμιοποίησης των οικονομικών σχέσεων. Γι' αυτό καλεί την Επιτροπή να αναπτύξει μέτρα που να αποβλέπουν ότι βελτίωση της συμμετοχής των ΜΜΕ στα προγράμματα έρευνας και τεχνολογίας.²⁰¹

²⁰¹ Στεφάνου Κ., «Βιομηχανική Ιδιοκτησία και κοινή αγορά» εκδόσεις Αφοι Π. Σάκκουλα, Αθήνα 1980, σελ. 132 - 134.

Δ. Χρηματοδότηση των Επιχειρήσεων

Οι ΜΜΕ ενδιαφέρονται ιδιαίτερα για τις δυνατότητες χρηματοδότησης στα πλαίσια της **κοινοτικής** διαρθρωτικής πολιτικής. Ο κανονισμός σχετικά με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης προβλέπει, πράγματι, μια σειρά μέτρων που προορίζονται να ενισχύσουν τις τοπικές πρωτοβουλίες ανάπτυξης και τις δραστηριότητες των ΜΜΕ. Ειδικότερα προβλέπει: ενισχύσεις των υπηρεσιών για τις επιχειρήσεις, ιδίως στα πεδία της διαχείρισης, των μελετών και ερευνών αγοράς και των κοινών υπηρεσιών προς πολλές επιχειρήσεις- χρηματοδότηση της μεταφοράς τεχνολογίας και ιδίως της διάδοσης των καινοτομιών και της χρησιμοποίησης τους από τις επιχειρήσεις βελτίωση της πρόσβασης των επιχειρήσεων στις κεφαλαιαγορές, ιδίως με την παροχή εγγυήσεων και λήψεων συμμετοχών άμεση ενίσχυση των επενδύσεων σε περίπτωση απουσίας ειδικού καθεστώτος ενισχύσεων και πραγματοποίηση υποδομών μικρής κλίμακας.

Τα Ευρωπαϊκά **Κέντρα Επιχειρήσεων και Καινοτομιών (ΕΚΕ)**, ένα άλλο δίκτυο που έχει δημιουργήσει η Επιτροπή με δημόσιους και ιδιωτικούς εταίρους αποβλέπουν στη δημιουργία και στην επέκταση επιχειρήσεων παρέχοντας πλήρη προγράμματα υπηρεσιών (εκπαίδευση, χρηματοδότηση, μάρκετινγκ, μεταβίβαση τεχνολογιών, κλπ.) στις ΜΜΕ που θέλουν να πραγματοποιήσουν σχέδια που βασίζονται σε τεχνολογικές καινοτομίες.

Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων παρέχει εγγυήσεις δανείων για να διευκολύνει την πρόσβαση των ΜΜΕ στις τραπεζικές πιστώσεις, υπό τη μορφή που επιτρέπει η ισχύουσα νομοθεσία.. Το πιλοτικό σχέδιο ενίσχυσης δανείων «Ανάπτυξη και περιβάλλον» εφαρμόζεται από ένα δίκτυο 13 ενδιαμέσων χρηματοπιστωτικών οργανισμών από εννέα κράτη μέλη. Αποσκοπεί στο να διευκολύνει την πρόσβαση των μικρών επιχειρήσεων στις τραπεζικές πιστώσεις για τις επενδύσεις που συμβάλλουν στην προστασία του περιβάλλοντος. Τη διαχείριση του σχεδίου έχει αναλάβει, για λογαριασμό της Επιτροπής, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων. Οι εγγυήσεις παρέχονται χωρίς επιβάρυνση για τις δανειζόμενες επιχειρήσεις, δεδομένου ότι το σχετικό κόστος αναλαμβάνει ο προϋπολογισμός της Ένωσης.

Το έκτακτο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για την απασχόληση, που συνεδρίασε στο Λουξεμβούργο στις 20 και 21 Νοεμβρίου 1997, ενέκρινε δύο πρωτοβουλίες που ενδιαφέρουν τις ΜΜΕ: ένα σχέδιο δράσης της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων

επονομαζόμενο «ειδικό πρόγραμμα δράσης του Άμστερνταμ», που αποσκοπεί στην πρόσβαση των ΜΜΕ στις νέες τεχνολογίες, στους νέους κλάδους και στα διευρωπαϊκά δίκτυα και διαθέτει γι' αυτόν τον σκοπό 10 δισεκατ. ECU, τα οποία μπορεί να παρακινήσουν επενδύσεις έως και 30 δισεκατ. ECU και μια ανακατανομή κονδυλίων του προϋπολογισμού ύψους 450 εκατ. ECU για τρία χρόνια, με πρωτοβουλία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την ενίσχυση των ΜΜΕ που δημιουργούν θέσεις εργασίας. Με την υποστήριξη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Λουξεμβούργου εγκρίθηκαν επίσης νέα μέτρα χρηματοδοτικής στήριξης υπέρ καινοτόμων ΜΜΕ που δημιουργούν θέσεις απασχόλησης. Τα μέτρα αυτά περιλαμβάνουν τρεις συμπληρωματικούς μηχανισμούς, τους οποίους διαχειρίζεται το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων: μια θυρίδα «κεφαλαίων υψηλού κινδύνου» για ΜΜΕ που βρίσκονται σε φάσεις σύστασης ή εκκίνησης ένα σύστημα εγγυήσεων για επιμερισμό των κινδύνων των δανείων που συνάπτουν μικρές ή νεοσυσταθείσες επιχειρήσεις και ένα σύστημα χρηματοδοτικών συνεισφορών σε ΜΜΕ για τη δημιουργία κοινών διεθνικών επιχειρήσεων στα πλαίσια του προαναφερθέντος προγράμματος της Επιτροπής JEV.

Ένα επιπλέον δισεκατομμύριο ECU, εκ του οποίου τα 800 εκατομμύρια θα διατεθούν στις υπό ανάπτυξη περιοχές της ΕΕ, προορίζονται για τη χρηματοδότηση της «πρωτοβουλίας ΜΜΕ» στα πλαίσια της διαρθρωτικής πολιτικής. Στόχος αυτής της νέας κοινοτικής πρωτοβουλίας είναι η διευκόλυνση της ένταξης των ΜΜΕ, ιδίως του στόχου 1, στη δυναμική της εσωτερικής αγοράς και η προαγωγή της διεθνοποίησης τους. Εκτός από την ανάληψη ορισμένων στόχων των παλαιότερων κοινοτικών πρωτοβουλιών STRIDE, PRISMA και TELEMATIQUE, επτά θέματα έχουν προτεραιότητα για την ανταγωνιστικότητα και τη διεθνοποίηση των ΜΜΕ:

- η βελτίωση του συστήματος παραγωγής και οργάνωσης των ΜΜΕ (ολική ποιότητα, καινοτομία, προηγμένες τηλεπικοινωνιακές υπηρεσίες)
- η λήψη υπόψη του περιβάλλοντος και της ορθολογικής χρησιμοποίησης της ενέργειας
- η ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των ΜΜΕ και των ερευνητικών κέντρων
- η διευκόλυνση της πρόσβασης σε νέες αγορές, συμπεριλαμβανομένων των νέων συμβάσεων και των εξωτερικών αγορών
- η ανάπτυξη της συνεργασίας τόσο μεταξύ των ΜΜΕ όσο και μεταξύ

προμηθευτών, υπεργολάβων και πελατών

- η διάθεση στις ΜΜΕ προσαρμοσμένων σε αυτές μέσων για τη βελτίωση της πρόσβασης τους στη χρηματοδότηση και την πίστη
- η ενίσχυση των επαγγελματικών προσόντων που σχετίζονται με τα έξι αυτά θέματα.

Με βάση αυτά τα θέματα προτεραιότητας τα κράτη μέλη πρέπει να επιλέγουν έναν περιορισμένο και ισορροπημένο κατάλογο μέτρων στα οποία θα συγκεντρώνονται οι ενισχύσεις. Η προτίμηση δίδεται στις μη υλικές επενδύσεις (πρόσβαση σε εξωτερικές εμπειρίες, σχέδια επιχειρηματικής στρατηγικής, συστήματα ολικής ποιότητας...) μάλλον παρά στις υποδομές.

III. Βιομηχανίες μέσα στην Αγορά

A. Βιομηχανία σιδήρου

Η βιομηχανία σιδήρου και χάλυβα είναι ο ένας από τους δύο στρατηγικούς τομείς τους οποίους ρυθμίζει η Ευρωπαϊκή Κοινότητα του Άνθρακα και του Χάλυβα (ΕΚΑΧ). Αυτοί οι στρατηγικοί τομείς τέθηκαν υπό κοινούς κανόνες και υπό μια κοινή αρχή, ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 50. Οι πρώτες αποφάσεις της Ανώτατης Αρχής αφορούσαν τη δημόσια τιμοκαταλόγων και όρων πώλησης των σιδηρουργικών επιχειρήσεων. Οι ενδοκοινοτικές συναλλαγές απελευθερώθηκαν και αυξήθηκαν κατά 130% στα πρώτα πέντε χρόνια ύπαρξης της ΕΚΑΧ. Το 1970, η κοινοτική σιδηρουργία αντιπροσώπευε περίπου 7% της συνολικής βιομηχανικής παραγωγής της Κοινότητας και απασχολούσε περίπου 800.000 εργαζόμενους. Η καμπή γι' αυτή τη Βιομηχανία, όπως και για πολλές άλλες, ήταν η ενεργειακή κρίση του 1973 και η οικονομική ύφεση του 1975 που την ακολούθησε. Καθώς εξαπλωνόταν η κρίση, η Κοινότητα αναλάμβανε όλο και περισσότερες ευθύνες. Της επέτρεπαν, αφενός να ρυθμίζει την αγορά για να επανορθώνει τη συνεχή κατάπτωση της οικονομικής κατάστασης των επιχειρήσεων και, αφετέρου, να ευνοεί την προσαρμογή των βιομηχανικών διαρθρώσεων στις νέες συνθήκες της αγοράς. Γι' αυτό το 1980, με συμφωνία του Συμβουλίου, η Επιτροπή κήρυττε το καθεστώς της «έκδηλης κρίσης» στον σιδηρουργικό τομέα. Αυτό το καθεστώς που προβλεπόταν από το άρθρο 58 ΕΚΑΧ επέτρεπε στην Επιτροπή να επιβάλλει υποχρεωτικούς περιορισμούς στην παραγωγή και τις παραδόσεις χάλυβα μέσα στην Κοινότητα. Αυτοί οι περιορισμοί έπαιρναν τη μορφή ποσοτώσεων της παραγωγής οριζόμενων ανά τρίμηνο, εκ των

οποίων ένα μέρος μόνον μπορούσε να διοχετευθεί στην αγορά της Κοινότητας, καθώς και προσδιορισμού των ελάχιστων τιμών ορισμένων προϊόντων.

Συγχρόνως, το 1980, η Επιτροπή έθεσε σ' εφαρμογή ένα σύστημα κοινοτικής πλαισίωσης των εθνικών ενισχύσεων στη σιδηρουργική βιομηχανία. Αυτό το σύστημα ενισχύθηκε το 1981 με θέσπιση ενός αυστηρού «κώδικα ενισχύσεων», που κάλυπτε το σύνολο των δημόσιων χρηματοοικονομικών παρεμβάσεων και πρόβλεπε την πλήρη κατάργησή τους σύμφωνα με ένα χρονοδιάγραμμα. Καμιά ενίσχυση δεν μπορούσε να χορηγηθεί στην σιδηρουργική βιομηχανία μετά την 31η Δεκεμβρίου 1985. Το σχέδιο αναδιάρθρωσης της **κοινοτικής** σιδηρουργίας αποτελούσε ένα συναφές σύνολο που πειθαρχούσε την παραγωγή και τις τιμές του χάλυβα, καθώς και τις εθνικές ενισχύσεις με τομεακή ή κοινωνική σκοπιμότητα. Επιτρέποντας στην ευρωπαϊκή σιδηρουργία να πωλεί τα προϊόντα της σε πιο αποδοτικές τιμές, αυτά τα μέτρα άμεσης παρέμβασης διευκόλυναν την προσαρμογή των επιχειρήσεων στις νέες συνθήκες της αγοράς. Πράγματι η κοινοτική πειθαρχία συνέβαλε πολύ στην ανόρθωση των τιμών του χάλυβα κατά το δεύτερο ήμισυ της δεκαετίας του '80. Έτσι, με την προοπτική της ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς, η Επιτροπή θεώρησε καλό να καταργήσει, από το 1988, μετά από οκτώ χρόνια πλαισίωσης του σιδηρουργικού τομέα, το σύστημα των ποσοτώσεων και ορισμένα συνοδευτικά μέτρα. Ο κώδικας ενισχύσεων στη χαλυβουργία αντικαταστάθηκε από κοινοτικούς κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις στη χαλυβουργία.

B. Τεχνολογίες των Πληροφοριών και τηλεπικοινωνιών

Το πρόγραμμα εργασίας IMPACT II στοχεύει στην υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς των υπηρεσιών των πληροφοριών. Αυτό το πρόγραμμα αποβλέπει στο να αυξήσει την ανταγωνιστικότητα των ευρωπαϊκών προμηθευτών υπηρεσιών πληροφοριών, να προωθήσει τη χρήση προηγμένων υπηρεσιών πληροφοριών μέσα στην Κοινότητα και να αυξήσει την εσωτερική και εξωτερική συνοχή της Κοινότητας σε αυτό το πεδίο. Τα μέτρα που ενδείκνυνται για την επίτευξη αυτών των στόχων περιλαμβάνουν: λειτουργία ενός Ευρωπαϊκού παρατηρητηρίου της αγοράς των πληροφοριών, δηλαδή, ενός δικτύου εθνικών εταιρών τη βελτίωση των συνεργασιών μεταξύ του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα ειδικές ενέργειες ες υπέρ των

βιβλιοθηκών μέτρα για τη βελτίωση της πρόσβασης των χρηστών στις υπηρεσίες των πληροφοριών- και την προώθηση των ευρωπαϊκών υπηρεσιών των πληροφοριών.

Το ειδικό πρόγραμμα έρευνας και τεχνολογικής ανάπτυξης στον τομέα των τηλεματικών εφαρμογών κοινού ενδιαφέροντος (1994-1998) επιδιώκει τη συμμετοχή των χρηστών σε όλα τα στάδια των σχεδίων και τη δημιουργία στέρεων σχέσεων συνεργασίας μεταξύ χρηστών και προμηθευτών. Το πρόγραμμα καλύπτει τέσσερις τομείς έρευνας: την τηλεματική για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, ιδίως τα συστήματα επεξεργασίας και ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των δημοσίων διοικήσεων και την τηλεματική των οδικών μεταφορών την τηλεματική για τη γνώση, δηλαδή για την έρευνα, την εκπαίδευση και κατάρτιση και τις βιβλιοθήκες, την τηλεματική για την απασχόληση και τη βελτίωση των συνθηκών ζωής με ιδιαίτερη προσοχή για τις αστικές και αγροτικές περιοχές, την υγειονομική περίθαλψη, τους ανάπηρους και ηλικιωμένους και το περιβάλλον και, τέλος, τις οριζόντιες δραστηριότητες ΕΤΑ, όπως είναι η τηλεματική τεχνολογία, η τεχνολογία του γλωσσικού τομέα και η τεχνολογία των πληροφοριών.

