



# ελληνική επιθεώρηση ευρωπαϊκού δικαίου

## revue hellénique de droit européen

ΤΡΙΜΗΝΙΑΙΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΕΡΙΟΔΙΚΟ

3/2016

Τόμος 36  
Απρίλιος - Ιούνιος**Άρθρα**

Δ. Σκιαδάς

Ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως θεσμού ελέγχου της δημιουργίας και εξέλιξης του δημόσιου χρέους: Μια νέα πρόταση

Β. Τσανίδης

Προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις

Σ. Μαυρίδης

Η δικονομική αυτονομία των κρατών μελών κατά την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου: Οι δικονομικές Οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις

**Επισκόπηση Νομολογίας**

- ΔΕΕ - ΓεΔΕΕ (Ιούνιος - Αύγουστος 2016)
- ΕΔΔΑ (Μάρτιος - Μάιος 2016)

**Σχολιασμένη Νομολογία**

- Κατάργηση απαλλαγής ΦΠΑ επί δικηγορικών υπηρεσιών
- Απαλλαγή ημεδαπών από φόρο κληρονομίας πρώτης κατοικίας
- Κρατική ενίσχυση υπό τη μορφή αντισταθμιστικής αποζημίωσης σε αγρότες
- Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας και εξωσυμβατική ευθύνη της ΕΕ
- Εμπόδια στην υποβολή προδικαστικού ερωτήματος
- Απαγόρευση διαμονής πολίτη τρίτης χώρας σε κράτος μέλος ιθαγένειας του τέκνου του
- Ένδικα μέσα ενώπιον του ΣΤΕ και το δικαίωμα δίκαιης δίκης
- Κρατική ενίσχυση στην ΑΤΕ

ΚΕΝΤΡΟ ΔΙΕΘΝΟΥΣ  
ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ  
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥΔΙΚΗΓΟΡΙΚΟΣ  
ΣΥΛΛΟΓΟΣ  
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ

**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ**  
**REVUE HELLÉNIQUE DE DROIT EUROPÉEN**

ΤΡΙΜΗΝΙΑΙΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΕΡΙΟΔΙΚΟ

ΙΔΙΟΚΤΗΤΕΣ:

**ΚΕΝΤΡΟ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ**  
**ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ**

Ικάρων 1, 551 02 Καλαμαριά - Θεσσαλονίκη

**ΔΙΚΗΓΟΡΙΚΟΣ ΣΥΛΛΟΓΟΣ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ**  
26<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 3, 546 26 Θεσσαλονίκη

ΕΚΔΟΤΕΣ: Καθηγ. ΒΑΣΙΛΕΙΟΣ Α. ΧΡΙΣΤΙΑΝΟΣ, Διευθυντής ΚΔΕΟΔ (Ικάρων 1, 551 02 Καλαμαριά - Θεσσαλονίκη)  
ΝΙΚΟΛΑΟΣ ΒΑΛΕΡΓΑΚΗΣ, Πρόεδρος ΔΣΘ (26<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 3, 546 26 Θεσσαλονίκη)

ΔΙΕΥΘΥΝΤΗΣ: Καθηγητής Β. ΣΚΟΥΡΗΣ (Ικάρων 1, 551 02 Καλαμαριά - Θεσσαλονίκη)

ΥΠΕΥΘΥΝΟΣ ΤΥΠΟΓΡΑΦΕΙΟΥ - ΕΚΤΥΠΩΣΗΣ: Γ.Σ. ΗΛΙΑΔΗΣ (Μεσολογγίου 21, 553 37 Τριανδρία - Θεσσαλονίκη)

REVUE JURIDIQUE TRIMESTRIELLE

PROPRIÉTAIRES:

**CENTRE DE DROIT ÉCONOMIQUE INTERNATIONAL ET EUROPÉEN**  
Ikaron 1, 551 02 Kalamaria - Thessalonique

**LE BARREAU DE THESSALONIKI**  
rue 26 Octobre 3, 546 26 Thessalonique

ÉDITEURS: Prof. VASSILIOS A. CHRISTIANOS, Directeur du CDEIE (Ikaron 1, 551 02 Kalamaria - Thessalonique)  
NIKOLAOS VALERGAKIS, Président du Barreau de Thessalonique (rue 26 Octobre 3, 546 26 Thessalonique)

DIRECTEUR: Prof. V. SKOURIS (Ikaron 1, 551 02 Kalamaria - Thessalonique)

IMPRIMERIE: G.S. ILIADIS (Mesologiou 21, 553 37 Triandria - Thessalonique)

# ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

## REVUE HELLÉNIQUE DE DROIT EUROPÉEN

ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ: Ε. ΜΟΥΑΜΕΛΕΤΖΗ, Δ.Ν., Σ. ΜΑΥΡΙΔΗΣ

Χειρόγραφα για δημοσίευση και βιβλία για παρουσίαση ή βιβλιοκρισίες αποστέλλονται στην υπεύθυνη σύνταξης κ. ΕΥΤΥΧΙΑ ΜΟΥΑΜΕΛΕΤΖΗ, Διευθύντρια Ερευνών ΚΔΕΟΔ (evy.mouameletzi@cieel.gr) – Ταχ. Θυρίδα 14, 551 02 Καλαμαριά - Θεσσαλονίκη, τηλ.: 2310 486 940

Εγγραφές συνδρομητών, παραγγελίες παλαιών τόμων, ανατύπων εξόφληση συνδρομών: Δικηγορικός Σύλλογος Θεσσαλονίκης  
κ. ΑΙΚΑΤΕΡΙΝΗ ΜΑΡΟΥ  
katmarou@gmail.com  
Δικαστικό Μέγαρο  
26<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 3  
546 26, Θεσσαλονίκη  
τηλ.: 2310 500 874  
fax: 2310 500 875

ΕΤΗΣΙΕΣ ΣΥΝΔΡΟΜΕΣ	ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ - ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΥ
Φυσικά Πρόσωπα	€ 36
Νομικά Πρόσωπα	€ 42
Φοιτητές - ασκούμενοι δικηγόροι	€ 18
Τιμή παλαιών τόμων από 1981 έως 1990	€ 10
από 1991 έως 1993	€ 13
1994 και 1995	€ 15
1996	€ 18
1997 έως 2000	€ 30
2001 έως 2005	€ 36
Τιμή εκάστου τεύχους	€ 9

Εκτύπωση - Σελιδοποίηση: Γ.Σ. ΗΛΙΑΔΗΣ (Μεσολογίου 21, 553 37 Τριανδρία - Θεσσαλονίκη, Τηλ. 2310 925768)

© 2017 Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου

# ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

## REVUE HELLÉNIQUE DE DROIT EUROPÉEN

SECRETARIAT: E. MOUAMELETZI, Docteur en Droit, S. MAVRIDIS

Tous les manuscrits ainsi que les livres pour présentation ou compte-rendu doivent être envoyés à Mme E. MOUAMELETZI, Directrice de Recherches du CDEIE, responsable pour la rédaction (evy.mouameletzi@cieel.gr) - Boîte Postale 14, 551 02 Kalamaria - Thessalonique, tel: 2310 486 940

Souscriptions, paiements, commandes des anciens volumes, extraits: Barreau de Thessalonique  
Mme EKATERINI MAROU  
katmarou@gmail.com  
Palais de Justice  
rue 26 Octobre 3, 546 26 Thessalonique  
tél.: 2310 500 874  
fax: 2310 500 875

ABONNEMENTS ANNUELS	GRÈCE - ÉTRANGER
Personnes physiques	€ 36
Personnes morales	€ 42
Étudiants - Avocats stagiaires	€ 18
Prix des anciens volumes	
de 1981 à 1990	€ 10
de 1991 à 1993	€ 13
1994 et 1995	€ 15
1996	€ 18
1997 à 2000	€ 30
2001 à 2005	€ 36
Prix de fascicule	€ 9

Η Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου πρωτοεκδόθηκε το 1981 από τον αείμνηστο Καθηγητή Δημήτριο Ευρυγενή, ο οποίος διετέλεσε και Διευθυντής της για την περίοδο 1981-1985. Διευθυντής της Επιθεώρησης διετέλεσε επίσης από το 1986 μέχρι το 1999 και ο αείμνηστος Καθηγητής Κρατερός Ιωάννου. Στην Γραμματεία της Επιθεώρησης συμμετείχαν από την αρχή της κυκλοφορίας της ο Αλκιβιάδης Παναγόπουλος, δικηγόρος και μέλος του Δ.Σ. του ΚΔΕΟΔ, η επιστημονική συνεργάτις του ΚΔΕΟΔ κ. Στέλλα Ιωαννίδου, δικηγόρος, και η κ. Σοφία Μεγγλίδου, Δ.Ν., δικηγόρος, που είχε και την ευθύνη της ύλης της Επιθεώρησης από το 1981 μέχρι το 2007.

Το Δ.Σ. του ΚΔΕΟΔ απαρτίζεται από τους:

Καθηγητή Β. ΣΚΟΥΡΗ, Πρόεδρο Δ.Σ.

Καθηγητή Β. ΧΡΙΣΤΙΑΝΟ, Διευθυντή του ΚΔΕΟΔ

Ν. ΒΑΛΕΡΓΑΚΗ, εκπρόσωπο του Δικηγορικού Συλλόγου Θεσσαλονίκης

Κ. ΧΑΤΖΗΓΙΑΝΝΑΚΗ, εκπρόσωπο του Εμπορικού και Βιομηχανικού Επιμελητηρίου Θεσσαλονίκης

Φ. ΣΑΒΒΟΠΟΥΛΟΥ, εκπρόσωπο του ΥΠΑΑΝ

### **Σ' αυτό το τεύχος συνεργάστηκαν:**

Αργαλιάς Ι. Παναγιώτης, ΜΔΕ, Δικηγόρος-Οικονομολόγος

Γαμπά Δημήτρα, ΜΔΕ, Δικηγόρος, Υπότροφος «Δ. Ευρυγενή» ΚΔΕΟΔ

Γκουπιδένη Λαμπρινή, Βιβλιοθηκονόμος ΚΔΕΟΔ

Θεοδωρίδης Π. Κωνσταντίνος, LL.M, Δικηγόρος

Καλλίδου Αναστασία, LL.M, Μ.Α., Δικηγόρος

Καραγκούνης Δημήτριος, ΜΔΕ, Δικηγόρος

Κιτσάκης Σταύρος, Δ.Ν., Δικηγόρος

Κουρούβανη Ελένη, Δ.Ν., Δικηγόρος

Λόραμ Κ. Έρρικα, LL.M, Δικηγόρος

Μαυρίδης Δ. Στυλιανός, Δ.Ν., Δικηγόρος, Αντιπρόεδρος ΔΣΘ, Ειδικός Επιστήμονας Νομικής ΔΠΘ

Νινιατσούδη Μαρία, ΜΔΕ, Δικηγόρος

Παναγιωτίδου Ελισάβετ, M2 Professionel, ΜΔΕ, Δικηγόρος

Παπακωνσταντής Μάρκος, Δ.Ν., Δικηγόρος, Διδάσκων στο τμήμα Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου

Ραυτογιάννη Χρύσα, ΜΔΕ, Δικηγόρος

Σαραντίδου Χριστίνα-Διονυσία, LL.M, Δικηγόρος, Επιστ. Συνεργάτις ΚΔΕΟΔ, Στέλεχος ΜοΚΕ

Σγουρίδου Αικατερίνη, ΜΔΕ, Δικηγόρος, Επιστ. Συνεργάτις ΚΔΕΟΔ, Στέλεχος ΜοΚΕ

Σκιαδάς Β. Δημήτριος, Αναπλ. Καθηγητής Τμήματος Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας

Τζώρτζη Βιργινία, Δ.Ν., Δικηγόρος, Ειδική Επιστήμων Νομικής Σχολής ΔΠΘ

Τσανίδης Βασίλειος, Δ.Ν., Εθνικός Εμπειρογνώμονας στη Μονάδα Καινοτομίας της Γενικής Διεύθυνσης Επικοινωνιακών Δικτύων, Περιεχομένου και Τεχνολογιών της ΕΕ

Τσολάκου Ευθυμία, Πρωτοδίκης Διοικητικών Δικαστηρίων

Χριστιανός Βασίλειος, Καθηγητής ΕΚΠΑ, Διευθυντής ΚΔΕΟΔ

## Περιεχόμενα 3/2016

### ΑΡΘΡΑ

#### **Δ. Σκιαδάς**

Ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως θεσμού ελέγχου της δημιουργίας και εξέλιξης του δημόσιου χρέους: Μια νέα πρόταση 279

#### **Β. Τσανίδης**

Προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις: Πεδίο εφαρμογής, χαρακτηριστικά και νομικό πλαίσιο 287

#### **Σ. Μαυρίδης**

Η δικονομική αυτονομία των κρατών μελών κατά την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου: Η περίπτωση των δικονομικών Οδηγιών 89/665/ΕΟΚ, 92/13/ΕΟΚ και 2007/66/ΕΚ για τις δημόσιες συμβάσεις 297

### ΟΙ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΕ

I. Επικαιρότητα ΕΕ 309

II. e-πίκαιρα νομικής πληροφορικής 325

### ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

#### I. ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΚΑΙ ΓΕΝΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

**A. Επισκόπηση Νομολογίας ΔΕΕ – ΓεΔΕΕ (Ιούνιος – Αύγουστος 2016)** 329

#### **B. Σχολιασμένη Νομολογία ΔΕΕ – ΓεΔΕΕ**

ΔΕΕ C-543/14, *Ordre des barreaux francophones et germanophone κ.λπ.*, 28.07.2016 (*Κατάργηση απαλλαγής ΦΠΑ επί δικηγορικών υπηρεσιών*) – Παρατηρήσεις Π. Αργαλιάς 349

ΔΕΕ C-244/15, *Επιτροπή/ Ελλάδα*, 26.05.2016 (*Διακριτική μεταχείριση κατά την απαλλαγή από φόρο κληρονομιάς πρώτης κατοικίας*) – Παρατηρήσεις Ε. Κουρούβανη 353

ΔΕΕ C-431/14 P, *Ελλάδα/Επιτροπή*, 08.03.2016 (*Κρατική ενίσχυση υπό τη μορφή αντισταθμιστικής αποζημίωσης σε αγρότες*) – Παρατηρήσεις Χ.-Δ. Σαραντίδου 357

ΔΕΕ C-8/15 P έως C-10/15 P, *Ledra Advertising/Επιτροπή και ΕΚΤ*, 20.09.2016 (*Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας και εξωσυμβατική ευθύνη της Ένωσης*) – Παρατηρήσεις Σ. Κιτσάκης 360

ΔΕΕ C-614/14, *Οσνγανον*, 05.07.2016 (*Εμπόδια στην υποβολή προδικαστικού ερωτήματος*) – Παρατηρήσεις Δ. Γαμπά 364

ΔΕΕ C-304/14, *CS*, 13.09.2016 (*Απαγόρευση διαμονής πολίτη τρίτης χώρας σε κράτος μέλος ιθαγένειας του ανήλικου τέκνου του*) – Παρατηρήσεις Ε. Τσολάκου 367

II. ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ	
A. Επισκόπηση Νομολογίας ΕΔΔΑ (Μάρτιος – Μάιος 2016)	375
B. Σχολιασμένη Νομολογία ΕΔΔΑ	
ΕΔΔΑ, Προσφυγή Νο 18880/15, Υπόθεση Παπαϊωάννου κατά Ελλάδα, 02.06.2016 ( <i>Ένδικα μέσα ενώπιον του ΣΤΕ και το δικαίωμα δίκαιης δίκης</i> ) – Παρατηρήσεις Α. Καλλίδου	385
III. ΕΘΝΙΚΑ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΑ	
ΕφΘρακ, απόφαση αριθμ. 17/2016, 25.01.2016 ( <i>Κρατικές ενισχύσεις στην ΑΤΕ υπό τη μορφή ουσιαστικών και δικονομικών προνομίων</i> ) – Παρατηρήσεις Αικ. Σγουρίδου	389
<b>ΠΑΙΔΕΙΑ – ΕΡΕΥΝΑ</b>	
Πρόγραμμα Twinning light Ελλάδα – ΠΓΔΜ	391
Συμμετοχή του ΚΔΕΟΔ στο Ακαδημαϊκό Δίκτυο για τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη και τα Κοινωνικά Δικαιώματα	391
Ελληνο-Γαλλικές ημερίδες (10-11.10.2016)	391
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΗ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗ</b>	
I. Βιβλιοπαρουσιάσεις	393
II. Βιβλία ΚΔΕΟΔ 2016	397

## Table of contents 3/2016

### ARTICLES

#### **D. Skiadas**

The Greek Court of Audit as a controlling institution of public debt's creation and development:  
A new proposal 279

#### **V. Tzanidis**

Pre-commercial procurement: Scope, features and legal framework 287

#### **S. Mavridis**

The procedural autonomy of member states during the application of EU law: The procedural  
Directives 89/665/EEC, 92/13/EEC and 2007/66/EC on public procurement 297

### DEVELOPMENTS IN THE EU

I. EU News 309

II. Information Technology e-news 325

### CASE - LAW

#### I. COURT OF JUSTICE AND GENERAL COURT OF EU

**A. Review of Jurisprudence (June – August 2016)** 329

##### **B. Annotations**

ECJ C-543/14, *Ordre des barreaux francophones et germanophone and others*, 28.07.2016,  
(*Abolishment of VAT exemption for legal services*) – Annotation P. Argalias 349

ECJ C-244/15, *Commission/Greece*, 26.05.2016 (*Discriminatory exemption from paying inheritance  
tax*) – Annotation E. Kourouvani 353

ECJ C- 431/14 P, *Greece/Commission*, 08.03.2016 (*State aid as compensatory payments to farmers*) –  
Annotation C.-D. Sarantidou 357

ECJ C-8/15 P to C-10/15 P, *Ledra Advertising/Commission and ECB*, 20.09.2016, (*ESM and non-  
contractual liability of the EU*) – Annotation S. Kitsakis 360

ECJ C- 614/14, *Ognyanov*, 05.07.2016 (*National barriers to the request for preliminary ruling*) –  
Annotation D. Gamba 364

ECJ C-304/14, *CS*, 13.09.2016 (*Expulsion of a third-country national, parent of a child who is a EU  
citizen*) – Annotation E. Tsolakou 367



II. EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS	
<b>A. Review of Jurisprudence (March – May 2016)</b>	375
<b>B. Annotations</b>	
ECHR, Application No 18880/15, Case Papaioannou v. Greece, 02.06.2016 ( <i>Judicial remedies before the Greek Council of State and the right to a fair trial</i> ) – Annotation A. Kallidou	385
III. NATIONAL COURTS	
Efeteion Thrakis, Judgement No 17/2016, 25.01.2016 ( <i>State aid to ATE bank</i> ) – Annotation E. Sgouridou	389
<b>CONFERENCES – RESEARCH</b>	
Twinning light Programme Greece – FYROM	391
CIEEL becomes a member to the academic network for the European Social Charter and social rights (RACSE)	391
Greek-French conferences (10-11.10.2016)	391
<b>BIBLIOGRAPHY</b>	
I. Book reviews	393
II. Books CIEEL 2016	397

## Table des matières 3/2016

### DOCTRINE

#### **D. Skiadas**

La Cour des comptes grecque en tant qu'institution de contrôle sur la création et le développement de la dette publique: Une nouvelle proposition 279

#### **V. Tsanidis**

Achats publics avant commercialisation: portée, caractéristiques et cadre juridique 287

#### **S. Mavridis**

L'autonomie procédurale des États membres lors de l'application du droit de l'UE: Le cas des Directives procédurales 89/665/CEE, 92/13/CEE et 2007/66/CE sur les marchés publics 297

### DÉVELOPPEMENTS DANS L'UE

I. Nouvelles européennes 309

II. @-ctualités d'informatique juridique 325

### JURISPRUDENCE

#### I. COUR DE JUSTICE ET TRIBUNAL DE L'UNION EUROPÉENNE

**A. Revue de Jurisprudence (juin – août 2016) 329**

#### **B. Notes**

CJUE C-543/14, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a.*, 28.07.2016, (*Suppression de l'exonération du paiement de TVA pour les services juridiques*) – Notes P. Argalias 349

CJUE C-244/15, *Commission/Grèce (Exonération discriminatoire de l'impôt sur les successions)* – Notes E. Kourouvani 353

CJUE C- 431/14 P, *Grèce/Commission*, 08.03.2016 (*Aide d'État sous forme de paiements compensatoires aux agriculteurs*) – Notes C.-D. Sarantidou 357

CJUE C-8/15 P à C-10/15 P, *Ledra Advertising/Commission et BCE*, 20.09.2016, (*Mécanisme Européen de Stabilité et la responsabilité extra-contractuelle de l'UE*) – Notes S. Kitsakis 360

CJUE C-614/14, *Ognyanov*, 05.07.2016 (*Obstacles nationaux à la demande de décision préjudicielle*) – Notes D. Gamba 364

CJUE C-304/14, *CS*, 13.09.2016 (*Éloignement d'un ressortissant de pays tiers, parent d'un mineur citoyen de l'Union*) – Notes E. Tsolakou 367

II. COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME	
<b>A. Revue de Jurisprudence (mars – mai 2016)</b>	375
<b>B. Notes</b>	
ECHR, Requête No 18880/15, Affaire Papaioannou c. Grèce, 02.06.2016 ( <i>Recours judiciaire devant le Conseil d'État grec et le droit à un procès équitable</i> ) – Notes A. Kallidou	385
III. JURIDICTIONS NATIONALES	
Efeteion Thrakis, Arrêt No 17/2016, 25.01.2016 ( <i>Aide d'État à la banque ATE</i> ) – Notes E. Sgouridou	389
<b>ÉDUCATION – RECHERCHE</b>	
Projet de jumelage léger Grèce – ARYM	391
CDEIE devient membre du Réseau Académique sur la Charte Sociale Européenne et les droits sociaux (RACSE)	391
Conférences greco-françaises (10-11.10.2016)	391
<b>DOCUMENTATION BIBLIOGRAPHIQUE</b>	
I. Revue bibliographique	393
II. Livres de CDEIE 2016	397

## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΚΕ	: Αφρική, Καραϊβική, Ειρηνικός
Αρμ	: Αρμενόπουλος
ΑρχΝ	: Αρχείο Νομολογίας
ΓεΔΕΕ	: Γενικό Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης (μετονομασία του ΠΕΚ μετά την 01.12.2009)
ΓΣΔΕ	: Γενική Συμφωνία Δασμών και Εμπορίου (GATT)
Δ	: Δίκη
ΔΕΕ	: Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης (μετονομασία του ΔΕΚ μετά την 01.12.2009)
ΔΕΕτ.	: Δίκαιο Επιχειρήσεων και Εταιριών
ΔΕΚ	: Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔΕΝ	: Δελτίο Εργατικής Νομοθεσίας
ΔηΣΚΕ & αγορά	: Δημόσιες Συμβάσεις - Κρατικές Ενισχύσεις & αγορά
ΔιΜΕΕ	: Δίκαιο Μέσων Ενημέρωσης & Επικοινωνίας
Διδικ	: Διοικητική Δίκη
ΔτΑ	: Δικαιώματα του Ανθρώπου (RHDH)
ΔΦΝ	: Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας
ΕΔΔΔΔ	: Επιθεώρησης Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου
Ε.Δ.Κ.Α.	: Επιθεώρησης Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης
ΕΕ	: Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΕΕ	: Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΕυρΔ	: Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου (RHeIIDE)
ΕΖΕΣ	: Ευρωπαϊκή Ζώνη Ελεύθερων Συναλλαγών
ΕΕμπΔ	: Επιθεώρηση του Εμπορικού Δικαίου
ΕΕΝ	: Εφημερίς Ελλήνων Νομικών
ΕΕργΔ	: Επιθεώρησης Εργατικού Δικαίου
ΕΕυρΚ	: Επιθεώρηση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΕΚ	: Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕλλΔνη	: Ελληνική Δικαιοσύνη
ΕΛΜ	: Ευρωπαϊκή Λογιστική Μονάδα
ΕΝΔ	: Επιθεώρηση Ναυτιλιακού Δικαίου
ΕΟΧ	: Ευρωπαϊκός Οικονομικός Χώρος
Επι.Δ.Ε.	: Επιθεώρηση Δημοσίων Έργων
ΕπισκεΔ	: Επισκόπηση Εμπορικού Δικαίου
ΕΤΡΑΧρΔ	: Επιθεώρηση Τραπεζικού Αξιογραφικού και Χρημαστηριακού Δικαίου
ΕυΒ	: Ευρωπαϊκό Βήμα
ΕυρΔΔΑ ή ΕΔΔΑ	: Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕυρΕΔΑ ή ΕΕΔΑ	: Ευρωπαϊκή Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕυρΚ	: Ευρωπαϊκές Κοινότητες
ΕυρΚοινβ	: Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
ΕυρΠολ	: Ευρωπαϊών Πολιτεία
ΕυρΣΔΑ ή ΕΣΔΑ	: Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕφΑΔ	: Εφαρμογές Αστικού Δικαίου
ΕφημΔΔ	: Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου
ΘΠΔΔ	: Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου
ΚΕΠΑΑ	: Κοινή Ευρωπαϊκή Πολιτική για την Άμυνα και την Ασφάλεια
ΚΕΠΠΑ	: Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας
ΚριτΕπιθ	: Κριτική Επιθεώρηση Νομικής Θεωρίας και Πράξης
ΝοΒ	: Νομικό Βήμα
ΠΕΚ	: Πρωτοδικείο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΠερΔικ	: Περιβάλλον και Δίκαιο
ΠΛογ	: Ποινικός Λόγος
ΠΝ	: Πειραϊκή Νομολογία
ΠοινΔικ	: Ποινική Δικαιοσύνη
ΠοινΧρ	: Ποινικά Χρονικά
ΠρΠροσχ	: Πράξη περί των όρων προσχωρήσεως και προσαρμογής των συνθηκών

<i>ΣΛΕΕ</i>	: Συνθήκη για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
<i>ΣΕΕ</i>	: Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
<i>Συλλ.</i>	: Συλλογή Νομολογίας του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
<i>ΣυλλΥπ</i>	: Συλλογή Υπαλληλικών Υποθέσεων
<i>ΣυνθΕΕ</i>	: Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης
<i>ΣυνθΕΚ</i>	: Συνθήκη Ευρωπαϊκής Κοινότητας
<i>ΣυνθΕΚΑΕ</i>	: Συνθήκη Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας
<i>ΣυνθΕΚΑΧ</i>	: Συνθήκη Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα
<i>ΣυνθΕΟΚ</i>	: Συνθήκη Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας
<i>ΤεΣ</i>	: Τεύχος εκτός σειράς
<i>ΤοΣ</i>	: Σύσταγμα (Το)
<i>Υπερ</i>	: Υπεράσπιση
<i>ΦΠΑ</i>	: Φόρος Προστιθέμενης Αξίας
<i>ΧρηΔικ</i>	: Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο
<i>ΧριΔ</i>	: Χρονικά Ιδιωτικού Δικαίου
<i>AcP</i>	: Archiv für civilische Praxis
<i>AFDI</i>	: Annuaire Français de Droit International
<i>AJCL</i>	: American Journal of Comparative Law (The)
<i>AJDA</i>	: Actualité Juridique du Droit Administratif
<i>AJIL</i>	: American Journal of International Law
<i>AöR</i>	: Archiv des öffentlichen Rechts
<i>ASL</i>	: Air and Space Law
<i>BB</i>	: Der Betriebs - Berater
<i>CDE</i>	: Cahiers de Droit Européen
<i>Clunet</i>	: Journal du Droit International (J.D.I.)
<i>C.M.L.R.</i>	: Common Market Law Reports
<i>CML Rev.</i>	: Common Market Law Review
<i>CommLP</i>	: Commercial Law Practitioner
<i>CONSUM.L.J.</i>	: Consumer Law Journal
<i>DZWir</i>	: Deutsche Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
<i>EA</i>	: Europa-Archiv
<i>EBRL</i>	: European Business Law Review
<i>ECHR</i>	: European Convention on Human Rights
<i>ECJ</i>	: European Court of Justice
<i>E.C.L.R.</i>	: European Competition Law Review
<i>EELR</i>	: European Environmental Law Review
<i>EGC</i>	: European General Court
<i>E.H.R.L.R.</i>	: European Human Rights Law Review
<i>E.H.R.R.</i>	: European Human Rights Reports
<i>EIPR</i>	: European Intellectual Property Review
<i>EJIL</i>	: European Journal of International Law
<i>ELJ</i>	: European Law Journal
<i>E.L.Rev.</i>	: European Law Review
<i>Elrev./HR</i>	: European Law Review / Human Rights Survey
<i>EPL</i>	: European Public Law
<i>ERPL</i>	: European Review of Private Law- <i>Revue Européenne de Droit Privé</i> - Europäische Zeitschrift für Privatrecht
<i>EStAL</i>	: European State Aid Law Quarterly
<i>ETL</i>	: European Transport Law - <i>Droit Européen des Transports</i> - Europäisches Transportrecht
<i>EuGRZ</i>	: Europäische Grundrechte - Zeitschrift
<i>EuR</i>	: Europarecht
<i>EuZW</i>	: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
<i>EWS</i>	: Europäische Wirtschafts - und Steuerrecht
<i>GATT</i>	: General Agreement on Tariffs and Trade (ΓΣΔΕ)
<i>GATS</i>	: General Agreement on Trade Services
<i>GRUR Int.</i>	: Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht - Internationaler Teil
<i>HRLJ</i>	: Human Rights Law Journal

<i>HRQ</i>	: Human Rights Quarterly
<i>ICLQ</i>	: International and Comparative Law Quarterly (The)
<i>IIC</i>	: International Review of Industrial Property and Copyright Law
<i>I.L.M.</i>	: International Legal Materials
<i>IPRax</i>	: Praxis des Internationalen Privat - und Verfahrensrechts
<i>JCMS</i>	: Journal of Common Market Studies
<i>J.D.I.</i>	: Journal du Droit International (Clunet)
<i>JT</i>	: Journal des Tribunaux
<i>JT-DE</i>	: Journal des Tribunaux - Droit Européen
<i>JWT</i>	: Journal of World Trade
<i>JZ</i>	: Juristen Zeitung
<i>LIEI</i>	: Legal Issues of European Integration
<i>MJ</i>	: Maastricht Journal of European und Comparative Law
<i>MLR</i>	: Modern Law Review (The)
<i>NJW</i>	: Neue Juristische Wochenschrift
<i>NQHR</i>	: Netherlands Quarterly of Human Rights
<i>NVWZ</i>	: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
<i>PPLR</i>	: Public Procurement Law Review
<i>RabelsZ</i>	: Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
<i>R.A.E.</i>	: Revue des Affaires Européennes
<i>RCADI</i>	: Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye
<i>RCC</i>	: Revue de la Concurrence et de la Consommation - Droit et Marchés
<i>R.D.P.</i>	: Revue du droit public
<i>RDUE</i>	: Revue du Droit de l'Union Européenne (ως το 1999 Revue du Marché Unique Européen - RMUE)
<i>RECIEL</i>	: Revue of European Community and International Environmental Law - Access to Environmental Information
<i>REDC</i>	: Revue Européenne de Droit de la Consommation
<i>Rev.inst.eur.</i>	: Revista de instituciones europeas
<i>Rev.trim.dr.h.</i>	: Revue trimestrielle des droits de l'homme
<i>RFDA</i>	: Revue Française de Droit Administratif
<i>RFDC</i>	: Revue Française de Droit Constitutionnel
<i>RGDIP</i>	: Revue Générale de Droit International Public
<i>RHDH</i>	: Revue Hellénique de Droits de l'Homme (ΔΤΑ)
<i>RHDI</i>	: Revue Hellénique de Droit International
<i>RHelIDE</i>	: Revue Hellénique de Droit Européen (ΕΕΕυρΔ)
<i>RIDPC</i>	: Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario
<i>Riv.dir.eur.</i>	: Rivista di diritto europeo
<i>RIW</i>	: Recht der Internationalen Wirtschaft
<i>RMC</i>	: Revue du Marché Commun (από το 1991 Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne - RMCUE)
<i>RMCUE</i>	: Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne από το 1991 (ως το 1990 Revue du Marché Commun - RMC)
<i>RMUE</i>	: Revue du Marché Unique Européen (από το 2000 Revue du Droit de l'Union Européenne- RDUE)
<i>RTDeur.</i>	: Revue Trimestrielle de Droit Européen
<i>RUDH</i>	: Revue Universelle des Droits de l'Homme
<i>TRIPS</i>	: Trade Related Intellectual Property Rights
<i>WRP</i>	: Wettbewerb in Recht und Praxis
<i>WuW</i>	: Wirtschaft und Wettbewerb
<i>YBEL</i>	: Yearbook of European Law
<i>ZEuP</i>	: Zeitschrift für Europäisches Privatrecht
<i>ZEuS</i>	: Zeitschrift für Europarechtliche Studien
<i>ZfRV</i>	: Zeitschrift für Rechtsvergleichung - Internationales Privatrecht und Europarecht
<i>ZHR</i>	: Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
<i>ZSE</i>	: Zeitschrift für Staats - und Europawissenschaften
<i>ZVglRWiss</i>	: Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft

Υπόδειγμα παραπομπής στην Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου: ΕΕΕυρΔ, 1981, σ. 259, RHelIDE, 1981, p. 259



# Ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως θεσμού ελέγχου της δημιουργίας και εξέλιξης του δημόσιου χρέους: Μια νέα πρόταση\*

Δημήτριος Β. Σκιαδάς\*\*

Τα δεδομένα που έχουν διαμορφωθεί από την οικονομική κρίση των τελευταίων ετών, σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, έχουν οδηγήσει στη θέσπιση μιας σειράς εργαλείων δημοσιονομικής διακυβέρνησης, είτε ως βελτιωμένες εκδοχές των υφισταμένων μηχανισμών είτε ως εντελώς νέες θεσμικές δυνατότητες σχεδιασμού, εφαρμογής και ελέγχου της δημοσιονομικής πολιτικής. Σε αυτές τις συνθήκες, έχουν αυξηθεί ιδιαίτερα οι απαιτήσεις δημοσιονομικής λογοδοσίας για τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τόσο προς τους θεσμούς της Ένωσης όσο και προς τους λαούς τους. Η επαναφορά του δημοσίου χρέους στο προσκήνιο ως κρίσιμο δημοσιονομικό μέγεθος – εν αντιθέσει με την έμφαση που αποδιδόταν μέχρι πρότινος μόνο στο δημόσιο έλλειμμα – έχει καταστήσει απαραίτητη τη δημιουργία διαδικασιών ελέγχου της δημιουργίας και της εξέλιξης του χρέους. Η διεθνής εμπειρία παρέχει το υπόβαθρο και τα υποδείγματα για μια τέτοια επιλογή. Το Ελεγκτικό Συνέδριο, με δεδομένα τα εχέγγυα δικαστικής ανεξαρτησίας (προσωπικής και λειτουργίας) και τεχνογνωσίας ως προς τη δημοσιονομική λειτουργία και τον έλεγχο αυτής, μπορεί να αξιοποιηθεί προς αυτήν την κατεύθυνση, παρέχοντας θεσμικά τη γνώμη του ως προς τις υποθέσεις και τις επιλογές που διαμορφώνουν την εξέλιξη του δημοσίου χρέους σε επίπεδο κρατικού προϋπολογισμού.