Οι τηλεματικές εφαρμογές παίζουν σημαντικό ρόλο στη δημιουργία διευρωπαϊκών δικτύων. Έτσι για τη δημιουργία διευρωπαϊκών τηλεματικών δικτύων μεταξύ διοικήσεων (TNA), το Συμβούλιο έχει εγκρίνει μια πολυετή κοινοτική δράση για την ανταλλαγή δεδομένων μεταξύ διοικήσεων (IDA), ιδίως εκείνων που χρειάζονται για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και την εφαρμογή κοινών πολιτικών. Οι τηλεματικές εφαρμογές ευνοούν επίσης: τη διασύνδεση των δικτύων των πανεπιστημίων και των ερευνητικών κέντρων τη διασύνδεση των βιβλιοθηκών και μάλιστα των εθνικών βιβλιοθηκών τα δίκτυα συνεργασίας μεταξύ οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης στα πεδία της εργασίας και παροχής υπηρεσιών από απόσταση, τη συνεργασία μεταξύ επαγγελματιών στα πεδία της δημόσιας υγείας και παροχής ιατρικής περίθαλψης από απόσταση, την πρόσβαση των ατόμων με ειδικές ανάγκες και των ηλικιωμένων στις τεχνολογίες επικοινωνίας και πληροφόρησης (TIDE) την εκμάθηση ξένων γλωσσών και την παροχή μεταφραστικών υπηρεσιών δια της τηλεματικής οδού (Euramis) τη λειτουργία τηλεματικών εργαλείων για τις οδικές μεταφορές και την ανάπτυξη υπηρεσιών πλοήγησης μέσω δορυφόρων.

Ένα πρόγραμμα για την ανάπτυξη συστημάτων ηλεκτρονικής μεταβίβασης δεδομένων για εμπορική χρήση (TEDIS) ενθαρρύνει την ηλεκτρονική ανταλλαγή δεδομένων (EDI), υποστηρίζοντας και συντονίζοντας τις δραστηριότητες ομάδων χρηστών σε διάφορους τομείς της βιομηχανίας, καθώς και τις πρωτοβουλίες που

αναλαμβάνονται σε εθνικό επίπεδο για την προώθηση αυτής της ανταλλαγής. Η ανταλλαγή πληροφοριών, που είναι ιδιαίτερα σημαντική για τη βιομηχανική ανταγωνιστικότητα εστιάζεται στις τηλεπικοινωνίες, τα νομικά θέματα, τα ζητήματα ασφαλείας, την πληροφόρηση του κοινού καθώς και τα υπάρχοντα ή νέα πολυκλαδικά σχέδια. Τον Οκτώβριο του 1994, η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση για τις νομικές πτυχές της EDI συνοδευόμενη με σύσταση για μια πρότυπη ευρωπαϊκή συμφωνία. Σε σύσταση της 7ης Απριλίου 1995, το Συμβούλιο προβλέπει την υιοθέτηση κοινών κριτηρίων για την αξιολόγηση της ασφάλειας των τεχνολογιών των πληροφοριών και τη διαπραγμάτευση από τα κράτη μέλη της αμοιβαίας αναγνώρισης σε διμερές, ευρωπαϊκό ή διεθνές επίπεδο, των πιστοποιητικών αξιολόγησης και ασφάλειας.

Γ. Άλλοι Βιομηχανικοί Τομείς

Εκτός από τους τομείς που εξετάσαμε παραπάνω, η Ευρωπαϊκή Ένωση ασχολείται περιπτώσιακά με ορισμένους τομείς, όπως η αυτοκινητοβιομηχανία ή η χημική βιομηχανία, ιδίως όσον αφορά τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, την ενθάρρυνση των αυτών επενδύσεων για έρευνα και τεχνολογία και τα προβλήματα ανταγωνισμού με τρίτες χώρες.

Έτσι στον τομέα της αυτοκινητοβιομηχανίας, το ευρωπαϊκό σύστημα έγκρισης τύπου των αυτοκινήτων οχημάτων αποβλέπει στο να βοηθήσει τους κατασκευαστές να μειώσουν το κόστος, εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα πανομοιότυπες τεχνικές προδιαγραφές και υψηλό επίπεδο προστασίας στο σύνολο της ΕΕ. Ο κανονισμός εξαίρεσης κατηγοριών συμφωνιών διανομής και εξυπηρέτησης πριν και μετά την πώληση αυτοκινήτων οχημάτων αποβλέπει στο να ζωογονήσει τον ανταγωνισμό στον τομέα της διανομής των αυτοκινήτων. Στο πεδίο της έρευνας η επιχειρησιακή ομάδα «το αυριανό αυτοκίνητο» συντονίζει τις προσπάθειες σε ευρωπαϊκή κλίμακα ώστε να επιταχυνθεί η ανάπτυξη αυτοκινήτων με πολύ μικρές εκπομπές ρύπων. Στο κοινωνικό πεδίο, ένα διακρατικό δίκτυο διασφαλίζει τη διάδοση των προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης και προωθεί την καλύτερη προσαρμογή των εργαζομένων στις διαρθρωτικές αλλαγές στη βιομηχανία. Τέλος, όσον αφορά την εξωτερική εμπορική πολιτική, η Επιτροπή έχει διαπραγματευθεί την τακτική πρόσβαση των ιαπωνικών αυτοκινήτων στην ενιαία αγορά³ και διαπραγματεύεται την πρόσβαση των ευρωπαϊκών αυτοκινήτων στις αγορές τρίτων χωρών. Όμως, νέες μέθοδοι παραγωγής και η τάση εγκατάστασης σε χώρες με

χαμηλό εργατικό κόστος εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης προκαλούν απώλειες θέσεων εργασίας στα κράτη μέλη.

Στον τομέα της φαρμακοβιομηχανίας, η ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων στην κοινή αγορά επιδιώχθηκε επί μεγάλο διάστημα με την εναρμόνιση των νομοθεσιών και των κανονισμών που τα εγκρίνουν. Τώρα εξασφαλίζεται με το κοινοτικό σύστημα έγκρισης φαρμάκων ιατρικής και κτηνιατρικής χρήσης. Η έγκριση παρέχεται είτε με «κεντρική διαδικασία» είτε με «αποκεντρωμένη διαδικασία». Σύμφωνα με την πρώτη, οι αιτήσεις χορήγησης άδειας κυκλοφορίας στην αγορά υποβάλλονται στον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Αξιολόγησης Φαρμακευτικών Προϊόντων, που τις αξιολογεί επιστημονικά και δίνει τη γνώμη του στην Επιτροπή, η οποία, αφού ακούσει και τη γνώμη μιας επιτροπής αποτελούμενης από αντιπροσώπους των κρατών μελών, εκδίδει άδεια κυκλοφορίας, η οποία ισχύει για όλη την Κοινότητα. Στα πλαίσια της αποκεντρωμένης διαδικασίας, η ενδιαφερόμενη φαρμακευτική επιχείρηση ζητάει από ένα ή περισσότερα κράτη μέλη να αναγνωρίσουν την άδεια κυκλοφορίας στην αγορά που έχει εκδώσει άλλο κράτος μέλος, ενώ τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να προσφύγουν στον Οργανισμό για διαιτησία. Σε ψήφισμα για την εφαρμογή γενικών κατευθύνσεων βιομηχανικής πολιτικής στον φαρμακευτικό τομέα, το Συμβούλιο καλεί την Επιτροπή να προβεί σε απολογισμό της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς σε αυτόν τον τομέα και να μεριμνήσει για την αύξηση της διαφάνειας και του ανταγωνισμού σε αυτήν την αγορά.

Η βιοτεχνολογία, δηλαδή η χρήση γενετικώς τροποποιημένων μικροοργανισμών για την παραγωγή νέων χημικών, φαρμακευτικών προϊόντων ή τροφίμων, καθώς και η χρήση ιδιαίτερο ανταγωνιστικών μεθόδων σε μεγάλο αριθμό βιομηχανικών και γεωργικών κλάδων, αναπτύσσεται κυρίως στον τομέα της φαρμακευτικής. Πράγματι, τα δύο τρίτα των νέων φαρμάκων που υποβάλλονται σε κλινική μελέτη είναι προϊόντα της βιοτεχνολογίας. Καθώς κυριαρχεί στην παραγωγή ενζύμων, η βιοτεχνολογία μπορεί να ανοίξει νέες αγορές για τις γεωργικές πρώτες ύλες στα πεδία της ενέργειας, των καυσίμων και της βιομηχανίας. Η Κοινότητα της έχει αφιερώσει ένα σημαντικό πρόγραμμα έρευνας. Όμως, ενώ επιδιώκει να προωθήσει την ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής βιομηχανίας, η κοινοτική νομοθεσία στοχεύει επίσης στην προστασία της ανθρώπινης υγείας με τον περιορισμό της χρήσης γενετικώς τροποποιημένων μικροοργανισμών καθώς και στην προστασία του

περιβάλλοντος με τον έλεγχο της διάδοσης των γενετικώς τροποποιημένων μικροοργανισμών.²⁰²

IV. Απολογισμός

Γενικά, η ΕΕ δεν επεμβαίνει στον βιομηχανικό τομέα παρά μόνον για να δημιουργήσει ένα ευνοϊκό κλίμα είτε για την ανάπτυξη των επιχειρήσεων σε όλη την εσωτερική αγορά (πολιτική των επιχειρήσεων), είτε για την προετοιμασία ορισμένων βιομηχανικών τομέων στο να αντιμετωπίσουν καλύτερα τα προβλήματα τους σε ευρωπαϊκό επίπεδο (τομεακή πολιτική).

Παρόλο που οι διαφορές μεταξύ των βιομηχανικών διαρθρώσεων των κρατών μελών παραμένουν, υπάρχει μια παράλληλη εξέλιξη των διάφορων δεδομένων του δευτερογενούς τομέα. Έτσι, από το 1974, το υψηλό κόστος της ενέργειας και των πρώτων υλών, η απορύθμιση του διεθνούς νομισματικού συστήματος, η αλλαγή των κανόνων του διεθνούς εμπορίου και η εμφάνιση νέων εμπορικών ανταγωνιστών επηρέασαν όλα τα κράτη μέλη σχεδόν ταυτόχρονα και σχεδόν στον ίδιο βαθμό. Όλα τα κράτη μέλη γνώρισαν μιαν οπισθοδρόμηση των επενδύσεων και μιαν επιβράδυνση της ανάπτυξης. Όλα αντιμετώπισαν μια μεγάλη αύξηση της ανεργίας. Πράγματι, πρόκειται για μια γενική διαρθρωτική μεταβολή, η οποία απαιτεί δραστήρια μέτρα παρμένα συγχρόνως απ' όλα τα κράτη μέλη. Δεν πρέπει να ξεχνάμε ότι χάρη στην τελωνειακή ένωση, το μεγαλύτερο μέρος της παραγωγής των κοινοτικών βιομηχανιών ανταλλάσσεται στο εσωτερικό της Κοινότητας. Η αγορά που ταιριάζει στην παραγωγή πολλών βιομηχανικών κλάδων είναι η κοινή αγορά. Γι' αυτό χρειάζεται κοινή αντιμετώπιση των κοινών προβλημάτων που αντιμετωπίζει ο βιομηχανικός τομέας στην Ευρώπη. Αυτό φαίνεται ότι το κατάλαβαν οι πολιτικοί άνδρες στην Ευρώπη περί τα μέσα της δεκαετίας του '80 και αποφάσισαν να ολοκληρώσουν την εσωτερική αγορά για να δώσουν μια νέα βάση στην ευρωπαϊκή βιομηχανία.

Στην δεκαετία του '90, η πραγματοποίηση της ενιαίας αγοράς έδωσε νέο έναυσμα για την αναδιάρθρωση της ευρωπαϊκής βιομηχανίας. Η εξάλειψη των φυσικών, τεχνικών και φορολογικών εμποδίων των ενδοκοινοτικών συναλλαγών προκάλεσε αύξηση των εμπορικών σχέσεων και επομένως και του ανταγωνισμού

²⁰² Γεωργακόπουλος Θ. Τσακαλώτος Ε. «Οικονομικές Πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης», εκδόσεις Σταμούλη Α., Αθήνα 1996, σελ.280-281.

μέσα στην Κοινότητα. Το ίδιο προϊόν μπορεί πλέον να διατεθεί σε όλη την εσωτερική αγορά, χάρη στην κατάργηση των ελέγχων στα σύνορα και των τεχνικών εμποδίων του εμπορίου. Οι κατασκευές δεν χρειάζεται πλέον να προσαρμόζουν την παραγωγή τους σε δώδεκα διαφορετικές αγορές. Αυτή η κατάσταση εντείνει πολύ τον ανταγωνισμό στην εσωτερική αγορά. Ο εντονότερος ανταγωνισμός θα προκαλέσει μια εξίσωση των τιμών των εγχώριων παραγωγών προς τις τιμές των ξένων παραγωγών, οι οποίοι θα διεισδύσουν στις προηγουμένως προστατευμένες αγορές. Βραχυπρόθεσμα αυτό θα συμπέσει τα περιθώρια κέρδους των πρώην προστατευμένων ή μονοπωλιακών επιχειρήσεων. Ορισμένες από αυτές μπορεί μάλιστα να αναγκαστούν να εγκαταλείψουν την αγορά.

Η εξάλειψη όμως των λιγότερο ανταγωνιστικών επιχειρήσεων επιτρέπει την ανάπτυξη των επιχειρήσεων που απομένουν στην αγορά. Έτσι αυτές μπορούν: να εκμεταλλευτούν καλύτερα και αποδοτικότερα τις δυναμικότητες παραγωγής τους και σε ορισμένες περιπτώσεις να τις αυξήσουν (χάρη στις «οικονομίες κλίμακας») να αυξήσουν τις εσωτερικές τους επιδόσεις αναδιαρθρώνοντας και συγκεντρώνοντας τις δραστηριότητες τους έτσι ώστε να κατανείμουν καλύτερα τους ανθρώπινους, τους τεχνικούς και τους χρηματοοικονομικούς των πόρους· να βελτιώσουν την οργάνωσή τους, την ποιότητα και την ποικιλία των προϊόντων τους και κυρίως να καινοτομήσουν τόσο ως προς τη διαδικασία παραγωγής όσο και ως προς τα προσφερόμενα προϊόντα. Αυτή η πίεση του ανταγωνισμού προκαλεί ήδη μια εντυπωσιακή προσαρμογή του βιομηχανικού ιστού της Κοινότητας. Εξ άλλου, λόγω των τεχνολογικών καινοτομιών, ο ρυθμός των μεταβολών επιταχύνεται τόσο ως προς τις μεθόδους παραγωγής, όσο και ως προς τα ίδια τα προϊόντα.

Γενικά, οι μεγάλες επιχειρήσεις είναι καλύτερα εξοπλισμένες για να κατακτήσουν νέες αγορές, να αναδιαρθρώσουν την παραγωγή τους, να ορθολογίσουν την οργάνωσή τους, να εφεύρουν νέα προϊόντα και νέες μεθόδους παραγωγής αλλά τα επιδιώκουν αυτά συχνά εις βάρος της εργασίας και των φυσικών πόρων. Αντίθετα, οι μικρές επιχειρήσεις δημιουργούν απασχολήσεις και ενδιαφέρονται περισσότερο για τη διαφύλαξη του περιβάλλοντος, δεδομένου ότι είναι πιο κοντά στους πληθυσμούς που τις περιστοιχίζουν. Η Κοινότητα πρέπει επομένως να ενισχύσει την πολιτική της υπέρ των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, ώστε να είναι πιο ενήμερες για τα ευρωπαϊκά δεδομένα (κανονισμοί, οδηγίες, τυποποίηση, προσκλήσεις προσφορών, σχέδια ερευνών) και

για τις δυνατότητες που προσφέρει η μεγάλη αγορά (εξαγωγές, συνεργασίες, συγκεντρώσεις). Με την κατάσταση ενός κοινοτικού πλαισίου αναφοράς και τη συντονισμένη χρήση των διαφορών οριζοντίων μέσων που διαθέτει, η Κοινότητα οφείλει, εξ άλλου, να προετοιμάσει τη θετική προσαρμογή της βιομηχανίας της στις συνθήκες της ενιαίας αγοράς και της οικονομικής και νομισματικής ένωσης.

Η δημιουργία ενός ευνοϊκού επιχειρηματικού περιβάλλοντος σημαίνει επίσης την κατάργηση των περιττών και σχολαστικών γραφειοκρατικών διατυπώσεων. Την ίδια απαίτηση πρέπει να πληρούν και οι κοινοτικές πολιτικές. Η εσωτερική αγορά πρέπει να γίνει όσο το δυνατό λιγότερο γραφειοκρατική. Αυτό απαιτεί ιδιαίτερα μια οριζόντια προσέγγιση της εναρμόνισης, έτσι ώστε ειδικοί κατά κλάδο κανόνες να μη θεσπίζονται παρά μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις. Τόσο η Κοινότητα όσο και τα κράτη μέλη πρέπει, επομένως, να αναλάβουν ενέργειες που να αποβλέπουν στο να εξασφαλίσουν ότι κατά τη λήψη κανονιστικών και διοικητικών μέτρων θα λαμβάνεται υπόψη η ανάγκη να μην επιβάλλονται περιττά βάρη στη βιομηχανία και ιδιαίτερα στις ΜΜΕ.

Βέβαια, το μακροοικονομικό περιβάλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει βελτιωθεί, χάρη στην ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς και τη σύναψη των συμφωνιών της GATT. Αλλά όμως, η ευαισθησία της παραμένει ιδιαίτερα υψηλή στα εσωτερικά σοκ στα πεδία των συναλλαγματικών ισοτιμιών και των τιμών του πετρελαίου. Μια ανοικτή αλλά πολύ προσεκτική πολιτική, βασιζόμενη στην αυστηρή εφαρμογή των διεθνών κανόνων που έχουν γίνει αποδεκτοί στους κόλπους του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου, αποτελεί το απαραίτητο συμπλήρωμα του ανοίγματος της εσωτερικής αγοράς. Ο ακριβής προσδιορισμός των προβλημάτων και η εφαρμογή καταλλήλων και συντονισμένων ενεργειών για την επίλυσή τους μπορούν να συμβάλλουν σημαντικά στη διεύρυνση των αγορών της ευρωπαϊκής βιομηχανίας.

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση τονίζει την ανάγκη της ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής βιομηχανίας κάνοντας την μια προτεραιότητα για την Κοινότητα για τη δεκαετία του '90. Η ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής βιομηχανίας βελτιώθηκε αισθητά κατά τα τελευταία χρόνια, χάρη στη δημιουργία μιας μεγάλης εσωτερικής αγοράς και στις προσπάθειες αναδιάρθρωσης επένδυσης και παραγωγικότητας. Αλλά, οι ευρωπαϊκές επιχειρήσεις δεν μπόρεσαν ακόμη να ξεπεράσουν τα μειονεκτήματα που συνίστανται στην ανεπαρκή παρουσία τους στις αγορές που σημειώνουν

μεγάλη ανάπτυξη, τη μικρότερη παραγωγικότητα σχετικά με τις αμερικανικές και ιαπωνικές επιχειρήσεις και μια ανεπαρκή προσπάθεια στον τομέα της έρευνας. Για να καλύψει τα μειονεκτήματα που συμβάλλουν στη διάβρωση των ανταγωνιστικών θέσεων της μέσα στην τριάδα των πιο αναπτυγμένων περιοχών της γης, η ΕΕ πρέπει να προωθήσει τις άλλες επενδύσεις σε έρευνα, την ανάπτυξη της βιομηχανικής συνεργασίας, την ενδυνάμωση του ανταγωνισμού και τον εκσυγχρονισμό του ρόλου της δημόσιας παρέμβασης.

Τέλος, η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να προετοιμάσει την κοινωνία των πληροφοριών του 21ου αιώνα, υλοποιώντας ένα κοινό χώρο πληροφοριών. Αυτός περιλαμβάνει πολλά αλληλένδετα στοιχεία: τις διευρωπαϊκές υποδομές (καλωδιακές επίγειες υποδομές, δίκτυα επικοινωνιών, δορυφόροι} τις βασικές υπηρεσίες τηλεπικοινωνιών, ιδίως τις υπηρεσίες ηλεκτρονικής αλληλογραφίας και οι πολυμερείς διαπραγματεύσεις που ξεκίνησαν το 1989 στο πλαίσιο του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) μεταξύ των βασικών χωρών παραγωγών (Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ιαπωνίας, Νοτίου Κορέας, Νορβηγίας, Ηνωμένων Πολιτειών), που αντιπροσωπεύουν άνω του 70% της παγκόσμιας παραγωγής πλοίων, κατέληξαν τον Ιούλιο του 1994 σε συμφωνία που επιτρέπει την κατάργηση του συνόλου των εμποδίων στους συνήθεις όρους του ανταγωνισμό σε αυτόν τον τομέα. Έτσι, η έβδομη οδηγία αντικαταστάθηκε, την 1η Οκτωβρίου 1998, από έναν κανονισμό του Συμβουλίου ως προς τις ενισχύσεις στη ναυπηγική βιομηχανία, ο οποίος εφαρμόζει τους όρους της συμφωνίας του ΟΟΣΑ ως προς τον σεβασμό των κανονικών συνθηκών ανταγωνισμού στα ναυπηγεία και τις επισκευές πλοίων, συμφωνία που δεν εφαρμόζεται ακόμη λόγω της μη επικύρωσης της από τις ΗΠΑ. Πάντως, ο κοινοτικός κανονισμός απαγορεύει, από την 31η Δεκεμβρίου 2000, τις ενισχύσεις που συνδέονται με συμβάσεις (λειτουργικές ενισχύσεις).

Σε ανακοίνωση ως προς το μέλλον της ευρωπαϊκής ναυτιλίας, η Επιτροπή τονίζει τη σημασία των ναυτιλιακών βιομηχανιών, οι οποίες, εκτός από τα ναυπηγεία περιλαμβάνουν ευρύ φάσμα προϊόντων και υπηρεσιών, όπως ο θαλάσσιος εξοπλισμός, οι λιμενικές υπηρεσίες και η βιομηχανία θαλάσσιων πόρων, συμπεριλαμβανομένων της αλιείας και της ενέργειας. Προτείνει μια βιομηχανική πολιτική της Ένωσης γι' αυτές τις βιομηχανίες με τους εξής στόχους: την προώθηση των επενδύσεων άυλων πόρων, ιδίως στους τομείς της έρευνας και ανάπτυξης και των τεχνολογιών της πληροφορικής και των

τηλεπικοινωνιών την ανάπτυξη της βιομηχανικής συνεργασίας τόσο μέσα στην Ένωση όσο και με τις τρίτες χώρες· την εφαρμογή της συμφωνίας του ΟΟΣΑ ως προς τους σωστούς κανόνες του ανταγωνισμού και την κατάργηση των εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των ευρωπαϊκών προϊόντων τη βελτίωση των λιμενικών υποδομών στα πλαίσια ενός διευρωπαϊκού δικτύου. Σε συνέπεια με την ανακοίνωση της, η Επιτροπή, με κοινοτικές κατευθυντήριες γραμμές, αποσκοπεί την εναρμόνιση των εθνικών καθεστώτων ενισχύσεων υπέρ της ναυτιλίας για να επιτραπεί η εθνική φορολογική υποστήριξη στην ανάπτυξη του εν λόγω τομέα με παράλληλη ενίσχυση της διαφάνειας των συστημάτων ενισχύσεων. Καθόσον αφορά, ειδικότερα, τη ναυπηγική βιομηχανική πολιτική, η Επιτροπή συγκεντρώνει τις προσπάθειες της στην υπεράσπιση της ευρωπαϊκής βιομηχανίας από τις πρακτικές αθέμιτου ανταγωνισμού από ναυπηγικές επιχειρήσεις τρίτων χωρών και στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της δια της ενθάρρυνσης της έρευνας και της υποστήριξης των βιομηχανικών συνεργασιών και τις προοπτικές της αγοράς. Η «κοινωνική πτυχή του χάλυβα», που σημαίνει τη χρηματοδότηση από τον προϋπολογισμό της ΕΚΑΧ κοινωνικών μέτρων, είναι προσαρμοσμένη στο σχέδιο αναδιάρθρωσης της κοινοτικής σιδηρουργίας. Η «εξωτερική πτυχή του χάλυβα» βασίζεται ιδίως σε δασμολογικές ποσοτώσεις και σε μια εκ των προτέρων παρακολούθηση των εισαγωγών και μάλιστα εκείνων που προέρχονται από την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη έτσι ώστε να μην παραβιάζουν την κοινοτική βιομηχανία σιδήρου και χάλυβα.²⁰³

²⁰³ Μούσης Νίκος «Ευρωπαϊκή Ένωση, Δίκαιο - Οικονομία - Πολιτική» εκδόσεις Παλαζήση Αθήνα 1999, σελ.354-365, 396- 398.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

I. Σύντομο ιστορικό και λόγοι που οδήγησαν στην ΟΝΕ

Η κοινή αγορά εξάλειψε τα τελωνειακά και τα τεχνικά εμπόδια του εμπορίου μεταξύ των κρατών μελών της Κοινότητας, αλλά δεν μπορεί να παρεμποδίσει τις νομισματικές διακυμάνσεις, οι οποίες μπορούν να δημιουργήσουν εμπόδια ακόμη πιο αδιαπέραστα από τα τελωνειακά. Πράγματι, η **υποτίμηση** του νομίσματος ενός κράτους μέλους μιας τελωνειακής ένωσης έχει αποτελέσματα ισοδύναμα με την επιβολή τελωνειακών δασμών σε όλα τα εισαγόμενα είδη' και την επιδότηση όλων των εξαγομένων αγαθών και υπηρεσιών.- Αντίστροφα, η **υπερτίμηση** του νομίσματος ενός κράτους μέλους σημαίνει περιορισμό των εξαγωγών και ενθάρρυνση των εισαγωγών, καταστάσεις που παρενοχλούν τις οικονομικές δραστηριότητες στο κράτος αυτό.

Στο στάδιο της τελωνειακής ένωσης οι μεταβολές των συναλλαγματικών τιμών είναι ακόμη δυνατές και, μέχρι ένα σημείο, επιθυμητές, γιατί τα κράτη μέλη διατηρούν την αυτονομία των οικονομικών πολιτικών τους και μπορούν χάρη σε αυτές τις μεταβολές να προσαρμόσουν τις οικονομίες τους στις νέες συνθήκες του ανταγωνισμού μεταξύ τους και με τον υπόλοιπο κόσμο. Στο στάδιο της κοινής αγοράς, όμως, οι μεταβολές των συναλλαγματικών τιμών γίνονται όλο και πιο ενοχλητικές για τους εταίρους.

Πράγματι, για να δημιουργήσουν συνθήκες ενιαίας αγοράς, οι εταίροι υιοθετούν ένα μεγάλο αριθμό κοινών και κοινοτικών πολιτικών και χάνουν έτσι ένα μεγάλο μέρος της αυτονομίας διαχείρισης των οικονομιών τους. Αυτό δεν θα ενοχλούσε, εάν η ενιαία αγορά έμοιαζε καθ' όλα με μια εσωτερική αγορά, σύμφωνα με τους ορισμούς που δώσαμε στο προηγούμενο κεφάλαιο, γιατί τότε η απώλεια της εθνικής αυτονομίας θα αναπληρωνόταν από αύξηση των συλλογικών πειθαρχιών στο οικονομικό και το νομισματικό πεδίο. Ακριβώς, για να γίνει η ενιαία αγορά πραγματική εσωτερική αγορά, πρέπει να συμπληρωθεί με το ενιαίο νόμισμα. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίον τα κράτη μέλη της Κοινότητας, εν' όψει της ολοκλήρωσης της ενιαίας αγοράς, αποφάσισαν στο Μάαστριχτ να προχωρήσουν προς

την οδό της οικονομικής και νομισματικής Ένωσης.

Μια μη ολοκληρωμένη εσωτερική αγορά είναι εκτεθειμένη σε νομισματικούς και οικονομικούς κινδύνους. Στο νομισματικό πεδίο, η υποτίμηση του νομίσματος ενός κράτους της Ένωσης, μπορεί να προσκομίσει ένα ανταγωνιστικό πλεονέκτημα στις επιχειρήσεις του, ενώ η υπερτίμηση του νομίσματος ενός άλλου κράτους μπορεί να παρεμποδίσει τις εξαγωγές του. Επιπλέον, η δυνατότητα μεταβολής προς τα πάνω ή προς τα κάτω της τιμής ορισμένων κοινοτικών νομισμάτων σημαίνει συναλλαγματικό κίνδυνο στις πωλήσεις επί πιστώσει σε κοινοτικό εταίρο, πράγμα που περιόριζε πολύ αυτού του είδους τις συναλλαγές στο ενδοκοινοτικό εμπόριο.

Μια κακή συγκυρία σ' ένα κράτος μέλος οδηγεί σε μείωση των εισαγωγών του από τα άλλα κράτη μέλη της κοινής αγοράς, τα οποία υποφέρουν με τη σειρά τους. Αντίστροφα, μια ευνοϊκή συγκυρία σ' ένα κράτος μέλος έχει θεαματικά αποτελέσματα επί των οικονομιών των άλλων και δευτερεύοντα καλά αποτελέσματα στην οικονομία του πρώτου. Εάν δεν υπάρχει συντονισμός των οικονομικών πολιτικών, οι διαφορές της οικονομικής ανάπτυξης, που εκδηλώνονται με υψηλά επιτόκια και χαμηλές συναλλαγματικές αξίες σε ορισμένα κράτη μέλη και, αντίστροφα, με χαμηλά επιτόκια και υψηλές συναλλαγματικές αξίες σε άλλα, μπορούν να οδηγήσουν σε ανεπιθύμητες κινήσεις κεφαλαίων, δηλαδή από τα φτωχότερα κράτη προς τα πλουσιότερα. Αρνητικά αποτελέσματα μπορεί επίσης να προκύψουν από τις διαφορές των εθνικών συγκυριακών πολιτικών.²⁰⁴

Τα κράτη μέλη πρέπει να καθορίσουν αμετάκλητα τις συναλλαγματικές ισοτιμίες για τα νομίσματά τους ή ακόμη καλύτερα, να υιοθετήσουν ένα ενιαίο νόμισμα. Το ενιαίο νόμισμα επιτρέπει μια πραγματική σύγκριση των τιμών μέσα στην εσωτερική αγορά θα γίνει ένα από τα κύρια νομίσματα των συναλλαγών και των αποθεμάτων στον κόσμο και θα επιτρέπει στους Ευρωπαίους να εξοφλούν στο νόμισμά τους τις εισαγωγές τους από τρίτα κράτη.