Ελεγκτικό Συνέδριο – δημόσιο χρέος – δημοσιονομικός έλεγχος – δημοσιονομική λογοδοσία – Ευρωπαϊκή Ένωση – δημοσιονομική διακυβέρνηση

## I. Εισαγωγή

Η οικονομική κρίση των τελευταίων ετών έχει αποτελέσει όχι μόνο μια επώδυνη συνθήκη λήψης μέτρων αυστηρής δημοσιονομικής πειθαρχίας και λιτότητας, αλλά και μια ευκαιρία προβληματισμού για την οργανωτική και επιχειρησιακή αναδιάρθρωση του συστήματος δημοσιονομικής λειτουργίας τόσο σε εθνικό όσο και ευρωπαϊκό επίπεδο. Ο προβληματισμός αυτός έχει αναπτυχθεί τόσο σε ακαδημαϊκό/επιστημονικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο πολιτικής σκέψης και επιλογής. Ως αποτέλεσμα, έχουν δημιουργηθεί νέοι θεσμοί και νέες διαδικασίες που αφορούν τη δημοσιονομική λειτουργία των κρατών, ιδίως υπό τη μορφή δημοσιονομικών κανόνων. Ιδίως στο πλαίσιο της οικονομικής διακυβέρνησης των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και δη της Ευρωζώνης, ο πάλαι ποτέ απλός μηχανισμός παρακολούθησης της εξέλιξης των δημοσιονομικών μεγεθών των κρατών που προβλεπόταν από το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και η διαδικασία συντονισμού οικονομικών πολιτικών που είχε θεσπιστεί στο πλαίσιο της Στρατηγικής της Λισσαβόνας έχουν πλέον ενισχυθεί – σε επίπεδο υποκατάστασης, θα μπορούσε να πει κάποιος – από ένα σύνθετο και απαιτητικό πλαίσιο διαδικασιών και λειτουργιών που περιλαμβάνει το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, το Σύμφωνο για το Ευρώ,

το πακέτο των 6 + 2 νομοθετικών εργαλείων αλλαγής του Συμφώνου Σταθερότητας και το Δημοσιονομικό Σύμφωνο, ενώ ως μηχανισμός οικονομικής υποστήριξης έχει θεσπιστεί ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας («ESM»).

Αυτό το νέο θεσμικό οπλοστάσιο περιλαμβάνει ένα δαιδαλώδες πλαίσιο κανόνων και λειτουργιών που ακόμη βρίσκεται – τουλάχιστον σε αρκετές πτυχές του – στο στάδιο των πειραματικών δοκιμών, καθώς δεν έχει δοκιμαστεί πλήρως και σε όλη του την έκταση. Συνεπώς, ακόμη δεν μπορεί κάποιος να θέσει με βεβαιότητα τις παραμέτρους της αποτελεσματικότητας του. Όμως, από τη μέχρι σήμερα λειτουργία του, υπάρχουν συγκεκριμένα στοιχεία, τα οποία μπορούν να τύχουν μελέτης και να συμβάλλουν στη διαμόρφωση νέων προτάσεων.

## II. Το δημόσιο χρέος και ο έλεγχός του – Η ευρωπαϊκή και διεθνής εμπειρία

Ένα από τα πλέον χαρακτηριστικά στοιχεία του νέου θεσμικού σχήματος της ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης είναι μια σαφής επιλογή διεύρυνσης του αντικείμενου παρακολούθησης που χρησιμοποιείται ως δείκτης «ορθής» δημοσιονομικής πολιτικής. Μέχρι την οικονομική κρίση, το βασικό αντικείμενο μελέτης και παρακολούθησης ήταν το δημόσιο έλλειμμα και η διαχρονική εξέλιξή του, ενώ υπήρχε ρητή πρόβλεψη για τον προληπτικό και κατασταλτικό έλεγχό του, στο πλαίσιο της διαδικασίας του υπερβολικού ελλείμματος που περιλαμβανόταν στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Αντίθετα, το άλλο δημοσιονομικό μέγεθος, το δημόσιο χρέος, που αποτελεί διαχρονικά το «alter ego»

\* Η μελέτη αυτή αποτελεί εισήγηση του συγγραφέα στο Σεμινάριο με τίτλο «Το Ελεγκτικό Συνέδριο στο σύγχρονο δημοσιονομικό περιβάλλον – Επίκαιροι Προβληματισμοί και Προτάσεις» που έλαβε χώρα στην Εθνική Σχολή Δικαστικών Λειτουργιών στις 28.09.2015.

\*\* Αναπλ. Καθηγητής Τμήματος Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας



του δημοσίου ελλείμματος στο σχήμα των δημοσιονομικών κανόνων που χρησιμοποιούνται για τη ρύθμιση της δημοσιονομικής πολιτικής και λειτουργίας, δεν είχε τύχει κάποιας ιδιαίτερης μεταχείρισης, παρά μόνον αποτελούσε αντικείμενο παρακολούθησης, συχνά, μάλιστα, διαδικαστικού χαρακτήρα. Μετά την οικονομική κρίση, η οποία σε πολλές περιπτώσεις είχε χαρακτηριστεί ως κρίση χρέους, λόγω των υπερβολικών διαστάσεων που λάμβανε το εν λόγω δημοσιονομικό μέγεθος, η εξέλιξη του δημοσίου χρέους αποτελεί αντικείμενο αναβαθμισμένης εξέτασης, παρακολούθησης και μελέτης, καθώς, πλέον, προβλέπεται η εφαρμογή διαδικασίας ανάλογης με αυτήν του υπερβολικού ελλείμματος, όταν καταγραφούν υπερβολικές αυξήσεις στο δημόσιο χρέος. Σημειώνεται, μάλιστα, ότι έχει προταθεί και η υιοθέτηση της «ρήτρας δημοσίου χρέους», ήτοι η αναστολή οιασδήποτε δημόσιας δαπάνης, όταν το χρέος ξεπεράσει ένα συγκεκριμένο όριο, το δε όριο αυτό – σύμφωνα με κάποιους υποστηρικτές αυτής της πρότασης – πρέπει να αποκτήσει όχι απλώς νομοθετική, αλλά συνταγματική βάση<sup>1</sup>.

Στο πλαίσιο αυτού του προβληματισμού για το δημόσιο χρέος, έχουν κατατεθεί πολλές σκέψεις και προτάσεις στον δημόσιο διάλογο. Μια από τις πλέον προβεβλημένες, προερχόμενη από το πεδίο του διεθνούς δικαίου, είναι η πρόταση περί απεχθούς χρέους («odious debt»), η οποία έχει τύχει μελέτης και στην Ελλάδα, σε ακαδημαϊκό και πολιτικό/κοινοβουλευτικό επίπεδο. Δεν ανήκει στα όρια της παρούσας μελέτης η ανάλυση της έννοιας του «απεχθούς χρέους» ούτε το κατά πόσον το ελληνικό δημόσιο χρέος έχει τέτοια χαρακτηριστικά<sup>2</sup>. Όμως, στο πλαίσιο της θεωρητικής τεκμηρίωσης αυτής της έννοιας, έχουν διατυπωθεί ορισμένα πολύ ενδιαφέροντα επιχειρήματα, τα οποία χρήζουν επεξεργασίας και μπορούν να αποτελέσουν τη βάση μιας νέας πρότασης για τον έλεγχο του δημοσίου χρέους.

Πιο συγκεκριμένα, γίνεται δεκτό ότι ο χαρακτηρισμός του δημοσίου χρέους ως «απεχθούς» (άρα και η συνακόλουθη διαπίστωση του εάν ένα τέτοιο χρέος χρήζει

αποπληρωμής ή όχι) αποτελεί προνόμιο της κυβέρνησης του κράτους-οφειλέτη, το οποίο, μάλιστα, μπορεί να επιδιώξει μια δικαστική απόφαση επί του θέματος, είτε σε εθνικό είτε σε διεθνές επίπεδο. Ανάλογο δικαίωμα όμως σχετικά με την επιδίωξη μιας δικαστικής απόφασης επί του θέματος προφανώς έχουν και οι πιστωτές του κράτους-οφειλέτη. Η διαπίστωση αυτή, εκ μέρους του κράτους-οφειλέτη, πρέπει να βασίζεται σε μια διαδικασία δημοσιονομικού ελέγχου, η οποία θα παρέχει τα στοιχεία σχετικά με την απεχθή φύση του χρέους. Το εάν θα πληρωθεί ή όχι το δημόσιο χρέος και το εάν είναι απεχθές ή όχι δεν αποτελούν αντικείμενα αποκλειστικής αρμοδιότητας του κράτους-οφειλέτη. Είναι δικαίωμα, αλλά και ταυτόχρονα υποχρέωση, του κράτους να ασκεί αυτήν την αρμοδιότητα, εξετάζοντας τις συνθήκες υπό τις οποίες δημιουργήθηκε το χρέος. Έτσι, το κράτος δικαιούται, αλλά και υποχρεούται, να ορίσει τις προϋποθέσεις του χαρακτηρισμού του δημοσίου χρέους ως απεχθούς, στηριζόμενο, ενδεχομένως, σε στοιχεία παρανομίας και ανηθικότητας που αποτελούν, κατά το διεθνές δίκαιο, τις βάσεις της απεχθούς φύσης ενός χρέους. Αυτή η εξουσία του κράτους εδράζεται στη φύση του ως κυρίαρχου μέλους μιας έννομης διεθνούς κοινότητας και ως κεντρικού θεσμού στην εσωτερική/εθνική έννομη τάξη<sup>3</sup>.

Παράλληλα, στο πλαίσιο του δημοσίου δικαίου και δη του δικαίου περί ανθρωπίνων δικαιωμάτων, υποστηρίζεται ότι υπάρχει το δικαίωμα των πολιτών στον δημόσιο έλεγχο και στη γνώση, μεταξύ άλλων, της δημοσιονομικής λειτουργίας του κράτους, καθώς και στην απαίτηση λήψης διορθωτικής δράσης, εφόσον αυτό κριθεί απαραίτητο, με την αναγνώριση της ευθύνης όλων των εμπλεκόμενων, είτε από την πλευρά του κράτους-οφειλέτη είτε από την πλευρά των πιστωτών. Ως βάση αυτού του δικαιώματος, έχουν θεωρηθεί συνδυαστικά το άρθρο 21 παρ. 1 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του 1948: «Κάθε άνθρωπος έχει το δικαίωμα να συμμετέχει στη διακυβέρνηση της χώρας του, άμεσα ή μέσω ελευθέρως εκλεγμένων αντιπροσώπων» και τα άρθρα 19 παρ. 2: «Καθένας έχει το δικαίωμα της ελευθερίας της έκφρασης, το οποίο περιλαμβάνει την ελευθερία να αναζητά, να λαμβάνει και να μαθαίνει πληροφορίες και ιδέες κάθε είδους, ασχέτως συνόρων, είτε προφορικά, είτε εγγράφως, είτε εντύπως, υπό τη μορφή τέχνης ή άλλου μέσου της επιλογής του» και 25: «Κάθε πολίτης έχει το δικαίωμα και την ευκαιρία ... να συμμετέχει στη διαχείριση των δημοσίων υποθέσεων, άμεσα ή μέσω ελευθέρως εκλεγμένων αντιπροσώπων ...» του Διεθνούς Συμφώνου για τα Αστικά και Πολιτικά Δικαιώματα του 1966. Πιο συγκεκριμένα, δεδομένου ότι η δημιουργία του δημοσίου χρέους βασίζεται σε οικονομικές οφειλές του κράτους προς τους

1. Η αναγωγή της ρήτρας χρέους στο Σύνταγμα αποτελεί τουλάχιστον επικίνδυνη επιλογή, όπως έχει καταδείξει η εμπειρία π.χ. στις Η.Π.Α. Για περισσότερες λεπτομέρειες βλ. Δ. ΣΚΙΑΔΑΣ, Σύνταγμα και Δημοσιονομικοί Κανόνες: Μια δύσκολη σχέση, ΕφημΔΔ, 2011, σσ. 11-20.

2. Για μια λεπτομερή ανάλυση αυτού του ζητήματος αναφορικά και με τις δύο εκδοχές βλ. ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΑΛΗΘΕΙΑΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΧΡΕΟΥΣ, Προκαταρκτική Έκθεση, Ιούνιος 2015, όπου υποστηρίζεται η θετική άποψη ως προς τη νομική δυνατότητα χαρακτηρισμού του ελληνικού δημοσίου χρέους ως απεχθούς, και Κ. LAVDAS / S. LITSAS / D. SKIADAS, Stateness and Sovereign Debt – Greece in the European Conundrum, Lexington Books, 2013, σσ. 104-115, όπου υποστηρίζεται η αρνητική άποψη ως προς τη νομική δυνατότητα χαρακτηρισμού του ελληνικού δημοσίου χρέους ως απεχθούς.

3. Βλ. E. TOUSSAINT / M.L. FATORELLI, We open the books of Debt – A Manual on how to perform an audit on public debts, Alexandria Publications, 2011, σσ. 75-76.

πιστωτές, οι οφειλές αυτές δεσμεύουν και τους πολίτες αυτού του κράτους που επέλεξαν την κυβέρνηση του και υφίστανται τις συνέπειες αυτών των οφειλών. Συνεπώς, το δικαίωμα των πολιτών να συμμετέχουν στη διαχείριση των δημοσίων υποθέσεων εκτείνεται στο σημείο του να έχουν το δικαίωμα να ζητούν τον δημοσιονομικό έλεγχο των σχετικών πράξεων της κυβέρνησης. Ο έλεγχος αυτός θεωρείται ότι έχει νομική ισχύ σε δημοκρατικά καθεστώτα, ως θεμελιώδες στοιχείο τους, και υποστηρίζει την αρχή ότι όλες οι ενέργειες του κράτους, συμπεριλαμβανομένων των δημοσιονομικών, λαμβάνουν χώρα προς εξυπηρέτηση των αναγκών των κατοίκων του<sup>4</sup>. Η προσέγγιση αυτή στηρίζεται στην αντίληψη ότι ο κρατικός προϋπολογισμός είναι ένα προνομιακό εργαλείο διασφάλισης των πολιτικών, αστικών, οικονομικών, κοινωνικών, πολιτιστικών και περιβαλλοντικών δικαιωμάτων των πολιτών. Η διασφάλιση αυτή απαιτεί πόρους, συνεπώς υπάρχει ένα κόστος για την απόλαυση αυτών των δικαιωμάτων, ένα κόστος, το οποίο καλύπτεται ή πρέπει να καλύπτεται από τον δημόσιο προϋπολογισμό. Η έκταση της προστασίας και διασφάλισης των δικαιωμάτων ποικίλει από κράτος σε κράτος, αλλά σε κάθε περίπτωση η ύπαρξή τους δημιουργεί την υποχρέωση στο κράτος να κάνει πολιτικές και οικονομικές επιλογές, υπό τη μορφή δημοσιονομικών αποφάσεων, οι οποίες διασφαλίζουν μια κατανομή δημοσίων πόρων που θα καθιστά εφικτή αυτήν την προστασία. Οι πόροι αυτοί προέρχονται, κατά κανόνα, από φόρους και άλλες παντοειδείς εισφορές που καταβάλλουν οι πολίτες, είτε ως σύνολο είτε μέσω της αναλογικής συμμετοχής τους σε παροχές και υπηρεσίες που λαμβάνουν από το κράτος<sup>5</sup>. Αυτή η χρηματοδοτική λειτουργία του προϋπολογισμού νομιμοποιεί το δικαίωμα των πολιτών να γνωρίζουν πώς δαπανώνται οι δημόσιοι πόροι, εάν η δημοσιονομική διαχείριση δημιουργεί πλεονάσματα ή ελλείμματα, εάν δημιουργούνται χρέη ή απαιτήσεις του κράτους κ.λπ.

Ένα από τα βασικότερα στοιχεία της δημοκρατίας είναι η έννοια του ελέγχου επί της Εκτελεστικής Εξουσίας. Ο έλεγχος αυτός έχει τρεις διαστάσεις: Έλεγχος Νομιμότητας, Πολιτικός Έλεγχος και Δημοσιονομικός Έλεγχος. Ο βασικός στόχος του δημοσιονομικού ελέγχου είναι η Εκτελεστική Εξουσία να αιτιολογεί τις οικονομικές επιλογές της. Οι δημόσιοι πόροι πρέπει να δαπανώνται για την επίτευξη στόχων που έχουν εγκριθεί από τους πολίτες ή τους νόμιμους εκπροσώπους τους (Βουλή), κατά τον

4. Βλ. INTERNATIONAL CENTRE FOR HUMAN RIGHTS AND DEMOCRATIC DEVELOPMENT, Statement submitted to the UN Commission on Human Rights, Doc E/CN.4/2003/NGO/79, 07.03.2003, AMERICAN ASSOCIATION OF JURISTS, Statement submitted to the UN Commission on Human Rights, Doc E/CN.4/1999/NGO/2, 29.01.1999.

5. Βλ. S. HOLMES / C.R. SUNSTEIN, The Cost of Rights – Why liberty depends on taxes, W.W. Norton & Company, 1999.

πλέον αποδοτικό και αποτελεσματικό τρόπο<sup>6</sup>. Οι πολίτες δικαιούνται να ενημερώνονται για τις δημοσιονομικές ενέργειες της κυβέρνησης, ιδίως, όταν αυτές αφορούν τη σύναψη δανείων που αυξάνουν το δημόσιο χρέος, δεσμεύοντας παράλληλα σημαντικό μέγεθος πόρων για την εξυπηρέτησή του. Υποστηρίζεται ότι η δημοκρατία περιλαμβάνει το δικαίωμα των πολιτών για διαφάνεια και λογοδοσία της κυβέρνησης και της δημόσιας διοίκησης και σε ένα τέτοιο καθεστώς η ύπαρξη θεσμών και διαδικασιών που διασφαλίζουν αυτό το δικαίωμα είναι αυτονόητη<sup>7</sup>. Συνεπώς, το δικαίωμα για τον έλεγχο της χρήσης των δημοσίων πόρων καθιστά επιβεβλημένη την καθιέρωση ενός μηχανισμού που θα διενεργεί αυτόν τον έλεγχο, εν ονόματι των πολιτών, πιστοποιώντας τη νομιμότητα, την κανονικότητα και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση των οικονομικών πόρων του κράτους από την κυβέρνηση. Ο μηχανισμός αυτός πρέπει να είναι ανεξάρτητος, με τη δυνατότητα να ασκεί τον εν λόγω έλεγχο λεπτομερώς και με επαγγελματισμό<sup>8</sup>. Τέτοιοι θεσμοί υπάρχουν, κατά κανόνα, σε όλα τα δημοκρατικά κράτη, είτε υπό τη μορφή δικαστηρίου (π.χ. Ελλάδα, Γαλλία, Ιταλία, Ισπανία, κ.λπ.) είτε μέσω μιας κοινοβουλευτικής λειτουργίας (π.χ. Ηνωμένο Βασίλειο, Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής, Ευρωπαϊκή Ένωση, κ.λπ.). Συνήθως, αυτοί οι θεσμοί έχουν την, εκ του νόμου, αρμοδιότητα να ζητούν και να λαμβάνουν από τους φορείς της δημόσιας διοίκησης στοιχεία, πληροφορίες και εκθέσεις που κρίνονται απαραίτητα για την ορθή εκτέλεση των καθηκόντων τους με αυτόν τον τρόπο έχει καθιερωθεί η συμβατική – ας μου επιτραπεί – αντίληψη ότι η δημοσιονομική λογοδοσία ορίζεται στενά, ως μια υποχρέωση της δημοσιονομικής διοίκησης που λειτουργεί σε δεδομένο νομικό πλαίσιο, το οποίο ρυθμίζει τις λεπτομέρειες και τις διαδικασίες της δημοσιονομικής διαχείρισης, τα απαραίτητα αρχεία και έγγραφα, τα στοιχεία που αφορούν τους λογαριασμούς των υπουργείων και της τοπικής αυτοδιοίκησης όλων των βαθμίδων<sup>9</sup>. Όμως, σε αυτό το πλαίσιο, αρκετοί παράγοντες έχουν καταγραφεί ως στοιχεία τροχοπέδης της δημοσιονομικής λογοδοσίας, όπως α) ο επίσημος αποκλεισμός ορισμένων δαπανών από τη δικαιοδοσία των ελεγκτικών αρχών, β) η μεταφορά πόρων, εκ μέρους κεντρικών αρχών προς άλλες αρχές (τοπική αυτοδιοίκη-

6. Βλ. D. BEETHAM / K. BOYLE, Democracy – 80 questions and answers, UNESCO, 1995, σσ. 86-87.

7. Βλ. UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, Commission on Human Rights Resolution 2003/36: Interdependence between democracy and human rights, E/CN.4/RES/2003/36, 23.04.2003, UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, ό.π., E/CN.4/RES/2003/63, 23.04.2003.

8. Βλ. D. BEETHAM / K. BOYLE, ό.π., σσ. 87-88.

9. Βλ. M. SALIH, Governance, Information and the Public Sphere, United Nations – Economic and Social Council, Doc. E/ECA/DISD/CODI.3/8, 18.04.2003, σ. 10 και τις εκεί παραπομπές.

ση, αυτόνομους κρατικούς φορείς, ακόμη και ιδιωτικούς φορείς), η οποία δημιουργεί μια απόσταση μεταξύ της χρηματοδότησης και της παροχής των υπηρεσιών προς τους πολίτες, καθιστώντας απαραίτητη τη δημιουργία επιπλέον ελεγκτικών μηχανισμών, δομώντας, κατά συνέπεια, ένα πολύπλοκο σύστημα δημοσιονομικής διαχείρισης και ελέγχου που δεν εξυπηρετεί την ανάγκη λογοδοσίας, γ) η σημειούμενη απροθυμία, σε αρκετές περιπτώσεις, να υπάρξει προσωπικός καταλογισμός για την κακή διαχείριση πόρων και δ) η έλλειψη κοινά αποδεκτών δεικτών οικονομικής απόδοσης και επίδοσης ως προς τη σχέση μεταξύ των πόρων (χρηματικών, αλλά και ανθρωπίνων) που αφιερώνονται σε μια δημόσια λειτουργία ή σε έναν φορέα και την αποτελεσματικότητα αυτής της λειτουργίας ή του φορέα<sup>10</sup>.

Ως δημοσιονομική λογοδοσία έχει επικρατήσει να θεωρείται η συνισταμένη τεσσάρων συνιστωσών: α) έλεγχος κατάχρησης δημόσιας εξουσίας και διαφθοράς, β) διασφάλιση ότι οι δημόσιοι πόροι χρησιμοποιούνται σύμφωνα με τους δημοσίως δηλωθέντες στόχους και τηρούνται οι αρχές και οι αξίες της δημόσιας λειτουργίας (αμεροληψία, ισότητα, κ.λπ.), γ) βελτίωση της απόδοσης και της αποτελεσματικότητας των δημόσιων πολιτικών και δ) ενίσχυση της νομιμοποίησης της κυβέρνησης και της διακυβέρνησης<sup>11</sup>. Για την επίτευξη αυτών των στόχων, οι ελεγκτικές αρχές, ούσες η θεσμική έκφραση του δικαιώματος των πολιτών να γνωρίζουν και να ελέγχουν όλα τα στοιχεία για τη δημοσιονομική διαχείριση της κυβέρνησης τους, μπορούν – ή πρέπει να μπορούν – να εξετάζουν κάθε τι που αφορά τον προϋπολογισμό και τους λογαριασμούς του κράτους, τις σχετικές διοικητικές πράξεις, τις σχετικές εκθέσεις, την οικονομική κατάσταση όλων των δημοσίων αξιωματούχων, λειτουργών και υπαλλήλων που εμπλέκονται σε αυτές τις δημοσιονομικές διαδικασίες και, γενικά, όλα τα θέματα που μπορεί να φανούν χρήσιμα, ώστε να διαμορφωθεί μια σαφής και κατανοητή εικόνα και αντίληψη των ενεργειών που έχουν διαμορφώσει το δημόσιο χρέος. Τα ερωτήματα που πρέπει να απαντηθούν είναι «Πόσα χρήματα χρωστάει το κράτος;», «Σε ποιον χρωστάει το Κράτος;», «Γιατί χρωστάει αυτά τα ποσά το κράτος» και «Όντως χρωστάει το κράτος ή υπάρχει βάσιμο επιχείρημα για το αντίθετο;». Οι απαντήσεις σε αυτά τα ερωτήματα θα έχουν ως αποτέλεσμα η δημοσιονομική λογοδοσία να μην περιορίζεται μόνο στη διασφάλιση ότι οι προϋπολογισθέντες πόροι έχουν δαπανηθεί και οι ετήσιοι ποσοτικοί στόχοι έχουν επιτευχθεί, αλλά να διευρυνθεί, ώστε να είναι δυνατή η διαμόρφωση αντίληψης σχετικά με την επιτυχία της διασφάλισης οικονομικής βιωσιμότητας. Το αποτέ-

λεσμα αυτών των ελεγκτικών διαδικασιών, που προφανώς θα είναι διαθέσιμο τόσο προς την κυβέρνηση όσο και προς τους πολίτες, μπορεί να αποτελεί μια σταθερή βάση διάγνωσης των χαρακτηριστικών του δημόσιου χρέους, ώστε να εκτιμηθεί ακόμη και ο απεχθής ή όχι χαρακτήρας του. Ο δημοσιονομικός αυτός έλεγχος δεν έχει απλώς μια τεχνική διάσταση, αλλά έχει βαθιά πολιτική λειτουργία, καθιστώντας έτσι τη δημοσιονομική λογοδοσία αναπόσπαστο μέρος της πολιτικής ατζέντας του κράτους. Τυχόν δε επιβολή κυρώσεων θα συνοδεύεται από την προσπάθεια προαγωγής μιας άλλης κουλτούρας διαχείρισης στους δημόσιους φορείς, ώστε η απόδοση και η επίδοσή τους να μπορεί να αξιολογείται ως στοιχείο της δημοσιονομικής λογοδοσίας<sup>12</sup>.

### III. Η ελληνική εμπειρία – Ο προτεινόμενος ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Η χρησιμότητα μιας τέτοιας ελεγκτικής δραστηριότητας, ως προς το ζήτημα ειδικά του ελληνικού δημοσίου χρέους, είναι ιδιαίτερος αυξημένη, υπό την προϋπόθεση ότι θα γίνει από έμπειρους, αμερόληπτους ελεγκτές, κατά προτίμηση τους δικαστές και τα στελέχη του Ελεγκτικού Συνεδρίου, οι οποίοι να μπορούν να μελετήσουν όλα τα σχετικά στοιχεία και να καταλήξουν σε συμπεράσματα, αδιαμφισβήτητα και αποδεκτά από κάθε ενδιαφερόμενο μέρος, ήτοι, την κυβέρνηση, τους πολίτες, τους πιστωτές. Αυτό το σχήμα θα αποτελέσει και μια πολύ σημαντική παράμετρο στην αποκατάσταση της σχέσης εμπιστοσύνης μεταξύ του θεσμού της κυβέρνησης και του κράτους γενικότερα και των πολιτών, δεδομένης της αποστροφής και δυσπιστίας των τελευταίων προς το πολιτικό και θεσμικό σύστημα, όπως αυτές καταγράφονται με την ολοένα αυξανόμενη αποχή στις εκλογικές διαδικασίες. Είναι κοινός τόπος ότι μια τέτοια υποχώρηση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς το θεσμικό σχήμα του κράτους συμβάλλει στην εμφάνιση ακραίων και λαϊκίστικων πολιτικών επιλογών και συμπεριφορών<sup>13</sup>. Η δημιουργία ενός τέτοιου συστήματος δημοσιονομικής λογοδοσίας μπορεί να συμβάλλει καιρίως στην ανατροπή αυτής της πορείας, κάτι που θα είναι σημαντικότερο ακόμη και από το ίδιο το γεγονός της παροχής ακριβούς ενημέρωσης σχετικά με τα δημόσια οικονομικά της χώρας.

Ζητούμενο σε αυτήν την πρόταση είναι το πώς μπορεί το Ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο να ανταποκριθεί σε μια τέτοια πρόκληση.

12. Βλ. E. TOUSSAINT / M.L. FATORELLI, ό.π., σσ. 78-82, A. PREMCHAND, ό.π., σσ. 61-62.

13. Βλ. L. TSOUKALIS, Greece in the Euro Area: Odd man out or Precursor of Things to come σε W.R. Cline / G.B. Wolff (επιμ.) Resolving the European Crisis – Special Report 21, Peterson Institute for International Economics, Bruegel, 2012, σσ. 32-36.

10. Βλ. A. PREMCHAND, Public Financial Accountability, Asian Review of Public Administration, Vol XI – 1999, σσ. 53-56.

11. Βλ. M. SALIH, ό.π., σ. 10 και τις εκεί παραπομπές.