II. Νομισματική Πολιτική

Σύμφωνα με το άρθρο 118 της Συνθήκης ΕΚ, η σύνθεση του καλαθιού του ECU πάγωσε την 1η Νοεμβρίου 1993, ημερομηνία της θέσης σε ισχύ της Συνθήκης του Μάαστριχτ, με βάση τη σύνθεση του καλαθιού (σε ποσά κάθε εθνικού

²⁰⁴ Μούσης Σ. Νίκος, «Ευρωπαϊκή Ένωση, Δίκαιο - Οικονομία - Πολιτική», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1999, σελ.128 - 132.

νομίσματος) που είχε καθοριστεί στις 21 Σεπτεμβρίου 1989 με την ευκαιρία της εισαγωγής στο καλάθι της πεσέτας και του σκούδου. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Μαδρίτης, των 15 και 16 Δεκεμβρίου 1995 ότι από την έναρξη του τρίτου σταδίου το όνομα του ενιαίου νομίσματος θα είναι «ευρώ» (euro).

Το δεύτερο στάδιο της οικονομικής και νομισματικής ένωσης άρχισε την 1η Ιανουαρίου 1994. Κατ' αυτό το στάδιο, η Συνθήκη επιβάλλει στα κράτη μέλη να αποφεύγουν τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα και να θέσουν σε κίνηση τη διαδικασία για την ανεξαρτησία των κεντρικών τραπεζών.

Εν' όψει του περάσματος προς το τρίτο στάδιο, η επιτροπή και το ΕΝΙ όφειλαν να υποβάλλουν στο Συμβούλιο εκθέσεις ως προς την εκτέλεση των υποχρεώσεων κάθε κράτους μέλους για την επίτευξη της οικονομικής και νομισματικής ένωσης και ως προς την πρόοδο για την επίτευξη υψηλού βαθμού σταθερής σύγκλισης.

Από την έναρξη του τελικού σταδίου της ΟΝΕ, η Κοινότητα έχει ενιαία νομισματική πολιτική και ενιαίο νόμισμα, το ευρώ. Αυτά συνεπάγονται ένα νέο θεσμό, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ), η οποία αντικαθιστά το ΕΝΙ και η οποία συγκροτεί μαζί με τις κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ). Η ΕΚΤ και οι κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών δεν δέχονται υποδείξεις ούτε από τις κυβερνήσεις ούτε από τους κοινοτικούς θεσμούς.

Το τρίτο στάδιο της ΟΝΕ άρχισε την 1η Ιανουαρίου 1999 με τον αμετάκλητο καθορισμό των ισοτιμιών μεταξύ των νομισμάτων των συμμετεχουσών χωρών, (μεταξύ τους και με το ευρώ). Από την ημερομηνία αυτή το ευρώ είναι το νόμισμα των συμμετεχόντων κρατών, νομισματική πολιτική και η πολιτική ισοτιμιών ασκείται σε ευρώ, ενθαρρύνεται η χρήση του ευρώ στις αγορές συναλλάγματος και τα μετέχοντα κράτη εκδίδουν σε ευρώ τα νέα μεταβιβάσιμα χρεόγραφα του δημοσίου.

Κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου, δηλαδή μέχρι την 1η Ιανουαρίου 2002, οι οικονομικοί φορείς του ιδιωτικού τομέα μπορούσαν να χρησιμοποιούν το ευρώ, χωρίς ωστόσο να είναι υποχρεωμένοι να το κάνουν, δεδομένου ότι μπορούσαν ακόμη να χρησιμοποιούν τα εθνικά νομίσματα.

Την 1η Ιανουαρίου του 2002 άρχισαν να κυκλοφορούν τα χαρτονομίσματα και τα κέρματα σε ευρώ παράλληλα με τα εθνικά χαρτονομίσματα και κέρματα, τα οποία άρχισαν να αποσύρονται. Μετά από 6 μήνες το αργότερο, τα εθνικά χαρτονομίσματα και κέρματα θα παύσουν να έχουν εξοφλητική ισχύ, αλλά θα μπορούν ακόμη να

ανταλλάσσονται με ευρώ στις εθνικές κεντρικές τράπεζες.²⁰⁵

III. Οικονομική Πολιτική

Στο οικονομικό όπως και στο νομισματικό πεδίο, τα κράτη μέλη που υπέγραψαν τη Συνθήκη ΕΟΚ δεν ήταν διατεθειμένα να εκχωρήσουν από την αρχή τα κυριαρχικά δικαιώματά τους στην Κοινότητα. Περιορίστηκαν να ορίσουν τους στόχους τους οποίους θα έπρεπε να επιδιώκουν οι εθνικές οικονομικές πολιτικές, και οι οποίοι ήταν ιδίως η πλήρης απασχόληση, η σταθερότητα των τιμών και του νομίσματος και η ισορροπία του ισοζυγίου πληρωμών. Η επεξεργασία και η εφαρμογή της οικονομικής πολιτικής ανήκαν, όμως, στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών.

Εντούτοις, η Συνθήκη της Ρώμης έκρινε σκόπιμο να θεωρούν τα κράτη μέλη τη συγκυριακή τους πολιτική σαν θέμα κοινού ενδιαφέροντος. Το άρθρο 103 τους επέτασσε να διαβουλεύονται μεταξύ τους και με την Επιτροπή ως προς τα μέτρα που θα έπρεπε να παίρνουν ανάλογα με τις περιστάσεις. Σε εφαρμογή αυτής της διάταξης της Συνθήκης το Συμβούλιο δημιούργησε μια επιτροπή οικονομικής πολιτικής για τον συντονισμό των βραχυπρόθεσμων οικονομικών και χρηματοοικονομικών πολιτικών. Αυτή η επιτροπή αποτελούμενη από έναν εκπρόσωπο κάθε κράτους μέλους και έναν εκπρόσωπο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, έχει ως αποστολή να προετοιμάζει τις συνεδριάσεις του Συμβουλίου οικονομικών και χρηματοοικονομικών υποθέσεων (ECOFIN). Πρέπει επίσης να εξασφαλίζει μιαν αμοιβαία και διαρκή πληροφόρηση επί των αποφάσεων ή μέτρων που σχεδιάζονται από τα κράτη μέλη και που μπορούν να έχουν σημαντικές επιπτώσεις επί των οικονομιών των κρατών μελών ή επί της εσωτερικής και εξωτερικής ισορροπίας ενός κράτους μέλους ή που μπορούν να προκαλέσουν μια σημαντική διάσταση μεταξύ της εξέλιξης της οικονομίας ενός κράτους και των οικονομικών στόχων που έχουν οριστεί από κοινού.²⁰⁶

²⁰⁵ Μιούσης Σ. Νίκος, «Ευρωπαϊκή Ένωση, Δίκαιο - Οικονομία - Πολιτική», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1999, σελ.128 - 132.

²⁰⁶ Στεφάνου Α. Κων/νος, «Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», Τόμος γ: «Πολιτικές και Δυναμική της Ολοκλήρωσης», 4^η Αναθεωρημένη έκδοση. Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1999, σελ. 77 - 78.

IV. Δημοσιονομική Πολιτική

Η δημοσιονομική πολιτική είναι το πεδίο όπου οι διαφορές μεταξύ των κρατών μελών είναι πιο έντονες. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι ο προϋπολογισμός είναι η πιο χαρακτηριστική εκδήλωση της εθνικής κυριαρχίας στο οικονομικό πεδίο. Ο προϋπολογισμός είναι πράγματι το κύριο μέσο προσανατολισμού της οικονομίας γενικά και των ειδικών κυβερνητικών πολιτικών (περιφερειακή, κοινωνική). Από την πλευρά των δαπανών, ο προϋπολογισμός επηρεάζει άμεσα τις δημόσιες επενδύσεις και έμμεσα μέσω των διαφόρων κρατικών ενισχύσεων, τις ιδιωτικές επενδύσεις. Από την πλευρά των εσόδων, ο προϋπολογισμός ενεργεί επί της αποταμίευσης και της κυκλοφορίας του χρήματος. Η δημοσιονομική πολιτική ενός κράτους μπορεί να επιδιώκει συγκυριακούς στόχους (την αποφυγή της ύφεσης και τον περιορισμό του πληθωρισμού). Αλλά εάν, γι' αυτούς τούς λόγους ο συντονισμός των δημοσιονομικών πολιτικών είναι πολύ δύσκολος, είναι συγχρόνως απαραίτητος για την οικονομική σύγκλιση, την οποία επιδιώκει η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση καθώς και για τη συμμετοχή ενός κράτους μέλους στο τρίτο στάδιο της ΟΝΕ.

Από το **τρίτο στάδιο της ΟΝΕ** οι δημοσιονομικές πολιτικές των κρατών μελών διέπονται από τρεις κανόνες:

- απαγορεύονται οι υπεραναλήψεις ή οποιοδήποτε άλλου είδους πιστωτικές διευκολύνσεις από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) ή από κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών προς δημόσιες αρχές (κοινοτικές, εθνικές ή περιφερειακές) (Αρ. 101 ΣΕΚ)
- απαγορεύεται κάθε μέτρο που θεσπίζει προνομιακή πρόσβαση των δημοσίων αρχών στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα (Αρ. 102 ΣΕΚ), ούτε η Κοινότητα ούτε τα κράτη μέλη ευθύνονται για τις υποχρεώσεις που αναλαμβάνουν οι αρχές, οι οργανισμοί ή οι δημόσιες επιχειρήσεις ενός κράτους μέλους (Αρ. 103 ΣΕΚ).

Η Επιτροπή θα πρέπει να παρακολουθεί την εξέλιξη της δημοσιονομικής κατάστασης και το ύψος του δημόσιου χρέους στα κράτη μέλη προκειμένου να εντοπίζει τις μεγάλες αποκλίσεις. Ειδικότερα θα πρέπει να εξετάζει την τήρηση της **δημοσιονομικής πειθαρχίας**, με βάση τα εξής δύο κριτήρια:

- κατά πόσον ο λόγος του προβλεπόμενου ή υφιστάμενου δημοσιονομικού ελλείμματος προς το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν υπερβαίνει μια τιμή αναφοράς (3% του ΑΕΠ) , εκτός εάν, είτε ο λόγος αυτός σημειώνει ουσιαστική και συνεχή πτώση και

έχει φθάσει σε επίπεδο παραπλήσιο της τιμής αναφοράς, είτε η υπέρβαση της τιμής αναφοράς είναι απλώς έκτακτη και προσωρινή.

- κατά πόσον ο λόγος του δημόσιου χρέους προς το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν υπερβαίνει μια τιμή αναφοράς (60% του ΑΕΠ), εκτός εάν ο λόγος μειώνεται επαρκώς και πλησιάζει την τιμή αναφοράς με ικανοποιητικό ρυθμό (Αρ. 104 ΣΕΚ και Πρωτόκολλο σχετικά με τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος).²⁰⁷

V. Απολογισμός και Προοπτικές

Η σταθερότητα των τιμών είναι απαραίτητος όρος της ΟΝΕ, αλλά αυτή θα ευνοήσει την ανάπτυξη, επιτρέποντας, Π.χ. στο μηχανισμό των τιμών να επενεργεί στην κατανομή των πόρων. Οι εθνικές δημοσιονομικές πολιτικές και επομένως τα δημόσια έσοδα και οι δαπάνες θα υποβάλλονται σε πειθαρχία, εφόσον τα κριτήρια του Μάαστριχτ θα πρέπει να τηρούνται όχι μόνον πριν αλλά και μετά το πέρασμα στο ενιαίο νόμισμα. Πράγματι, το μέσο δημόσιο έλλειμμα των κρατών μελών υποχώρησε από 4,2% του ΑΕΠ το 1996 σε 2,6% το 1997 και παράλληλα το δημόσιο χρέος μειώθηκε από 73% του ΑΕΠ κατά μέσο όρο το 1996 σε 72,4% το 1997. Χάρη στην εξάλειψη των επιβαρύνσεων για τον συναλλαγματικό κίνδυνο και τον πληθωρισμό, θα υπάρξει μείωση των επιτοκίων και αυτό θα παρουσιάσει σημαντικά οφέλη για τους εθνικούς προϋπολογισμούς των κρατών μελών, οφέλη που θα υπερκεράσουν την απώλεια εσόδων από την έκδοση νομίσματος. Το πιο άμεσο στατικό όφελος είναι η εξάλειψη όλων των εξόδων των συναλλαγών που συνδέονται με τη χρήση πολλών νομισμάτων εξόδων που αντιπροσωπεύουν 0,3 με 0,4% του ΑΕΠ της Ένωσης. Αυτό το όφελος θα γίνει άμεσα αντιληπτό από τους ταξιδιώτες.

Επιπλέον, το ευρώ θα επιτρέψει μια καλύτερη ισορροπία του διεθνούς νομισματικού συστήματος, το οποίο κυριαρχείται εδώ και πενήντα χρόνια από το δολάριο, που χρησιμεύει σαν νόμισμα αναφοράς για σχεδόν το 60% του διεθνούς εμπορίου, ενώ οι αμερικανικές εξαγωγές αντιπροσωπεύουν περίπου το 12% των παγκοσμίων εξαγωγών. Χάρη στο ενιαίο νόμισμα, η Ευρωπαϊκή Ένωση θα μπορέσει να παίξει μέσα στο διεθνές νομισματικό σύστημα ένα ρόλο ανάλογο με το οικονομικό και εμπορικό βάρος της (18% των παγκοσμίων εξαγωγών). Το ενιαίο νόμισμα θα

²⁰⁷ Μούσης Σ. Νίκος, «Ευρωπαϊκή Ένωση, Δίκαιο - Οικονομία - Πολιτική», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1999, σελ.68.

συμβάλει επίσης στην προστασία της ενιαίας αγοράς από τις διακυμάνσεις των άλλων νομισματικών ζωνών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ

Η ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

I. Φορολογική Πολιτική και Λόγοι που οδήγησαν σε αυτήν

Εάν επικρατούσε ο κανόνας της φορολογίας της χώρας καταγωγής, θα υπήρχε κίνδυνος να δημιουργηθούν ρεύματα συναλλαγών βασισμένα τεχνητά πάνω στη διαφορά των φόρων και όχι πάνω σ' εκείνη του συγκριτικού κόστους παραγωγής, αλλά θα υπήρχε πίεση πάνω στα κράτη μέλη για να πλησιάσουν τους συντελεστές των φόρων τους και θα εξέλειπαν τα φορολογικά σύνορα, εφόσον τα εισαγόμενα εμπορεύματα θα είχαν ήδη φορολογηθεί στη χώρα καταγωγής. Εάν, αντίθετα, εφαρμοζόταν ο κανόνας της φορολογίας της χώρας κατανάλωσης, η παραγωγή θα μπορούσε να συγκεντρωθεί εκεί όπου τα συγκριτικά οικονομικά πλεονεκτήματα θα ήταν τα μεγαλύτερα και όχι εκεί όπου η φορολογία θα ήταν χαμηλότερη, γιατί όλα τα προϊόντα που θα ανταγωνίζονταν μεταξύ τους μέσα σε μια αγορά, είτε αυτά ήταν εγχώριας παραγωγής είτε εισαγόμενα από τα άλλα κράτη μέλη, θα επιβαρύνονταν ομοιόμορφα με τον φόρο κατανάλωσης που θα επικρατούσε σε αυτή την αγορά. Με αυτό το σύστημα όμως, αφενός θα έπρεπε να διατηρούνται φορολογικά σύνορα για να καταβάλλουν τα εισαγόμενα είδη τους φόρους της χώρας κατανάλωσης, αφετέρου τα κράτη μέλη δεν θα παρακινούνταν να προσεγγίσουν τους συντελεστές των φόρων τους. Παρά το πρόβλημα αυτό, όμως, τα αρχικά κράτη μέλη, δεδομένης της ανεπαρκούς ολοκλήρωσης της οικονομίας τους, έδωσαν την προτίμησή τους στο σύστημα της χώρας προορισμού.

Ακόμη και αν εφαρμοζόταν αμέσως ο κανόνας της φορολογίας της χώρας καταγωγής, η φορολογική ουδετερότητα δεν θα εξασφαλιζόταν εάν ορισμένα κράτη της κοινής αγοράς εφαρμόζαν ένα σύστημα σωρευτικών και επαναληπτικών φόρων επί του κύκλου εργασιών και αυτό το σύστημα εφαρμόζαν πέντε από τα έξι αρχικά κράτη, μέλη της ΕΟΚ. Με αυτό το σύστημα, ο φόρος επιβάρυνε το προϊόν σε κάθε συναλλαγή και επομένως η συνολική επιβάρυνσή του εξαρτιόταν όχι μόνον από το φορολογικό συντελεστή, αλλά επίσης και από τον αριθμό των συναλλαγών που είχαν πραγματοποιηθεί μέχρι το στάδιο της τελικής κατανάλωσης. Ένα προϊόν φορολογείτο έτσι ελαφρότερα εάν είχε παραχθεί από μια κάθετα ολοκληρωμένη επιχείρηση παρά εάν είχε παραχθεί και διανεμηθεί από διάφορες μικρές επιχειρήσεις.

Φαίνεται έτσι αμέσως ότι ένα τέτοιο σύστημα θα νόθευε τον ανταγωνισμό μέσα στην κοινή αγορά, ευνοώντας τις μεγάλες ολοκληρωμένες επιχειρήσεις, προερχόμενες από ορισμένα κράτη μέλη ή τρίτα κράτη. Επιπλέον, αυτό το σύστημα δεν επέτρεπε μια πραγματική φορολογική ουδετερότητα στις ενδοκοινοτικές συναλλαγές, γιατί θα ήταν πολύ δύσκολο να παρακολουθείται ένα εμπόρευμα σε όλα τα στάδια της παραγωγής και της διανομής του για να εξακριβωθεί η συνολική επιβάρυνση την οποία έφερε.

Αναγνωρίζοντας αυτή τη δυσκολία, η Συνθήκη της ΕΟΚ, στο άρθρο 97 (το οποίο έχει καταργηθεί, επέτρεπε στα κράτη μέλη που εισέπρατταν τον φόρο επί του κύκλου εργασιών με σωρευτικό και επαναληπτικό σύστημα να ορίσουν μέσους συντελεστές κατά προϊόν ή ομάδα προϊόντων για τη φορολόγηση που θα επιβάρυνε τα εισαγόμενα προϊόντα ή για τις επιστροφές που θα χορηγούνταν στα εξαγόμενα προϊόντα. Αλλά η Συνθήκη δεν προέβλεπε κανένα κανόνα για τον καθορισμό αυτών των μέσων συντελεστών. Περιοριζόταν να απαγορεύσει στα κράτη μέλη:

- να επιβάλλουν στα προϊόντα άλλων κρατών μελών εσωτερικούς φόρους οποιασδήποτε φύσης, ανώτερους από εκείνους που επιβάρυναν άμεσα ή έμμεσα τα ομοειδή εθνικά προϊόντα (Άρ. 95 ΕΟΚ, ισχύον Άρ. 90 ΣΕΚ).
- να επιστρέφουν στα εξαγόμενα προϊόντα εσωτερικούς φόρους μεγαλύτερης αξίας εκείνης που τους είχε επιβληθεί άμεσα ή έμμεσα (Άρ. 96 ΕΟΚ, ισχύον Άρ. 91 ΣΕΚ).

Επρόκειτο για ανώτατα όρια, τα οποία δεν έπρεπε να ξεπεραστούν, αλλά εντός των οποίων τα κράτη μέλη μπορούσαν να καθορίσουν ελεύθερα τους μέσους συντελεστές των σωρευτικών τους φόρων.

Επιπλέον, υπήρχαν και άλλοι έμμεσοι φόροι, οι ειδικοί φόροι κατανάλωσης, των οποίων οι δομές και οι συντελεστές ποίκιλαν στα κράτη μέλη. Αυτές οι διαφορές εξηγούνταν από λόγους όχι μόνον ιστορικούς αλλά και οικονομικούς και κοινωνικούς. Δεδομένου ότι ο κύριος λόγος ύπαρξης αυτών των φόρων ήταν η απόδοσή τους, τα κράτη έτειναν να επιβαρύνουν περισσότερο ορισμένα ήδη ευρείας κατανάλωσης και αυτά τα είδη δεν ήταν αναγκαστικά τα ίδια σε όλα τα κράτη μέλη. Ορισμένα προϊόντα θεωρούνταν ως είδη πολυτελείας σε μερικά κράτη μέλη και επιβαρύνονταν με υψηλούς φόρους, αλλά όχι σε άλλα. Τέλος, εάν ένα κράτος μέλος μιας ενιαίας αγοράς ήθελε να επιβαρύνει περισσότερο ορισμένα προϊόντα επικίνδυνα για την υγεία, όπως τα αλκοολούχα ποτά, για να περιορίσει την κατανάλωσή τους, ενώ ένα άλλο κράτος μέλος προτιμούσε να φορολογεί περισσότερο άλλα προϊόντα, όπως τα καπνά, παράνομο εμπόριο θα αναπτυσσόταν και στα δύο κράτη, που θα

καταστρατηγούσε τους στόχους των. Αυτές οι διαφορές των δομών των ειδικών φόρων κατανάλωσης μεταξύ των κρατών μελών μπορούσαν να επιφέρουν σημαντικές στρεβλώσεις του ανταγωνισμού, ιδίως όταν τα προϊόντα που φορολογούνταν ιδιαίτερα σ' ένα κράτος προέρχονταν κυρίως από τα άλλα κράτη μέλη. Σε αυτήν την περίπτωση η κατανάλωση στρεφόταν φυσικά στα υποκατάστατα προϊόντα: ήταν η περίπτωση του κρασιού και της μπίρας. Προς το συμφέρον της καλής λειτουργίας της κοινής αγοράς και της επίτευξης των αγροτικών, ενεργειακών και μεταφορικών στόχων της Κοινότητας, έπρεπε να εναρμονιστούν οι διαρθρώσεις αυτών των φόρων.

Βέβαια, αμέσως πίσω από την εναρμόνιση των διαρθρώσεων όλων των μέσων φόρων έρχεται η προσέγγιση των συντελεστών τους. Είναι προφανές ότι για να δημιουργηθούν συνθήκες ανταγωνισμού τελείως ουδέτερες μέσα στην κοινή αγορά χρειάζεται ένα κοινό σύστημα φόρων επί της κατανάλωσης το οποίο να έχει όχι μόνον τις ίδιες διαρθρώσεις, αλλά και τους ίδιους συντελεστές παντού. Οι διάφοροι συντελεστές των φόρων μπορούσαν να επηρεάσουν διαφορετικά την κατανάλωση των διάφορων προϊόντων μέσα στην κοινή αγορά και να στρεβλώσουν τις συνθήκες του ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων των κρατών μελών. Εάν το φορολογικό βάρος το οποίο επιβαρύνει ένα προϊόν είναι μικρότερο σε ένα κράτος σχετικά μ' ένα άλλο, εάν οι άλλοι όροι του ανταγωνισμού είναι οι ίδιοι στα δύο κράτη, οι επιχειρήσεις που παράγουν αυτό το προϊόν στο πρώτο κράτος βρίσκονται σε ανταγωνιστική θέση σχετικά με τις ομόλογες επιχειρήσεις του δεύτερου κράτους, γιατί μπορεί να έχουν μεγαλύτερη ζήτηση και υψηλότερα κέρδη στην κύρια αγορά τους.

Μπορεί να διερωτηθεί κανείς εάν, παρά την εναρμόνιση των διαρθρώσεων και την προσέγγιση των συντελεστών των εμμέσων φόρων, υπάρχει πλήρης φορολογική ουδετερότητα όταν ορισμένα κράτη μέλη προστρέχουν πολύ περισσότερο από άλλα στους άμεσους φόρους. Βέβαια τα πρώτα κράτη φορολογούν λιγότερο τα προϊόντα των εταίρων τους απ' ό,τι τα κράτη που χρησιμοποιούν περισσότερο την έμμεση φορολογία, αλλά οι όροι των συναλλαγών και η παραγωγικότητα συμψηφίζουν συνήθως τις φορολογικές ανισότητες των επιχειρήσεων των κρατών μελών. Είναι προφανές ότι τα κράτη προστρέχουν λιγότερο ή περισσότερο σε ορισμένες κατηγορίες φόρων επηρεαζόμενα από τις ιστορικές συνήθειες των, τις κοινωνικές διαρθρώσεις τους και τις οικονομικές συνθήκες. Γι' αυτούς τους λόγους, άλλα κράτη προσφεύγουν στους έμμεσους φόρους, οι οποίοι εισπράττονται ευκολότερα, ενώ άλλα

προτιμούν την άμεση φορολογία, η οποία είναι κοινωνικά δικαιότερη. Για αρκετό ακόμη καιρό, τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα πρέπει να έχουν αρκετή φορολογική αυτονομία, για να έχουν ένα περιθώριο δημοσιονομικών ελιγμών αρκετό για τις αναγκαίες παρεμβάσεις στην οικονομία τους. Η εναρμόνιση των άμεσων φόρων δεν μπορεί λοιπόν παρά να είναι απώτερος στόχος της Ένωσης.²⁰⁸

Βλέπουμε ότι οι απαιτήσεις φορολογικής εναρμόνισης αυξάνουν συγχρόνως με την πρόοδο της οικονομικής ολοκλήρωσης. Ενώ η φορολογική ουδετερότητα μέσα σε μια τελωνειακή ένωση επιτυγχάνεται με την εναρμόνιση των διαρθρώσεων των φόρων επί του κύκλου εργασιών και επί της κατανάλωσης, μέσα σε μian ενιαία αγορά και ακόμα περισσότερο σε μian οικονομική και νομισματική ένωση πρέπει επιπλέον να υπάρξει εναρμόνιση των συντελεστών αυτών των φόρων για να υπάρχει ισότητα των όρων του ανταγωνισμού. Μακρινότερος στόχος είναι η εναρμόνιση της άμεσης φορολογίας για να αναπτυχθεί μέσα στην Ένωση ένα περιβάλλον ευνοϊκό για την επιχειρηματικότητα, την απασχόληση και την προστασία του περιβάλλοντος.

II. Εναρμόνιση Έμμεσων Φόρων (Φ.Π.Α.)

Όταν υιοθετήθηκε για πρώτη φορά στη Γαλλία, το 1954, ο φόρος προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) θεωρήθηκε ως ένας ακόμη φόρος επί του κύκλου εργασιών ή επί της κατανάλωσης και δεν προκάλεσε το ενδιαφέρον άλλων χωρών. Μόνο μετά το 1962, χρόνο δημοσίευσης των δύο εκθέσεων, τις οποίες είχε ζητήσει η Επιτροπή και οι οποίες συνιστούσαν την υιοθέτησή του απ' όλα τα κράτη μέλη της ΕΟΚ, έγινε φανερό το ενδιαφέρον του ΦΠΑ για την Κοινότητα. Μετά από πρόταση της Επιτροπής, το Συμβούλιο θέσπισε, στις 11 Απριλίου 1967, δύο οδηγίες για την εναρμόνιση των νομοθεσιών των κρατών μελών, των σχετικών με τους φόρους κύκλου εργασιών. Αυτές οι δύο οδηγίες έθεσαν τις βάσεις του κοινού συστήματος του φόρου προστιθέμενης αξίας και μια τρίτη, που θεσπίστηκε το 1969, τον εισήγαγε πράγματι στα φορολογικά συστήματα των κρατών μελών.

Σύμφωνα με το άρθρο 2 της πρώτης οδηγίας του 1967, ο ΦΠΑ είναι ένας γενικός φόρος κατανάλωσης, δηλαδή ένας φόρος επί όλων των δαπανών για αγαθά και υπηρεσίες. Ο φόρος επιβάλλεται σε όλα τα στάδια μιας οικονομικής

²⁰⁸ Μούσης Σ. Νίκος, «Ευρωπαϊκή Ένωση, Δίκαιο - Οικονομία - Πολιτική», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1999, σελ.246 - 247.

δραστηριότητας επί της προστιθέμενης αξίας σε κάθε στάδιο. Καταβάλλεται από όλους εκείνους οι οποίοι παρενέβησαν στην παραγωγή ή τη διανομή ενός αγαθού ή μιας υπηρεσίας αλλά δεν είναι στοιχείο του κόστους όλων αυτών των ενδιαμέσων και δεν εμφανίζεται στις δηλώσεις τους ως δαπάνη, γιατί τελικά το βάρος του φόρου το φέρουν οι καταναλωτές.

Ο φόρος είναι **ανάλογος προς την τιμή** των αγαθών και των υπηρεσιών και δεν σχετίζεται με τον αριθμό των συναλλαγών οι οποίες έγιναν στα προηγούμενα στάδια εκείνου επί του οποίου επιβάλλεται. Σε κάθε συναλλαγή, το ποσό του ΦΠΑ, υπολογιζόμενο επί της τιμής του αγαθού ή της υπηρεσίας, μειώνεται κατά το ποσό των φόρων οι οποίοι έχουν ήδη επιβαρύνει το κόστος των διαφόρων στοιχείων του κόστους παραγωγής. Το συνολικό ποσό που περνάει από χέρι σε χέρι σε κάθε στάδιο της παραγωγής ή της διανομής περιλαμβάνει τον ΦΠΑ που έχει καταβληθεί μέχρις αυτού το σημείο, αλλά το ποσό του φόρου ανακτάται σε κάθε πώληση εκτός της τελευταίας, προς τον τελικό καταναλωτή, ο οποίος αγοράζει το προϊόν ή την υπηρεσία για προσωπική του χρήση. Ο φόρος καταβάλλεται στο κράτος από τον πωλητή κάθε συναλλαγής. Αυτός όμως δεν φέρει το βάρος του ΦΠΑ, γιατί ο αγοραστής του έχει ήδη προκαταβάλλει το ποσόν του φόρου. Ο φόρος ο οποίος καταβλήθηκε σε προηγούμενα στάδια επί των παραδόσεων ειδών ή των προσφορών υπηρεσιών προς την επιχείρηση την υποκείμενη στον ΦΠΑ, καθώς και ο φόρος επί των εισαγωγών εκτιμώνται από τον φόρο επί του κύκλου εργασιών αυτής της επιχείρησης.

Δεδομένης της έκπτωσης των ήδη καταβληθέντων φόρων, ο ΦΠΑ είναι ουδέτερος ως προς τον εσωτερικό ανταγωνισμό, δηλαδή δεν ευνοεί τις κάθετα ολοκληρωμένες επιχειρήσεις όπως έκαναν οι σωρευτικοί φόροι επί του κύκλου εργασιών. Αλλά ο ΦΠΑ είναι επίσης ουδέτερος ως προς τον διεθνή ανταγωνισμό, γιατί δεν ευνοεί τα εγχώρια προϊόντα. Ο υπολογισμός του ήδη καταβληθέντος φόρου είναι εύκολος, γιατί φαίνεται σε όλες τις αποδείξεις και τα έγγραφα που συνοδεύουν το προϊόν.