Έχει επισημανθεί ότι στην Ελλάδα, το πραγματικό πρόβλημα δεν είναι οι ίδιες οι παράνομες δαπάνες, αλλά οι δαπάνες, οι οποίες, παρά την «τυπική» νομιμότητά τους, αποτελούν ουσιαστικά σπατάλη δημοσίων πόρων, ιδίως στην περίπτωση χρηματοδότησης προγραμμάτων και πολιτικών που τελικά αποτυγχάνουν<sup>14</sup>. Τέτοια προγράμματα και τέτοιες πολιτικές, αν και έχουν νόμιμη έγκριση και υλοποίηση, αφορούν μια κακή χρήση πόρων, εφόσον οι σκοποί για τους οποίους υλοποιούνται δεν επιτυγχάνονται. Αυτό είναι το πρόβλημα της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και της ελεγχιμότητας της διαχείρισης αυτής. Η έννοια της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης δεν είχε νομική βάση στο ελληνικό δημόσιο λογιστικό μέχρι την τροποποίηση του Ν. 2362/1995 από τον Ν. 3871/2010, ο οποίος αποτέλεσε μια πρώτη προσπάθεια ανταπόκρισης των διαδικασιών της ελληνικής δημοσιονομικής λειτουργίας στα δεδομένα της οικονομικής κρίσης. Πλέον, με το άρθρο 33 του Ν. 4270/2014, η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση προβλέπεται ως βασική αρχή λειτουργίας του ελληνικού δημοσιονομικού συστήματος, δηλαδή η διαχείριση του δημοσίου χρήματος ελέγχεται από τη Διοίκηση (κεντρική, περιφερειακή, τοπική) ως προς τα εξής στοιχεία: κατά πόσον είναι οικονομική (εάν χρησιμοποιήθηκαν τα κατάλληλα και πιο οικονομικά μέσα για την επίτευξη του στόχου), κατά πόσον είναι επαρκής (εάν τα μέσα που χρησιμοποιήθηκαν, αξιοποιήθηκαν κατά τον πιο κατάλληλο τρόπο) και κατά πόσον είναι αποτελεσματική (σε πιο ποσοστό πραγματοποιήθηκαν οι στόχοι που είχαν τεθεί). Η τήρηση αυτής της αρχής ελέγχεται από το Ελεγκτικό Συνέδριο σε επίπεδο κατασταλτικού ελέγχου<sup>15</sup>. Ειδικά δε ως προς την οικονομικότητα, η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου δέχεται παγίως πλέον τη δυνατότητα άσκησης ελέγχου τήρησης της και σε επίπεδο προληπτικού ελέγχου<sup>16</sup>. Όμως, το Ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο δεν έχει δικαιοδοσία να ελέγξει τη σκοπιμότητα μιας δαπάνης, δηλαδή το γιατί γίνεται η δαπάνη<sup>17</sup>. Ήδη πάντως, ακόμη και πριν την αλλαγή του Κώδικα Δημόσιου Λογιστικού το 1995, το Ελεγκτικό Συνέδριο είχε κάνει τολμηρά βήματα με τη νομολογιακή του πρακτική και είχε επεκτείνει μεθοδολογικά τον έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας, ώστε να περιλαμβάνει και τη «λειτουργικότητα» της δαπάνης. Ειδικότερα, το Συνέδριο εξετάζει το κατά πόσον οι πόροι που δαπανώνται αφορούν έναν συγκεκριμένο σκοπό,

τον επισήμως δηλωθέντα. Το Συνέδριο, δηλαδή, ελέγχει τη «λειτουργία της δαπάνης»<sup>18</sup> και, μάλιστα, όταν δεν προβλέπεται η δαπάνη από συγκεκριμένη διάταξη, απαιτεί να προκύπτει από τα δικαιολογητικά που τη συνοδεύουν η αναγωγή της στη λειτουργική δραστηριότητα του ελεγχόμενου φορέα ή η άμεση ή έμμεση συμβολή της στην καλύτερη εκπλήρωση των σκοπών που επιδιώκουν οι ως άνω φορείς, χωρίς την υπέρβαση του, από τις ειδικές περιστάσεις του επιβαλλόμενου, μέτρου<sup>19</sup>. Πλέον, η απαίτηση αυτή καθιερώνεται και νομοθετικά για ορισμένες περιπτώσεις προληπτικού ελέγχου<sup>20</sup>. Επιπλέον, όταν εξετάζει τα δικαιολογητικά έγγραφα μιας συναλλαγής, το Συνέδριο αναζητά τα έγγραφα εκείνα που αποδεικνύουν την πραγματοποίηση της δαπάνης, π.χ., στην περίπτωση δημοσίων προμηθειών, ότι τα σχετικά προϊόντα έχουν παραληφθεί και πληρωθεί. Έτσι, το Συνέδριο μπορεί να εξετάσει την ουσία των συναλλαγών, όχι μόνον το νομικό τους πλαίσιο. Είναι ενδεικτικό ότι ειδικά για τους πόρους που αξιοποιούνται σε χρηματοδοτούμενα από την Ε.Ε προγράμματα, το Ελεγκτικό Συνέδριο, στην προσπάθειά του να επεκτείνει τον έλεγχο του πέρα από τα στενά όρια του ελέγχου νομιμότητας, κατέληξε σε ένα ιδιαίτερα ενδιαφέρον συμπέρασμα: πρέπει να διακρίνεται η νομιμότητα μιας δαπάνης από την επιλεξιμότητά της. Κατά το Συνέδριο, μόνο το γεγονός ότι κάποιες δαπάνες είναι επιλέξιμες, βάσει ορισμένων ευρωπαϊκών ή εθνικών νομοθετικών κανόνων, δεν σημαίνει ότι είναι και νόμιμες, γιατί πρέπει οι σχετικές διατάξεις να προβλέπουν και τις ακριβείς συνθήκες για την καταβολή αυτών των δαπανών<sup>21</sup>. Η επιλεξιμότητα της δαπάνης είναι ένας από τους βασικούς όρους της νομιμότητάς της. Εάν πληρούνται οι όροι της επιλεξιμότητας, βάσει της σχετικής εθνικής ή ευρωπαϊκής νομοθεσίας, τότε η δαπάνη πρέπει να πληρωθεί, εκτός εάν υπάρχει παράβαση άλλων διατάξεων, ευρωπαϊκών ή εθνικών, που εφαρμόζονται στην προκειμένη περίπτωση<sup>22</sup>. Η λύση αυτή, όπως γίνεται αντιληπτό, υπήρξε λύση ουσιαστικής ανταπόκρισης στις αυξημένες απαιτήσεις που τίθενται από το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τον έλεγχο των διαφόρων συναλλαγών του κράτους, ιδίως, όταν αυτές αφορούν κονδύλια που χορηγεί η Ε.Ε.

Αυτές οι νομοθετικές και νομολογιακές εξελίξεις δείχνουν μια σαφή τάση προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης του ελέγχου που ασκεί το Ελεγκτικό Συνέδριο, ώστε να έχει επί της ουσίας άποψη για τις πράξεις δημοσιο-

14. Βλ. την παρέμβαση και τις παρατηρήσεις του Μ. ΔΕΚΛΕΡΗ σε Πρακτικά του Συνεδρίου «Ιστορική Εξέλιξη του θεσμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε Ελλάδα και Γαλλία», Εθνικό Τυπογραφείο, 1993, σ. 79.

15. Βλ. άρθρο 39 παρ. 2 του Ν. 4129/2013 (Κώδικας Νόμων περί Ελεγκτικού Συνεδρίου).

16. Βλ., εντελώς ενδεικτικά, Ελεγκτικό Συνέδριο (Τμήμα 7ο), 50/2010.

17. Βλ. άρθρο 28 παρ. 5 του Ν. 4129/2013.

18. Βλ. την παρέμβαση και τις παρατηρήσεις του Α. ΓΚΟΝΗ σε Πρακτικά του Συνεδρίου «Ιστορική Εξέλιξη του θεσμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε Ελλάδα και Γαλλία», Εθνικό Τυπογραφείο, 1993, σσ. 80-81.

19. Βλ. ενδεικτικά, Ελεγκτικό Συνέδριο (Τμήμα 7ο), 362/2010.

20. Βλ. άρθρο 33 παρ. 2 του Ν. 4129/2013.

21. Βλ. Ελεγκτικό Συνέδριο, 220/1999.

22. Βλ. π.χ. Ελεγκτικό Συνέδριο 127/1999.

νομικής διαχείρισης της ελληνικής Πολιτείας. Μια τέτοια άποψη προφανώς μπορεί να είναι ιδιαίτερα χρήσιμη κατά τον σχεδιασμό της συνολικής δημοσιονομικής πολιτικής και, ιδίως, των μέτρων που αφορούν τη διαχείριση του δημόσιου χρέους. Όμως, υπάρχει ρητή νομοθετική πρόβλεψη που αποκλείει τη δυνατότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου να ελέγχει προληπτικά συμβάσεις που αφορούν στη διαχείριση του δημοσίου χρέους, καθώς, κατά το άρθρο 29 παρ. 1 του Ν. 2789/2000, εξαιρούνται από τον προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας εκ μέρους του Ελεγκτικού Συνεδρίου, μεταξύ άλλων, και οι συμβάσεις του άρθρου 1 παρ. 2 του Ν. 2628/1998, δηλαδή οι συμβάσεις που καταρτίζει ο Οργανισμός Διαχείρισης Δημοσίου Χρέους (ΟΔΔΗΧ) στο πλαίσιο άσκησης των αρμοδιοτήτων του για τον σχεδιασμό και την εκτέλεση του Προγράμματος Δανεισμού και Διαχείρισης Χρέους του Ελληνικού Δημοσίου, με τη σύναψη δανείων και τη διεξαγωγή εκδόσεων τίτλων μέσω δημοπρασιών και αναδοχών και οποιαδήποτε άλλη ενέργεια απαιτείται για την αποτελεσματική εκτέλεση του Προγράμματος αυτού. Η ρύθμιση αυτή θέτει, κατ' αρχήν, ζήτημα συνταγματικότητας, δεδομένης της διατύπωσης του άρθρου 98 παρ. 1 του Συντάγματος, καθώς, παρότι εναπόκειται στον κοινό νομοθέτη να ρυθμίσει τον τρόπο άσκησης ελέγχου επί των δαπανών και των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας, ο κοινός νομοθέτης, κατά την άσκηση της ρυθμιστικής του αρμοδιότητας, δεν μπορεί να πλήξει τον πυρήνα της συνταγματικής ρύθμισης και να απαλείψει τελείως τον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου επ' αυτών των συμβάσεων του Οργανισμού Διαχείρισης Δημοσίου Χρέους ή επί των σχετικών δαπανών. Επιπλέον, όπως προεκτέθηκε αναλυτικά, η προστιθέμενη αξία της συμβολής του Ελεγκτικού Συνεδρίου στον έλεγχο δημιουργίας και εξέλιξης/διαχείρισης του δημόσιου χρέους θα είναι πολύ σημαντική τόσο σε οικονομικό όσο και σε θεσμικό/πολιτικό επίπεδο.

Η εμπειρία της συμμετοχής ενός ελεγκτικού φορέα, όπως το Ελεγκτικό Συνέδριο, στην εκ των προτέρων διαχείριση δημοσιονομικών μεγεθών, όπως το δημόσιο χρέος, δεν είναι άγνωστη στην ευρωπαϊκή, τουλάχιστον, πραγματικότητα. Το πλέον χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το National Audit Office του Ηνωμένου Βασιλείου. Με ειδική νομοθετική ρύθμιση (Sections 156 και 157 του Finance Act 1998), προβλέπεται η αρμοδιότητα του National Audit Office να εξετάζει και να υποβάλλει έκθεση επί συνθηκών και υποθέσεων που στηρίζουν τις δημοσιονομικές προβλέψεις και προβολές του Βρετανικού Υπουργείου Οικονομικών (Treasury). Αυτή η αρμοδιότητα μπορεί να ασκηθεί μόνον κατόπιν υποβολής σχετικού αιτήματος από το Βρετανικό Υπουργείο Οικονομικών προς το National Audit Office και εξαντλείται επί των συγκεκριμένων ερωτημάτων που περιλαμβάνονται στο αίτημα. Στόχος αυτού του ελέγχου είναι να βοηθήσει την Εκτελεστική Εξουσία στην προετοιμασία των, σχε-

τικών με τα δημόσια οικονομικά, προβλέψεων της. Δεν υπάρχει κάποιο είδος δημοσιονομικών δηλώσεων που να αντιστοιχεί σε λογιστικά πρότυπα για τέτοιους ελέγχους, συνεπώς αυτός ο έλεγχος δεν διεξάγεται με αυστηρή εφαρμογή των συνήθων ελεγκτικών προτύπων. Οι υποθέσεις που ελέγχονται στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας δεν αποδίδουν προβλέψεις των πιθανών αποτελεσμάτων των σχετικών δημοσιονομικών ενεργειών, αλλά μπορούν, με βάση τον έλεγχο, να διαμορφώσουν ένα ασφαλές πλαίσιο δημοσιονομικού σχεδιασμού, λαμβάνοντας πάντα υπόψη την αναπόφευκτη αβεβαιότητα των οικονομικών εξελίξεων<sup>23</sup>.

Σε αυτή τη λογική, θα μπορούσε το Ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο να καλείται να εξετάσει, με βάση τη συνολική δημοσιονομική εικόνα που έχει διαμορφώσει από τους ελέγχους του, τις εκτιμήσεις των αρμοδίων υπηρεσιών σχετικά με την εξέλιξη των δημοσίων μεγεθών και, ιδίως, του δημοσίου χρέους και να διατυπώνει την άποψη του, η οποία να συνεκτιμάται από τους ιθύνοντες της οικονομικής πολιτικής. Πιο τολμηρό ακόμη θα ήταν το εγχείρημα να ανατεθεί στο Συνέδριο ο προσυμβατικός έλεγχος των συμβάσεων του ΟΔΔΗΧ, έτσι ώστε να δημιουργούνται συνθήκες ασφάλειας δικαίου κατά τις πράξεις δημιουργίας δημόσιου χρέους. Για να κατανοήσει κάποιος τη σημασία αυτής της αλλαγής, ας αναλογιστεί το ενδεχόμενο να προβλεπόταν τέτοια αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά τον σχεδιασμό και την εφαρμογή της διαδικασίας απομείωσης του ελληνικού δημοσίου χρέους με τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα το 2012, γνωστή και ως PSI.

Προδήλως, τέτοιες αλλαγές προϋποθέτουν την εξοικείωση των στελεχών και των δικαστών του Ελεγκτικού Συνεδρίου με ελεγκτικές διαδικασίες και πρότυπα που προσιδιάζουν σε τέτοιες λειτουργίες. Επίσης, συνακόλουθες προϋποθέσεις πρέπει να θεωρούνται η αναδιοργάνωση των υπηρεσιών του Συνεδρίου και η αύξηση του ανθρωπίνου δυναμικού που θα ασκεί αυτό το ελεγκτικό έργο.

Τέλος, μια ακόμη πτυχή του σχετικού προβληματισμού άπτεται της δικαστηριακής φύσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου και, πιο συγκεκριμένα, του ενδεχόμενου να υποστηριχθεί η άποψη πως μια τέτοια αλλαγή, που θα επιτρέπει στο Ελεγκτικό Συνέδριο τον έλεγχο των ενεργειών δημιουργίας και διαχείρισης δημοσίου χρέους, θα αποτελεί βήμα προς την κατεύθυνση του λεγομένου «κράτους δικαστών», καθώς δεν είναι λίγες οι φορές που στο παρελθόν δικαστικές αποφάσεις, τόσο του Ελεγκτικού Συνεδρίου όσο και του Συμβουλίου της Επικρατείας, έχουν ανατρέψει τον σχεδιασμό και την εφαρμογή της οικονομικής πολιτικής μιας κυβέρνησης, δημιουργώντας έτσι συνθήκες αλλαγής της ισορροπίας μεταξύ των

23. Βλ. National Audit Office, *Audit of Assumptions for the July 1997 Budget Projections*, London, 1997, σ. 2.

## *ελέγχου της δημιουργίας και εξέλιξης του δημόσιου χρέους*

τριών εξουσιών (νομοθετική, εκτελεστική, δικαστική). Σε αυτήν την άποψη θα μπορούσε κανείς να αντιτείνει πως η δικαστική εξουσία αποτελεί, εκ φύσεως, ελεγκτικό πυλώνα του δημοκρατικού πολιτεύματος, συνεπώς η παροχή θεσμικής δυνατότητας για καλύτερη και πληρέστερη άσκηση του ελεγκτικού της έργου, ακόμη και σε τομείς

που απαιτούν εξειδικευμένη γνώση, όπως ο τομέας δημιουργίας και διαχείρισης του δημόσιου χρέους, πρέπει να αντιμετωπίζεται όχι ως τροχοπέδη και διαδικαστικός πλεονασμός, αλλά ως πρόκληση για τη βελτίωση της ποιότητας της δημοκρατίας.



# Προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις: Πεδίο εφαρμογής, χαρακτηριστικά και νομικό πλαίσιο

Βασίλειος Τσανίδης\*

Οι δημόσιες ανάγκες ανέκαθεν αποτελούσαν κινητήριο μοχλό εξέλιξης σε επίπεδο καινοτομίας ιδιαίτερα σε τομείς που χαρακτηρίζονται από σημαντικές κοινωνικές προκλήσεις όπως η υγεία, η ασφάλεια, η ενέργεια, οι τηλεπικοινωνίες και οι μεταφορές. Η ανάγκη εξεύρεσης βιώσιμων λύσεων για την αντιμετώπιση των αναγκών αυτών οδήγησε στην στρατηγική χρήση των δημόσιων συμβάσεων. Χώρες όπως οι Η.Π.Α και η Ιαπωνία χρησιμοποιούν εδώ και δεκαετίες τις δημόσιες συμβάσεις ως στρατηγικό εργαλείο για να κατευθύνουν την αγορά προς την παραγωγή καινοτόμων λύσεων, που θα ικανοποιούν πλήρως τις ανάγκες του δημόσιου τομέα, προσβλέποντας με τον τρόπο αυτό στην βέλτιστη οικονομική απόδοση του δημόσιου χρήματος. Σημαντικές καινοτομίες, όπως η τεχνολογία του πρωτοκόλλου του διαδικτύου, το παγκόσμιο σύστημα εντοπισμού θέσης, οι υπολογιστές υψηλών επιδόσεων και η διάγνωση της ασθένειας του Αλτσχάιμερ, που έχουν βελτιώσει αισθητά την καθημερινότητα του ανθρώπου και έδωσαν απαντήσεις σε χρόνια κοινωνικά ζητήματα, έχουν προκύψει από δημόσιες συμβάσεις για την προμήθεια υπηρεσιών έρευνας και ανάπτυξης. Σε μια προσπάθεια αποσαφήνισης του πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, που σχετίζονται με την έρευνα και την ανάπτυξη αλλά και την καινοτομία εν γένει, το παρόν θα επιχειρήσει να φωτίσει πτυχές μιας κατηγορίας των εν λόγω συμβάσεων, τις προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις (Pre-Commercial Procurements).

καινοτομία – υπηρεσίες έρευνας και ανάπτυξης – προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις – δικαιώματα διανοητικής ιδιοκτησίας – κρατικές ενισχύσεις

## 1. Πεδίο εφαρμογής των προ-εμπορικών δημοσίων συμβάσεων

Οι προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις αποτελούν συμβάσεις προμηθειών έρευνας και ανάπτυξης<sup>1</sup>. Τα όρια της έννοιας έρευνα και ανάπτυξη, που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των προ-εμπορικών δημοσίων συμβάσεων, καθορίζονται από την Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το πλαίσιο σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για την έρευνα και ανάπτυξη και την καινοτομία, το άρθρο XV(1)(e)<sup>2</sup> της Συμφωνίας περί Δημοσίων Συμβάσεων (ΣΔΣ) του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ) του έτους 1994 καθώς και την Οδηγία 2009/81 για τις δημόσιες συμβάσεις στους τομείς της ασφάλειας και της άμυνας<sup>3</sup>.

\* Δ.Ν., Εθνικός Εμπειρογνώμονας στην Μονάδα Καινοτομίας της Γενικής Διεύθυνσης Επικοινωνιακών Δικτύων, Περιεχομένου και Τεχνολογιών της ΕΕ. Το παρόν άρθρο εκφράζει τις ίδιες απόψεις του συγγραφέα και σε καμία περίπτωση δεν θα πρέπει να εκληφθεί ότι αντανακλά ή εκφράζει θέσεις της ΕΕ και των υπηρεσιών της.

1. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις: προώθηση της καινοτομίας για την εξασφάλιση βιώσιμων και ποιοτικών δημοσίων υπηρεσιών στην Ευρώπη, Βρυξέλλες, 14.12.2007, COM(2007) 799 τελικό, σ. 2.

2. Νυν άρθρο XIII(1)(f) της αναθεωρημένης (2014) ΣΔΣ του ΠΟΕ.

3. Οδηγία 2009/81/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Ιουλίου 2009 σχετικά με τον συντονισμό των διαδικασιών σύναψης ορισμένων συμβάσεων έργων, προμηθειών και παροχής υπηρεσιών που συνάπτονται από αναθέτουσες αρχές ή αναθέτοντες φορείς στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας, καθώς και την τροποποίηση των Οδηγιών 2004/17/

Η ως άνω Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής διακρίνει τον όρο έρευνα και ανάπτυξη σε τρεις κατηγορίες<sup>4</sup>. Τη βασική έρευνα, η οποία νοείται ως μια πειραματική ή θεωρητική εργασία που στοχεύει στην παραγωγή νέας γνώσης όσον αφορά στα βασικά αίτια φαινομένων και παρατηρήσιμων γεγονότων, χωρίς όμως να αποβλέπει σε κάποια άμεση εμπορική εφαρμογή ή χρήση· την βιομηχανική έρευνα, ήτοι την σχεδιασμένη έρευνα ή κριτική διερεύνηση που αποσκοπεί στην απόκτηση νέων γνώσεων και δεξιοτήτων με απώτερο στόχο την ανάπτυξη νέων προϊόντων, διεργασιών ή υπηρεσιών ή τη σημαντική βελτίωση υφιστάμενων προϊόντων, διεργασιών ή υπηρεσιών και την πειραματική ανάπτυξη, η οποία νοείται ως η απόκτηση, ο συνδυασμός, η διαμόρφωση και η χρήση υφιστάμενων επιστημονικών, τεχνολογικών, επιχειρηματικών και άλλων συναφών γνώσεων και δεξιοτήτων, που αποσκοπούν στην ανάπτυξη νέων ή βελτιωμένων προϊόντων, διαδικασιών ή υπηρεσιών.

Ερμηνεία του όρου έρευνα και ανάπτυξη προσφέρει και η Οδηγία 2009/81. Ακολουθώντας το ίδιο πλαίσιο με την ανωτέρω Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις κρατικές ενισχύσεις ορίζει ότι για τους σκοπούς της συγκεκριμένης Οδηγίας ως έρευνα και η ανάπτυξη νοούνται η βασική και η βιομηχανική έρευνα καθώς και η πειραματική ανάπτυξη<sup>5</sup>. Επιπλέον το προοίμιο 55 της εν

ΕΚ και 2004/18/ΕΚ, ΕΕ 2009 L 216/76.

4. Ανακοίνωση της Επιτροπής, Πλαίσιο σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για την έρευνα και ανάπτυξη και την καινοτομία, ΕΕ 2014 C 198/4.

5. Οδηγία 2009/81, ό.π., προοίμιο 13.



λόγω Οδηγίας θέτει ως όριο της έννοιας έρευνα και ανάπτυξη το στάδιο, όπου μπορεί να αξιολογείται εύλογα η ωρίμανση των νέων τεχνολογιών, αίροντας ταυτόχρονα κινδύνους, που σχετίζονται με την καινοτόμο λύση, δίχως να παρεμποδίζεται ο ανταγωνισμός αναφορικά με τον κύκλο ζωής του παραγόμενου από το ερευνητικό έργο προϊόντος ή υπηρεσίας. Σύμφωνα λοιπόν με την ως άνω Οδηγία, οι συμβάσεις έρευνας και ανάπτυξης εκτείνονται έως την αξιολόγηση μέσω της δοκιμής των τεχνολογικών κινδύνων των καινοτόμων προϊόντων ή υπηρεσιών αφήνοντας σε κάθε περίπτωση εκτός του πεδίου τους τον προκαθορισμό της επιλογής του προσφέροντος για τις φάσεις που ακολουθούν.

Το άρθρο XV(1)(e) της ΣΔΣ του ΠΟΕ προχωράει ένα βήμα παραπάνω και εντάσσει στην έννοια του ερευνητικού έργου και την νέα ανάπτυξη περιορισμένου αριθμού αρχικών προϊόντων ή υπηρεσιών υπό την μορφή δοκιμαστικής σειράς. Έτσι λοιπόν, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο ως άνω αναφερθέν άρθρο της ΣΔΣ του ΠΟΕ «η πρωτότυπη ανάπτυξη αρχικού προϊόντος ή υπηρεσίας μπορεί να περιλαμβάνει περιορισμένη παραγωγή ή προμήθεια ώστε να ενσωματώνονται τα αποτελέσματα των δοκιμών πεδίου και να καταδεικνύεται ότι το προϊόν ή η υπηρεσία είναι κατάλληλα για παραγωγή ή ποσοτικό εφοδιασμό σε αποδεκτά ποιοτικά πρότυπα».

Στο πλαίσιο του Ελληνικού Δικαίου το άρθρο 2 παρ. 41 του Ν. 4310/2014<sup>6</sup> οριοθέτησε τις προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις με τον ίδιο ακριβώς τρόπο τονίζοντας ότι οι τελευταίες αποτελούν συμβάσεις προμήθειας υπηρεσιών έρευνας και ανάπτυξης. Ακολουθώντας τις σχετικές διατάξεις της Οδηγίας 2009/81 και της ΣΔΣ του ΠΟΕ, καθώς και των σχετικών Ανακοινώσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, αποκλείει από το πεδίο εφαρμογής του την αγορά προϊόντων ή υπηρεσιών, που αναπτύσσονται στο πλαίσιο των εν λόγω συμβάσεων, με την εξαίρεση βέβαια της προμήθειας του πρωτότυπου προϊόντος ή υπηρεσίας ή ενός περιορισμένου συνόλου πρώτων δοκιμαστικών στοιχείων.

Όπως γίνεται λοιπόν φανερό στην έννοια του όρου έρευνα και ανάπτυξη και κατά συνέπεια στο πεδίο εφαρμογής των προ-εμπορικών δημόσιων συμβάσεων δεν εμπίπτουν δραστηριότητες, που σχετίζονται με την εμπορική αξιοποίηση των αποτελεσμάτων του ερευνητικού έργου, όπως για παράδειγμα η ποσοτική παραγωγή<sup>7</sup>, η

ανάκτηση δαπανών έρευνας και ανάπτυξης καθώς και οι προσαρμογές (μεμονωμένες ή βαθμιαίες) και βελτιώσεις υφισταμένων προϊόντων ή διεργασιών<sup>8</sup>.

Οι προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις είναι λοιπόν συμβάσεις προμήθειας υπηρεσιών έρευνας και ανάπτυξης, οι οποίες δύνανται να περιλαμβάνουν κατηγορίες του ερευνητικού έργου όπως η βασική και η βιομηχανική έρευνα καθώς και η πειραματική ανάπτυξη<sup>9</sup>. Η διάρθρωση τους ακολουθεί τον τυπικό κύκλο καινοτομίας, καθώς ξεκινούν με την διερεύνηση και τον σχεδιασμό των καινοτόμων λύσεων, συνεχίζουν με την κατασκευή του πρωτότυπου και καταλήγουν με την αρχική ανάπτυξη ενός περιορισμένου αριθμού πρωτότυπων προϊόντων ή υπηρεσιών με τη μορφή δοκιμαστικής σειράς<sup>10</sup>. Μέσω των προ-εμπορικών δημόσιων συμβάσεων, όμως, είναι δυνατό να λάβει χώρα και η προμήθεια περιορισμένων

---

να με το οποίο η συλλογή των αντίστοιχων αντιτίμων θα γινόταν αποκλειστικά με ηλεκτρονικό τρόπο, δίχως ανθρώπινη παρέμβαση. Στο πλαίσιο της σχετικής σύμβασης, εκτός από τον σχεδιασμό της λύσης και την παραγωγή των πρωτοτύπων, τα οποία επρόκειτο να δοκιμαστούν στην περιφερειακή οδό του Τρόντχαϊμ, προβλεπόταν και η προμήθεια δέκα σταθμών διοδίων, δύο μονάδων ελέγχου ενσωμάτωσης και συνυπολογισμού των αντιτίμων των διοδίων με τα αντίστοιχα για τη στάθμευση αυτοκινήτων στην πόλη καθώς και η προμήθεια ενός λεωφορείου εκτάκτου ανάγκης. Όλα αυτά τα παραδοτέα χαρακτηρίστηκαν από τις νορβηγικές αρχές ως πρωτότυπα και για το λόγο αυτό οι τελευταίες επικαλούμενες τις διατάξεις του άρθρου V.16(e) της ΣΔΣ του ΠΟΕ του έτους 1979 όπως τροποποιήθηκε το έτος 1987 – το οποίο επαναλαμβάνει τις διατάξεις των άρθρων XV(1)(e) και XIII(1)(f) της ΣΔΣ του ΠΟΕ των ετών 1994 και 2014 αντίστοιχα – θεώρησαν ότι πρόκειται για ερευνητικό έργο, που δεν εμπίπτει στο νομοθετικό πεδίο της εν λόγω Συμφωνίας του ΠΟΕ. Σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις του εθνικού Νορβηγικού Δικαίου ανέθεσαν το συγκεκριμένο έργο απευθείας δίχως διαγωνισμό σε μια νορβηγική εταιρεία που υλοποιούσε ήδη παρόμοια έργα στην πόλη του Τρόντχαϊμ. Η επιτροπή που συστάθηκε σύμφωνα με το άρθρο V.6 της ΣΔΣ του ΠΟΕ (1979) έπειτα από σχετικό αίτημα των Ηνωμένων Πολιτειών Αμερικής απεφάνθη ότι το άρθρο V.16(e) της ΣΔΣ του ΠΟΕ δεν βρίσκει εφαρμογή καθώς η σύμβαση δεν περιορίζεται στην προμήθεια υπηρεσιών έρευνας και ανάπτυξης αλλά εκτείνεται και στην προμήθεια αγαθών και ως εκ τούτου η απευθείας ανάθεση στην νορβηγική εταιρεία αντίκειται στην ΣΔΣ του ΠΟΕ. Για την υπόθεση αυτή βλ. Norway – Procurement of toll collection equipment for the city of Trondheim, Report of the Panel adopted by the Committee on Government Procurement on 13 May 1992 (GPR.DS2/R).

8. Ως έρευνα και ανάπτυξη δεν νοείται επίσης ο εφοδιασμός για την καθιέρωση εμπορικής βιωσιμότητας καθώς και η ολοκλήρωση ή ένταξη των προϊόντων ή υπηρεσιών στην αγορά. Ανακοίνωση της Επιτροπής για τις προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις, ό.π., σ. 2.

9. Ανακοίνωση της Επιτροπής, Πλαίσιο σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για την έρευνα και ανάπτυξη και την καινοτομία, ό.π., σ. 7.

10. C. EDQUIST / J.M. ZABALA-ITURRIAGAGOTIAMI, Pre-commercial procurement: a demand or supply policy instrument in relation to innovation?, R&D Management, 2015, σ. 154.

6. Ν. 4310/ΦΕΚ Α 258/08.12.2014, Έρευνα, Τεχνολογική Ανάπτυξη και Καινοτομία και άλλες διατάξεις.