Η αντικατάσταση των σωρευτικών φόρων επί του κύκλου εργασιών με τον φόρο προστιθέμενης αξίας εξάλειψε την κύρια πηγή διακρίσεων υπό την έννοια των άρθρων 95 και 96 της Συνθήκης ΕΟΚ. Καθώς όμως οι δύο οδηγίες της 11^{ης} Απριλίου 1967 δεν ρύθμιζαν όλα τα διαρθρωτικά προβλήματα του φόρου προστιθέμενης αξίας, επέτρεπαν ακόμη τη δυνατότητα πολλών και σημαντικών αποκλίσεων ως προς το πεδίο επιβολής του φόρου, ιδίως ως προς τους υποκείμενους σ' αυτόν, τις

φορολογούμενες ή απαλλασσόμενες δραστηριότητες, τη γενεσιουργό αιτία του φόρου, τη φορολογική βάση, τους τρόπους επιβολής των διαφόρων φορολογικών συντελεστών, τις απαλλαγές και τα ειδικά καθεστάτα. Όλα αυτά τα θέματα, αποκαλούμενα στην κοινοτική ορολογία «ομοιόμορφη φορολογική βάση», είναι πολύ σημαντικά για την Κοινότητα γιατί ένα μέρος του ΦΠΑ που εισπράτουν τα κράτη μέλη αποτελεί πηγή του κοινοτικού προϋπολογισμού.

Η έκτη οδηγία του Συμβουλίου για την εναρμόνιση των φόρων κύκλου εργασιών, η οποία καθιέρωνε αυτή την ομοιόμορφη φορολογική βάση, θεσπίστηκε από το Συμβούλιο στις 17 Μαΐου 1977 και αντικατέστησε τη δεύτερη οδηγία του 1967, συμπληρώνοντας τα κενά της, ιδίως στα θέματα των παροχών υπηρεσιών, της αγροτικής παραγωγής, των μικρών επιχειρήσεων και των απαλλασσομένων δραστηριοτήτων. Ως προς τις παροχές υπηρεσιών, η έκτη οδηγία δίνει τον ορισμό τους και προσδιορίζει τον τόπο όπου πρέπει να φορολογούνται, κατά κανόνα είναι ο τόπος όπου ο παρέχων την υπηρεσία έχει την έδρα της οικονομικής του δραστηριότητας ή τη μόνιμη εγκατάσταση από την οποία παρέχεται η υπηρεσία. Ως προς τους γεωργικούς παραγωγούς, η έκτη οδηγία αφήνει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να τους επιβάλλουν, σύμφωνα με μια κοινή μέθοδο υπολογισμού, ένα σύστημα κατ' αποκοπή για συμψηφισμό των εκπιπόμενων φόρων οι οποίοι έχουν επιβαρύνει τις αγορές ειδών ή τις παροχές υπηρεσιών προς αυτούς από τρίτους. Ως προς τις μικρές επιχειρήσεις επιτρέπει στα κράτη μέλη να εφαρμόζουν απλοποιημένες μεθόδους επιβολής και είσπραξης του φόρου. Τέλος, η έκτη οδηγία προβλέπει ένα πλήρες καθεστώς απαλλαγών τόσο για δραστηριότητες στο εσωτερικό της χώρας, όσο και για δραστηριότητες σχετιζόμενες με εισαγωγές, εξαγωγές ή διεθνή εμπορία αγαθών.²⁰⁹

III. Κατάργηση Φορολογικών Συνόρων

Την 1η Ιανουαρίου 1993 τέθηκαν σε ισχύ οι διατάξεις του μεταβατικού καθεστώτος ΦΠΑ και η φορολογία κατά την εισαγωγή και οι σχετικές τελωνειακές διατυπώσεις έπαψαν να υπάρχουν στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το μεταβατικό καθεστώς ΦΠΑ λειτουργεί γενικά κατά ικανοποιητικό τρόπο. Ωστόσο,

²⁰⁹ Μούσης Σ. Νίκος, «Ευρωπαϊκή Ένωση, Δίκαιο - Οικονομία - Πολιτική», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1999, σελ.248 - 250.

ορισμένοι μηχανισμοί του μεταβατικού καθεστώτος ΦΠΑ αποδείχθηκαν πολύπλοκοι, ιδίως για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, και το αποτρεπτικό αποτέλεσμα ορισμένων διατάξεων εξακολουθεί να αποτελεί εμπόδιο στην ανάπτυξη των συναλλαγών μεταξύ κρατών μελών. Η δικαιολόγηση της ενδοκοινοτικής φύσης των πράξεων και ο φόρτος των υποχρεώσεων αναγνώρισης και δήλωσης είναι πραγματικές δυσκολίες για τους οικονομικούς φορείς, που δείχνουν ότι οι επιχειρήσεις και οι καταναλωτές δεν επωφελούνται ακόμη πλήρως από όλα τα πλεονεκτήματα που αναμένονται από μια ενιαία αγορά έχουσα τα χαρακτηριστικά μιας εσωτερικής αγοράς. Γι' αυτό η Επιτροπή προτείνει στα κράτη μέλη μια απλοποίηση της φορολογίας των μικρομεσαίων επιχειρήσεων.

Η κατάργηση των ελέγχων στα σύνορα και ο κίνδυνος παραβιάσεων που προκύπτει καθιστούν απαραίτητη μια διοικητική συνεργασία στο πεδίο της άμεσης φορολογίας. Το σύστημα, που θεσπίστηκε από το Συμβούλιο στις 11 Νοεμβρίου 1991, βασίζεται ουσιαστικά σε τακτικές ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των αρμόδιων διοικήσεων των κρατών μελών σχετικά με το ενδοκοινοτικό εμπόριο. Το σύστημα λειτουργεί επί τη βάση ενός τηλεματικού δικτύου που συνδέει τα κράτη μέλη και επιτρέπει την ταχεία και αποτελεσματική ανταλλαγή πληροφοριών. Το πρόγραμμα **FISCALIS** αποσκοπεί να διασφαλίσει την αποτελεσματική και ομοιόμορφη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου στο πεδίο της έμμεσης φορολογίας, συμβάλλοντας ώστε οι αρμόδιοι υπάλληλοι να αποκτήσουν υψηλό κοινό επίπεδο γνώσης αυτού του δικαίου και της εφαρμογής του μέσω της καλής αρχικής και συνεχούς κατάρτισης.

IV. Ειδικοί Φόροι Κατανάλωσης

Μέσα σε μια φορολογικά ολοκληρωμένη Κοινότητα θα πρέπει να διατηρηθούν, δίπλα στον ΦΠΑ, μερικοί μεγάλοι ειδικοί φόροι κατανάλωσης, δηλαδή φόροι οι οποίοι επιβαρύνουν την κατανάλωση ορισμένων προϊόντων και αποφέρουν σημαντικά έσοδα στα κράτη μέλη. Πράγματι, οι ειδικοί φόροι μπορούν να πλήξουν έναν περιορισμένο αριθμό ειδών με ένα φορολογικό βάρος πολύ μεγαλύτερο απ' αυτό που φέρει το μεγάλο πλήθος των προϊόντων, τα οποία επιβαρύνονται μόνον με τον ΦΠΑ, του οποίου οι συντελεστές είναι λίγοι και χαμηλοί. Εάν καταργούνταν οι διάφοροι ειδικοί φόροι που υπάρχουν στα κράτη μέλη της ΕΕ, θα έπρεπε αυτά να αντισταθμίσουν τις απώλειες εσόδων τους με μια σημαντική αύξηση των

συντελεστών του ΦΠΑ, πράγμα που θα είχε πληθωριστικές επιπτώσεις στις οικονομίες τους. Έτσι, Π.χ., τα επεξεργασμένα καπνά και ορυκτέλαια φέρουν χωρίς δυσκολία πολύ σημαντικούς φόρους, οι οποίοι αποφέρουν κατά μέσον όρο περισσότερο από 10% των φορολογικών εσόδων των κρατών μελών της ΕΕ. Αντικατάσταση αυτών των εσόδων με άλλα θα σήμαινε μια μεγάλη φορολογική αλλά και οικονομική και κοινωνική διαταραχή.

Εξάλλου, οι ειδικοί φόροι αντιπροσωπεύουν μέσα στο σύνολο του φορολογικού συστήματος ενός κράτους ένα εύκαμπτο στοιχείο, που μπορεί να χρησιμοποιηθεί εύκολα σε περίπτωση ανάγκης νέων φορολογικών εσόδων. Λόγω του γεγονότος ότι είναι μεμονωμένοι, οι ειδικοί φόροι μπορούν να προσαρμόζονται πολύ εύκολα στις διάφορες οικονομικές, κοινωνικές και διαρθρωτικές ανάγκες ενός κράτους. Μπορούν, επιπλέον, να πλήττουν ιδιαίτερα ορισμένα προϊόντα την κατανάλωση των οποίων θέλει να περιορίσει το κράτος : τα τσιγάρα και τα αλκοολούχα ποτά για λόγους δημόσιας υγείας και τα προϊόντα πετρελαίου για λόγους οικονομίας και μείωσης της ενεργειακής εξάρτησης.

Αλλά ενώ έπρεπε να διατηρηθούν μερικοί ειδικοί φόροι κατανάλωσης μέσα στην Κοινότητα, έπρεπε να εξασφαλιστούν δύο όροι για την καλή λειτουργία κοινής αγοράς : πρώτ' απ' όλα να **εναρμονιστούν οι διαρθρώσεις** τους ώστε να καταργηθούν οι φορολογήσεις που έπλητταν άμεσα ή έμμεσα περισσότερο τα εισαγόμενα σχετικά με τα ομοειδή εγχώρια προϊόντα (Άρ. 95 ΕΟΚ, ισχύουν Άρ. 90 ΣΕΚ), και, έπειτα, με την πρόοδο της οικονομικής ολοκλήρωσης, : **εναρμονιστούν και οι συντελεστές τους** έτσι ώστε να μπορούν να εκλείψουν στις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών οι φορολογήσεις των εισαγομένων και οι απαλλαγές των εξαγομένων προϊόντων, οι οποίες διατάρασαν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων μέσα στην εσωτερική αγορά.²¹⁰

V. Εναρμόνιση Άμεσων Φόρων

Άμεσοι φόροι είναι εκείνοι οι οποίοι επιβάλλονται στα έσοδα των επιχειρήσεων και των ιδιωτών, οι οποίοι δεν ενσωματώνονται στο κόστος παραγωγής ή την τιμή πώλησης των αγαθών και υπηρεσιών και ο συντελεστής των οποίων είναι συχνά

²¹⁰ Μούσης Σ. Νίκος, «Ευρωπαϊκή Ένωση, Δίκαιο - Οικονομία - Πολιτική», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1999, σελ.253 - 254.

προοδευτικός. Οι δυο πιο σημαντικές κατηγορίες άμεσων φόρων είναι οι φόροι επί του εισοδήματος και οι φόροι επί της περιουσίας. Το άρθρο 92 της Συνθήκης ΕΚ απαγορεύει όσον αφορά αυτούς τους φόρους τους συμψηφισμούς στα σύνορα, δηλαδή την εφαρμογή απαλλαγών και επιστροφών των φόρων κατά την εξαγωγή προς άλλα κράτη μέλη, ή τη θέσπιση εξισωτικών εισφορών κατά την εισαγωγή από άλλα κράτη μέλη. Εξαιρέσεις από αυτόν τον κανόνα δεν μπορούν να παρασχεθούν παρά μόνον αν τα προβλεπόμενα μέτρα έχουν προηγουμένως εγκριθεί για μια περιορισμένη περίοδο από το Συμβούλιο. Εκτός από αυτή τη διάταξη, η Συνθήκη ΕΚ δεν ασχολείται με τους άμεσους φόρους και δεν ζητάει την εναρμόνισή τους.

Ενώ η εναρμόνιση των έμμεσων φόρων χρειαζόταν, ήδη από την αρχή, για να αποφεύγονται τα εμπόδια στις συναλλαγές και στον ελεύθερο ανταγωνισμό, και αργότερα, για να μπορέσουν να καταργηθούν τα φορολογικά σύνορα, η εναρμόνιση των άμεσων φόρων δεν φαινόταν απαραίτητη μέσα στην κοινή αγορά. Με τον χρόνο όμως φάνηκε ότι η ελευθερία κίνησης των κεφαλαίων και ο ορθολογικός καταμερισμός των συντελεστών της παραγωγής μέσα στην Κοινότητα απαιτούσαν μια ελάχιστη εναρμόνιση των άμεσων φόρων. Πράγματι, η προσέγγιση των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών προϋποθέτει έναν συντονισμό των φορολογικών μηχανισμών που χρησιμοποιούν. Επίσης, η διευκόλυνση της δημιουργίας βιομηχανικών επιχειρήσεων ανταγωνιστικών σε διεθνές επίπεδο απαιτεί την μη υπερφορολόγηση των επιχειρήσεων που δρουν σε περισσότερα του ενός κράτη μέλη σχετικά μ' εκείνες που έχουν μόνον εθνικές δραστηριότητες. Η Επιτροπή είχε κάνει προτάσεις με αυτό το σκοπό ήδη από το 1969. Χρειάστηκαν 21 χρόνια διαβουλεύσεων(!) πριν το Συμβούλιο εγκρίνει τρεις προτάσεις βασικές για την πέραν από τα σύνορα συνεργασία και συγχώνευση των επιχειρήσεων.

Η πρώτη οδηγία που θεσπίστηκε από το Συμβούλιο τον Ιούλιο του 1990 αφορά το φορολογικό **καθεστώς που επιβάλλεται στις υπεραξίες που πραγματοποιούνται σε περίπτωση συγχώνευσης, απόσχισης, προσκομιδής ενεργητικού ή ανταλλαγής μετοχών μεταξύ εταιρειών που δρουν σε διάφορα κράτη μέλη**. Οι εθνικές νομοθεσίες θεωρούν αυτές τις ενέργειες σαν ολική ή μερική εκκαθάριση της εταιρείας που προσκομίζει ενεργητικό σε άλλη και της επιβάλλουν φόρο υπεραξίας. Αυτή η υπεραξία, όμως, εκτιμάται κατά τεχνητό τρόπο, εφόσον συγκρίνεται η αγοραστική αξία του φορολογούμενου αγαθού (της ίδιας της επιχείρησης, ή ενός κτιρίου, ή ενός οικοπέδου, ή ενός πακέτου μετοχών) με την αξία του ίδιου αγαθού όπως εμφανίζεται στον ισολογισμό της επιχείρησης, δηλαδή, κατά κανόνα υποτιμημένη. Αυτός ο

υπολογισμός είναι άδικος, γιατί στην πραγματικότητα δεν υπάρχει εκκαθαριστικό επιχείρησης, αλλά απλή προσέγγιση επιχειρήσεων διαφόρων κρατών μελών. Η κοινοτική αντιμετώπιση αυτού του προβλήματος είναι να μην φορολογείται η υπεραξία τη στιγμή που γίνεται η συγχώνευση ή η προσκομιδή ενεργητικού αλλά τη στιγμή που εισπράτεται πράγματι η υπεραξία. Αυτή η λύση ενθαρρύνει τη σύσταση «ευρωπαϊκών εταιρειών», εφόσον αυτές θα γεννηθούν κατά κανόνα από τη συγχώνευση εταιρειών προερχομένων από διάφορα κράτη μέλη.

Η δεύτερη οδηγία του Συμβουλίου της 23ης Ιουλίου 1990 αφορά το φορολογικό καθεστώς που επιβάλλεται στις **μητρικές και θυγατρικές επιχειρήσεις διαφόρων κρατών μελών**. Είναι προφανές ότι η απόφαση μιας εταιρείας να συστήσει μια θυγατρική επιχείρηση σε άλλο κράτος μέλος της Κοινότητας εξαρτάται πολύ από το κατά πόσο τα μερίσματα, τα οποία ενδέχεται να καταβάλλει η δεύτερη στην πρώτη, θα φορολογούνται τόσο στη χώρα που είναι η φορολογική κατοικία της εταιρείας, όσο και στη χώρα όπου είναι εγκατεστημένη η θυγατρική επιχείρηση. Η οδηγία καταργεί την παρακράτηση στην πηγή επί των μερισμάτων που διανέμει η θυγατρική στη μητρική εταιρεία, η οποία είναι εγκαταστημένη σε άλλο κράτος μέλος.²¹¹

VI. Καταπολέμηση της Φοροδιαφυγής

Με ψήφισμα του 1975 το Συμβούλιο είχε ήδη συμφωνήσει για την ανάγκη σωστής εξακρίβωσης των φόρων επί των εισοδημάτων και επί των κερδών και συμπαράστασης για τη δικαστική δίωξη των φοροφυγάδων. Σε εφαρμογή του ψηφίσματος, το Συμβούλιο θέσπισε μια οδηγία περί της **αμοιβαίας συνδρομής των αρμόδιων αρχών των κρατών μελών στον τομέα των άμεσων φόρων**. Αυτή η οδηγία καθιέρωσε μια διαδικασία συστηματικής ανταλλαγής πληροφοριών για τη σωστή εξακρίβωση των άμεσων φόρων μέσα στην Κοινότητα. Η ανταλλαγή των πληροφοριών μπορεί να γίνει κατ' αίτηση του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους, αλλά προβλέπεται επίσης και όταν το κράτος αυτό δεν διαθέτει κανένα στοιχείο πάνω στο οποίο να μπορεί να θεμελιώσει την αίτησή του. Η ανταλλαγή πληροφοριών χωρίς αίτηση μπορεί να είναι αυτόματη, σε ορισμένες περιπτώσεις οι οποίες προσδιορίζονται από κοινού από τις ενδιαφερόμενες διοικητικές αρχές, ή μπορεί να

²¹¹ Μούσης Σ. Νίκος, «Ευρωπαϊκή Ένωση, Δίκαιο - Οικονομία - Πολιτική», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1999, σελ.255 - 259.

είναι αυθόρμητη, όταν μια εθνική διοίκηση πιστεύει ότι διαθέτει στοιχεία τα οποία ενδιαφέρουν μιαν άλλη φορολογική αρχή της Κοινότητας, Π.χ. όταν έχει λόγους να πιστεύει ότι γίνονται πλασματικές μεταβιβάσεις κερδών στο εσωτερικό ομάδας επιχειρήσεων. Γι' αυτό τον σκοπό, η οδηγία έχει ιδρύσει μια διαδικασία συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής, η οποία τους επιτρέπει να ανταλλάσσουν πληροφορίες και εμπειρίες, ιδίως στο πεδίο των τιμών μεταβίβασης.

Όμως, η απελευθέρωση των διακινήσεων των κεφαλαίων σύμφωνα με την οδηγία της 24ης Ιουνίου 1988, ενέχει έναν αυξημένο κίνδυνο φοροδιαφυγής. Οι κάτοικοι της Ένωσης μπορούν πλέον να μεταφέρουν ελεύθερα τις αποταμιεύσεις τους σε τραπεζικούς λογαριασμούς σε οποιοδήποτε κράτος μέλος, χωρίς τα εξ αυτών έσοδα να δηλώνονται αναγκαστικά στις φορολογικές αρχές του κράτους της κατοικίας τους. Καθώς σε πολλά κράτη μέλη δεν υπάρχει παρακράτηση στην πηγή επί των τόκων που καταβάλλουν οι τράπεζες σε αλλοδαπούς, οι καταθέσεις θα κινδύνευαν να κατευθύνονται κατά προτεραιότητα προς αυτά τα κράτη, διαφεύγοντας κάθε φορολογία. Τέτοιες κινήσεις κεφαλαίων ορμώμενες μόνον από φορολογικά κίνητρα, θα ήταν αντίθετες προς την έννοια της ορθολογικής κατανομής των πόρων, που είναι ο στόχος της εγκαθίδρυσης ενός κοινοτικού χρηματοοικονομικού χώρου. Το χειρότερο, όμως, είναι ότι, καθώς μέσα στην παγκόσμια οικονομία τα κεφάλαια δείχνουν όλο και μεγαλύτερη κινητικότητα, τα κράτη έχουν την τάση να μεταθέτουν το φορολογικό βάρος προς λιγότερο ευκίνητες βάσεις, όπως η εργασία. Έτσι, μεταξύ του 1980 και του 1993, ο πραγματικός φορολογικός συντελεστής επί του κεφαλαίου μέσα στην ΕΕ μειώθηκε κατά ένα δέκατο, ενώ ο πραγματικός φορολογικός συντελεστής επί της εργασίας αυξήθηκε κατά ένα πέμπτο. Πρόσθετες αυξήσεις της φορολογικής επιβάρυνσης της εργασίας μπορεί να ωθήσουν την οικονομική δραστηριότητα προς την μαύρη αγορά εργασίας ή και να επιδεινώσουν τις αρνητικές επιπτώσεις επί της απασχόλησης.

Για να μειωθούν οι κίνδυνοι της φοροδιαφυγής, φοροαποφυγής και στρέβλωσης του ανταγωνισμού πρέπει λοιπόν : αφενός, να ενισχυθούν ακόμη περισσότερο οι ανταλλαγές πληροφοριών μεταξύ των φορολογικών αρχών βάσει της οδηγίας της 19ης Δεκεμβρίου 1977 και αφετέρου, να εξαλειφθεί το κίνητρο της επένδυσης σε κράτος μέλος το οποίο έχει ευνοϊκότερο καθεστώς εκείνου του επενδυτού δια της θέσπισης απ' όλα τα κράτη μέλη της παρακράτησης στην πηγή με σχετικά χαμηλό συντελεστή. Αυτός ο διπλός στόχος εγκρίνεται σε συμπεράσματα του Συμβουλίου της 13ης Δεκεμβρίου 1993, σχετικά με τη φορολογία της αποταμίευσης. Οι φόροι επί

των τόκων που εισπράτουν οι κάτοικοι της Κοινότητας θα παρακρατούνται στην πηγή με συντελεστή τουλάχιστον 15% ή θα διαβιβάζονται πληροφορίες στη φορολογική αρχή της χώρας κατοικίας. Επιπλέον, θα πρέπει τα κράτη μέλη να συντονίσουν τις ενέργειες τους για την πρόληψη της φοροδιαφυγής προς τρίτες χώρες, η οποία μειώνει τα φορολογικά τους έσοδα και ακόμη και την κυριαρχία τους στο φορολογικό πεδίο.

Μια πιο δραστική πρόταση της Επιτροπής βασίζεται στο «σύμφωνο εμπιστοσύνης για την απασχόληση» και στη φορολογική στρατηγική, που αυτή παρουσίασε τον Οκτώβριο του 1996 και ενέκρινε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δουβλίνου. Η Επιτροπή προτείνει, πράγματι, να επεκταθεί σε όλα τα ενεργειακά προϊόντα το κοινοτικό σύστημα ελάχιστων συντελεστών, το οποίο ισχύει σήμερα μόνο για τα προϊόντα πετρελαίου. Η Επιτροπή πιστεύει ότι θα δοθεί έτσι η δυνατότητα στα κράτη μέλη να αναδιαρθρώσουν τα φορολογικά τους συστήματα, έτσι ώστε αυτά να είναι ευνοϊκότερα για την απασχόληση, ενώ συγχρόνως να προωθούν τους στόχους της ενιαίας αγοράς, της προστασίας του περιβάλλοντος και της πολιτικής μεταφορών. Κατά την Επιτροπή η υλοποίηση της πρότασης δεν θα οδηγήσει παρά σε μια πολύ μικρή αύξηση της τιμής των προϊόντων ευρείας κατανάλωσης, όπως είναι η αμόλυβδη βενζίνη και το ντίζελ, και δεν θα θίξει την ανταγωνιστικότητα στο εσωτερικό ή ως προς το εξωτερικό της ΕΕ, χάρη σε προτεινόμενα μέτρα υπέρ των επιχειρήσεων που καταναλώνουν μεγάλες ποσότητες ενέργειας.

Στο τελικό στάδιο της οικονομικής και νομισματικής ένωσης θα τεθεί ασφαλώς θέμα πιο στενής εναρμόνισης των άμεσων φόρων μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Εν τω μεταξύ, οι τακτικές συναντήσεις των γενικών διευθυντών των υπευθύνων για την άμεση φορολογία αποτελούν ένα μέσο συνεργασίας, το οποίο μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τον προοδευτικό συντονισμό των εθνικών φορολογικών πολιτικών.

VII. Απολογισμός και Προοπτικές

Η δημιουργία ενός ενιαίου, φορολογικού χώρου μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση είναι ένας φιλόδοξος στόχος, ακόμη και αν με την ενοποίηση εννοείται η εναρμόνιση των εθνικών φορολογικών νομοθεσιών μάλλον παρά η δημιουργία ενός ομοσπονδιακού φορολογικού συστήματος. Η φορολογική ενοποίηση δεν μπορεί

παρά να πραγματοποιηθεί σταδιακά, συγχρόνως με τη σύγκλιση των εθνικών οικονομιών. Βέβαια, όσο καιρό τα φορολογικά καθεστάτα δεν είναι εναρμονισμένα, επιδρούν διαφορετικά, επί των όρων του ανταγωνισμού μεταξύ ομοειδών οικονομικών δραστηριοτήτων των κρατών μελών, οι οποίες πρέπει να φέρουν διάφορα φορολογικά βάρη. Αλλά οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού, που οφείλονται σε βαρύτερη φορολογία σε ορισμένα κράτη μέλη σχετικά με άλλα καλύπτονται συνήθως από τις καλύτερες υπηρεσίες που προσφέρει το δημόσιο και από ευνοϊκότερους συναλλαγματικούς όρους. Εάν δεν υπήρχαν αυτά τα αντίβαρα μέσα σε μια ενιαία αγορά όπου η εγκατάσταση είναι ελεύθερη, οι επιχειρήσεις θα πήγαιναν να εγκατασταθούν κατά προτίμηση στο κράτος μέλος το οποίο προσέφερε τις καλύτερες φορολογικές συνθήκες γι' αυτές και για τα προϊόντα τους. Δεν παρατηρείται όμως ένα τέτοιο φαινόμενο μέσα στην ΕΕ.

Επείγουσα για την κοινή αγορά ήταν η εναρμόνιση των διαρθρώσεων των φόρων επί του κύκλου εργασιών και, δι' αυτής, η πραγματοποίηση της φορολογικής ουδετερότητας, δηλαδή της ίσης φορολογικής μεταχείρισης των εθνικών προϊόντων και των εισαγόμενων από κράτη μέλη. Αυτό επιτεύχθηκε κατά μεγάλο μέρος με την υιοθέτηση του συστήματος του ΦΠΑ απ' όλα τα αρχικά κράτη μέλη, στις αρχές της δεκαετίας του '70, και από τα νέα κράτη μέλη λίγο μετά την ένταξή τους. Μια εναρμόνιση των φόρων κύκλου εργασιών τόσο στενή όσο αυτή που επιτεύχθηκε χάρη στην υιοθέτηση απ' όλα τα κράτη ενός ΦΠΑ με ενιαία φορολογική βάση δεν απαιτείτο από την αρχική Συνθήκη. Σε αυτόν τον τομέα, λοιπόν, τα κράτη μέλη ξεπέρασαν τις απαιτήσεις της Συνθήκης της Ρώμης.

Είκοσι χρόνια αργότερα, υπό την πίεση της ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς που απαιτούσε την κατάργηση των φορολογικών συνόρων, τα κράτη μέλη αποφάσισαν επιτέλους να εναρμονίσουν τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης, πράγμα που δείχνει ότι, όταν υπάρχει πολιτική βούληση, τα τεχνικά προβλήματα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης μπορούν πάντα να λύνονται. Πράγματι, η εναρμόνιση των συντελεστών του ΦΠΑ καθώς και των διαρθρώσεων και των συντελεστών των ειδικών φόρων κατανάλωσης, που έγινε το 1992, σήμαινε μεγάλες αναδιατάξεις των φορολογικών εσόδων των κρατών μελών, τα οποία βασίζονται κατά μεγάλο μέρος στους έμμεσους φόρους. Κι όμως παρά τις αντιρρήσεις και τις απαισιόδοξες προβλέψεις των φορολογικών εμπειρογνομόνων τους, μπόρεσαν να κάνουν αυτήν την εναρμόνιση, και μάλιστα υπό αντίξοες συγκυριακές συνθήκες, χωρίς ιδιαίτερες

αναταράξεις των οικονομιών τους.

Η εναρμόνιση των έμμεσων φόρων είναι πολύ σημαντική, όχι μόνον για την καλή λειτουργία της ενιαίας αγοράς, αλλά επίσης για τη σύγκλιση των οικονομικών συνθηκών των κρατών μελών. Τα νέα καθεστώτα του ΦΠΑ και των ειδικών φόρων κατανάλωσης επιτρέπουν στις επιχειρήσεις να αγοράζουν, να πωλούν, να επενδύουν σε όλα τα κράτη μέλη χωρίς να υπόκεινται σε ελέγχους και διατυπώσεις συνδεδεμένους με το πέρασμα των συνόρων. Οι ιδιώτες μπορούν να πηγαίνουν να αγοράζουν όπου θέλουν μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση και να φέρνουν στη χώρα τους τα αγαθά που προορίζονται για την προσωπική τους χρήση χωρίς να υπόκεινται σε φορολογία ή ελέγχους στα σύνορα.

Το οριστικό καθεστώς ΦΠΑ πρέπει να ανταποκρίνεται σε ορισμένα βασικά κριτήρια. Πρέπει πρώτα απ' όλα να είναι όσο απλούστερο γίνεται για όλες τις επιχειρήσεις, και ιδίως για τις ΜΜΕ, για να βελτιώσει την ανταγωνιστικότητα των κοινοτικών επιχειρήσεων με μια γενική μείωση του κόστους των συναλλαγών. Έπειτα, το οριστικό καθεστώς ΦΠΑ πρέπει να διατηρήσει την ουδετερότητα του φόρου ως προς την ανταγωνιστικότητα όσον αφορά την καταγωγή των αγαθών και των παροχών υπηρεσιών. Επιπλέον, πρέπει να εξασφαλίζει τα νόμιμα συμφέροντα των κρατών μελών στο δημοσιονομικό πεδίο μη προκαλώντας μείωση των φορολογικών εσόδων σε κοινοτικό επίπεδο ούτε μεταφορές φορολογικών εσόδων μεταξύ των κρατών μελών. Τέλος, το οριστικό καθεστώς ΦΠΑ πρέπει να είναι όσο το δυνατόν απλούστερο και διαφανέστερο για να διευκολύνει την οικειοθελή τήρηση των υποχρεώσεων και να επιτρέπει τη συγκέντρωση των πόρων στον εντοπισμό και την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής.