7. Η έκταση της έννοιας έρευνα και ανάπτυξη διερευνήθηκε στο πλαίσιο της υπόθεσης σχετικά με το ηλεκτρονικό σύστημα συλλογής αντιτίμων διοδίων της πόλης του Τρόντχαϊμ στην Νορβηγία. Το έτος 1991, ο φορέας διαχείρισης δημόσιων οδών της Νορβηγίας ανακοίνωσε τον σχεδιασμό ενός συστήματος διοδίων για την περιφερειακή οδό της πόλης του Τρόντχαϊμ, σύμφω-

ποσοτήτων παραγόμενων κατά τη διάρκεια του ερευνητικού έργου πρωτότυπων προϊόντων ή υπηρεσιών<sup>11</sup>. Η προμήθεια όμως εμπορικών ποσοτήτων καινοτόμων προϊόντων ή υπηρεσιών που παράχθηκαν μέσω του ερευνητικού έργου της προ-εμπορικής δημόσιας σύμβασης βρίσκεται εκτός του πεδίου της και ως εκ τούτου δεν δύναται να αποτελέσει αντικείμενο της συγκεκριμένης σύμβασης.

## 2. Χαρακτηριστικά των προ-εμπορικών δημόσιων συμβάσεων – Διάκριση από τις λοιπές συμβάσεις προμήθειας υπηρεσιών έρευνας και ανάπτυξης

### α. Παρέκκλιση από την αρχή της αποκλειστικότητας των αποτελεσμάτων του ερευνητικού έργου

Ένα από τα χαρακτηριστικά των προ-εμπορικών δημόσιων συμβάσεων αποτελεί το γεγονός ότι η αναθέτουσα αρχή ή φορέας επιλέγει να μην απολαμβάνει αποκλειστικότητα, ήτοι να μην είναι ο αποκλειστικός δικαιούχος των αποτελεσμάτων έρευνας και ανάπτυξης<sup>12</sup>.

Ειδικότερα, όσον αφορά στα δικαιώματα διανοητικής ιδιοκτησίας που γεννώνται στο πλαίσιο του ερευνητικού έργου των προ-εμπορικών δημόσιων συμβάσεων, τούτα δεν ανήκουν στην αναθέτουσα αρχή ή φορέα αλλά στο συμβαλλόμενο μέρος, που είναι υπεύθυνο για τη δημιουργία τους. Κατά κύριο λόγο λοιπόν<sup>13</sup>, τα δικαιώ-

ματα αυτά<sup>14</sup> ανήκουν στους συμβαλλόμενους δια της προ-εμπορικής δημόσιας σύμβασης αναδόχους του δημοσίου, οι οποίοι έχουν κάθε συμφέρον και ενδιαφέρον να προχωρήσουν στην προστασία των συγκεκριμένων δικαιωμάτων και εν συνεχεία στην εμπορική τους εκμετάλλευση<sup>15</sup>.

Είναι ιδιαίτερος σημαντικό να σημειωθεί ότι στις προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις οι αναθέτουσες αρχές ή φορείς θα πρέπει να ζητούν από τους υποψηφίους αναδόχους μαζί με την κατάθεση της προσφοράς και ενημέρωση σχετικά με τυχόν προϋπάρχουσα (background)<sup>16</sup> τεχνογνωσία ή γνώση από μέρους τους, η οποία θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί στο πλαίσιο της συγκεκριμένης σύμβασης για την παραγωγή ερευνητικού έργου. Με τον τρόπο αυτό θα είναι δυνατό να διαχωριστούν τα δικαιώματα διανοητικής διαδικασίας, τα οποία προκύπτουν ως αποτέλεσμα του ερευνητικού έργου, που λαμβάνει χώρα στο πλαίσιο της εν λόγω σύμβασης και χρήζουν προστασίας από το δικαιούχο, από δικαιώματα, που τυχόν προϋπήρχαν της σύμβασης και αποτελέσαν τον θεμέλιο λίθο των νέων αυτών δικαιωμάτων.

Σε κάθε περίπτωση, η αναθέτουσα αρχή ή φορέας αποκτά δικαίωμα ελεύθερης – χωρίς καταβολή δικαιωμάτων (royalty – free) πρόσβασης στα αποτελέσματα του ερευνητικού έργου, που έχει λάβει χώρα στο πλαίσιο της προ-

11. Σε κάθε περίπτωση όμως, η αξία της προμήθειας των υπηρεσιών έρευνας και ανάπτυξης θα πρέπει να υπερβαίνει την αντίστοιχη της προμήθειας των περιορισμένων ποσοτήτων παραγόμενων πρωτότυπων προϊόντων ή υπηρεσιών ειδώς η συγκεκριμένη σύμβαση δε θα μπορούσε να νοηθεί ως σύμβαση προμήθειας υπηρεσιών έρευνας και ανάπτυξης. Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, συνοδευτικό έγγραφο στην Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις: προώθηση της καινοτομίας για την εξασφάλιση βιώσιμων δημόσιων υπηρεσιών υψηλής ποιότητας στην Ευρώπη. Παράδειγμα πιθανής μεθόδου προμήθειας υπηρεσιών E & A μέσω καταμερισμού κινδύνων – οφελών με όρους αγοράς, δηλαδή προ-εμπορικές συμβάσεις, SEC(2007)1668, Βρυξέλλες, 14.12.2007, σ. 2.

12. Με τον όρο αποτελέσματα ερευνητικού έργου ή αποτελέσματα έρευνας και ανάπτυξης νοούνται τα αποτελέσματα, συμπεριλαμβανομένων πληροφοριών, υλικών και γνώσης, που προκύπτουν από συγκεκριμένο έργο, ανεξάρτητα από το αν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο προστασίας ή όχι. Η ερμηνεία αυτή υιοθετείται και από τα έργα που λαμβάνουν χώρα στο πλαίσιο του χρηματοδοτικού Προγράμματος Ορίζοντας 2020 (H2020). Για το θέμα αυτό βλ. Fact sheet, The Plan for the Exploitation and Dissemination of Results in H2020, European Intellectual Property Rights Helpdesk, Brussels, July 2015, σσ. 6-7.

13. Οι πάροχοι υπηρεσιών έρευνας και ανάπτυξης είναι κατά βάση οι δημιουργοί δικαιωμάτων διανοητικής διαδικασίας. Δεν απο-

κλείεται όμως και η περίπτωση (αν και σπάνια) στο πλαίσιο μιας προ-εμπορικής δημόσιας σύμβασης δημιουργός δικαιωμάτων διανοητικής διαδικασίας να είναι η και ίδια η αναθέτουσα αρχή ή φορέας. Η συγκεκριμένη αρχή ή φορέας κατά συνέπεια θα αποτελέσει και τον αποκλειστικό δικαιούχο των εν λόγω δικαιωμάτων.

14. Όπως και τα δικαιώματα που προκύπτουν παράλληλα με το ερευνητικό έργο της σύμβασης (Sideground Intellectual Property Rights) τα οποία δεν σχετίζονται με την ως άνω σύμβαση και ως εκ τούτου ανήκουν στον πάροχο των υπηρεσιών έρευνας και ανάπτυξης.

15. Επιπλέον με τον τρόπο αυτόν, το κόστος εξασφάλισης και προστασίας των δικαιωμάτων διανοητικής ιδιοκτησίας μετακυλύεται από την αναθέτουσα αρχή ή φορέα στον προμηθευτή, ο οποίος έχει και το αντίστοιχο ενδιαφέρον της εμπορικής τους εκμετάλλευσης.

16. Με τον όρο προϋπάρχουσα τεχνογνωσία ή γνώση νοούνται πληροφορίες γνώσεις και δικαιώματα διανοητικής ιδιοκτησίας, που βρίσκονται στην κατοχή του αναδόχου και για τα οποία ο εν λόγω πάροχος υπηρεσιών έρευνας και ανάπτυξης έχει δικαίωμα χρήσης και διάθεσης. Ειδικότερα, στο πλαίσιο των προ-εμπορικών δημόσιων συμβάσεων μέριμνα λαμβάνεται για τυχόν προϋπάρχουσα τεχνογνωσία ή γνώση, η οποία έχει ήδη στο παρελθόν αποτελέσει αντικείμενο προστασίας. P. SAMMONS, *Buying Knowledge, Effective Acquisition of External Knowledge*, Gover Publishing, England/USA, 2005, σ. 36. Για το θέμα των προϋπαρχόντων δικαιωμάτων διανοητικής διαδικασίας στο πλαίσιο της παραγωγής ερευνητικού έργου βλ. P. SAMMONS, *The Outsourcing R&D Toolkit*, Gover Publishing, England/USA, 2000, σσ. 36-42.

ο-εμπορικής δημόσιας σύμβασης. Ειδικότερα, η ως άνω αρχή ή φορέας λαμβάνει άδεια χρήσης των δικαιωμάτων διανοητικής ιδιοκτησίας, που γεννήθηκαν στο πλαίσιο της σύμβασης (foreground Intellectual Property Rights). Επιπλέον, για την αποφυγή κινδύνων νόθευσης του ανταγωνισμού (π.χ. μέσω της δεσπόζουσας θέσης που είναι δυνατό να δημιουργηθεί προς όφελος ενός αναδόχου) ή ακόμη και για να εξασφαλιστεί μια ευρεία αλυσίδα ανεφοδιασμού στην αγορά, η αναθέτουσα αρχή ή φορέας δύναται να απαιτήσει από τον δικαιούχο ανάδοχο την χορήγηση μη αποκλειστικής άδειας χρήσης και εκμετάλλευσης των εν λόγω δικαιωμάτων διανοητικής διαδικασίας σε τρίτο οικονομικό φορέα υπό δίκαιους και εύλογους όρους της αγοράς<sup>17</sup>. Διατάξεις, που επιτρέπουν την ανάκληση των δικαιωμάτων, που αποκτήθηκαν από τον ανάδοχο κατά τη διάρκεια του ερευνητικού έργου στο πλαίσιο της σύμβασης, διασφαλίζουν ότι ο τελευταίος δε θα προβεί σε χρήσεις που αντίκεινται στο δημόσιο συμφέρον (π.χ. ανάκληση για λόγους δημόσιας ασφάλειας)<sup>18</sup>.

Στις προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις, λοιπόν, υπάρχει μερισμός κινδύνων και οφελών μεταξύ των αναθέτουσών αρχών ή φορέων και των παρόχων υπηρεσιών έρευνας και ανάπτυξης. Ο κίνδυνος στο ερευνητικό έργο είναι εγγενής, ενώ τα οφέλη επικεντρώνονται στα αποτελέσματα και, ειδικότερα, στα δικαιώματα διανοητικής ιδιοκτησίας, που προκύπτουν από το εν λόγω έργο, για τα οποία οι μεν ανάδοχοι θεωρούνται κύριοι οι δε αναθέτουσες αρχές ή φορείς αποκτούν μόνο δικαίωμα χρήσης. Ο μερισμός όμως των κινδύνων και των οφελών θα πρέπει να λαμβάνει χώρα κατά τέτοιο τρόπο ώστε να μην εγείρει ζητήματα νόθευσης του ανταγωνισμού μέσω της παροχής παράνομων κρατικών ενισχύσεων. Για την αποτροπή του κινδύνου αυτού το κόστος προμήθειας των υπηρεσιών έρευνας και ανάπτυξης θα πρέπει να αντικατοπτρίζει τους κινδύνους και τα οφέλη που αποκομίζει ο συγκεκριμένος ανάδοχος μέσω της συμμετοχής του στην υλοποίηση του ερευνητικού έργου της σύμβασης<sup>19</sup>. Έτσι

λοιπόν, η τιμή της προσφοράς θα πρέπει να είναι συγκριτικά μικρότερη σε σχέση με την τιμή της προσφοράς, που θα υπέβαλε ο συγκεκριμένος υποψήφιος ανάδοχος στην περίπτωση που η κυριότητα των δικαιωμάτων διανοητικής ιδιοκτησίας θα ανήκε στην αναθέτουσα αρχή ή φορέα<sup>20</sup>. Εναλλακτικά, η αναθέτουσα αρχή ή φορέας θα μπορούσε να μη ζητήσει έκπτωση στην οικονομική προσφορά, αλλά δικαιώματα επί των πωλήσεων (royalties on the sales), στις οποίες θα προβεί στο μέλλον ο πάροχος υπηρεσιών έρευνας και ανάπτυξης στο πλαίσιο της εμπορικής αξιοποίησης του καινοτόμου προϊόντος ή υπηρεσίας<sup>21</sup>, που θα βασιστεί στα αποτελέσματα της ερευνητικού έργου και ειδικότερα στα παραγόμενα από αυτό δικαιώματα διανοητικής ιδιοκτησίας<sup>22</sup>.

---

της εισαγωγής του καινοτόμου προϊόντος στην αγορά. Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, συνοδευτικό έγγραφο στην Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τις προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις, ό.π., σ. 10.

17. Ανακοίνωση της Επιτροπής για τις προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις, ό.π., σ. 8.

18. Στο πλαίσιο των προ-εμπορικών δημόσιων συμβάσεων που υλοποιούνται με τη στήριξη του Χρηματοδοτικού Προγράμματος Ορίζοντας 2020, όπου το ζητούμενο είναι και η εμπορική αξιοποίηση του παραγόμενου καινοτόμου προϊόντος ή υπηρεσίας από τον ανάδοχο, η εν λόγω ανάκληση σχετίζεται και με την αποτυχία του τελευταίου να εισάγει εντός εύλογου χρονικού διαστήματος (το οποίο ορίζεται ρητά τόσο στην διακήρυξη όσο και στην συμφωνία – πλαίσιο) την καινοτόμο λύση στην αγορά. Απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής C(2016)1349 της 9 Μαρτίου 2016, H2020 Work Program 2016-17, General Annex E, σ. 22.

19. Τα οφέλη για τους προμηθευτές αντανακλώνονται στις ευκαιρίες εμπορικής αξιοποίησης των δικαιωμάτων διανοητικής ιδιοκτησίας που παράγονται μέσα από την προ-εμπορική δημόσια σύμβαση, ενώ οι κίνδυνοι αναφορικά με τα δικαιώματα αυτά σχετίζονται με το κόστος διατήρησής τους ή επιπλέον και το κόστος

20. Στην ουσία, ζητείται από τους υποψήφιους οικονομικούς φορείς να προϋπολογίσουν τρόπον τινά την αξία των δικαιωμάτων διανοητικής ιδιοκτησίας που θα παραχθούν στο πλαίσιο του ερευνητικού έργου της σύμβασης και να αποτυπώσουν ως έκπτωση στην αρχική προσφορά το γεγονός ότι οι ίδιοι θα καταστούν κύριοι των εν λόγω δικαιωμάτων με απώτερο στόχο την εμπορευματοποίηση των καινοτόμων λύσεων. Έγγραφο συνοδευτικό προς την Ανακοίνωση της Επιτροπής για τις προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις, ό.π., σ. 8-9 και Ανακοίνωση της Επιτροπής για τις προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις, ό.π., σ. 9. Όπως συμβαίνει κατά κύριο λόγο στις προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις που υλοποιούνται με τη στήριξη του Προγράμματος Ορίζοντας 2020, τούτο επιτυγχάνεται κυρίως μέσω της υποχρέωσης κατάθεσης δύο οικονομικών προσφορών-της τρέχουσας οικονομικής προσφοράς για την παρούσα προ-εμπορική δημόσια σύμβαση, η οποία έχει και δεσμευτική ισχύ σε σχέση με τη μετέπειτα συμφωνία-πλαίσιο και μιας οιονεί οικονομικής προσφοράς, την οποία θα υπέβαλε ο συγκεκριμένος εν δυνάμει ανάδοχος στην περίπτωση που η αναθέτουσα αρχή ή φορέας θα κρατούσε τα παραγόμενα από το ερευνητικό έργο στο πλαίσιο της σύμβασης δικαιώματα διανοητικής διαδικασίας για δική του αποκλειστική χρήση. Με τον τρόπο αυτόν, καθίσταται ευκολότερη η αποτίμηση των κινδύνων και των οφελών του δυνητικού αναδόχου και κατά συνέπεια η αξιολόγηση της οικονομικής του προσφοράς, η οποία είναι και δεσμευτική για τη μετέπειτα συμφωνία – πλαίσιο.

21. Δικαιώματα επί των πωλήσεων υιοθετεί η προ-εμπορική δημόσια σύμβαση που υλοποιεί η Περιφέρεια της Λομβαρδίας στην Ιταλία για λογαριασμό του νοσοκομείου Νιγκουάρντα (Niguarda), για την παραγωγή μέσω ερευνητικού έργου καινοτόμων λύσεων σχετικά με τη αυτοματοποιημένη μετακίνηση των κλινών των νοσοκομείων. European Commission Study, Quantifying the impact of Pre-Commercial Procurement (PCP) in Europe based on evidence from the ICT sector, Brussels 2015, σσ. 54-55.

22. Στην περίπτωση της επιλογής των δικαιωμάτων επί των πωλήσεων, η αναθέτουσα αρχή ή φορέας θα πρέπει να διαθέτει την ανάλογη δομή ώστε να παρακολουθεί τις πωλήσεις του

## β. Ανταγωνιστική ανάπτυξη σε φάσεις

Οι προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις διαρθρώνονται σε τρεις διαδοχικές φάσεις υλοποίησης του ερευνητικού έργου. Η πρώτη φάση περιλαμβάνει διερεύνηση και σχεδιασμό των καινοτόμων λύσεων, στη δεύτερη φάση λαμβάνει χώρα κατασκευή του πρωτότυπου, ενώ η τρίτη φάση περιλαμβάνει την πρωτότυπη ανάπτυξη του περιορισμένου αριθμού των καινοτόμων προϊόντων ή υπηρεσιών με τη μορφή δοκιμαστικής σειράς.

Στις προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις ο ανταγωνισμός μεταξύ των προμηθευτών δεν υφίσταται μόνο μέχρι την κατακύρωση σε ανάδοχο και την υπογραφή της σύμβασης, αλλά διατηρείται και στο στάδιο της υλοποίησης της σύμβασης. Η αναθέτουσα αρχή ή φορέας προσκαλεί μέσω διακήρυξης δημόσιου διαγωνισμού όλους τους υποψήφιους αναδόχους να υποβάλλουν προσφορές περιγράφοντας την διαδικασία και τα μέσα που θα χρησιμοποιήσουν για να δημιουργήσουν μέσα από την έρευνα καινοτόμες λύσεις που θα συμβάλλουν στην αντιμετώπιση της ανάγκης του. Στην διακήρυξη περιγράφεται τεχνικά μόνο η ανάγκη που χρήζει αντιμετώπισης μέσω μίας καινοτόμου λύσης<sup>23</sup>. Η εν λόγω ανάγκη δεν θα πρέπει να ικανοποιείται από λύσεις που υφίστανται ήδη στην αγορά και θα πρέπει να αναζητηθούν λύσεις που υπερβαίνουν την τεχνολογία αιχμής (beyond the state of the art) και ως εκ τούτου αποτελούν αντικείμενο έρευνας. Προδιαγράφοντας στην διακήρυξη μόνο την ανάγκη και όχι την ίδια την καινοτόμο λύση, η αναθέτουσα αρχή ή φορέας αφήνει ελεύθερη την αγορά μέσα από τον ανταγωνισμό να δημιουργήσει και να αναπτύξει το πλέον συμφέρον καινοτόμο προϊόν ή υπηρεσία, που θα ανταποκρίνεται πλήρως στις απαιτήσεις της υφιστάμενης ανάγκης του δημόσιου τομέα.

Ο κάθε ανακηρυχθείς ανάδοχος υπογράφει με την αναθέτουσα αρχή ή φορέα μια συμφωνία πλαίσιο που καλύπτει όλες τις φάσεις του ερευνητικού έργου, το οποίο λαμβάνει χώρα στο πλαίσιο της προ-εμπορικής δημόσιας σύμβασης καθώς και μία σύμβαση για τη διερεύνηση και σχεδιασμό της καινοτόμου λύσης στο πλαίσιο της πρώτης φάσης της ως άνω συμφωνίας. Η επιλογή των αναδόχων γίνεται με βάση την πλέον συμφέρουσα από οικο-

νομικής άποψης προσφορά<sup>24</sup>. Τα κριτήρια κατακύρωσης παραμένουν τα ίδια σε κάθε φάση της προ-εμπορικής δημόσιας σύμβασης με μικρή ίσως διαφοροποίηση και εναρμονιζόμενα πάντοτε με τις απαιτήσεις κάθε φάσης υλοποίησης του ερευνητικού έργου<sup>25</sup>. Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, με γνώμονα την δημιουργία και αξιοποίηση της βέλτιστης καινοτόμου λύσης ο ανταγωνισμός διατηρείται και στην φάση της υλοποίησης της προ-εμπορικής δημόσιας σύμβασης. Έτσι λοιπόν, η αναθέτουσα αρχή ή φορέας υπογράφει συμφωνίες – πλαίσιο με όλους τους επιτυχόντες αναδόχους καθώς και από μια σύμβαση που καλύπτει την πρώτη φάση του ερευνητικού έργου παρέχοντας σε όλους το ίδιο χρονικό διάστημα να διερευνήσουν και να σχεδιάσουν στο πλαίσιο της φάσης αυτής την καινοτόμο λύση που προτείνουν. Οι ανάδοχοι που έχουν ολοκληρώσει επιτυχώς την πρώτη φάση προσκαλούνται να υποβάλλουν προσφορά για τη δεύτερη φάση του ερευνητικού έργου με στόχο την κατασκευή του πρωτότυπου. Με βάση την πλέον συμφέρουσα από οικονομικής άποψης προσφορά γίνεται επιλογή μικρότερου σε σχέση με τη προηγούμενη φάση αριθμού αναδόχων και υπογράφεται η σχετική σύμβαση, που καλύπτει τη φάση αυτή. Με τον ίδιο τρόπο και με αριθμό αναδόχων που βαίνει μειούμενος γίνεται και η μετάβαση στην τρίτη και τελευταία φάση του ερευνητικού έργου της προ-εμπορικής δημόσιας σύμβασης, όπου, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, λαμβάνει χώρα η ανάπτυξη του περιορισμένου αριθμού των καινοτόμων προϊόντων ή υπηρεσιών με τη μορφή δοκιμαστικής σειράς. Η συμφωνία – πλαίσιο παύει να ισχύει αυτοδικαίως για τους αναδόχους εκείνους που δεν ολοκλήρωσαν επιτυχώς το ερευνητικό έργο κάποια εκ των φάσεων της συγκεκριμένης σύμβασης και ως εκ τούτου δεν προσκλήθηκαν από την αναθέτουσα αρχή ή φορέα να υποβάλλουν προσφορά για την επόμενη φάση, καθώς και για τους αναδόχους εκείνους οι οποίοι, αν και ολοκλήρωσαν επιτυχώς το ερευνητικό έργο της προηγούμενης φάσης, η προσφορά τους για την επόμενη φάση δεν ήταν τέτοια ώστε να επιλεγούν για να συνεχίσουν την υλοποίηση του έργου αυτού στο πλαίσιο της εν λόγω σύμβασης (π.χ. έπαψαν να πληρούν κάποιο από τα κριτήρια επιλογής, η προσφορά τους για

καινοτόμου προϊόντος ή υπηρεσίας (οι οποίες σημειωτέον λαμβάνουν χώρα σε χρόνο μεταγενέστερο της ισχύος της συμφωνίας – πλαίσιο που είχε υπογράψει με το συγκεκριμένο προμηθευτή υπηρεσιών έρευνας και ανάπτυξης στο πλαίσιο της προ-εμπορικής δημόσιας σύμβασης) προκειμένου το δημόσιο να είναι σε θέση να απαιτεί τα αντίστοιχα δικαιώματά του από τις πωλήσεις.

23. Η δημόσια ανάγκη σηματοδοτεί το σημείο εκκίνησης της διαδικασίας στο πλαίσιο των προ-εμπορικών δημόσιων συμβάσεων. C. EDQUIST / J. M. ZABALA-ITURRIAGAGOTIAM, *ό.π.*, σ. 149.

24. Συνήθως, η οικονομική προσφορά που υποβάλλει ο υποψήφιος ανάδοχος περιλαμβάνει την προσφορά για την πρώτη φάση της προ-εμπορικής δημόσιας σύμβασης (ήτοι την διερεύνηση και τον σχεδιασμό της προτεινόμενης καινοτόμου λύσης) καθώς και μια ενδεικτική προσφορά για την δεύτερη και την τρίτη φάση της ανωτέρω σύμβασης.

25. Πέρα από τα κριτήρια κατακύρωσης, εισάγονται και κριτήρια που καθορίζουν την επιτυχή ολοκλήρωση κάθε φάσης του ερευνητικού έργου στο πλαίσιο της προ-εμπορικής δημόσιας σύμβασης, δίνοντας το δικαίωμα συμμετοχής και υποβολής προσφοράς για την επόμενη φάση της σύμβασης.

την επόμενη φάση δεν ήταν ανάμεσα στις πλέον συμφέρουσες από οικονομικής άποψης προσφορές κ.λπ.).

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο αριθμός των αναδόχων της τρίτης φάσης του ερευνητικού έργου των προ-εμπορικών δημόσιων συμβάσεων δεν μπορεί να είναι μικρότερος από δύο<sup>26</sup>. Με τον τρόπο αυτόν, η αναθέτουσα αρχή ή φορέας διασφαλίζει την ύπαρξη μελλοντικής ανταγωνιστικής αγοράς σε σχέση με την συγκεκριμένη καινοτόμο λύση, γεγονός που βαίνει επ' ωφελεία του δημόσιου αυτού οργανισμού στην περίπτωση που υπάρχει σχεδιασμός για την προμήθεια της εν λόγω καινοτόμου υπηρεσίας ή προϊόντος μέσω μεταγενέστερης δημόσιας σύμβασης καινοτόμων λύσεων. Λαμβάνοντας υπόψη ότι αριθμός των αναδόχων μειώνεται έπειτα από αξιολόγηση, καθώς επιχειρείται μετάβαση από τη μια φάση του ερευνητικού έργου στην άλλη, η αναθέτουσα αρχή ή φορέας θα πρέπει να συνάπτει αρχικά έναν ικανό αριθμό συμφωνιών – πλαίσιο με τους παρόχους υπηρεσιών έρευνας και ανάπτυξης, ο οποίος θα διασφαλίζει τη δυνατότητα υλοποίησης του έργου της τρίτης φάσης της προ-εμπορικής δημόσιας σύμβασης από δύο τουλάχιστον αναδόχους.

#### γ. Διαχωρισμός του ερευνητικού έργου από την προμήθεια του τελικού καινοτόμου προϊόντος ή υπηρεσίας

Όπως τονίστηκε ανωτέρω, στο πεδίο εφαρμογής των προ-εμπορικών συμβάσεων εμπίπτει μόνο η προμήθεια υπηρεσιών έρευνας και ανάπτυξης, ήτοι η υλοποίηση του ερευνητικού έργου. Μια προ-εμπορική δημόσια σύμβαση ολοκληρώνεται με την πρωτότυπη ανάπτυξη του περιορισμένου αριθμού των καινοτόμων προϊόντων ή υπηρεσιών με τη μορφή δοκιμαστικής σειράς. Μέσω των εν λόγω συμβάσεων, ο δημόσιος τομέας έχει τη δυνατότητα – με γνώμονα την υφιστάμενή του ανάγκη – να αναπτύξει και δοκιμάσει ικανό αριθμό καινοτόμων λύσεων, περιορίζοντας έτσι τους εγγενείς τεχνολογικά κινδύνους που εμπεριέχει η προμήθεια καινοτόμων προϊόντων ή υπηρεσιών. Επιπλέον, έχει τη δυνατότητα να κατευθύνει την αγορά και την έρευνα προς την ικανοποίηση των πραγματικών του αναγκών, καθώς θα είναι παρών με ρόλο αποφασιστικό στη γένεση της καινοτομίας. Πέραν τούτου, έχοντας δοκιμάσει τουλάχιστον δύο καινοτόμες λύσεις στο πλαίσιο της τρίτης φάσης της προ-εμπορικής δημόσιας σύμβασης και έχοντας δημιουργήσει μια ανταγωνιστική αγορά γύρω από την συγκεκριμένη καινοτομία, βρίσκεται πια σε πλεονεκτικότερη θέση αναφορικά με την προμήθεια του πλέον συμφέροντος, για την ικανοποίηση της ανάγκης του, καινοτόμου προϊόντος ή υπηρεσίας.

Είναι λοιπόν σαφές ότι η προμήθεια του τελικού προϊόντος του ερευνητικού έργου βρίσκεται εκτός του πεδίου

26. Ανακοίνωση της Επιτροπής για τις προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις, ό.π., σ. 9.

της προ-εμπορικής σύμβασης. Για την προμήθεια του ως άνω προϊόντος απαιτείται μια νέα σύμβαση<sup>27</sup> (η οποία δε συνδέεται νομικά με την προ-εμπορική), στο πλαίσιο της οποίας η αναθέτουσα αρχή ή φορέας δρα ως αρχικός αγοραστής, συμβάλλοντας με τον τρόπο αυτόν στην εμπορική αξιοποίηση του συγκεκριμένου καινοτόμου προϊόντος ή υπηρεσίας μέσω της διευκόλυνσης της διάθεσής τους στην αγορά. Η σύμβαση αυτή ονομάζεται σύμβαση, προμήθειας καινοτόμων λύσεων (Public Procurement for Innovative solutions – PPI) και διακρίνεται στην άμεση σύμβαση, όταν η αναθέτουσα αρχή ή φορέας αποτελεί και τον τελικό χρήστη της καινοτόμου λύσης, και στην καταλυτική σύμβαση, όταν η αναθέτουσα αρχή ενεργεί καταλυτικά ως συντονιστής για το όφελος των τελικών χρηστών υλοποιώντας την εν λόγω σύμβαση για λογαριασμό τους<sup>28</sup>. Αξίζει όμως να σημειωθεί ότι στην περίπτωση κατά την οποία η ως άνω σύμβαση για την προμήθεια εμπορικών ποσοτήτων καινοτόμων λύσεων ακολουθεί μια προ-εμπορική δημόσια σύμβαση, η πρώτη θα πρέπει να είναι ανοικτή προς όλους τους δυνητικούς αναδόχους. Θα πρέπει δηλαδή να είναι ανοικτή τόσο στους αναδόχους της προ-εμπορικής δημόσιας σύμβασης (σε όλους τους αναδόχους της σύμβασης αυτής και όχι μόνο στους αναδόχους της τρίτης φάσης του ερευνητικού έργου) όσο και στους λοιπούς δυνητικούς αναδόχους οι οποίοι δεν συμμετείχαν στην προ-εμπορική δημόσια σύμβαση αλλά κατά την διάρκεια τη σύμβασης αυτής δημιούργησαν καινοτόμες λύσεις που ικανοποιούν τις ανάγκες του δημόσιου τομέα.

### 3. Νομικό πλαίσιο

Ο σημαντικός ρόλος των συμβάσεων δημόσιων προμηθειών για την προώθηση της καινοτομίας αναγνωρίστηκε στο επίπεδο του Ευρωπαϊκού Δικαίου στο πλαίσιο

27. Για τον λόγο αυτόν η υπό εξέταση σύμβαση ονομάζεται προ-εμπορική, καθώς προηγείται, δίχως όμως και να σχετίζεται νομικά με την εμπορική αξιοποίηση του τελικού αποτελέσματος του ερευνητικού έργου, η οποία λαμβάνει χώρα μέσω της σύμβασης προμήθειας από την ίδια (ή ενδεχομένως άλλη) αναθέτουσα αρχή ή φορέα του παραχθέντος καινοτόμου προϊόντος ή υπηρεσίας.

28. EDQUIST / J.M. ZABALA-ITURRIAGAGOITIAA, Public Procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy, Research Policy, 2012, σσ. 1758-1759. B. TIMMERMANS / J.M. ZABALA-ITURRIAGAGOITIA, Coordinated unbundling: A way to stimulate entrepreneurship through public procurement for innovation, Science and Public Policy, 2013, σ. 676. Θα πρέπει να σημειωθεί βέβαια ότι η διάκριση αυτή των συμβάσεων προμήθειας καινοτόμων λύσεων γίνεται με βάση τον τελικό χρήστη της εν λόγω λύσης, ενώ σε νομικό επίπεδο μικρή αξία έχει καθώς η εφαρμογή των ρυθμιστικών κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο είναι η ίδια τόσο για τις άμεσες όσο και τις καταλυτικές δημόσιες συμβάσεις προμήθειας καινοτόμων λύσεων.

κυρίως των Οδηγιών 2014/24<sup>29</sup> και 2014/25<sup>30</sup>. Οι εν λόγω Οδηγίες, λοιπόν, καλούν τις αναθέτουσες αρχές και φορείς να κάνουν βέλτιστη στρατηγική χρήση των δημόσιων συμβάσεων με γνώμονα την καινοτομία, προκειμένου να επιτύχουν τον εκσυγχρονισμό των δημόσιων υπηρεσιών, αντιμετωπίζοντας ταυτόχρονα σύγχρονες κοινωνικές προκλήσεις με τεχνολογίες αιχμής<sup>31</sup>.

Εκτός των ανωτέρω όμως, οι εν λόγω Οδηγίες αναφέρονται ρητά και στις προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις τονίζοντας ότι οι συγκεκριμένες συμβάσεις δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής τους. Με τον τρόπο αυτόν αίρεται η ασάφεια που είχαν δημιουργήσει οι Οδηγίες 2004/18<sup>32</sup> και 2004/17<sup>33</sup>, καθώς και η Οδηγία 2009/81, οποίες απέφυγαν οποιαδήποτε αναφορά στις προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις. Βέβαια, οι προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις δεν εντασσόταν στο ρυθμιστικό πεδίο και των ανωτέρω Οδηγιών. Νομικό έρεισμα για τον αποκλεισμό τους από το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 2004/18 προσέφερε το άρθρο 16 παρ. στ<sup>34</sup>, το οποίο απέκλειε από το ρυθμιστικό πλαίσιο της εν λόγω Οδηγίας τις δημόσιες συμβάσεις προμήθειας υπηρεσιών έρευνας και ανάπτυξης, εκτός εκείνων τα παραγόμενα προϊόντα των οποίων ανήκουν αποκλειστικά στην αναθέτουσα αρχή για ίδια χρήση κατά την άσκηση της δραστηριότητάς της και εφόσον η αμοιβή για την παροχή της υπηρεσίας καταβάλλεται εξ ολοκλήρου από την αναθέτουσα αρχή. Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, ένα από τα κύρια χαρακτηριστικά στοιχεία των προ-εμπορικών δημόσιων συμβάσεων είναι η παρέκκλιση από την αρχή της αποκλειστι-

κής χρήσης των αποτελεσμάτων του ερευνητικού έργου, καθώς υπάρχει μερισμός των κινδύνων και των οφελών μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και των αναδόχων. Καθώς λοιπόν οι προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις είναι συμβάσεις προμήθειας υπηρεσιών έρευνας και ανάπτυξης, των οποίων τα αποτελέσματα του ερευνητικού έργου δεν ανήκουν κατ' αποκλειστικότητα στις αναθέτουσες αρχές, σύμφωνα με τα οριζόμενα του άρθρου 16 παρ. στ, η Οδηγία 2004/18 δεν βρίσκει εφαρμογή<sup>35</sup>.

Οι Οδηγίες 2014/24 και 2014/25, που αντικατέστησαν αντίστοιχα τις Οδηγίες 2004/18 και 2004/17, διατήρησαν τις ως άνω προϋποθέσεις για την υπαγωγή των δημόσιων συμβάσεων προμηθειών υπηρεσιών έρευνας και ανάπτυξης στο ρυθμιστικό τους πεδίο. Έτσι λοιπόν, το άρθρο 14 της Οδηγίας 2014/24 επαναλαμβάνει τις διατάξεις του άρθρου 16 παρ. στ της Οδηγίας 2004/18 και ορίζει ότι η Οδηγία 2014/24 εφαρμόζεται μόνο για τις δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών έρευνας και ανάπτυξης για τις οποίες τα προϊόντα του ερευνητικού έργου ανήκουν αποκλειστικά στις αναθέτουσες αρχές για ίδια χρήση κατά την άσκηση της δραστηριότητάς τους, με την επιπρόσθετη προϋπόθεση, βέβαια, ότι και η παροχή της υπηρεσίας αμείβεται εξ ολοκλήρου από την αναθέτουσα αρχή<sup>36</sup>. Οι νέες Οδηγίες 2014/24 και 2014/25 δεν περιορίζονται μόνο στα ως άνω άρθρα για να αποκλείσουν τις προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις από το πεδίο εφαρμογής τους. Στο προοίμιο<sup>37</sup> τους πλέον ρητά ορίζεται ότι οι προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις δεν εμπίπτουν στο ρυθμιστικό τους πλαίσιο, αίροντας οποιαδήποτε ασάφεια γύρω από το ζήτημα αυτό.

Όπως εξηγήθηκε ανωτέρω, οι προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις βρίσκονται εκτός του ρυθμιστικού πεδίου των ως άνω αναφερθεισών Οδηγιών. Τούτο όμως δεν σημαίνει ότι για τις προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις δεν βρίσκουν εφαρμογή και οι θεμελιώδεις αρχές του Ευρωπαϊκού Δικαίου, που ισχύουν για όλες τις δημόσιες συμβάσεις. Ως εκ τούτου λοιπόν, οι προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις θα πρέπει να διενεργούνται με διαφανή τρόπο και να σέβονται τις αρχές της αναλογικότητας και της ίσης μεταχείρισης και μη διάκρισης των δυνητικών αναδόχων<sup>38</sup>. Ειδικά για τις προ-εμπορικές δημόσιες

29. Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ, ΕΕ 2014 L 94/65.

30. Οδηγία 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις προμήθειες φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της Οδηγίας 2004/17/ΕΚ, ΕΕ 2014 L 94/243.

31. Προοίμιο 47 της Οδηγίας 2014/24 και προοίμιο 57 της Οδηγίας 2014/25.

32. Οδηγία 2004/18/ΕΚ της 31ης Μαρτίου 2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, ΕΕ 2004 L 134/114.

33. Οδηγία 2004/17/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 2004 περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών, ΕΕ 2004 L 134/1.

34. Το ίδιο νομικό έρεισμα προσφέρει και το άρθρο 24 παρ. ε της Οδηγίας 2004/17 καθώς και το άρθρο 13 παρ. ι της Οδηγίας 2009/81.

35. Κατ' αντιστοιχία και οι Οδηγίες 2004/17 και 2009/81.

36. Το άρθρο 14 της Οδηγίας 2014/24 και το άρθρο 32 της Οδηγίας 2014/25 προχωρούν ένα βήμα πιο πέρα σε σχέση με τα άρθρα 16 παρ. στ και 24 παρ. ι των Οδηγιών 2004/18 και 2004/17 αντίστοιχα καθώς αναφέρουν και τους κωδικούς CPV, που αντιστοιχούν στις συμβάσεις παροχής υπηρεσιών έρευνας και ανάπτυξης.

37. Προοίμιο 47 της Οδηγίας 2014/24 και προοίμιο 57 της Οδηγίας 2014/25.

38. Για τις προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις που υλοποιούνται στο πλαίσιο του Προγράμματος Ορίζοντας, 2020 εισάγονται περισσότερες προϋποθέσεις. Έτσι λοιπόν, οι εν λόγω προ-

συμβάσεις, για τις οποίες, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, ο ανταγωνισμός υπάρχει όχι μόνο μέχρι την κατακύρωση, αλλά διατηρείται και κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης των συμβάσεων, ο σεβασμός της αρχής της ίσης μεταχείρισης και μη διάκρισης δεν αφορά μόνο τους υποψήφιους αναδόχους, αλλά εκτείνεται και στους αναδόχους και των τριών φάσεων του ερευνητικού έργου.

Η Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αναφορικά με το πλαίσιο για τις κρατικές ενισχύσεις για την έρευνα και ανάπτυξη και την καινοτομία<sup>39</sup> ήρε και οποιαδήποτε ασάφεια σχετικά με το εάν οι προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις αποτελούν περίπτωση ενίσχυσης που δεν συμβιβάζεται με την εσωτερική αγορά σύμφωνα με τα οριζόμενα του άρθρου 107 ΣΛΕΕ. Η ασάφεια αυτή βασιζόταν κυρίως στο γεγονός ότι οι εν λόγω συμβάσεις δεν ενέπιπταν στο ρυθμιστικό πεδίο των Οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών, ενώ παράλληλα μια από τις βασικές αρχές για την δημιουργία καινοτόμων προϊόντων ή υπηρεσιών μέσω των συμβάσεων αυτών ήταν ο μερισμός των κινδύνων και των οφελών μεταξύ των αναθετουσών αρχών ή φορέων και των αναδόχων. Σε αντίθεση με παλαιότερες σχετικές Ανακοινώσεις της

Ευρωπαϊκής Επιτροπής, όπου απουσίαζε οποιαδήποτε αναφορά στις προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις, η εν λόγω Ανακοίνωση του έτους 2014 τις αναφέρει ρητά παραπέμποντας μάλιστα και στη σχετική Ανακοίνωση για τις συγκεκριμένες συμβάσεις (του έτους 2007) όσον αφορά στον τρόπο υλοποίησής τους.

Σύμφωνα λοιπόν με τα οριζόμενα της ως άνω Ανακοίνωσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις κρατικές ενισχύσεις για την έρευνα και ανάπτυξη και την καινοτομία, οι προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις δεν θεωρείται ότι συνιστούν περίπτωση παρανόμως χορηγηθείσας κρατικής ενίσχυσης και ως εκ τούτου συνάδουν με την εσωτερική αγορά, όταν το τίμημα που καταβάλλεται από τον ανάδοχο αντανάκλα τον μερισμό των κινδύνων και κυρίως την τιμή του οφέλους που απολαμβάνει η αναθέτουσα αρχή στο πλαίσιο του παρόντος ερευνητικού έργου. Επιπλέον, σωρευτικά θα πρέπει να συντρέχουν και οι κάτωθι προϋποθέσεις. Η διαδικασία επιλογής θα πρέπει να είναι ανοικτή και διαφανής και χωρίς διακρίσεις. Κατά συνέπεια, κλειστές προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις νομικά είναι δυνατόν να νοηθούν, παρά το γεγονός ότι δεν συνάδουν με τον σκοπό της εν λόγω σύμβασης, αλλά στην περίπτωση αυτή δεν θα πρέπει να θεωρηθεί *a priori* ότι είναι συμβατές με την εσωτερική αγορά και δεν συνιστούν περίπτωση παρανόμως χορηγηθείσας κρατικής ενίσχυσης. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να ενημερωθεί ανάλογα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Επιπρόσθετα, όσον αφορά στα κριτήρια επιλογής, τούτα θα πρέπει να έχουν προσδιοριστεί πριν από τη διαδικασία υποβολής των προσφορών. Με τον ίδιο τρόπο και συμβατικές ρυθμίσεις αναφορικά με το σύνολο των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των μερών, περιλαμβανομένων και των δικαιωμάτων διανοητικής διαδικασίας, θα πρέπει να γνωστοποιούνται στους υποψήφιους αναδόχους πριν από τη διαδικασία υποβολής των προσφορών, ενώ η σύμβαση που αφορά στο ερευνητικό έργο δεν θα πρέπει να προβλέπει προνομιακή μεταχείριση των συμμετεχόντων αναδόχων κατά την προμήθεια εμπορικών ποσοτήτων των τελικών προϊόντων ή υπηρεσιών σε αναθέτουσα αρχή ή φορέα του οικείου κράτους μέλους. Εκτός των ανωτέρω, όμως, είναι απαραίτητο να τηρείται σωρευτικά και η προϋπόθεση ότι κάθε ανάδοχος στον οποίο αποδίδονται αποτελέσματα του ερευνητικού έργου, τα οποία αποτελούν αντικείμενο διανοητικής διαδικασίας, θα πρέπει να χορηγεί στην αναθέτουσα αρχή δωρεάν και απεριόριστη πρόσβαση στα αποτελέσματα αυτά, περιλαμβανομένης και της πρόσβασης σε τρίτους μέσω μη αποκλειστικών αδειών υπό τους όρους της αγοράς<sup>40</sup>.

---

ο-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις θα πρέπει να είναι ανοικτές. Διαδικασίες από τις οποίες απουσιάζει τούτο το στοιχείο, όπως για παράδειγμα οι κλειστές διαδικασίες, δεν είναι δυνατόν να χρησιμοποιηθούν για την υλοποίηση προ-εμπορικών δημόσιων συμβάσεων. Τούτο βέβαια συνάγεται και από το γεγονός ότι προϋπόθεση για την υλοποίηση των συγκεκριμένων προ-εμπορικών δημόσιων συμβάσεων αποτελεί η ανοικτή διαβούλευση της αγοράς, η οποία βέβαια δεν συνάδει με μια μεταγενέστερη κλειστού τύπου διαδικασία. Για το θέμα αυτό βλ. Απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, H2020 Work Program 2016-17, ό.π., σ. 22. Για τις προ-εμπορικές όμως δημόσιες συμβάσεις, που λαμβάνουν χώρα εκτός του Ορίζοντα 2020, είναι δυνατό – καθώς δεν υφίσταται ανάλογη υποχρέωση – να χρησιμοποιηθούν και διαδικασίες που δεν χαρακτηρίζονται ως ανοικτές, εφόσον τούτο δικαιολογείται από τους σκοπούς της σύμβασης και με την προϋπόθεση φυσικά ότι δεν νοθεύεται ο ανταγωνισμός και υπάρχει σεβασμός της αρχής της ίσης μεταχείρισης και μη διάκρισης των υποψήφιων αναδόχων. Καθώς όμως, μέσω των προ-εμπορικών δημόσιων συμβάσεων, επιδιώκεται η δημιουργία καινοτόμων λύσεων για την αντιμετώπιση αναγκών του δημοσίου τομέα, διατηρώντας τον ανταγωνισμό ακόμα και στο στάδιο της υλοποίησης της σύμβασης, αλλά και η δοκιμή όσο το δυνατό περισσότερων λύσεων, έτσι ώστε οι αναθέτουσες αρχές ή φορείς να έχουν περισσότερες και τις πλέον συμφέρουσες επιλογές, όταν προχωρήσουν στην προμήθεια και ανάπτυξη των συγκεκριμένων λύσεων, η χρήση κλειστών διαδικασιών στην περίπτωση αυτή καθίσταται ως άνευ αντικειμένου, καθώς περιορίζει τις επιλογές των αναθετουσών αρχών ή φορέων, ευνοεί τη δέσμευση (lock-in) με συγκεκριμένους προμηθευτές και δεν συνάδει εν γένει με τον σκοπό των προ-εμπορικών δημόσιων συμβάσεων.

39. Ανακοίνωση της Επιτροπής, Πλαίσιο σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για την έρευνα και ανάπτυξη και την καινοτομία, ό.π., σσ. 11-12.

40. Η σχετική Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ορίζει ότι εκτός των λοιπών προϋποθέσεων που θα πρέπει να ισχύουν σωρευτικά, θα πρέπει και διαζευκτικά να ισχύει είτε η συγκεκριμένη προϋπόθεση, στην περίπτωση όπου η κυριότητα των παραγόμενων από το ερευνητικό έργο δικαιωμάτων διανοητι-

Οι προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις με τον τρόπο που περιγράφονται στη σχετική Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής πληρούν όλες τις προϋποθέσεις που παρατέθηκαν ανωτέρω. Σε συνάφεια λοιπόν με τα προηγούμενα, μπορεί να υποστηριχθεί με βεβαιότητα ότι οι προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις, εφόσον υλοποιούνται με τον τρόπο που περιγράφεται στη σχετική Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, δεν συνιστούν περίπτωση παρανόμως χορηγηθείσας κρατικής ενίσχυσης, καθώς συνάδουν με την εσωτερική αγορά σύμφωνα με το άρθρο 107 ΣΛΕΕ.

Όσον αφορά στη ΣΔΣ του ΠΟΕ, θα πρέπει να σημειωθεί ότι τα κύρια συμβαλλόμενα μέρη έχουν επιλέξει να θέσουν τις δημόσιες συμβάσεις προμήθειας υπηρεσιών έρευνας και ανάπτυξης εκτός του ρυθμιστικού της πεδίου. Στα ως άνω αναφερθέντα συμβαλλόμενα μέρη συγκαταλέγεται και η Ευρωπαϊκή Ένωση<sup>41</sup>. Καθώς οι προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις αποτελούν συμβάσεις προμήθειας υπηρεσιών έρευνας και ανάπτυξης και δεν επεκτείνονται και στην προμήθεια των παραγόμενων καινοτόμων προϊόντων ή υπηρεσιών, οι εν λόγω συμβάσεις τίθενται, τουλάχιστον για τις αναθέτουσες αρχές ή φορείς των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκτός του πεδίου εφαρμογής της ΣΔΣ του ΠΟΕ<sup>42</sup>.

---

κής διαδικασίας ανήκει στους αναδόχους, είτε, στην περίπτωση κατά την οποία τα δικαιώματα διανοητικής ιδιοκτησίας χορηγούνται πλήρως στον αγοραστή του δημοσίου, τα αποτελέσματα του ερευνητικού έργου, τα οποία δεν αποτελούν αντικείμενο διανοητικής διαδικασίας, θα πρέπει να μπορούν να διαδοθούν ευρέως και κατά τρόπο που να επιτρέπει την αναπαραγωγή τους. Ανακοίνωση της Επιτροπής Πλαίσιο σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για την έρευνα και ανάπτυξη και την καινοτομία, ό.π., σ. 12. Καθώς όμως στις προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις τα δικαιώματα διανοητικής ιδιοκτησίας ανήκουν κατά κύριο λόγο στους αναδόχους και όχι στις αναθέτουσες αρχές ή φορείς η τελευταία αυτή διαζευκτική προϋπόθεση δεν βρίσκει εφαρμογή.

41. Στο Παράρτημα 5 της ΣΔΣ του ΠΟΕ η Ευρωπαϊκή Ένωση εισάγει όλους τους τομείς δημοσίων συμβάσεων προμήθειας υπηρεσιών για τους οποίους βρίσκει εφαρμογή η ως άνω ΣΔΣ. Από το εν λόγω Παράρτημα απουσιάζουν οι υπηρεσίες έρευνας και ανάπτυξης.
42. Η ύπαρξη της εξαίρεσης αυτής έδωσε την δυνατότητα στο Χρηματοδοτικό Πρόγραμμα Ορίζοντας 2020 να εισάγει επιπρόσθετες προϋποθέσεις για την υλοποίηση προ-εμπορικών δημοσίων συμβάσεων, οι οποίες συγχρηματοδοτούνται από το εν λόγω Πρόγραμμα. Με γνώμονα λοιπόν την υποστήριξη των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων ή των εξω-ευρωπαϊκών επιχειρήσεων, οι οποίες είναι όμως διατεθειμένες να επενδύσουν σε ερευνητικά έργα στην Ευρώπη, ο Ορίζοντας 2020 επιβάλλει στις αναθέτουσες αρχές ή φορείς, που λαμβάνουν χρηματοδότηση από το συγκεκριμένο Πρόγραμμα για να εκτελέσουν προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις, να εισάγουν περιορισμούς στους αναδόχους, οι οποίοι τους υποχρεώνουν να υλοποιήσουν τουλάχιστον την πλειοψηφία του ερευνητικού έργου που λαμβάνει χώρα στο πλαίσιο της εν λόγω σύμβασης στην

#### 4. Συμπέρασμα

Η Ευρώπη δαπανά ετησίως 2.406 δις ευρώ (σχεδόν 19% του ΑΕΠ) μέσω δημοσίων συμβάσεων<sup>43</sup>. Παρά ταύτα, μια έρευνα που δημοσιεύθηκε το έτος 2014 από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανέδειξε ότι μόλις 2,6 δις ευρώ δαπανώνται σε ευρωπαϊκό επίπεδο για την προμήθεια υπηρεσιών έρευνας και ανάπτυξης<sup>44</sup>, ενώ το αντίστοιχο ποσό στις Η.Π.Α. ανέρχεται στα 50 δις δολάρια<sup>45</sup>. Ο ευρωπαίος νομοθέτης λοιπόν δεν ήταν δυνατό να συνεχίσει να αγνοεί τη σημασία των δημοσίων συμβάσεων ως εργαλείο για τη στήριξη και την ώθηση της καινοτομίας. Για τον λόγο αυτόν, στο πλαίσιο των Οδηγιών 2014/24 και 2014/25, εισάγεται η έννοια της στρατηγικής χρήσης των δημοσίων συμβάσεων και επιχειρείται για πρώτη φορά σε ευρωπαϊκό επίπεδο η διασύνδεση τους με την καινοτομία, συμβάλλοντας με τον τρόπο αυτόν και στην επίτευξη των στόχων της Ένωσης Καινοτομίας, η οποία εντάσσεται στη γενικότερη στρατηγική Ευρώπη 2020 για την επίτευξη μιας έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης.

Έχοντας αποσαφηνίσει το νομικό πλαίσιο των προ-εμπορικών δημοσίων συμβάσεων, είναι ιδιαίτερα σημαντικό να τονιστεί ότι η σπουδαιότητα των συμβάσεων αυτών και η συγκριτική τους υπεροχή σε σχέση με τις λοιπές δημόσιες συμβάσεις προμήθειας υπηρεσιών έρευνας και ανάπτυξης έγκειται στον διαχωρισμό μεταξύ του ερευνητικού έργου και της συνακόλουθης προμήθειας των καινοτόμων προϊόντων ή υπηρεσιών, θέτοντάς τους με τον τρόπο αυτόν εκτός του ρυθμιστικού πεδίου των σχετικών Οδηγιών του Ευρωπαϊκού Δικαίου και της ΣΔΣ του ΠΟΕ. Το γεγονός αυτό μπορεί φαινομενικά να δημιουργεί νομική ασάφεια, στην πραγματικότητα όμως τους προσδίδει μια μοναδική ευελιξία, η οποία δύναται

---

Ευρώπη. Απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, H2020 Work Program 2016-17, ό.π., σ. 22. Το ποσοστό 51%, που εισάγει ο Ορίζοντας 2020, αποτελεί το minimum της συγκεκριμένης υποχρέωσης και οι αναθέτουσες αρχές ή φορείς είναι ελεύθεροι, εφόσον το επιθυμούν, να εισάγουν και υψηλότερα του 51% ποσοστά αναφορικά με την υλοποίηση του ερευνητικού έργου στην Ευρώπη.

43. SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU, A study commissioned by the European Commission, DG Internal Market and Services, Brussels, 2014, σ. 4.
44. Όσον αφορά στις προμήθειες υπηρεσιών έρευνας και ανάπτυξης μελετήθηκαν οι σχετικοί κωδικοί CPV (Common Procurement Vocabulary) στη βάση δεδομένων TED για κάθε κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης (με εξαίρεση την Κροατία) και επιπρόσθετα για την Ελβετία και τη Νορβηγία για το έτος 2011. Quantifying public procurement of R&D of ICT solutions in Europe, SMART 2011/0036, European Commission study, DG Communications Networks, Content & Technology, Brussels, 2014, σσ. 4-5.
45. Ανακοίνωση της Επιτροπής για τις προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις, ό.π., σ. 5.



να αποβεί προς όφελος της ευρωπαϊκής οικονομίας. Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, ο δημόσιος τομέας αποτελεί έναν από τους βασικούς αγοραστές στην Ευρώπη. Η στρατηγική αξιοποίηση της αγοραστικής δύναμης του δημοσίου τομέα μπορεί να αποτελέσει τον απαραίτητο κινητήριο μοχλό για την ώθηση της καινοτομίας από την πλευρά της ζήτησης, με στόχο την αντιμετώπιση των ολοένα αυξανόμενων κοινωνικών προκλήσεων, μέσα από την προμήθεια καινοτόμων υπηρεσιών ή προϊόντων, που προκύπτουν ως αποτέλεσμα ερευνητικού έργου, το

οποίο υλοποιείται στην Ευρώπη. Λαμβάνοντας επιπλέον υπόψη ότι, στο πλαίσιο των προ-εμπορικών δημόσιων συμβάσεων, οι πάροχοι των υπηρεσιών έρευνας και ανάπτυξης αποκτούν την κυριότητα των παραγόμενων από το ερευνητικό έργο δικαιωμάτων διανοητικής ιδιοκτησίας με στόχο την περαιτέρω εμπορική τους εκμετάλλευση, είναι δυνατό να επιτευχθεί με χαμηλότερο κόστος για τους αναθέτοντες – μέσω του ανταγωνισμού – τόσο ο εκσυγχρονισμός των δημόσιων υπηρεσιών όσο και η στήριξη των καινοτόμων επιχειρήσεων στην Ευρώπη.

# Η δικονομική αυτονομία των κρατών μελών κατά την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου: Η περίπτωση των δικονομικών Οδηγιών 89/665, 92/13 και 2007/66 για τις δημόσιες συμβάσεις

Στυλιανός Δ. Μαυρίδης\*

Η παρούσα μελέτη πραγματεύεται τη δικονομική αυτονομία που έχουν τα κράτη μέλη, κατά την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου, και, ιδίως, την περίπτωση των δικονομικών Οδηγιών που αφορούν στις δημόσιες συμβάσεις. Αρχικά, αναλύεται η έννοια της δικονομικής αυτονομίας, ήτοι της νομολογιακής εκείνης κατασκευής που σκοπεύει στο να εξασφαλισθεί η πλήρης αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης, όταν αυτό εφαρμόζεται από τα κράτη μέλη. Ακολούθως, αναλύονται οι περιορισμοί της δικονομικής αυτονομίας μέσα από τις αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας, ώστε τελικά παρουσιάζεται η ουσιαστική αμφισβήτηση του όρου «αυτονομία» των κρατών μελών. Ειδικά όσον αφορά στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, παρουσιάζονται οι λόγοι πρόβλεψης ειδικών δικονομικών Οδηγιών στο ενωσιακό δίκαιο, με τις οποίες ο ενωσιακός νομοθέτης παρενέβη ουσιαστικά στο δικαιοδοτικό σύστημα των κρατών μελών, περιορίζοντας σημαντικά την ευχέρειά τους να θεσπίζουν σχετικούς δικονομικούς κανόνες. Αναλύονται οι ουσιαστικές προβλέψεις των αρχικών Οδηγιών, παρουσιάζονται οι δυσλειτουργίες στο σύστημα ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων στο πλαίσιο των εν λόγω Οδηγιών, όπως αυτές προκύπτουν από τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ένωσης, και, τελικά, αναλύονται οι καινοτομίες της Οδηγίας 2007/66/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2007, που είναι η ισχύουσα Οδηγία. Κυρίως, αναλύεται πώς οι ουσιαστικές προβλέψεις της εν λόγω Οδηγίας επηρεάστηκαν από τη νομολογία του Δικαστηρίου. Τέλος, επιχειρείται μια αποτίμηση των προβλέψεων της Οδηγίας και των συνεπειών που επιφέρει στη δικονομική αυτονομία των κρατών μελών.

δικονομική αυτονομία – δικονομικές Οδηγίες – αρχή ισοδυναμίας – αρχή αποτελεσματικότητας – δημόσιες συμβάσεις – κυρώσεις παράνομων δημοσίων συμβάσεων – αναστολή υπογραφής σύμβασης – υποχρέωση δημοσιεύσεων – αποτελεσματικές προσφυγές – αναθέτουσες αρχές

## A. Η δικονομική αυτονομία των κρατών μελών

### 1. Η έννοια της δικονομικής αυτονομίας των κρατών μελών

Η εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης εντός των κρατών μελών πραγματοποιείται σύμφωνα με τους εθνικούς δικαστικούς και δικονομικούς κανόνες. Τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να διασφαλίζουν τη νομική προστασία που απορρέει από το άμεσο αποτέλεσμα των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου<sup>1</sup>. Το εν λόγω καθήκον των κρατών μελών, να θεσπίζουν τους δικονομικούς κανόνες ασκήσεως των δικαιωμάτων που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης για τα φυσικά και τα νομικά πρόσωπα, καθώς και η ευχέρεια που έχουν τα κράτη μέλη στο πλαίσιο του καθορισμού των κανόνων αυτών, συνοψίζονται υπό τον όρο «δικονομική αυτονομία των κρατών μελών»<sup>2</sup>.

Ο όρος «δικονομική αυτονομία των κρατών μελών» συνιστά μια νομολογιακή κατασκευή του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προκειμένου να εξασφαλιστεί η πλήρης αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης και τελεί σε στενή σχέση με την αρχή της αποτελεσμα-

τικής δικαστικής προστασίας ή, άλλως, με το θεμελιώδες δικαίωμα αποτελεσματικής προσφυγής του άρθρου 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ<sup>3</sup>. Παγίως το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δέχεται ότι: «Ελλείψει σχετικής κοινοτικής κανονιστικής ρυθμίσεως, οι διαδικαστικές λεπτομέρειες που έχουν σκοπό να εξασφαλίζουν τη διαφύλαξη των δικαιωμάτων που οι ιδιώτες έλκουν από το κοινοτικό δίκαιο emπίπτουν στην εσωτερική έννομη τάξη εκάστου κράτους μέλους δυνάμει της αρχής της διαδικαστικής αυτονομίας των κρατών μελών, υπό την προϋπόθεση, πάντως, ότι οι λεπτομέρειες αυτές δεν είναι λιγότερο ευνοϊκές από εκείνες που διέπουν παρόμοιες καταστάσεις εσωτερικής φύσεως (αρχή της ισοδυναμίας) και ότι δεν καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που χορηγεί η κοινοτική έννομη τάξη (αρχή της αποτελεσματικότητας)»<sup>4</sup>.

3. ΔΕΚ C-14/83, *Von Colson και Kamann/Land Nordrhein-Westfalen*, 10.04.1984, ECLI:EU:C:1984:153 σκ. 23 και 28, ΔΕΚ C-432/05, *Unibet*, 13.03.2007, ECLI:EU:C:2007:163 σκ. 37.

4. Η πρώτη σχετική απόφαση ήταν η ΔΕΚ C-33/76, ό.π. Η ως άνω κατασκευή αποκαλείται και τεστ *Rewe*. Έκτοτε ενδεικτικά, ΔΕΚ C-430/93 και C-431/93, *Van Schijndel και Van Veen*, 14.12.1995, ECLI:EU:C:1995:441, ΔΕΚ C-78/98, *Preston κ.λπ.*, 16.05.2000, ECLI:EU:C:2000:247, σκ. 31, και τις ΔΕΚ C-201/02, *Wells*, 07.01.2004, ECLI:EU:C:2004:12, σκ. 67, ΔΕΚ C-268/06, *Impact*, 15.04.2008, ECLI:EU:C:2008:223, σκ. 44 και 46 κ.λπ. Επίσης ενδεικτικά, Ε. ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 2η έκδ., εκδ. Σάκκουλα, 2013, σ. 499 και Ε. ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ, *Η επιρροή του ευρωπαϊκού δι-*

\* Δ.Ν., *Δικηγόρος παρ' Αρείω Πάγω*, Αντιπροέδρος ΔΣΘ, Ειδικός Επστήμονας Νομικής ΔΠΘ

1. ΔΕΚ C-33/76, *Rewe/Landwirtschaftskammer für das Saarland*, 16.12.1976, ECLI:EU:C:1976:188.

2. ΔΕΕ C-591/10, *Littlewoods Retail κ.λπ.*, 19.07.2012, ECLI:EU:C:2012:478, σκ. 23.

Καταρχήν δηλαδή, σύμφωνα με τη δικονομική αυτονομία των κρατών μελών, κάθε κράτος μέλος ρυθμίζει ελεύθερα τους δικονομικούς κανόνες εκδίκασης των διαφορών που απορρέουν από την εφαρμογή του δικαίου της Ε.Ε., προσδιορίζει τα αρμόδια δικαστήρια και ρυθμίζει τις διαδικαστικές απαιτήσεις. Απόκειται στην έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους να προσδιορίσει το δικαστήριο που είναι αρμόδιο να αποφαινεται επί διαφορών, στο πλαίσιο των οποίων διακυβεύονται ατομικά δικαιώματα απορρέοντα από την κοινοτική έννομη τάξη, υπό την προϋπόθεση, πάντως, ότι τα κράτη μέλη έχουν σε κάθε περίπτωση την ευθύνη της διασφάλισης αποτελεσματικής προστασίας των δικαιωμάτων αυτών. Με την επιφύλαξη αυτή, δεν απόκειται στο Δικαστήριο να επεμβαίνει, για να επιλύει ζητήματα αρμοδιότητας που μπορούν να ανακύψουν στην οργάνωση των εθνικών δικαστηρίων από τον νομικό χαρακτηρισμό ορισμένων εννόμων καταστάσεων που στηρίζονται στο κοινοτικό δίκαιο<sup>5</sup>. Αρνήθηκε έτσι, αρχικά, το Δικαστήριο να επιβάλει την αναγνώριση κοινοτικών ένδικων βοηθημάτων που απουσιάζουν από το εσωτερικό δίκαιο<sup>6</sup>.

Άλλωστε, εάν το ενωσιακό δίκαιο δεν περιέχει καμία διάταξη, αφορώσα ειδικώς τις προθεσμίες ασκήσεως των προσφυγών που έχει σκοπό να θεσπίσει, απόκειται στην εσωτερική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους να καθορίσει τις εν λόγω προθεσμίες<sup>7</sup>. Απόκειται, δηλαδή, στην εθνική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους να ορίσει και να ρυθμίσει, εκτός από τα αρμόδια δικαστήρια, και τις διαδικαστικές λεπτομέρειες ασκήσεως των ενδίκων μέσων και βοηθημάτων που αποσκοπούν στη διασφάλιση των δικαιωμάτων που αντλούν οι πολίτες από το άμεσο αποτέλεσμα του κοινοτικού δικαίου, υπό την προϋπόθεση, ωστόσο, τήρησης των αρχών της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας. Οι απαιτήσεις (αρχές) αυτές ισχύουν τόσο για τον καθορισμό των δικαιοδοτικών οργάνων που είναι αρμόδια να επιλαμβάνονται των ενδίκων προσφυγών που στηρίζονται στο δίκαιο αυτό όσο και για τον καθορισμό των δικονομικών προϋποθέσεων<sup>8</sup>. Έτσι, εισάγεται περιορισμός της δικονομικής αυτονομίας μέσα από τις αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας.

## 2. Οι αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας

### 2.1. Η αρχή της ισοδυναμίας

Η αρχή της ισοδυναμίας απαγορεύει σε κράτος μέλος να προβλέπει διαδικαστικούς κανόνες λιγότερο ευνοϊκούς από εκείνους που αφορούν παρόμοια βοηθήματα της εσωτερικής έννομης τάξης. Έτσι, η αρχή αυτή απαγορεύει εθνική νομοθετική ρύθμιση προβλέπουσα λιγότερο ευνοϊκούς διαδικαστικούς κανόνες για τις βασιζόμενες στο κοινοτικό δίκαιο αιτήσεις σε σχέση με τους εφαρμοστέους σε παρόμοιες, αλλά βασιζόμενες σε διατάξεις εσωτερικού δικαίου, αιτήσεις<sup>9</sup>. Επίσης, απαιτεί όλες οι διατάξεις που έχουν εφαρμογή επί προσφυγών, περιλαμβανομένων των τασσομένων προθεσμιών, να εφαρμόζονται αδιακρίτως επί των προσφυγών που στηρίζονται στην παράβαση του δικαίου της Ένωσης και επ' αυτών που στηρίζονται στην παράβαση του εσωτερικού δικαίου<sup>10</sup>. Το γεγονός και μόνον ότι το επικαλούμενο δικαίωμα στηρίζεται στο ενωσιακό και όχι στο εθνικό δίκαιο, ελλείψει άλλων στοιχείων από τα οποία μπορεί να συναχθεί η ύπαρξη επιπρόσθετων διαφορών μεταξύ των κρίσιμων ενδίκων βοηθημάτων, δεν αρκεί για τη θεμελίωση διακρίσεως υπό το πρίσμα της αρχής της ισοδυναμίας. Συνεπώς, η πρόβλεψη διαφορετικών δικονομικών προϋποθέσεων για τα δύο ένδικα βοηθήματα αντίκειται στην αρχή της ισοδυναμίας<sup>11</sup>. Ωστόσο, η αρχή της ισοδυναμίας συνεπάγεται την ίση μεταχείριση των ενδίκων βοηθημάτων που στηρίζονται σε παράβαση του εθνικού δικαίου και των παρεμφερών ενδίκων βοηθημάτων που στηρίζονται σε παράβαση του δικαίου της Ένωσης και όχι την ισοδυναμία των εθνικών δικονομικών κανόνων που έχουν εφαρμογή επί υποθέσεων διαφορετικού είδους, όπως οι αστικές διαφορές, αφενός, και οι διοικητικές, αφετέρου, ή επί υποθέσεων που εμπίπτουν σε δύο διαφορετικούς κλάδους του δικαίου<sup>12</sup>. Τέλος, η αρχή της ισοδυναμίας δεν μπορεί να ερμηνευθεί ως υποχρεώνουσα το κράτος μέλος να επεκτείνει το πλέον ευνοϊκό εσωτερικό καθεστώς στο σύνολο των ενδίκων προσφυγών<sup>13</sup>.

### 2.2. Η αρχή της αποτελεσματικότητας

Η αρχή της αποτελεσματικότητας επιβάλλει οι ρυθμίσεις των εθνικών εννόμων τάξεων να μην καθιστούν πρακτικά αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την άσκηση

καίου στους κανόνες περί ανάκλησης των διοικητικών πράξεων των κρατών μελών, 2015, σε <http://www.prevedourou.gr>.

5. ΔΕΚ C-446/93, *SEIM/Subdirector-Geral das Alfândegas*, 18.01.1996, ECLI:EU:C:1996:10, σκ. 32, και ΔΕΚ C-54/96, *Dorsch Consult*, 17.09.1997, ECLI:EU:C:1997:413, σκ. 40.

6. ΔΕΚ C-33/76, ό.π.

7. ΔΕΚ C-470/99, *Universale-Bau κ.λπ.*, 12.12.2002, ECLI:EU:C:2002:746, σκ. 71.

8. ΔΕΚ C-317/08, C-318/08, C-319/08 και C-320/08, *Alassini κ.λπ.*, 18.03.2010, ECLI:EU:C:2010:146.

9. ΔΕΚ C-147/01, *Weber's Wine World κ.λπ.*, 02.10.2003, ECLI:EU:C:2003:533, σκ. 108.

10. ΔΕΚ C-231/96, *EDIS*, 15.09.1998, ECLI:EU:C:1998:401, σκ. 36, ΔΕΚ C-326/96, *Levez*, 01.12.1998, ECLI:EU:C:1998:577, σκ. 41, ΔΕΚ C-78/98, ό.π., σκ. 55, ΔΕΚ C-392/04 και C-422/04, *i-21 Germany*, 19.09.2006, ECLI:EU:C:2006:586, σκ. 62.

11. ΔΕΚ C-118/08, *Transportes Urbanos y Servicios Generales*, 26.01.2010, ECLI:EU:C:2010:39, σκ. 33 επ.

12. ΔΕΚ C-417/13, *Starjakob*, 28.01.2015, ECLI:EU:C:2015:38, σκ. 74.

13. ΔΕΚ C-231/96, ό.π., σκ. 36.

των δικαιωμάτων που αναγνωρίζει η έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>14</sup>. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η αρχή αυτή συνεπάγεται απαίτηση περί ένδικης προστασίας, η οποία κατοχυρώνεται και με το άρθρο 47 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και την οποία οφείλει να τηρεί το εθνικό δικαστήριο<sup>15</sup>. Πρέπει να διασφαλίζεται, δηλαδή, ο πλήρης σεβασμός του δικαιώματος αποτελεσματικής ένδικης προστασίας και πρόσβασης σε αμερόληπτο δικαστήριο, σύμφωνα με το άρθρο 47 του Χάρτη<sup>16</sup>. Κάθε δε περιορισμός του δικαιώματος πραγματικής προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου, κατά την έννοια του άρθρου 47 του Χάρτη, δικαιολογείται μόνον εφόσον προβλέπεται από τον νόμο, σέβεται το βασικό περιεχόμενο του εν λόγω δικαιώματος και, τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας, είναι αναγκαίος και ανταποκρίνεται πραγματικά σε στόχους γενικού ενδιαφέροντος που αναγνωρίζει η Ευρωπαϊκή Ένωση ή στην ανάγκη προστασίας των δικαιωμάτων και ελευθεριών των τρίτων<sup>17</sup>.

Αρχικά, η αρχή της αποτελεσματικότητας περιγραφόταν ως μία απλή «απαγόρευση παρεμπόδισης ή ματαίωσης»<sup>18</sup>. Βέβαια, σύμφωνα με το Δικαστήριο, στο πλαίσιο των εθνικών διατάξεων που μεταφέρουν μια Οδηγία στο εσωτερικό δίκαιο, τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να το ερμηνεύουν, κατά το μέτρο του δυνατού, υπό το πρίσμα του γράμματος και του σκοπού της επίμαχης Οδηγίας, προκειμένου να επιτυγχάνεται το αποτέλεσμα που επιδιώκεται με την Οδηγία αυτή<sup>19</sup>. Δεδομένου δε ότι πρόκειται περί λεπτομερειών που αφορούν τη διαδικασία άσκησης ένδικων βοηθημάτων, προοριζόμενων να διασφαλίσουν την προάσπιση των δικαιωμάτων που παρέχει το κοινοτικό δίκαιο στους οικονομικούς φορείς οι οποίοι θίγονται από αποφάσεις των εθνικών αρχών, δεν

πρέπει οι εσωτερικοί δικονομικοί κανόνες να θίγουν την πρακτική αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου<sup>20</sup>.

Επίσης, εθνικό δικαστήριο, το οποίο καλείται, στο πλαίσιο ασκήσεως της, έστω συντρέχουσας, αρμοδιότητας που του έχει ανατεθεί από τη νομοθεσία με την οποία μεταφέρθηκε στην εσωτερική έννομη τάξη Οδηγία, να επιλαμβάνεται αιτήματος στηριζόμενου στην παραβίαση αυτής της νομοθεσίας, οφείλει να κρίνει ότι είναι επίσης αρμόδιο να επιλαμβάνεται αιτημάτων του προσφεύγοντος, στηριζόμενων ευθέως επί της Οδηγίας αυτής, για την περίοδο μεταξύ της ημερομηνίας εκπνοής της προθεσμίας μεταφοράς της στην εσωτερική έννομη τάξη και της ημερομηνίας ενάρξεως της ισχύος της νομοθεσίας αυτής. Η αρμοδιότητα αυτή θεμελιώνεται μόνο σε περίπτωση, κατά την οποία η υποχρέωση του προσφεύγοντος να ασκήσει ενώπιον τακτικού δικαστηρίου παράλληλη προσφυγή προς ικανοποίηση χωριστού αιτήματος ευθέως στηριζόμενου στην Οδηγία συνεπάγεται δικονομικά μειονεκτήματα ικανά να καταστήσουν εξαιρετικώς δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που αυτός έλκει από την κοινοτική έννομη τάξη<sup>21</sup>. Δικονομικές δε ρυθμίσεις, οι οποίες, αν και συμβιβάζονται με τις αρχές της ισοδυναμίας και αποτελεσματικότητας, πλήττουν την αποτελεσματική προστασία των κοινοτικών δικαιωμάτων, παραμερίζονται ως μη συμβατές με τις απαιτήσεις της κοινοτικής έννομης τάξης<sup>22</sup>. Ομοίως, το εθνικό δικαστήριο, ενώπιον του οποίου έχει αχθεί διαφορά σχετική με το κοινοτικό δίκαιο και το οποίο κρίνει ότι το μόνο εμπόδιο για να διατάξει προσωρινά μέτρα είναι ένας κανόνας εθνικού δικαίου, οφείλει να μην εφαρμόσει τον κανόνα αυτόν<sup>23</sup>. Αντίστοιχα, δεν είναι συμβατή με τις, συμφυείς με το δίκαιο της Ένωσης, επιταγές οποιαδήποτε διάταξη εθνικού δικαίου και οποιαδήποτε νομοθετική, διοικητική ή δικαστική πρακτική που έχει ως αποτέλεσμα τον περιορισμό της πρακτικής αποτελεσματικότητας του δικαίου της Ένωσης, λόγω της μη αναγνωρίσεως στο αρμόδιο για την εφαρμογή του δικαίου αυτού δικαστήριο της εξουσίας να πράττει, ακριβώς κατά τον χρόνο της εφαρμογής αυτής, οτιδήποτε είναι αναγκαίο, ώστε να αποκλείεται η εφαρμογή των εθνικών νομοθετικών διατάξεων που παρακωλύουν ενδεχομένως την πλήρη αποτελεσματικότητα των κανόνων δικαίου της Ένωσης<sup>24</sup>. Είναι δηλαδή σαφές πως το Δικαστήριο αξιώνει πλέον την πραγματική και αποτελεσματική δικαστική προστασία των δικαιωμάτων που αναγνωρίζει η έννομη τάξη της Ένωσης, την οποία και πρέπει να εξασφαλίζουν τα εθνικά δικαστήρια.

14. Ενδεικτικά αποφάσεις ΔΕΕ C-310/09, *Accor*, 15.09.2011, ECLI:EU:C:2011:581, σκ. 71, ΔΕΕ C-246/09, *Bulicke*, 08.07.2010, ECLI:EU:C:2010:418, σκ. 25, ΔΕΚ C-524/04, *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*, 13.03.2007, ECLI:EU:C:2007:161, σκ. 111, ΔΕΕ C-446/04, *Test Claimants in the FII Group Litigation*, 12.12.2006, ECLI:EU:C:2006:774, σκ. 203.

15. ΔΕΕ C-169/14, *Sánchez Morcillo και Abril García*, 17.07.2014, ECLI:EU:C:2014:2099, σκ. 35.

16. ΔΕΕ C-439/14 και C-488/14, *Star Storage*, 15.09.2016, ECLI:EU:C:2016:688, σκ. 45.

17. ΔΕΕ C-477/14, *Pillbox 38*, 04.05.2016, ECLI:EU:C:2016:324, σκ. 160.

18. Π. ΕΥΣΤΡΑΤΙΟΥ, Αποτελεσματική εκτέλεση του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου και αυτονομία του εθνικού διαδικαστικού και δικονομικού δικαίου, Δ, 1998, σ. 28.

19. ΔΕΚ C-14/83, ό.π., σκ. 26, ΔΕΚ C-397/01 έως C-403/01, *Pfeiffer κ.λπ.*, 05.10.2004, ECLI:EU:C:2004:584, σκ. 113. Γενικά για την αποτελεσματικότητα στη Ένωση βλ. Μ. ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΗΣ, Η Συνθήκη της Λισαβόνας και η βελτίωση της δημοκρατίας και της αποτελεσματικότητας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εκδ. Κατσαρού, Αθήνα, 2010.

20. ΔΕΚ C-470/99, ό.π., σκ. 72.

21. ΔΕΚ C-268/06, ό.π., σκ. 55.

22. ΔΕΚ C-208/90, *Emmott*, 25.07.1991, ECLI:EU:C:1991:333.

23. ΔΕΚ C-213/89, *Factortame κ.λπ.*, 19.06.1990, ECLI:EU:C:1990:257.

24. ΔΕΕ C-689/13, *PFE*, 05.04.2016, ECLI:EU:C:2016:199, σκ. 41.

Έτσι, όσον αφορά στην πρόβλεψη διαδικαστικών – δικονομικών προϋποθέσεων, το Δικαστήριο έκρινε πως είναι βεβαίως ορθό ότι η επιβολή της προηγούμενης εφαρμογής εξώδικης διαδικασίας συμβιβασμού, ως προϋποθέσεως του παραδεκτού ενδίκου βοηθήματος, θίγει την άσκηση των δικαιωμάτων που παρέχει η Οδηγία στους ιδιώτες. Εντούτοις, κατά πάγια νομολογία, τα θεμελιώδη δικαιώματα δεν αποτελούν απόλυτα προνόμια, αλλά μπορούν να δέχονται περιορισμούς, υπό την προϋπόθεση ότι οι περιορισμοί αυτοί ανταποκρίνονται, πράγματι, σε σκοπούς γενικού συμφέροντος που επιδιώκει το επίμαχο μέτρο και δεν αποτελούν, ενόψει του επιδιωκόμενου σκοπού, υπέρμετρη και επαχθή επέμβαση που θα προσέβαλλε την ίδια την ουσία των ούτως διασφαλιζόμενων δικαιωμάτων<sup>25</sup>. Ομοίως και σε σχέση με την πρόβλεψη από το εθνικό δικαιο δικαστικών τελών, δεδομένου ότι τα δικαστικά αυτά τέλη αποτελούν όρους ασκήσεως ενδίκου βοηθήματος που σκοπεύει να διασφαλίσει την προάσπιση των δικαιωμάτων, τα οποία παρέχονται βάσει του δικαίου της Ένωσης στους υποψηφίους και σε όσους έχουν υποβάλει προσφορά και έχουν ζημιωθεί από αποφάσεις των αναθετουσών αρχών, το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν πρέπει να θίγουν την πρακτική αποτελεσματικότητα της Οδηγίας<sup>26</sup>. Ειδικά δε σε σχέση με τις δημόσιες συμβάσεις και την αρχή της αποτελεσματικότητας, υπογραμμίζεται από το Δικαστήριο ότι ο βαθμός ασφάλειας δικαίου που απαιτείται σε σχέση με τις προϋποθέσεις παραδεκτού των ενδίκων βοηθημάτων διαφέρει, αναλόγως του αν πρόκειται για αγωγή αποζημιώσεως ή για προσφυγή με την οποία ζητείται η κήρυξη του ανενεργού της συμβάσεως. Άλλωστε, ο ίδιος ο νομοθέτης της Ένωσης έχει προσδώσει στην επιταγή περί ασφάλειας δικαίου μεγαλύτερη σημασία όσον αφορά στις προσφυγές με αίτημα την κήρυξη του ανενεργού συμβάσεως απ' αυτήν που αφορά στις αγωγές αποζημιώσεως, καθιστώντας ανεκτή τη σχετική διαφοροποίηση<sup>27</sup>.

Από τα ανωτέρω προκύπτει πως το Δικαστήριο σέβεται τη δικονομική αυτονομία των κρατών μελών. Ωστόσο, προσπαθεί να επιβάλλει ένα *minimum* εναρμόνισης, θέτοντας περιορισμούς και παρεμβαίνοντας, όταν οι εθνικοί δικονομικοί κανόνες δεν διασφαλίζουν την πρακτική αποτελεσματικότητα των κοινοτικών κανόνων και το δικαίωμα της αποτελεσματικής ένδικης προστασίας. Έτσι, για παράδειγμα, επισήμανε την υποχρέωση των κρατών μελών να διαθέτουν ένα αποτελεσματικό σύστημα προσωρινής δικαστικής προστασίας έως ότου το εθνικό δικαστήριο αποφανθεί για τη συμβατότητα εθνικής πράξης με το κοινοτικό δίκαιο<sup>28</sup>, έκρινε πως οι κανόνες για

την αναστολή εκτέλεσης του άρθρου 52 π.δ. 18/89 δεν καλύπτουν τις απαιτήσεις της Οδηγίας 89/665/ΕΟΚ<sup>29</sup> και προσδιόρισε ουσιαστικές και δικονομικές προϋποθέσεις για την αναζήτηση αστικής ευθύνης κατά κράτους μέλους λόγω μη προσήκουσας μεταφοράς κοινοτικού κανόνα<sup>30</sup>.

### 3. Αμφισβήτηση του όρου «αυτονομίας»

Υποστηρίζεται, βέβαια, πως ο όρος «δικονομική αυτονομία των κρατών μελών» είναι εν μέρει παραπλανητικός και ανακριβής<sup>31</sup>. Κατά τη Γεν. Εισαγγελέα Trstenjak, η λέξη «αυτονομία» παραπέμπει στην υποτιθέμενη ύπαρξη απεριόριστης διακριτικής ευχέρειας των κρατών μελών κατά τη θέσπιση δικονομικών κανόνων· τέτοια, όμως, απόλυτη ευχέρεια δεν υφίσταται με βάση τη νομολογία του Δικαστηρίου. Τούτο, διότι, αφενός, το Δικαστήριο στηρίζει τη σκέψη του στο γεγονός ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται με βάση το δίκαιο της Ένωσης να παρέχουν τις δικονομικές δυνατότητες για την άσκηση των αξιώσεων που απορρέουν από το δίκαιο αυτό. Κατά συνέπεια, τα κράτη μέλη δεν έχουν την ευχέρεια να αποφασίζουν, εάν θα θεσπίσουν ή όχι δικονομικούς κανόνες για την εκπλήρωση αξιώσεων που απορρέουν από το δίκαιο της ΕΕ. Άλλωστε, το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να υποδεικνύει στον εθνικό δικαστή τα στοιχεία του κοινοτικού δικαίου που μπορούν να συμβάλουν στην επίλυση ακόμα και του ζητήματος αρμοδιότητας, το οποίο υποβλήθηκε στην κρίση του εθνικού Δικαστή<sup>32</sup>. Αφετέρου, η ευχέρεια που έχουν τα κράτη μέλη, κατά τον καθορισμό των εφαρμοστέων διαδικασιών και δικονομικών κανόνων, υπόκειται σε περιορισμούς με βάση τις αρχές της αποτελεσματικότητας και της ισοδυναμίας. Επομένως, «δικονομική αυτονομία» δεν σημαίνει πραγματική αυτονομία, αλλά μια ορισμένη διακριτική ευχέρεια στο πλαίσιο της διαμορφώσεως των δικονομικών κανόνων που διέπουν τα απονεμόμενα από το δίκαιο της ΕΕ δικαιώματα, των οποίων η δικαστική επιδίωξη δεν ρυθμίζεται ειδικώς από το δίκαιο της Ένωσης<sup>33</sup>. Επίσης, διαχωρίζεται

25. ΔΕΚ C-317/08, C-318/08, C-319/08 και C-320/08, ό.π.

26. ΔΕΕ C-538/13, *eVigilo*, 12.03.2015, ECLI:EU:C:2015:166 σκ. 39 και ΔΕΕ C-61/14, *Orizzonte Salute*, 06.10.2015, ECLI:EU:C:2015:655, σκ. 46.

27. ΔΕΕ C-166/14, *MedEval*, 26.11.2015, ECLI:EU:C:2015:779, σκ. 40.

28. ΔΕΚ C-432/05, *Unibet*, 13.03.2007, ECLI:EU:C:2007:163.

29. ΔΕΚ C-236/95, *Επιτροπή/Ελλάδα*, 19.09.1996, ECLI:EU:C:1996:341.

30. ΔΕΚ C-479/93, *Francovich/Ιταλία*, 09.11.1995, ECLI:EU:C:1995:372.

31. ΔΕΕ C-591/10, ό.π., σκ. 23 επ.

32. ΔΕΚ C-446/93, ό.π., σκ. 33, ΔΕΚ C-10/97 και C-22/97, *IN.CO.GE.'90 κ.ά.*, 22.10.1998, ECLI:EU:C:1998:498, σκ. 15.

33. Σχετικά Κ.Ν. ΚΑΚΟΥΡΙΣ, *Do the Member States possess judicial procedural "autonomy"?*, CML Rev., 1997, σ. 1389 επ., ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, *Υπάρχει δικονομική αυτονομία των κρατών μελών*, ΝοΒ, 1998, σ. 3. Βλ. επίσης, W. VANGERVEN, *Of Rights, Remedies and Procedures*, CML Rev., 2000, σσ. 501-502, ο οποίος μεταξύ άλλων προτείνει την αντικατάσταση της έννοιας της δικονομικής αυτονομίας από τον όρο «δικονομική αρμοδιότητα των κρατών μελών». Στο ίδιο πνεύμα, J. DELICOSTOPOULOS, *Towards European Procedural Primacy in National Legal Systems*, ELJ, 2003, σ. 599 επ., ο οποίος αναφερόμενος στο εν λόγω θέμα κά-

## Οι δικονομικές Οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις

σαφώς η αποφασιστική από τη δικονομική αυτονομία των κρατών μελών. Η τελευταία υπόκειται σε περιορισμούς στη βάση των επιταγών του κοινοτικού δικαίου, ενώ, αντιθέτως, η πρώτη παραμένει αλώβητη<sup>34</sup>.

### Β. Οι δικονομικές Οδηγίες 89/665/ΕΟΚ και 2007/66/ΕΟΚ

#### 1. Η αναγκαιότητα θέσπισης των Οδηγιών στο ενωσιακό δίκαιο

Ο κανόνας, ωστόσο, είναι πως τα κράτη μέλη έχουν, καθάρη, το καθήκον και την ευχέρεια να θεσπίζουν τους δικονομικούς κανόνες ασκήσεως των δικαιωμάτων που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης. Ο νομοθέτης της Ένωσης, από πολύ νωρίς, επέλεξε να περιορίσει τον κανόνα αυτόν και τη σχετική ευχέρεια των κρατών μελών, όταν πρόκειται για διαφορές που προκύπτουν από δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών. Τούτο, ακριβώς λόγω του σημαντικού οικονομικού αντικειμένου που παρουσιάζουν οι συγκεκριμένες συμβάσεις, της σημασίας τους για τον ελεύθερο ανταγωνισμό και, κυρίως, της ανάγκης πλήρους διαφάνειας στον τρόπο ανάθεσης των συμβάσεων αυτών. Είναι δε ένας τομέας ιδιαίτερα σημαντικός, αφού σχετίζεται με τη διαφάνεια και την πάταξη της διαφθοράς της δημόσιας διοίκησης<sup>35</sup>.

Ο ενωσιακού επιπέδου συντονισμός των διαδικασιών σύναψης των δημοσίων συμβάσεων αποβλέπει στην εξάλειψη των εμποδίων της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών και των εμπορευμάτων και, συνακόλουθα, στην προστασία των συμφερόντων των εγκατεστημένων σε κράτος μέλος επιχειρηματιών που επιθυμούν να προσφέρουν αγαθά ή να παρέχουν υπηρεσίες στις εγκατεστημένες σε άλλο κράτος μέλος αναθέτουσες αρχές<sup>36</sup>. Στοχεύει, έτσι, στην κατάργηση των πρακτικών που περιορίζουν εν γένει τον ανταγωνισμό και ειδικότερα τη συμμετοχή στις συμβάσεις των υπηκόων άλλων κρατών μελών, βελτιώ-

νοντας την πρόσβαση των παρεχόντων υπηρεσίες στις διαδικασίες συνάψεως των συμβάσεων. Άλλωστε, η αρχή της ίσης μεταχείρισης, η οποία αποτελεί τη βάση των Οδηγιών σχετικά με τις διαδικασίες συνάψεως των δημοσίων συμβάσεων, συνεπάγεται υποχρέωση διαφάνειας, προκειμένου να καθίσταται εφικτός ο έλεγχος της τηρήσεώς της<sup>37</sup>, να διασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών και το άνοιγμα στον ανοθέτο ανταγωνισμό εντός όλων των κρατών μελών<sup>38</sup>. Τέλος, ζητούμενο είναι και η καταπολέμηση της παράνομης απευθείας ανάθεσης συμβάσεων, την οποία το Δικαστήριο έχει χαρακτηρίσει ως τη σημαντικότερη παράβαση του κοινοτικού δικαίου για τις δημόσιες συμβάσεις, εκ μέρους μιας αναθέτουσας αρχής ή ενός αναθέτοντος φορέα<sup>39</sup>.

#### 2. Η Οδηγία 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Δεκεμβρίου 1989

Πράγματι, η Ένωση ήδη από το έτος 1989 θέσπισε ενιαίο δικονομικό σύστημα εκδίκασης των διαφορών από δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών. Ειδικότερα, με την Οδηγία 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1989, για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων περί της εφαρμογής των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης συμβάσεων κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων, θεσπίσθηκε το καθεστώς της αποτελεσματικής διαδικασίας προσφυγών για τη διασφάλιση του καθεστώτος των δημοσίων συμβάσεων.

Χαρακτηριστικά σημειώνεται στις αιτιολογικές σκέψεις της Οδηγίας πως το άνοιγμα των συμβάσεων του δημοσίου στον κοινοτικό ανταγωνισμό απαιτεί σημαντική αύξηση των εγγυήσεων διαφάνειας και μη διάκρισης, καθώς και ότι, για να έχει συγκεκριμένα αποτελέσματα το άνοιγμα αυτό, πρέπει να υπάρχουν ταχέα και αποτελεσματικά μέσα προσφυγής σε περίπτωση παράβασης, τόσο του κοινοτικού δικαίου όσον αφορά τις συμβάσεις του δημοσίου όσο και εθνικών κανόνων που μεταγράφουν το δίκαιο αυτό, καθώς και ότι η απουσία ή η ανεπάρκεια αποτελεσματικών μέσων προσφυγής, σε ορισμένα κράτη μέλη, αποτρέπει τις κοινοτικές επιχειρήσεις να δοκιμάσουν την τύχη τους στο εκάστοτε κράτος της αναθέτουσας αρχής<sup>40</sup>. Ταυτόχρονα, οι διατάξεις της

---

νει λόγο για ένα είδος συνδυασμού δικονομικής αρμοδιότητας των κρατών μελών και υπεροχής του δικονομικού δικαίου της Ένωσης. Βλ. όμως και Ι. ΜΑΘΙΟΥΔΑΚΗΣ, Δικονομική αυτονομία ή δικονομική αυτάρκεια των κρατών μελών; Προβολές του κοινοτικού δικαίου στο Ελληνικό Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, ΔιΔικ, 2000, σ. 815, όπου η δικονομική αυτονομία δεν έχει (ακόμα;) καταλυθεί ... και η κοινοτική παρέμβαση κατά κανόνα επιβεβαιώνει υπάρχουσες ρυθμίσεις.

34. Π. ΣΤΑΓΚΟΣ, Η δικαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην κοινοτική έννομη τάξη, η σχέση της με τη συνταγματική εξέλιξη της ΕΕ, εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 2004, σ. 173.

35. Μ. ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΗΣ, Νομολογία ΔΕΚ και ΠΕΚ, Η Ελλάδα ενώπιον των δικαστηρίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Περίοδος 2009, σ. 75, διαθέσιμο σε: <http://www.dikonomia.gr/digesta>.

36. ΔΕΚ C-380/98, *University of Cambridge*, 03.10.2000, ECLI:EU:C:2000:529, σκ. 16, και ΔΕΚ C-19/00, *SIAC Construction*, 18.10.2001, ECLI:EU:C:2001:553, σκ. 32.

37. ΔΕΚ C-275/98, *Unitron Scandinavia* και 3-5, 18.11.1999, ECLI:EU:C:1999:567 σκ. 31, και ΔΕΚ C-324/98, *Telaustria* και *Telefonadress*, 07.12.2000, ECLI:EU:C:2000:669, σκ. 61.

38. ΔΕΕ C-19/13, *Fastweb*, 11.09.2014, ECLI:EU:C:2014:2194, σκ. 65.

39. Αιτιολογική σκ. 13 της Οδηγίας 2007/66/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2007, για την τροποποίηση των Οδηγιών 89/665/ΕΟΚ και 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου όσον αφορά τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης δημοσίων συμβάσεων.

40. Αιτιολογικές σκ. Οδηγίας 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης

Οδηγίας αποσκοπούν στην ενίσχυση των υφιστάμενων μηχανισμών για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής εφαρμογής των κανόνων της Ένωσης σχετικά με τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων, ιδίως σε στάδιο κατά το οποίο οι παραβάσεις μπορούν ακόμη να διορθωθούν<sup>41</sup>. Η πρώτη αυτή «δικονομική» Οδηγία 89/665/ΕΟΚ, όπως τροποποιήθηκε με την Οδηγία 92/50/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1992, μεταφέρθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με τον ν. 2522/1997<sup>42</sup>.

Με την Οδηγία 89/665/ΕΟΚ ορίσθηκε η υποχρέωση των κρατών μελών να ρυθμίζουν διαδικασίες διοικητικών προσφυγών όσο και δικαστικές διαδικασίες κατά των αποφάσεων των αποφαινομένων επί των προσφυγών αυτών οργάνων. Η Οδηγία απαριθμεί τα μέτρα, τα οποία έπρεπε να ληφθούν στο πλαίσιο των διαδικασιών προσφυγής που τα κράτη μέλη οφείλουν να προβλέψουν στο εθνικό τους δίκαιο. Πρόκειται, κατά πρώτον, για τη λήψη προσωρινών μέτρων με την επείγουσα διαδικασία. Εν συνεχεία, ορίζεται η υποχρέωση να προβλεφθεί η δυνατότητα ακυρώσεως ή προκλήσεως ακυρώσεως των παρανόμων αποφάσεων και τέλος, υπήρχε πρόβλεψη για επιδίκαση αποζημιώσεως. Σημειωτέον πως η Οδηγία 89/665/ΕΟΚ προβαίνει σε διάκριση μεταξύ του προηγούμενου της συνάψεως της συμβάσεως σταδίου, στο οποίο έχουν εφαρμογή οι διατάξεις για την πρόβλεψη δυνατότητας ακυρώσεως, και του μεταγενεστέρου της συνάψεως της εν λόγω συμβάσεως σταδίου, στο πλαίσιο του οποίου το κράτος μέλος μπορούσε να προβλέψει ότι οι εξουσίες της υπεύθυνης για τις διαδικασίες προσφυγής αρχής περιορίζονται στη χορήγηση αποζημιώσεως σε κάθε πρόσωπο που υπέστη ζημία από παράβαση.

Τέλος, με την εν λόγω Οδηγία δόθηκαν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή αρμοδιότητες επίβλεψης της τήρησης των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου από τις αναθέτουσες αρχές των κρατών μελών. Η διαδικασία με την οποία η Επιτροπή μπορεί να παρεμβαίνει σε κράτος μέλος, όταν φρονεί ότι έχει διαπραχθεί σαφής και κατάφωρη παράβαση των κοινοτικών διατάξεων περί συμβάσεων του Δημοσίου, αποτελεί προληπτικό μέτρο, το οποίο δεν

μπορεί ούτε να παρεκκλίνει ούτε να υποκαταστήσει τις αρμοδιότητες της Επιτροπής, δυνάμει του τότε άρθρου 226 (ήδη 258 ΣΛΕΕ) της Συνθήκης, το οποίο παρέχει στην Επιτροπή τη διακριτική εξουσία να προσφεύγει στο Δικαστήριο, όταν φρονεί ότι ένα κράτος μέλος έχει παραβεί μία από τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη και εφόσον το εν λόγω κράτος μέλος δεν έχει συμμορφωθεί προς την αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής<sup>43</sup>.

### 3. Η Οδηγία 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 25ης Φεβρουαρίου 1992

Με δεδομένο πως το ρυθμιστικό πεδίο της Οδηγίας 89/665/ΕΟΚ περιοριζόταν στις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων που υπάγονταν στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 71/305/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 26ης Ιουλίου 1971, περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων και την Οδηγία 77/62/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1976, περί συντονισμού των διαδικασιών συνάψεως συμβάσεων κρατικών προμηθειών, όπως τροποποιήθηκε τελευταία από την Οδηγία 90/531/ΕΟΚ<sup>44</sup>, ουσιαστικά δηλαδή δεν κάλυπτε τις συμβάσεις στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών, εκδόθηκε η Οδηγία 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Φεβρουαρίου 1992, για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων σχετικά με την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων στις διαδικασίες σύναψης των συμβάσεων φορέων, οι οποίοι λειτουργούν στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών<sup>45,46</sup>. Η εν λόγω Οδηγία περιέχει, επίσης, ρυθμίσεις αντίστοιχες με την Οδηγία 89/665/ΕΟΚ, ωστόσο, προβλέπει επιπρόσθετα ιδιαίτερη διαδικασία συμβιβασμού ανάμεσα στον Οικονομικό Φορέα και στην εκάστοτε αναθέτουσα Αρχή, με ιδιαίτερο ρόλο της Επιτροπής, στην οποία ανατίθεται η αρμοδιότητα παρακολούθησης της ορθής εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου.

### 4. Οι δυσλειτουργίες στο σύστημα ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων μέσα από τη νομολογία του Δικαστηρίου

Η Ένωση, κατά τον χρόνο εφαρμογής των ανωτέρω Οδηγιών, εντόπισε, σε διάφορα κράτη μέλη, δυσλειτουργίες

Δεκεμβρίου 1989 για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων περί της εφαρμογής των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης συμβάσεων κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων, ΕΕ 1989 L 395/33. Επίσης, για την επιβεβλημένη επέμβαση του ενωσιακού νομοθέτη στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων βλ και Δ. ΠΑΙΚΟΣ, Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 2014, σ. 112 επ.

41. ΔΕΚ C-212/02, *Επιτροπή/Αυστρία*, 24.06.2004, ECLI:EU:C:2004:386, σκ. 20.

42. Βλ. Κ. ΡΕΜΕΛΗΣ, Η αίτηση ασφαλιστικών μέτρων ενώπιον του ΣτΕ (ν. 2522/97) – Οι κοινοτικές καταβολές της προσωρινής προστασίας στα δημόσια έργα, τις προμήθειες και τις υπηρεσίες, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2000.

43. ΔΕΚ C-353/96, *Επιτροπή/Ιρλανδία*, 17.12.1998, ECLI:EU:C:1998:611, σκ. 22.

44. Ρυθμιστικό πεδίο της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ και ήδη Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014.

45. ΕΕ 1992 L 76/14.

46. Ρυθμιστικό πεδίο της Οδηγίας 2004/17/ΕΚ και ήδη Οδηγίας 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις προμήθειες φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της Οδηγίας 2004/17/ΕΚ.

στο σύστημα ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων και, περαιτέρω, αδυναμία του δικαστικού συστήματος να τις ελέγξει<sup>47</sup>. Κυρίως, σημειώνεται η πρόωρη, χωρίς δυνατότητα αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου, υπογραφή συμβάσεων από τη δημόσια αρχή και η αδυναμία δικαστικής επέμβασης σε δημόσιες συμβάσεις που έχουν συναφθεί με προφανή παραβίαση των σχετικών ορισμών του δικαίου της ΕΕ<sup>48</sup>. Για την άρση των δυσλειτουργιών αυτών, υιοθετήθηκε η Οδηγία 2007/66/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2007, για την τροποποίηση των Οδηγιών 89/665/ΕΟΚ και 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου όσον αφορά στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης δημόσιων συμβάσεων<sup>49</sup>.

Η ως άνω δικονομική Οδηγία, ως ισχύει, απαιτεί οι αποφάσεις που λαμβάνουν οι αναθέτουσες αρχές/αναθέτοντες φορείς να επανεξετάζονται αποτελεσματικά και ταχέως, στον βαθμό που οι αποφάσεις αυτές αναφέρονται σε φερόμενες παραβάσεις της ενωσιακής νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις. Πρέπει δε να διασφαλίζεται ότι στις διαδικασίες άσκησης των δικονομικών βοηθημάτων/μέσων μπορεί να προσφεύγει κάθε πρόσωπο που έχει συμφέρον από την ανάθεση σύμβασης ή υπέστη ή κινδυνεύει να υποστεί ζημία από φερόμενη παράβαση κατά τη διαδικασία ανάθεσης της σύμβασης.

Στη νέα Οδηγία συμπεριλήφθηκαν οι βασικές αρχές που είχαν διαμορφωθεί μέσα από τη νομολογία του ΔΕΕ. Ειδικότερα, το Δικαστήριο έκρινε, κατά πρώτο λόγο, πως

η έννοια του οργανισμού δημοσίου δικαίου που χρησιμοποιούσαν οι Οδηγίες πρέπει να ερμηνεύεται βάσει λειτουργικών κριτηρίων<sup>50</sup>, διευρύνοντας έτσι το πεδίο εφαρμογής του σχετικού με τις δημόσιες συμβάσεις ενωσιακού δικαίου. Βέβαια, η προστασία στην οποία αποσκοπεί η Οδηγία αφορά στις πράξεις ή παραλείψεις των αναθετουσών αρχών, ώστε σε διαφορές που αφορούν αποφάσεις αρχής, άλλης από την αναθέτουσα αρχή, δεν έχει εφαρμογή το σύστημα προσφυγής που καθιερώνει η εν λόγω Οδηγία. Ωστόσο, έκρινε πως το δίκαιο της Ένωσης, και ειδικότερα το δικαίωμα σε αποτελεσματική δικαστική προστασία, δεν επιτρέπει εθνική ρύθμιση ερμηνευόμενη υπό την έννοια ότι μεμονωμένα μέλη κοινοπραξίας που υπέβαλε προσφορά στο πλαίσιο διαδικασίας συνάψεως δημοσίας σύμβασης δεν έχουν τη δυνατότητα να ζητήσουν την αποκατάσταση της ζημίας που υπέστησαν ατομικώς από απόφαση εκδοθείσα όχι από την αναθέτουσα, αλλά από διαφορετική αρχή, εμπλεκόμενη στη διαδικασία αυτή σύμφωνα με τους εφαρμοστέους εθνικούς κανόνες, και η οποία απόφαση είναι ικανή να επηρεάσει την εξέλιξη της διαδικασίας αυτής<sup>51</sup>. Επίσης, έκρινε πως στο πεδίο εφαρμογής της δικονομικής Οδηγίας υπάγεται και διαγωνισμός που αφορά σε δημόσια σύμβαση, η οποία, εν μέρει μόνον, υπάγεται στην Οδηγία 2004/18/ΕΚ στο μέτρο που οι γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου κρίνονται εφαρμοστέες στον εν λόγω διαγωνισμό, ώστε οι αποφάσεις που λαμβάνονται στο πλαίσιο αυτού να υπόκεινται στους κανόνες της Δικονομικής Οδηγίας<sup>52</sup>.

Εν συνεχεία, έκρινε πως επιβάλλεται στα κράτη μέλη η υποχρέωση να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα, ώστε οι παράνομες αποφάσεις των αναθετουσών αρχών να υπόκεινται στην άσκηση αποτελεσματικών και όσο το δυνατόν ταχύτερων προσφυγών<sup>53</sup>, προσδιορίζοντας την ανάγκη για γρήγορη και αποτελεσματική επίλυση των σχετικών διαφορών. Τόνισε, ωστόσο, πως ο καθορισμός εύλογων αποκλειστικών προθεσμιών για την άσκηση ένδικων μέσων ή βοηθημάτων πληροί, κατ' αρχήν, την προϋπόθεση αυτή, καθόσον συνιστά εφαρμογή της θεμελιώδους αρχής της ασφάλειας δικαίου<sup>54</sup>, συμβιβάζεται δε και με το θεμελιώδες δικαίωμα σε αποτελεσματική δικαστική προστασία, ώστε να προστατεύεται τόσο ο ενδιαφερόμενος όσο και η διοίκηση. Σημείωσε, βέβαια, πως οι προθεσμίες αυτές δεν πρέπει να καθιστούν πρα-

47. Χαρακτηριστικές ως προς το ζήτημα αυτό είναι οι απόψεις της Επιτροπής, COM (96) 583 final, 27.11.1996, βλ.: <http://europa.eu.int/comm/dg15/en/publproc/green/contents.htm>, από όπου ενδεικτικά σημειώνεται πως δεν αρκεί απλώς η ρύθμιση της ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, αλλά απαιτείται και η εξασφάλιση παροχής αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας. Επίσης, πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 4ης Μαΐου 2006, για την τροποποίηση των Οδηγιών 89/665/ΕΟΚ και 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου όσον αφορά τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης δημόσιων συμβάσεων COM(2006) 195 τελικό/2. Για το πλήρες κείμενο βλ.: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0195:FIN:EL:PDF>. Ωστόσο, η πρόταση της Επιτροπής, παρότι αποτέλεσε τη βάση της νέας Οδηγίας, εντούτοις δεν έγινε δεκτή στο σύνολό της.

48. Χαρακτηριστικά η αιτιολογική σκέψη 4 της Οδηγίας 2007/66/ΕΚ, όπου «Στις αδυναμίες που εντοπίστηκαν περιλαμβάνεται συγκεκριμένα η απουσία προθεσμίας που θα καθιστά δυνατή την αποτελεσματική προσφυγή μεταξύ της απόφασης για ανάθεση σύμβασης και της σύναψης της σχετικής σύμβασης. Αυτό μερικές φορές έχει ως αποτέλεσμα οι αναθέτουσες αρχές και οι αναθέτοντες φορείς, που επιθυμούν να καταστήσουν αμετάκλητες τις συνέπειες της αμφισβητούμενης απόφασης για ανάθεση, να επισπεύδουν την υπογραφή της σύμβασης ...».

49. ΕΕ 2007 L 335/31.

50. ΔΕΚ C-237/99, *Επιτροπή/Γαλλία*, 01.02.2001, ECLI:EU:C:2001:70, σκ. 43.

51. ΔΕΕ C-145/08, *Club Hotel Loutraki κ.λπ.*, 06.05.2010, ECLI:EU:C:2010:247, σκ. 67, 69, και 80.

52. ΔΕΚ C-57/01, *Μακεδονικό Μετρό και Μηχανική*, 23.01.2003, ECLI:EU:C:2003:47, σκ. 70.

53. ΔΕΚ C-470/99, *ό.π.*, σκ. 74.

54. ΔΕΚ C-261/95, *Palmisani/INPS*, 10.07.1997, ECLI:EU:C:1997:351, σκ. 28, και της ΔΕΚ C-78/98, *ό.π.*, σκ. 33.



κτικώς αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που παρέχονται από την έννομη τάξη της Ένωσης<sup>55</sup>. Επίσης, το εθνικό δικαστήριο πρέπει, στο μέτρο του δυνατού, να ερμηνεύσει τις εθνικές διατάξεις που αφορούν την προθεσμία προσφυγής κατά τρόπο που να διασφαλίζει ότι η προθεσμία αυτή θα αρχίσει να τρέχει μόνον από την ημερομηνία, κατά την οποία ο προσφεύγων έλαβε γνώση ή όφειλε να έχει λάβει γνώση της παραβίασεως των κανόνων που διέπουν τη σύναψη της οικείας δημόσιας σύμβασης. Εάν στις εν λόγω εθνικές διατάξεις δεν μπορεί να δοθεί μια τέτοια ερμηνεία, το εθνικό δικαστήριο υποχρεούται, χρησιμοποιώντας ενδεχομένως τη διακριτική του εξουσία, να παρεκτείνει την προθεσμία της προσφυγής, για να εξασφαλίσει στον προσφεύγοντα προθεσμία ίση με εκείνη που θα είχε, αν η προβλεπόμενη από την εφαρμοστέα εθνική νομοθεσία προθεσμία είχε αρχίσει να τρέχει από την ημερομηνία κατά την οποία έλαβε γνώση ή όφειλε να έχει λάβει γνώση της παραβίασεως των κανόνων περί συνάψεως δημοσίων συμβάσεων<sup>56</sup>. Έκρινε δε πως, καθυστερώντας η αναθέτουσα αρχή αδικαιολόγητα να απαντήσει στο αίτημα υποψηφίου για διευκρίνιση των λόγων απόρριψης της υποψηφιότητάς του, παρέβη την υποχρέωση που υπέχει από το ενωσιακό δίκαιο<sup>57</sup>. Όσον αφορά στην πρόβλεψη καταβολής παραβόλων, κρίθηκε πως δεν αντιβαίνει στις διατάξεις της Οδηγίας εθνική ρύθμιση, η οποία επιβάλλει την καταβολή δικαστικών τελών, όπως είναι το προβλεπόμενο ενιαίο παράβολο, κατά την άσκηση, ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων, προσφυγής σχετικής με δημόσιες συμβάσεις<sup>58</sup>. Ομοίως, ότι δεν είναι αντίθετη ρύθμιση, η οποία εξαρτά το παραδεκτό οποιασδήποτε προσφυγής κατά πράξεως της αναθέτουσας αρχής από την υποχρέωση του προσφεύγοντος να συστήσει την εγγύηση προσήκουσας συμπεριφοράς, την οποία η εθνική νομοθεσία προβλέπει υπέρ της αναθέτουσας αρχής, εφόσον η ως άνω εγγύηση επιστρέφεται στον προσφεύγοντα, ανεξάρτητα από την έκβαση της προσφυγής<sup>59</sup>.

Οι ως άνω προσφυγές προσβάλλουν τις αποφάσεις που λαμβάνουν οι αναθέτουσες αρχές, εξαιτίας παραβίασης του κοινοτικού δικαίου περί συμβάσεων του Δημοσίου ή των εθνικών κανόνων που μεταφέρουν το δίκαιο αυτό, χωρίς το ενωσιακό δίκαιο να προβλέπει περιορισμό της φύσης και του περιεχομένου των εν λόγω αποφάσεων<sup>60</sup>. Η περιοριστική, μάλιστα, ερμηνεία της εννοίας των απο-

φάσεων, έναντι των οποίων τα κράτη μέλη οφείλουν να διασφαλίζουν ένδικα μέσα, δεν συμβιβάζεται με τις διατάξεις της Οδηγίας, η οποία επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να προβλέπουν διαδικασίες λήψεως ασφαλιστικών μέτρων έναντι οποιασδήποτε αποφάσεως των αναθετουσών αρχών. Το Δικαστήριο, έτσι, επέκτεινε το πεδίο εφαρμογής των δικονομικών Οδηγιών, με το σκεπτικό πως κάθε απόφαση που διέπεται από τους ουσιαστικούς κανόνες του ενωσιακού δικαίου περί δημοσίων συμβάσεων, του οποίους και ενδέχεται να παραβιάσει, υπόκειται και στους δικονομικούς ενωσιακούς κανόνες. Αν, συνεπώς, οι αναθέτουσες αρχές είχαν την ευχέρεια να προβαίνουν στην ανάκληση προκηρξέως διαγωνισμών για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών, χωρίς να υπόκεινται στις διαδικασίες δικαστικού ελέγχου, με σκοπό την από πάσης απόψεως διασφάλιση της αποτελεσματικής τηρήσεως των Οδηγιών περί θεσπίσεως ουσιαστικών κανόνων, αφορώντων τις δημόσιες συμβάσεις και τις αρχές επί των οποίων θεμελιώνονται, θα διακυβευόταν η υλοποίηση των στόχων της Οδηγίας. Επομένως, η απόφαση περί ανακλήσεως προκηρξέως διαγωνισμού για τη σύναψη δημόσιας σύμβασης υπηρεσιών καταλέγεται στις αποφάσεις, έναντι των οποίων τα κράτη μέλη οφείλουν να θεσπίσουν διαδικασίες προσφυγής ακυρώσεως για τους σκοπούς της διασπίσεως της τηρήσεως των κανόνων του κοινοτικού δικαίου σε θέματα δημοσίων συμβάσεων, καθώς και των εθνικών κανόνων περί μεταφοράς του ως άνω δικαίου<sup>61</sup>. Άλλωστε, ενόψει του επιδιωκόμενου στόχου της ενισχύσεως των ενδίκων βοηθημάτων και ελλείψει περί του αντιθέτου ενδείξεων, η έκταση του δικαστικού ελέγχου που πρέπει να ασκείται, στο πλαίσιο των προβλεπόμενων με τις διατάξεις της διαδικασιών προσφυγής, δεν μπορεί να ερμηνεύεται περιοριστικώς<sup>62</sup>.

Επιπρόσθετα, το Δικαστήριο προσδιόρισε την υποχρέωση δημοσιεύσεων που επιβάλλεται στους αναθέτοντες φορείς, η οποία έχει ως σκοπό να καταστήσει γνωστά στους προσφέροντες, πριν από την υποβολή των προσφορών τους, τα κριτήρια αναθέσεως στα οποία πρέπει να ανταποκρίνονται οι προσφορές τους, καθώς και τη σχετική τους σημασία, διασφαλίζοντας, με τον τρόπο αυτόν, την τήρηση των αρχών της ίσης μεταχειρίσεως των προσφερόντων και της διαφάνειας<sup>63</sup>. Όσον αφορά δε στην απόφαση της αναθέτουσας αρχής που προηγείται

55. ΔΕΕ C-603/10, *Pelati*, 18.10.2012, ECLI:EU:C:2012:639, σκ. 30.

56. ΔΕΕ C-406/08, *Uniplex (UK)*, 28.01.2010, ECLI:EU:C:2010:45.

57. ΔΕΚC-250/07, *Επιτροπή/Ελλάδα*, 04.06.2009, ECLI:EU:C:2009:338.

58. ΔΕΕ C-61/14, ό.π., σκ. 79.

59. ΔΕΕ C-439/14 και C-488/14 ό.π., σκ. 63.

60. ΔΕΚC-81/98, *Alcatel Austria κ.λπ.*, 28.10.1999, ECLI:EU:C:1999:534, σκ. 35.

61. ΔΕΚ C-92/00, *HI*, 18.06.2002, ECLI:EU:C:2002:379, σκ. 49 και 54. Για τους όρους των προκηρξέων βλ. Σ. ΜΑΥΡΙΔΗΣ, *Δημόσιες Συμβάσεις και Πανεπιστήμιο στο νέο θεσμικό πλαίσιο*, (ν. 4281/14, ν. 4270/14 και ν. 4009/11), εκδ. Σάκκουλα, 2014.

62. ΔΕΚ C-92/00, ό.π., σκ. 57. Βλ σχετικά και Ε. ΑΔΑΜΑΝΤΙΔΟΥ, *Σχόλια στην απόφαση της 18.06.2002, C-92/00, HI*, ΕΕΕυρΔ, 2002, σ. 733 επ.

63. ΔΕΚ C-87/94, *Επιτροπή/Βέλγιο*, 25.04.1996, ECLI:EU:C:1996:161, σκ. 88 και 89.

της συνάψεως της σύμβασης, με την οποία η αρχή αυτή επιλέγει τον προσφέροντα με τον οποίο θα συνάψει τη σύμβαση, κρίθηκε ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να προβλέψουν σε όλες τις περιπτώσεις διαδικασία προσφυγής παρέχουσα στον προσφεύγοντα τη δυνατότητα να προκαλέσει την ακύρωση της απόφασης, εφόσον συντρέχουν οι σχετικές προϋποθέσεις, ανεξαρτήτως της δυνατότητας να λάβει αποζημίωση μετά τη σύναψη της σύμβασης<sup>64</sup>. Επιπρόσθετα, η προθεσμία για την άσκηση της ως άνω προσφυγής θα πρέπει να αναστέλλει την προθεσμία μεταξύ, αφενός, της γνωστοποίησης, στους μη προκριθέντες υποψηφίους και υποβάλλοντες προσφορά, της απόφασης περί αναθέσεως της σύμβασης και, αφετέρου, της υπογραφής της σύμβασης<sup>65</sup>.

Τέλος, όσον αφορά στη δυνατότητα αποζημίωσης, το Δικαστήριο έκρινε πως οι αρχές της αποτελεσματικότητας και της ισοδυναμίας αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση, η οποία εξαρτά την άσκηση αγωγής αποζημίωσης λόγω παραβάσεως κανόνα του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων από την προηγούμενη διαπίστωση του παράνομου χαρακτήρα της διαδικασίας για τη σύναψη της οικείας σύμβασης<sup>66</sup>.

#### 5. Οι καινοτομίες της Οδηγίας 2007/66/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2007

Οι ανωτέρω επισημάνσεις του Δικαστηρίου, όπως και οι προτάσεις της Επιτροπής, ελήφθησαν υπόψη κατά την έκδοση της Οδηγία 2007/66/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2007, η οποία ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο αρχικά με τον ν. 3886/2010, ενώ ήδη σήμερα οι σχετικές ρυθμίσεις προβλέπονται στον ν. 4412/2016<sup>67</sup>. Ο νομοθέτης της Ένωσης διαφοροποιήθηκε σε ορισμένα σημεία από τις προτάσεις της Επιτροπής, που κυρίως σχετίζονται με την ανασταλτική περίοδο και τις κυρώσεις των παράνομων συμβάσεων, ώστε να γίνεται λόγος για συμβιβασμό, ο οποίος προσπαθεί να εξασφαλίσει και να ενδυναμώσει την αποτελεσματικότερη δικαστική προστασία των συμμετεχόντων σε διαγωνισμούς για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης, ενώ, από την άλλη, λαμβάνει υπόψη του και τα εύλογα συμφέροντα των αναθετουσών αρχών<sup>68</sup>.

64. ΔΕΚ C-81/98, ό.π., σκ. 29.

65. ΔΕΚ C-327/08, *Επιτροπή/Γαλλία*, 11.06.2009, ECLI:EU:C:2009:371, σκ. 55-58.

66. ΔΕΕ C-166/14, ό.π., σκ. 46.

67. Ο ν. 3886/10 έχει τροποποιηθεί με τους ν. 4052/12, 4055/12, 4111/13, 4146/13 και 4198/13 και επίκειται η κατάργησή του με τις διατάξεις του ν. 4281/14, ενώ ήδη ισχύει ο ν. 4412/16. Για την ερμηνεία του ν. 3886/10, βλ. Φ. ΑΡΝΑΟΥΤΟΓΛΟΥ, Η αίτηση ασφαλιστικών μέτρων του ν. 3886/10. Προϋποθέσεις παραδεκτού και βάσιμου, Έλεγχος Δικαστηρίου, 2011.

68. Ε. ΤΡΟΒΑ / Π. ΣΚΟΥΡΗΣ, Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμ-

Κατά πρώτον, η Οδηγία, αναγνωρίζοντας τη σχετική επισήμανση του Δικαστηρίου σχετικά με την απουσία προθεσμίας που να καθιστά δυνατή την αποτελεσματική προσφυγή μεταξύ της απόφασης για ανάθεση σύμβασης και της σύναψης της σχετικής σύμβασης, ήδη στο άρθρο 1, προβλέπει την άμεση αναστολή της δυνατότητας σύναψης της σύμβασης, ορίζοντας, μάλιστα, και ελάχιστες προθεσμίες, ρύθμιση που αποτελεί σημαντική αλλαγή σε σχέση με τα μέχρι τότε ισχύοντα. Επιτρέπει, ωστόσο, στα κράτη μέλη να υποχρεώνουν τους οικονομικούς φορείς να γνωστοποιούν προς την αναθέτουσα αρχή την πρόθεση τους να ασκήσουν προσφυγή, καθώς και να της επισημαίνουν την, κατά την άποψή τους, διπραχθείσα παράβαση. Για τον λόγο αυτόν, επιβάλλει την προηγούμενη υποχρέωση των αναθετουσών αρχών να κοινοποιούν τις αποφάσεις για την ανάθεση της σύμβασης σε όλους τους ενδιαφερόμενους προσφέροντες. Έτσι, τελικά, η αναθέτουσα αρχή υποχρεώνεται, αφενός, να γνωστοποιήσει την πρόθεση συνάψεως σύμβασης και, αφετέρου, να τηρήσει την προβλεπόμενη ανασταλτική προθεσμία των 10 ημερών. Σημειωτέον, ωστόσο, πως η ίδια η Οδηγία προβλέπει τρεις περιπτώσεις παρέκκλισης από την ανασταλτική προθεσμία<sup>69</sup>.

Η επόμενη σημαντική καινοτομία της Οδηγίας είναι ο προσδιορισμός μίας σειράς παραβάσεων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, οι οποίες οδηγούν στην κήρυξη τους ως ανενεργών. Πρόκειται για πρόβλεψη που στοχεύει στην εξασφάλιση της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας. Καταλείπεται, βέβαια, στο εθνικό δίκαιο να προσδιορίσει τις συνέπειες της κήρυξης του ανενεργού των συμβάσεων, εάν δηλαδή θα προβλέπεται η αναδρομική ακύρωση όλων των συμβατικών υποχρεώσεων ή θα περιορίζεται η εμβέλεια της ακύρωσης στις υποχρεώσεις εκείνες που δεν έχουν εκπληρωθεί ακόμη. Σημειωτέον πως η ίδια η Οδηγία προσδιορίζει εξαιρέσεις στον βασικό κανόνα του ανενεργού της σύμβασης<sup>70</sup>. Δεδομένου, όμως, ότι πρόκειται για εξαιρέσεις, πρέπει αυτές να ερμηνεύονται συσταλτικά<sup>71</sup>. Ωστόσο, η ερμηνεία της εξαίρεσης πρέπει να είναι σύμφωνη προς τους σκοπούς που αυτή επιδιώκει. Ειδικότερα, ο κανόνας της συσταλτικής ερμηνείας δεν σημαίνει ότι οι όροι που χρησιμοποιούνται για τον καθορισμό της εξαίρεσης πρέπει να ερμηνεύονται με τρόπο που θα στερεί από την εξαίρεση την παραγωγή των αποτελεσμάτων της<sup>72</sup>. Εισά-

βάσεων, 2009, σ. 701, διαθέσιμο σε: <https://www.scribd.com/doc>.

69. Άρθρο 2β Οδηγίας 2007/66/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2007.

70. Άρθρο 2δ παρ. 1.

71. ΔΕΚ C-275/08, *Επιτροπή/Γερμανία*, 15.10.2009, ECLI:EU:C:2009:632, σκ. 55.

72. ΔΕΕ C-86/09, *Future Health Technologies*, 10.06.2010, ECLI:EU:C:2010:334, σκ. 30.

γοντας, με το άρθρο 2δ παρ. 4 της Οδηγίας 89/665 ΕΟΚ, εξαίρεση από τον κανόνα του ανενεργού της συμβάσεως, επιχειρεί τον συγκερασμό των διάφορων υφιστάμενων συμφερόντων και ειδικότερα των συμφερόντων της θιγόμενης επιχειρήσεως προς την οποία πρέπει να παρέχεται η δυνατότητα άσκησης προσυμβατικής προσφυγής, για την ακύρωση της παρανόμως συναφθείσας συμβάσεως, καθώς και των συμφερόντων της αναθέτουσας αρχής και της αναδόχου επιχειρήσεως, από τα οποία απορρέει η ανάγκη αποτροπής της ανασφάλειας δικαίου που θα μπορούσε να προκαλέσει η κήρυξη του ανενεργού της συμβάσεως. Επιπρόσθετα, η Οδηγία παρέχει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να προβλέπουν και εναλλακτικές κυρώσεις, όπως επιβολή προστίμων στην αναθέτουσα αρχή ή τη σύντμηση της διάρκειας της σύμβασης, αρκεί αυτές να είναι αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές.

Συνακόλουθα, η Οδηγία ρυθμίζει και το ζήτημα των προθεσμιών για την άσκηση προσφυγών, κυρίως αυτών που επιφέρουν την κήρυξη του ανενεργού της σύμβασης, καθώς οι υπόλοιπες περιπτώσεις θα προσδιορίζονται από τα κράτη μέλη. Έτσι, η προθεσμία που τάσσεται είναι, τουλάχιστον, τριάντα ημέρες είτε από τη δημοσίευση της ανάθεσης της σύμβασης στην Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης είτε από την κοινοποίηση της απόφασης στους ενδιαφερόμενους. Τέλος, όσον αφορά στη διαδικασία του διορθωτικού μηχανισμού, η οποία προβλεπόταν και στις προηγούμενες Οδηγίες και η οποία εξ αρχής είχε ανατεθεί στην Επιτροπή, η νέα Οδηγία επεκτείνει τη δυνατότητα παρέμβασης της Επιτροπής. Τούτο, διότι, σύμφωνα με τα ισχύοντα μέχρι την τροποποίηση, η Επιτροπή καλούσε τα κράτη μέλη σε συμμόρφωση, εφόσον διαπίστωνε ότι έχει διαπραχθεί σαφής και κατάφωρη παράβαση. Μετά δε την τροποποίηση, η παράβαση θα πρέπει πλέον να είναι σοβαρή<sup>73</sup>. Οι εξουσίες της Επιτροπής διαρκούν καθ' όλο το στάδιο της διαδικασίας ανάθεσης της σύμβασης. Μετά την ανάθεση και τη σύναψη, η Επιτροπή δεν έχει τη δυνατότητα παρέμβασης.

Όπως αναφέρθηκε, η Οδηγία 2007/66/ΕΚ τροποποίησε και την Οδηγία 92/13/ΕΟΚ για τους εξαιρούμενους τομείς, ώστε να ισχύουν με αντίστοιχο τρόπο όλα τα ανωτέρω. Ωστόσο, η νέα Οδηγία κατήργησε το εκούσιο σύστημα βεβαίωσης που προέβλεπε αποκλειστικά η Οδηγία 92/13/ΕΟΚ, σύμφωνα με το οποίο οι αναθέτοντες φορείς είχαν τη δυνατότητα να εξασφαλίζουν ότι διαπιστώνεται η συμμόρφωση των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων που εφαρμόζουν μέσω περιοδικών επιθεωρήσεων, καθώς κρίθηκε πως το σύστημα παρέμεινε ουσιαστικά αχρησιμοποίητο και δεν μπόρεσε να επιτύχει τον στόχο της πρόληψης σημαντικού αριθμού παραβάσεων του

κοινοτικού δικαίου για τις δημόσιες συμβάσεις<sup>74</sup>. Επίσης, κατήργησε τόσο τη διαδικασία διαπίστωσης όσο και τη διαδικασία συμβιβασμού που προβλέπονταν αρχικά<sup>75</sup>.

## Γ. Συμπεράσματα

Από όλα τα ανωτέρω καθίσταται σαφές πως από πολύ νωρίς ο νομοθέτης της Ένωσης επιδίωξε να συντονίσει τις διαδικασίες σύναψης των δημοσίων συμβάσεων, προκειμένου να καταργηθούν οι πρακτικές που περιορίζουν εν γένει τον ανταγωνισμό και ειδικότερα τη συμμετοχή των πολιτών άλλων κρατών μελών στη σύναψη συμβάσεων. Ο συντονισμός αυτός επιβλήθηκε σταδιακά και κλιμακωτά μέσα από τις λεγόμενες δικονομικές Οδηγίες. Η τελευταία Οδηγία ενσωμάτωσε τις βασικές αρχές που είχαν διαμορφωθεί μέσα από τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ένωσης και τις παρατηρήσεις της Επιτροπής, χωρίς να αγνοεί, ωστόσο, την ανάγκη συγκερασμού των διάφορων υφιστάμενων και αντίθετων συμφερόντων, όπως είναι τα συμφέροντα της θιγόμενης επιχείρησης, προς την οποία πρέπει να παρέχεται η δυνατότητα να επιτύχει αποτελεσματική δικαστική προστασία, και τα συμφέροντα της αναθέτουσας αρχής και της αναδόχου επιχείρησης, από τα οποία απορρέει η ανάγκη αποτροπής της ανασφάλειας δικαίου. Αυτήν την τελευταία υπηρετεί η πρόβλεψη ανώτατων προθεσμιών για την άσκηση των προσφυγών στη νέα Οδηγία.

Ταυτόχρονα, επιχειρήθηκε να αντιμετωπιστεί το σημαντικότατο, κατά την εκτίμηση του Δικαστηρίου και της Επιτροπής, πρόβλημα των απευθείας αναθέσεων κατά παράβαση του ενωσιακού δικαίου, με την πρόβλεψη αυστηρών κυρώσεων, οι οποίες φτάνουν μέχρι και την ακύρωση της υπογραφείσας σύμβασης. Από τις καινοτομίες της Οδηγίας δεν θα πρέπει να παραβλέπονται, αφενός, η πρόβλεψη για υποχρέωση κοινοποίησης των αποφάσεων των αναθετουσών αρχών στους ενδιαφερόμενους και, αφετέρου, η πρόβλεψη της υποχρεωτικής αναστολής της υπογραφής της σύμβασης, σε περίπτωση άσκησης της προβλεπόμενης από την Οδηγία προσφυγής, που σκοπούν στο να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική προσφυγή του θιγόμενου. Όλες οι εν λόγω καινοτομίες είχαν ως αποτέλεσμα να ενισχυθεί σημαντικά η παρεχόμενη δικαστική προστασία, χωρίς βέβαια να αντιμετωπιστούν στο σύνολό τους τα προβλήματα στον χώρο των δημοσίων συμβάσεων.

Τούτο που θα πρέπει να επισημανθεί, ωστόσο, είναι πως ο ενωσιακός νομοθέτης, με τις ως άνω Οδηγίες, παρενέβη ουσιαστικά στο δικαιοδοτικό σύστημα των κρατών μελών, περιορίζοντας σημαντικά την ευχέρειά τους να

73. Άρθρο 3 παρ. 1.

74. Αιτιολογική σκ. 29 Οδηγίας 2007/66/ΕΚ.

75. Άρθρα 3 έως 7 και άρθρα 9 έως 11 αντίστοιχα της Οδηγίας 92/13/ΕΟΚ.

## Οι δικονομικές Οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις

θεσπίζουν τους δικονομικούς κανόνες ασκήσεως των δικαιωμάτων που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης. Κι αυτό έχει τη δική του ξεχωριστή σημασία, διότι δεν υπάρχουν πολλές περιπτώσεις, εκτός από το πεδίο εφαρμογής των δημοσίων συμβάσεων, που να επιχειρείται τέτοιος δραστηρικός περιορισμός. Είναι δε χαρακτηριστικό πως εισήχθησαν σε εθνικές έννομες τάξεις δικονομικές διατάξεις, οι οποίες ήταν εντελώς νέες και ξένες προς τα μέχρι τότε ισχύοντα. Η επιλογή αυτή του νομοθέτη της Ένωσης ενισχύθηκε και από τη νομολογία του Δικαστηρίου, το οποίο, με σαφή τρόπο, επέκτεινε το πεδίο εφαρμογής των δικονομικών Οδηγιών, με στόχο τη δημιουργία ενός πλήρους και αποτελεσματικού συστήματος δικαστικής προστασίας στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων. Ακόμα όμως και μέσα από τον κλιμακωτό αυτόν συντονισμό, ο νομοθέτης της Ένωσης δεν θέλησε να

καταργήσει τον βασικό κανόνα της δικονομικής αυτονομίας των κρατών μελών. Για τον λόγο αυτόν, επέλεξε να περιορίσει την αυτονομία και να επιχειρήσει τον συντονισμό, χρησιμοποιώντας το μέσο των Οδηγιών και όχι, ενδεχομένως, την αποκλειστική, λεπτομερειακή και άμεση ρύθμιση μέσω κάποιου Κανονισμού, καταλείποντας ευχέρεια επιλογών στα κράτη μέλη. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το ζήτημα των προθεσμιών, όπου ορίζονται μόνον ανώτατα όρια ή το ζήτημα των εναλλακτικών κυρώσεων, αρκεί βέβαια πάντα να εξασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα αυτών. Άλλωστε, πρόκειται για Οδηγίες μερικής και όχι πλήρους εναρμόνισης, οι οποίες παρέχουν στα κράτη μέλη ευχέρεια να προβούν στην εναρμόνιση, θεσπίζοντας αυστηρότερες ρυθμίσεις από αυτές που περιέχονται στις ίδιες τις Οδηγίες.



# ΟΙ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΕ

## I. Επικαιρότητα ΕΕ

Επιμ.: Αναστασία Καλλίδου, Ελισάβετ Παναγιωτίδου

### I. ΘΕΣΜΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

#### ► Η Επιτροπή προτείνει την υποχρεωτική υιοθέτηση του Μητρώου Διαφάνειας από όλα τα θεσμικά όργανα της ΕΕ (28.09.2016)

νομοπαρασκευαστικές διαδικασίες – εγγραφή επαγγελματικών ενώσεων – χάραξη πολιτικής – κώδικας δεοντολογίας

Στο Θεματολόγιο για τη Βελτίωση της Νομοθεσίας που παρουσίασε τον Μάιο του 2015, η Επιτροπή δεσμεύτηκε να αυξήσει τη διαφάνεια της διαδικασίας χάραξης πολιτικής, ώστε να παρέχεται στους πολίτες η δυνατότητα να ασκούν μεγαλύτερο έλεγχο και να συμβάλλουν ενεργά σε αυτή. Οι νέοι μηχανισμοί συγκέντρωσης των απόψεων των ενδιαφερόμενων μερών κρατούν την Επιτροπή ενήμερη για τις απόψεις των πολιτών, από το αρχικό στάδιο σχεδιασμού μιας πρωτοβουλίας έως και μετά την έγκριση της πρότασης, με αποτέλεσμα οι απόψεις αυτές να έχουν επιρροή στη νομοθετική διαδικασία.

Το Μητρώο Διαφάνειας είναι ένα από τα βασικά εργαλεία για την υλοποίηση της δέσμευσης που έχει αναλάβει η Επιτροπή υπέρ της διαφάνειας. Το Μητρώο καλύπτει όλες τις δραστηριότητες που έχουν σκοπό να επηρεάσουν τις νομοπαρασκευαστικές διαδικασίες και τις διαδικασίες εφαρμογής των πολιτικών των θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Το πρώτο Μητρώο Διαφάνειας δημιουργήθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Επιτροπή το 2011. Επικαιροποιήθηκε με διοργανική συμφωνία τον Απρίλιο του 2014 και εφαρμόζεται σήμερα μόνο στα δύο αυτά θεσμικά όργανα. Το ισχύον Μητρώο είναι προαιρετικό και περιλαμβάνει πάνω από 9.800 εγγεγραμμένους φορείς, οι οποίοι δεσμεύονται από τον Κώδικα Δεοντολογίας. Στους εγγεγραμμένους περιλαμβάνονται πλήθος φορέων, από γραφεία συμβούλων δημοσίων υποθέσεων και δικηγορικά γραφεία μέχρι εμπορικές και επαγγελματικές ενώσεις, ΜΚΟ, θρησκευτικές και ακαδημαϊκές οργανώσεις.

Η Επιτροπή έχει ήδη δώσει το παράδειγμα, καθώς επιβάλλει στους εκπροσώπους συμφερόντων που επιθυμούν να συναντηθούν με τους αρμοδίους λήψης αποφάσεων να εγγράφονται στους δημόσιους καταλόγους του Μητρώου Διαφάνειας. Η Επιτροπή καλεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να πράξουν το ίδιο, καθιστώντας υποχρεωτική την εγγραφή στο Μητρώο όλων των εκπροσώπων συμφερόντων που επιδιώκουν να επηρεάσουν τη χάραξη πολιτικής στις Βρυξέλλες.

Στις 28 Σεπτεμβρίου 2016, η Επιτροπή πρότεινε μια διοργανική συμφωνία, σχετικά με τη θέσπιση ενός ισχυρού συστήματος, ικανού να διασφαλίζει τη διαφάνεια των δραστηριοτήτων εκπροσώπησης συμφερόντων και βα-

σίζεται στο σημερινό προαιρετικό Μητρώο Διαφάνειας του Κοινοβουλίου και της Επιτροπής. Σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής, θα ισχύουν για πρώτη φορά τα ίδια ελάχιστα πρότυπα και για τα τρία θεσμικά όργανα – συμπεριλαμβανομένου του Συμβουλίου. Με βάση τις προτάσεις αυτές, προαπαιτούμενο για τη συμμετοχή σε συνεδριάσεις με τους αρμοδίους για τη λήψη αποφάσεων θα είναι η εγγραφή στο Μητρώο Διαφάνειας. Αφότου η Επιτροπή θέσπισε τον εν λόγω κανόνα για τις συνομιλίες της με τους εκπροσώπους συμφερόντων τον Νοέμβριο του 2014, σημειώθηκαν περίπου 4.000 νέες εγγραφές στο υπάρχον Μητρώο.

Η ίδια πρόταση της Επιτροπής διευκρινίζει το πεδίο των δραστηριοτήτων και τους καλυπτόμενους φορείς, προωθεί τη συστηματική παρακολούθηση και την αποτελεσματική εφαρμογή του Κώδικα Δεοντολογίας του Μητρώου από τους εκπροσώπους συμφερόντων, και, παράλληλα, απλουστεύει και βελτιώνει την ποιότητα των δεδομένων, επιβάλλοντας ορθολογικές απαιτήσεις καταχώρισης και αυστηρότερο έλεγχο της ποιότητας. Η Επιτροπή προτείνει την αύξηση των πόρων που θα διατεθούν για την επίτευξη αυτού του στόχου. Στους εγγεγραμμένους εκπροσώπους που δεν συμμορφώνονται με τον Κώδικα Δεοντολογίας θα μπορούσε να επιβληθεί προσωρινή αναστολή συνεργασίας με τα θεσμικά όργανα ή διαγραφή από το Μητρώο.

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3182\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3182_en.htm)

### II. ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ – ΑΣΦΑΛΕΙΑ – ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ

#### ► Η Επιτροπή προτείνει ένα ευρωπαϊκό σύστημα πιστοποίησης για τον εξοπλισμό ασφαλείας των αερολιμένων και την προώθηση ενός πιο ανταγωνιστικού ευρωπαϊκού κλάδου ασφαλείας (07.09.2016)

εξοπλισμός ασφαλείας – ευρωπαϊκό σύστημα – εσωτερική αγορά – έλεγχος προστασίας – καθορισμός τεχνικών προδιαγραφών

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε, στις 7 Σεπτεμβρίου 2016, τη θέσπιση μιας ενιαίας ευρωπαϊκής διαδικασίας πιστοποίησης του εξοπλισμού ελέγχου ασφαλείας των αερομεταφορών, προκειμένου να ενισχυθεί η ανταγωνιστικότητα του ευρωπαϊκού κλάδου ασφαλείας, όπως είχε ανακοινωθεί στις 20 Απριλίου, όταν τέθηκαν οι βάσεις για την επίτευξη μιας αποτελεσματικής και πραγματικής Ένωσης Ασφάλειας στην ΕΕ. Με την καθιέρωση ενός ευρωπαϊκού πιστοποιητικού, ο εξοπλισμός ασφαλείας που έχει εγκριθεί σε ένα κράτος μέλος θα μπορεί να διατίθεται στην αγορά και άλλων κρατών μελών. Σύμφωνα με την Επιτροπή, η δημιουργία ενός ευρωπαϊκού συστήμα-

τος για την αμοιβαία αναγνώριση εξοπλισμού ασφαλείας θα συμβάλει στην εξάλειψη του κατακερματισμού της αγοράς, στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας του ευρωπαϊκού κλάδου ασφαλείας, στην τόνωση της απασχόλησης σε αυτόν τον κλάδο και, τελικά, στη βελτίωση της ασφαλείας των αερομεταφορών σε όλη την Ευρώπη.

Ο εξοπλισμός ασφαλείας που χρησιμοποιείται για τον έλεγχο προσώπων, χειραποσκευών και εμπορευμάτων στον τομέα των αερομεταφορών αντιπροσωπεύει μια σημαντική αγορά, με ετήσιο παγκόσμιο κύκλο εργασιών 14 δις ευρώ και κύκλο εργασιών εντός της ΕΕ ύψους 4,2 δις ευρώ. Ωστόσο, επί του παρόντος, η εσωτερική αγορά της ΕΕ για τον εξοπλισμό ελέγχου είναι κατακερματισμένη, λόγω της ύπαρξης εθνικών διαδικασιών πιστοποίησης, οι οποίες παρεμποδίζουν την αποτελεσματικότητα της αγοράς και την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων. Η διασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας του εξοπλισμού ελέγχου ασφαλείας της πολιτικής αεροπορίας εντός της εσωτερικής αγοράς θα αυξήσει την ανταγωνιστικότητα του ευρωπαϊκού κλάδου ασφαλείας σε παγκόσμιο επίπεδο.

Η ισχύουσα νομοθεσία της ΕΕ για τον καθορισμό των τεχνικών προδιαγραφών και των απαιτήσεων επιδόσεων του εξοπλισμού ελέγχου ασφαλείας των αερομεταφορών στους αερολιμένες της ΕΕ δεν θεσπίζει ένα νομικά δεσμευτικό σύστημα αξιολόγησης της συμμόρφωσης σε επίπεδο ΕΕ, ώστε να διασφαλίζεται η τήρηση των απαιτούμενων προτύπων σε όλους τους αερολιμένες της ΕΕ. Ως εκ τούτου, ο εξοπλισμός που έχει πιστοποιηθεί σε ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να διατεθεί στην αγορά άλλων κρατών μελών. Η πρόταση της Επιτροπής θεσπίζει ένα ενιαίο σύστημα πιστοποίησης σε επίπεδο ΕΕ, βασισμένο σε κοινή μεθοδολογία δοκιμών και στην έκδοση πιστοποιητικών συμμόρφωσης από κατασκευαστές, το οποίο θα ισχύει σε όλα τα κράτη μέλη, σύμφωνα με την αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης.

Ο εξοπλισμός ελέγχου ασφαλείας των αερομεταφορών είναι ο εξοπλισμός ασφαλείας που χρησιμοποιείται για τον έλεγχο προσώπων (επιβατών και προσωπικού των αερολιμένων), χειραποσκευών, παραδιδόμενων αποσκευών, προμηθειών, αεροπορικού φορτίου και ταχυδρομείου.

Η νομοθεσία της ΕΕ για τον εξοπλισμό ελέγχου προστασίας των αερομεταφορών βασίζεται σε πρότυπα που ανέπτυξε η Επιτροπή και προσαρμόζεται συνεχώς στις εκτιμήσεις κινδύνου, χωρίς να προβλέπει, προς το παρόν, μια ενιαία διαδικασία για την αυτόματη αναγνώριση πιστοποιημένου εξοπλισμού ασφαλείας σε επίπεδο ΕΕ. Ως εκ τούτου, ο εξοπλισμός που έχει πιστοποιηθεί σε ένα κράτος μέλος της ΕΕ μπορεί να διατεθεί στην αγορά μόνον αυτού του κράτους μέλους και όχι σε ολόκληρη την Ένωση.

Τα κράτη μέλη, σε συνεργασία με την Επιτροπή, έχουν αντιμετωπίσει, εν μέρει, αυτόν τον κατακερματισμό της αγοράς με την ανάπτυξη κοινών μεθοδολογιών δοκιμών

εντός του πλαισίου που παρέχει η Ευρωπαϊκή Διάσκεψη Πολιτικής Αεροπορίας (ECAC). Το 2008, η ECAC θέσπισε κοινή διαδικασία αξιολόγησης (CEP) για τη δοκιμή του εξοπλισμού ελέγχου που χρησιμοποιείται στον τομέα των αερομεταφορών. Έκτοτε, η CEP έχει αναθεωρηθεί και βελτιωθεί από πλευράς αποτελεσματικότητας, αλλά εξακολουθεί να μην έχει νομικά δεσμευτικό χαρακτήρα, επομένως να μην είναι δυνατή η πλήρης αξιοποίηση των δυνατοτήτων της.

Στις 28 Απριλίου 2015, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε το ευρωπαϊκό θεματολόγιο για την ασφάλεια, παρουσιάζοντας τις κύριες δράσεις με στόχο την αποτελεσματική αντίδραση της ΕΕ στην τρομοκρατία και τις απειλές κατά της ασφαλείας την περίοδο 2015-2020. Το θεματολόγιο εκπληρώνει μία από τις πολιτικές δεσμεύσεις που ανέλαβε ο πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Ζαν-Κλοντ Γιούνκερ, και αποτελεί βασικό συστατικό στοιχείο της ανανεωμένης στρατηγικής εσωτερικής ασφαλείας που εγκρίθηκε από το Συμβούλιο στις 16 Ιουνίου 2015.

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2943\\_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2943_el.htm)

### III. ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑ ΠΡΟΣΩΠΩΝ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

► **Βελτιώνεται η συμμόρφωση των κρατών μελών με το δίκαιο της ΕΕ, αλλά απομένουν ακόμη να γίνουν πολλά για να ενεργοποιηθεί το πλήρες δυναμικό της ενιαίας αγοράς (18.07.2016)**

*συμμόρφωση των κρατών μελών – ελεύθερη κυκλοφορία – μεταφορά Οδηγιών στο εσωτερικό των κρατών μελών – χρηματοοικονομικές κυρώσεις – διαδικασία παράβασης*

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επανέλαβε τη δέσμευσή της να εξασφαλίσει την ουσιαστική εφαρμογή ολόκληρου του φάσματος της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και, ιδίως, τη λειτουργία της μεγαλύτερης παγκοσμίως ενιαίας αγοράς των 500 εκατομμυρίων πολιτών. Η ετήσια έκθεση παρέχει σαφή εικόνα του τρόπου με τον οποίο παρακολούθησε και επέβαλε η Επιτροπή το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης το 2015, ενώ ο πίνακας αποτελεσμάτων της ενιαίας αγοράς φανερώνει ότι οι φραγμοί στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, των υπηρεσιών, των εμπορευμάτων και των κεφαλαίων στην ΕΕ καταργούνται στους περισσότερους τομείς. Ο εποικοδομητικός διάλογος για τη συμμόρφωση που διεξάγεται μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών οδηγεί ολοένα συχνότερα στην επίλυση των θεμάτων, χωρίς να χρειάζεται η προσφυγή σε επίσημες διαδικασίες.

Ταυτόχρονα, σε ορισμένους τομείς η κατάσταση παραμένει στάσιμη ή επιδεινώνεται, αφού υψώνονται νέοι φραγμοί. Η ενιαία αγορά χρειάζεται να προσαρμοστεί, ώστε να εκφράζει κάθε φορά τη νέα πραγματικότητα: οι καινοτόμες ιδέες και τα νέα επιχειρηματικά μοντέλα πρέ-

πει επίσης να βρουν τη θέση τους στην ενιαία αγορά. Η 33η «Ετήσια έκθεση για τον έλεγχο της εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ» εξετάζει τις επιδόσεις των κρατών μελών σε βασικούς τομείς της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου και προβάλλει τις κύριες τάσεις της πολιτικής για την επιβολή του. Ένας από τους κύριους τομείς δικαίου είναι η ενιαία αγορά που εξακολουθεί να αποτελεί το πλέον σημαντικό πλεονέκτημα της Ευρώπης για τα εκατομμύρια πολιτών και επιχειρήσεων. Η Επιτροπή κινεί διαδικασίες επί παραβάσει, όταν ένα κράτος μέλος δεν παύει μια, κατά την άποψη της Επιτροπής, παράβαση του δικαίου της ΕΕ. Δύο λόγοι μπορούν να οδηγήσουν στην κίνηση μιας τέτοιας διαδικασίας. Πρώτον, όταν ένα κράτος μέλος παραλείπει να κοινοποιήσει, εντός της συμφωνηθείσας προθεσμίας, τα εθνικά μέτρα μεταφοράς μιας Οδηγίας στο εθνικό δίκαιο. Δεύτερον, όταν η νομοθεσία ενός κράτους μέλους δεν είναι σύμφωνη με τη νομοθεσία της ΕΕ ή όταν το δίκαιο της ΕΕ δεν εφαρμόζεται ορθά από τις εθνικές αρχές. Στις περιπτώσεις μη μεταφοράς Οδηγίας εντός της συμφωνηθείσας προθεσμίας, η Επιτροπή εφαρμόζει πλήρως το σύστημα χρηματοοικονομικών κυρώσεων που θεσπίστηκε με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας: έως σήμερα, η Επιτροπή έχει παραπέμψει έξι υποθέσεις στο Δικαστήριο της ΕΕ, ζητώντας να επιβληθούν χρηματοοικονομικές κυρώσεις. Οι παραπομπές αφορούσαν τη Γερμανία, την Ελλάδα, το Λουξεμβούργο, τη Σλοβενία και την Πολωνία (δύο υποθέσεις).

Ο συνολικός αριθμός των διαδικασιών επί παραβάσει βρίσκεται σταθερά σε χαμηλότερο επίπεδο σε σύγκριση με την προηγούμενη πενταετία, στοιχείο που αποδεικνύει την αποτελεσματικότητα του διαρθρωμένου διαλόγου με τα κράτη μέλη, όταν αυτός διεξάγεται πριν από την κίνηση διαδικασίας παράβασης. Γίνεται εμφανής, επίσης, η αποφασιστικότητα της Επιτροπής να συνεργασθεί με τα κράτη μέλη, ώστε να επιτευχθεί η συμμόρφωση σε πρώιμο στάδιο και να παύσουν οι δυνητικές παραβάσεις άμεσα, προς όφελος των πολιτών και των επιχειρήσεων. Η Επιτροπή έχει δεσμευθεί να εξασφαλίζει ότι οι Οδηγίες μεταφέρονται στις εθνικές έννομες τάξεις εντός των προθεσμιών που έχουν ταχθεί. Οι καθυστερήσεις στη μεταφορά του δικαίου της ΕΕ εμποδίζουν τους πολίτες και τις επιχειρήσεις να αποκομίσουν τα εξ αυτού απορρέοντα οφέλη, επηρεάζουν αρνητικά την ασφάλεια δικαίου και διαταράσσουν αθέμιτα τον ανταγωνισμό στην ενιαία αγορά. Για να διευκολύνει την έγκαιρη μεταφορά, η Επιτροπή εξακολουθεί να συνεπικουρεί τα κράτη μέλη, προετοιμάζοντας σχέδια ενσωμάτωσης, ειδικούς δικτυακούς τόπους και έγγραφα καθοδήγησης, φροντίζοντας, παράλληλα, να ανταλλάσσονται καλές πρακτικές κατά τις συνεδριάσεις των ομάδων εμπειρογνομώνων.

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2245\\_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2245_el.htm)

## ► Ο αριθμός των προϊόντων παραποίησης/απομίμησης που κατασχέθηκαν από τις αρχές της ΕΕ αυξήθηκε και το 2015 (23.09.2016)

τελωνειακή ένωση – παραποιημένα προϊόντα – παραβίαση ΔΔΙ – χώρες προέλευσης – τελωνειακή δράση

Η τελωνειακή ένωση αποτελεί θεμέλιο λίθο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ουσιαστικό στοιχείο για την ορθή λειτουργία της ενιαίας αγοράς. Μόλις τα εμπορεύματα εκτελωνιστούν σε ένα κράτος μέλος, μπορούν να κυκλοφορήσουν ελεύθερα εντός της Ένωσης, υπό τον όρο ότι όλα τα κράτη μέλη εφαρμόζουν τους ίδιους κανόνες σε θέματα εσόδων και προστασίας των εξωτερικών συνόρων. Οι 28 τελωνειακές διοικήσεις της ΕΕ πρέπει να ενεργούν σαν μία οντότητα, διευκολύνοντας παράλληλα το εμπόριο και προστατεύοντας την υγεία και την ασφάλεια όλων των πολιτών της ΕΕ. Τα καθήκοντα αυτά ενέχουν ιδιαίτερες δυσκολίες. Η ΕΕ είναι ένας από τους μεγαλύτερους εμπορικούς συνασπισμούς στον κόσμο. Το 2015, η ΕΕ αντιπροσώπευε το 15% περίπου του παγκόσμιου εμπορίου αγαθών, αξίας 3,5 τρις ευρώ. Για τη διαχείριση του όγκου των διεθνών εμπορικών συναλλαγών απαιτείται η ταχεία και αποτελεσματική επεξεργασία εκατομμυρίων τελωνειακών διασαφήσεων ετησίως.

Οι τελωνειακές αρχές σε όλη την ΕΕ κατάσχεσαν περίπου πέντε εκατομμύρια περισσότερα προϊόντα παραποίησης/απομίμησης το 2015 σε σχέση με το προηγούμενο έτος, σύμφωνα με νέα στοιχεία που παρουσίασε, στις 23 Σεπτεμβρίου 2016, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Αυτό σημαίνει ότι ο αριθμός των δεσμευθέντων εμπορευμάτων αυξήθηκε κατά 15% σε σύγκριση με το 2014. Στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ δεσμεύθηκαν πάνω από 40 εκατ. εμπορεύματα, αξίας περίπου 650 εκατ. ευρώ, ύποπτα για παραβίαση των δικαιωμάτων διανοητικής ιδιοκτησίας (ΔΔΙ).

Η σχετική έκθεση της Επιτροπής, βασισμένη στην επιβολή των δικαιωμάτων διανοητικής ιδιοκτησίας (ΔΔΙ) στην ΕΕ, περιέχει επίσης στοιχεία για τις κατηγορίες των δεσμευθέντων εμπορευμάτων, τη χώρα προέλευσής τους, τα συναφή δικαιώματα διανοητικής ιδιοκτησίας, καθώς και για τους τρόπους μεταφοράς τέτοιων προϊόντων.

Τα τσιγάρα παραμένουν η κυριότερη κατηγορία δεσμευθέντων ειδών (27% του συνόλου), ενώ προϊόντα καθημερινής χρήσης που ενδεχομένως ενέχουν κινδύνους για την υγεία και την ασφάλεια των καταναλωτών, όπως τρόφιμα και ποτά, είδη υγιεινής, φάρμακα, παιχνίδια και ηλεκτρικές οικιακές συσκευές, αντιπροσωπεύουν το 25,8% του συνόλου. Για μια ακόμη φορά, η Κίνα ήταν η κύρια χώρα προέλευσης προϊόντων παραποίησης/απομίμησης (41%), και έπονται το Μαυροβούνιο, το Χονγκ Κονγκ, η Μαλαισία και το Μπενίν.

Το Μπενίν είναι η χώρα προέλευσης μεγάλων ποσοτήτων τροφίμων, το Μεξικό η κυριότερη πηγή προέλευσης



νοθευμένων αλκοολούχων ποτών και το Μαρόκο άλλων ποτών. Η Μαλαισία είναι η κυριότερη χώρα προέλευσης ειδών υγιεινής, η Τουρκία ειδών ένδυσης, το Χονγκ Κονγκ συσκευών και αξεσουάρ κινητών τηλεφώνων, καρτών μνήμης, εξοπλισμού ηλεκτρονικών υπολογιστών, CD και DVD, καθώς και αναπτήρων. Το Μαυροβούνιο είναι η κυριότερη χώρα προέλευσης παραποιημένων τσιγάρων και η Ινδία φαρμάκων. Πάνω από το 91% των δεσμευθέντων προϊόντων είτε καταστράφηκε είτε αποτέλεσε αντικείμενο δικαστικής διαδικασίας για τον προσδιορισμό της παραβίασης, σε συνεργασία με τον κάτοχο του δικαιώματος του σήματος, το οποίο αφορά η παραβίαση.

Κάθε χρόνο, από το 2000, η Επιτροπή δημοσιεύει έκθεση για τις τελωνειακές δράσεις σχετικά με την επιβολή των ΔΔΙ, η οποία βασίζεται σε στοιχεία που της διαβιβάζουν οι τελωνειακές διοικήσεις των κρατών μελών. Τα στοιχεία αυτά είναι πολύτιμα και για την ανάλυση των παραβιάσεων των ΔΔΙ που εκπονεί ο ΟΟΣΑ.

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3132\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3132_en.htm)

#### IV. ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΣ

► **Η Επιτροπή λαμβάνει πρόσθετα μέτρα στο πλαίσιο έρευνας για εικαζόμενη παραβίαση του ενωσιακού δικαίου από τις πρακτικές της Google, σχετικά με τη σύγκριση τιμών και τη διαφήμιση (14.07.2016)**

*αντιμονοπωλιακή νομοθεσία – υπηρεσία σύγκρισης τιμών – ιστοσελίδες – καινοτομία – προστασία καταναλωτών – διαμεσολάβηση για διαφημίσεις αναζήτησης – κατάχρηση ισχυρής θέσης στην αγορά – Google*

Η Επιτροπή απέστειλε δύο κοινοποιήσεις αιτιάσεων στην Google, υπεραμυνόμενη του προκαταρκτικού συμπεράσματός της ότι η Google έχει καταχραστεί τη δεσπόζουσα θέση της, ευνοώντας συστηματικά τη δική της υπηρεσία σύγκρισης τιμών στις οικείες σελίδες αποτελεσμάτων αναζήτησης. Μετά την κοινοποίηση αιτιάσεων που εκδόθηκε τον