Καθόσον αφορά τους άμεσους φόρους η διαδικασία εναρμόνισης θα είναι κατ' ανάγκην ακόμη μακρύτερη. Πρέπει να πούμε ότι αυτή η εναρμόνιση δεν είναι τόσο απαραίτητη στην οικονομική ολοκλήρωση όσο είναι η εναρμόνιση των έμμεσων φόρων. Οι διαφορές της άμεσης φορολογίας μεταξύ των κρατών μελών δεν διαταράσσουν τις ενδοκοινοτικές συναλλαγές όπως κάνουν οι διαφορές της έμμεσης φορολογίας. Μόνον η εναρμόνιση των φόρων επί των εταιρειών και επί της αποταμίευσης είναι πράγματι απαραίτητη ώστε οι εταιρείες των διαφόρων κρατών μελών να χαίρουν των ίδιων δίκαιων συνθηκών ανταγωνισμού και για να μην υπάρχουν κινήσεις κεφαλαίων προκαλούμενες μόνο και μόνον από τη φορολογία. Οι φορολογικές διαφορές μεταξύ των δώδεκα μπορούν, πράγματι, να επηρεάσουν την εγκατάσταση των πολυεθνικών επιχειρήσεων και να προκαλέσουν στρεβλώσεις του

ανταγωνισμού. Η κατάργηση των διπλών φορολογήσεων των διασυνοριακών δραστηριοτήτων, η οποία άρχισε το 1990, πρέπει επομένως να συνεχιστεί για να θεωρούν πράγματι οι επιχειρήσεις τις επενδύσεις τους στα διάφορα κράτη μέλη σαν επενδύσεις σε μια ενιαία αγορά. Για να περιοριστεί ο επιζήμιος φορολογικός ανταγωνισμός μεταξύ κρατών μελών, η Κοινότητα πρέπει να αντιστρέψει την τάση για αυξανόμενη επιβολή φορολογίας στην εργασία ως αντιστάθμισμα των μειώσεων των φορολογικών επιβαρύνσεων επί των ευκίνητων παραγόντων παραγωγής, να θέσει σε εφαρμογή έναν κώδικα συμπεριφοράς για τη φορολογία των επιχειρήσεων και να καταργήσει την παρακράτηση στην πηγή των φόρων που πλήττουν τις διασυνοριακές πληρωμές τόκων και δικαιωμάτων εκμετάλλευσης μεταξύ επιχειρήσεων.

Αντίθετα, μεγάλοι τομείς της άμεσης φορολογίας, όπως οι φόροι επί των εισοδημάτων, δεν αποτελούν άμεσους στόχους της διαδικασίας εναρμόνισης και η τάση για προσέγγιση των συντελεστών και της προοδευτικότητας των άμεσων φόρων είναι σαφώς μικρότερη. Με την πρόοδο της ΟΝΕ, όμως, θα πρέπει να υπάρχει μια διαδικασία συντονισμού των εθνικών φορολογικών πολιτικών που να επιτρέπει τη σταδιακή σύγκλισή τους παράλληλα με τη σύγκλιση των οικονομικών πολιτικών. Πράγματι, όλα τα κράτη μέλη έχουν κοινά προβλήματα, ιδίως εκείνο της διαφυγής κεφαλαίων προς φορολογικούς παραδείσους και ακόμη και εκείνο του μεταξύ τους ανταγωνισμού για την προσέλκυση κεφαλαίων με παράλληλη επιβάρυνση της εργασίας. Θέτοντας από κοινού ένα μέρος της εθνικής κυριαρχίας τους για να παίρνουν συλλογικά μέτρα, τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να αντιμετωπίσουν καλύτερα τον διεθνή ανταγωνισμό και να αποτρέψουν τις δυνάμεις της χρηματαγοράς, δηλαδή τους κερδοσκόπους, να τους περιορίζουν αυτήν την κυριαρχία.²¹²

²¹² Μούσης Σ. Νίκος, «Ευρωπαϊκή Ένωση, Δίκαιο - Οικονομία - Πολιτική», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1999, σελ.263 - 265.

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΔΕΕ:	Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση
ΔΕΚ:	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔΑΝΤ:	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΕCΥ:	European Currency Unit
ΕΓΤΠΕ:	Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων
ΕΕΠ:	Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη
ΕΣΕΖ:	Ευρωπαϊκή Ζώνη Ελευθέρων Συναλλαγών
ΕΕ:	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚ:	Ευρωπαϊκές Κοινότητες
ΕΚΑΕ:	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας
ΕΚΑΧ:	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα
ΕΚΤ:	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
ΕΝΙ:	Ευρωπαϊκό Νομισματικό Ινστιτούτο
ΕΝΣ:	Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα
ΕΟΚ:	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΟΧ:	Ευρωπαϊκός Οικονομικός Χώρος
ΕΣΚΤ:	Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών
ΕΤΕ:	Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων
ΕΤΝΣ:	Ευρωπαϊκό Ταμείο Νομισματικής Συνεργασίας
ΕΤΠΑ:	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
ΓΑΤΤ:	General Agreement for Trade and Tariffs
ΚΑΠ:	Κοινή Αγροτική Πολιτική
ΚΕΠΠΑ:	Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας
ΜΟΠ:	Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα
ΜΜΜ:	Μικρομεσαίες επιχειρήσεις
ΟΗΕ:	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
ΟΝΕ:	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΟΟΣΑ:	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΣΕΕ:	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΦΠΑ:	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Α. ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ

› ΑΝΔΡΙΚΟΠΟΥΛΟΥ Ε., «Οι περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η εξέλιξη της περιφερειακής πολιτικής από τη Συνθήκη της Ρώμης έως το Maastricht», εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1995.

› ΑΝΔΡΙΚΟΠΟΥΛΟΥ Ε., - ΚΑΥΚΑΛΑΣ Γρ.(επιμέλεια), «Ονέος Ευρωπαϊκός χώρος, η διεύρυνση και η γεωγραφία της ευρωπαϊκής ανάπτυξης», εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 2000.

› ΒΑΣΙΛΟΠΟΥΛΟΣ Γ., - ΜΠΙΛΑ Α., «Περιφερειακές ανισότητες και πολιτικές περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα 1971 – 1991», Κέντρο Έρευνας Περιφερειακής Αναπτύξεως «Ιερώνυμος Πίντος», Αθήνα 1995.

› ΓΕΤΙΜΗΣ Π., - ΚΑΥΚΑΛΑΣ Γ., - ΜΑΡΑΒΕΓΙΑΣ Ν. (επιμέλεια), «Αστική και περιφερειακή ανάπτυξη, θεωρία – ανάλυση και πολιτική», εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1994.

› ΓΕΩΡΓΑΚΟΠΟΥΛΟΣ Α. Θ., «Η Ευρωπαϊκή Ένωση, θεσμοί και πολιτικές» εκδ. Α. Σταμούλης, Αθήνα – Πειραιάς 1995.

› ΓΕΩΡΓΑΚΟΠΟΥΛΟΣ Α. Θ. – ΤΣΑΚΑΛΩΤΟΣ Ε., «Οικονομικές Πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης», εκδ. Α. Σταμούλης, Αθήνα 1996.

› ΓΚΕΙΒΕΛΗΣ Γ. (επιμέλεια), «Οι περιφέρειες της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Βόρειο Αιγαίο, Νότιο Αιγαίο, Κρήτη», Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αντιπροσωπεία στην Ελλάδα. Αθήνα 1995

› ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Π.Δ. «Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο», εκδ. Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα 1979.

› ΔΗΜΟΠΟΥΛΟΣ Γ. – ΜΠΑΛΤΑΣ Μ. – ΧΑΣΣΙΔ Ι., «Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές σπουδές», Τόμος β', «Οικονομική ολοκλήρωση και πολιτικές», εκδ. Σίδερης, Αθήνα 2001.

› ΖΑΧΑΡΙΑΔΗΣ Δ. – ΣΟΥΡΑ ,«Διεθνείς οικονομικοί οργανισμοί»εκδ. Σταμούλης, Αθήνα – Πειραιάς 1993.

› ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗΣ Π. Κ., «Ευρωπαϊκή πολιτική Ένωση, θεωρία – διαπραγμάτευση – θεσμοί και πολιτικές», «Η Συνθήκη του Maastricht» εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1995.

- › ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗΣ Π. Κ., «Ευρωπαϊκή Ένωση και ελληνικό κράτος. Οι επιπτώσεις από τη συμμετοχή στην ενοποιητική διαδικασία», εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1995.
- › ΚΑΣΤΑΝΗ Κ. – ΣΚΑΡΑΜΑΓΚΑ Β., «Η περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Από την ΕΟΚ στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Κέντρο Περιφερειακής Αναπτύξεως «Ιερώνυμος Πίντος», Αθήνα 1997.
- › ΚΩΣΤΙΤΣΗΣ Ν., «Η Ευρωπαϊκή Ένωση. Ένα σύντομο οδοιπορικό στην ιστορία, τους θεσμούς και τις βασικές πολιτικές της», έκδοση: Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την Ελλάδα, Ευρωπαϊκή Επιτροπή – αντιπροσωπεία στην Ελλάδα, Αθήνα 1998.
- › ΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ Γρ., «Ευρωπαϊκή Ένωση και τοπική αυτοδιοίκηση», Τόμος 1^{ος}, «Ο θεσμός αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1996.
- › ΜΑΡΑΒΕΓΙΑΣ Ν., «Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και η ελληνική γεωργία στη δεκαετία του '90», ΕΚΕΜ – εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1992.
- › ΜΑΡΑΒΕΓΙΑΣ Ν. – ΤΣΙΝΙΣΙΖΕΛΗΣ Μ. (επιμέλεια), «Η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Θεσμικές – πολιτικές και οικονομικές πτυχές», (β' έκδοση), εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1999.
- › ΜΑΡΑΒΕΓΙΑΣ Ν. – ΤΣΙΝΙΣΙΖΕΛΗΣ Μ. (επιμέλεια), «Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, θεωρία και πολιτική», εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1993.
- › ΜΕΡΜΗΓΚΑΣ Γ., «Διαπεριφερειακές επιπτώσεις της Κ.Α.Π.», Διπλωματική μελέτη, Αθήνα 1999.
- › ΜΟΥΣΗΣ Σ. Ν., «Ευρωπαϊκή Ένωση. Δίκαιο – Οικονομία – Πολιτική». Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1999.
- › ΝΙΚΟΛΑΚΟΠΟΥΛΟΥ – ΣΤΕΦΑΝΟΥ Η., «Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική» επιμέλεια: Χριστοδουλίδης – Στεφάνου, «Η Συνθήκη του Maastricht», εκδ. Σιδέρης, Αθήνα 1993.
- › ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ ΔΟΝ., «Η υφαλοκρηπίδα και οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες», (τα τοπικά όρια εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου), εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1992.

- ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ ΔΟΝ., «Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο», β' έκδοση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1999.
- ΠΑΤΣΗΣ Γ. Π., D. PHIL. (OXON), «Οργάνωση και διαχείριση γεωργικών εκμεταλλεύσεων», ίδρυμα Ευγενίδου, Αθήνα 1997.
- ΣΑΡΡΗΣ Ν., «Ευρωπαϊκή Ενοποίηση» β' έκδοση, εκδ. Έλλην, Αθήνα 1999.
- ΣΤΕΦΑΝΟΥ Κ. Α., «Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση» Τόμος Α – «Γενικά και Θεσμικά χαρακτηριστικά μετά τη Νίκαια», 6^η έκδοση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2002.
- ΣΤΕΦΑΝΟΥ Κ. Α., «Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση» Τόμος Γ – «Πολιτικές και δυναμική της ολοκλήρωσης», 4^η αναθεωρημένη έκδοση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1999.
- ΣΤΕΦΑΝΟΥ Κ., «Βιομηχανική Ιδιοκτησία και κοινή αγορά», εκδ. Αφοι Π. Σάκκουλα., Αθήνα 1980.
- ΧΙΟΥ – ΜΑΝΙΑΤΟΠΟΥΛΟΥ «Εισαγωγή στο Γενικό Κοινοτικό Δίκαιο», εκδ. Αναστασίου, Αθήνα 1992.
- ΧΡΙΣΤΟΔΟΥΛΙΔΗΣ Θ., «Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές», Τόμος Α – «Ιστορία – Θεσμοί και Δίκαιο. Επιμέλεια Στεφάνου Κ. – Φατούρος Αρ. – Χριστοδουλίδης Θ., εκδ. Σίδηρη, Αθήνα 2001.

B. ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

- Bribosia E. et Weyembergh A., «La personnalité juridique de l'Union Européenne» στο M. Dony, (ed.), L'Union Européenne et le Monde Apres Amsterdam, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.
- CHABERT JOS, «Η άποψη της Επιτροπής των Περιφερειών». Η φωνή των Περιφερειών, Νοέμβριος - Δεκέμβριος 2000. Τριμηνιαία αποστολή της Επιτροπής των Περιφερειών.
- CLAUDE DU GRANRUT «Ο χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης» Η των Περιφερειών Νοέμβριος - Δεκέμβριος 2000. Τριμηνιαία αποστολή της Επιτροπής των Περιφερειών.
- EUROPEAN COMMISSION, «Applying Information Technology 101 success stories from Esprit, Europe, Brussels, Luxemburg 1996.

- FONTAINE PASCAL, «Μια νέα ιδέα για την Ευρώπη», Η δήλωση Schuman 1950 – 2000, β' έκδοση, Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2000.
- MacLeod I, Henry I. D., Hyett S., «The External Relations of the European Union», London, Longman, 1996.
- MATTERA ALFONSO, «Η ενιαία Ευρωπαϊκή Αγορά, οι κανόνες και η λειτουργία τους», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1992.
- SOLDATOS, P., «Le système institutionnel et politique des Communautés européennes dans un monde en mutation», Bruxelles, Bruylant, 1989.

Γ. ΕΦΗΜΕΡΙΔΕΣ – ΠΕΡΙΟΔΙΚΑ

- Εφημερίδα Το Βήμα, άρθρο: «Με καλούς οιωνούς ξεκίνησε η νέα, διευρυμένη Ευρώπη», Φράγκος Σπ. 17/04/2003.
- Εφημερίδα Ελευθεροτυπία, Αφιέρωμα «Διεύρυνση: Η Ευρώπη των 25», Άρθρο Παντελής Π. 01/02/2003.
- Οικονομικός Ταχυδρόμος, «Η μεγάλη Ευρώπη είναι ήδη εδώ», Άρθρο Καρζής Φ., 12/03/2003.
- Οικονομικός Ταχυδρόμος, «Η Ευρώπη σε αναζήτηση νέας ενοποιητικής αρχιτεκτονικής», άρθρο Κουρτάλης Στ., 24/04/2003.
- Οικονομικός Ταχυδρόμος, «Προτάσεις για το ευρωπαϊκό σύνταγμα», άρθρο Κουρτάλης Στ., 01/02/2003.
- Οικονομικός Ταχυδρόμος, «Οι προοπτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης το 2004», άρθρο: Ιωακειμίδης Π.Κ., 01/01/2004.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Το αλφάβητο του Κοινοτικού Δικαίου (πέμπτη έκδοση). Dr. Klaus – Dieter Borchardt. Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων Σεπτέμβριος 1999.

Δ. ΔΙΑΔΙΚΤΥΟ

- www.europa.eu.int.

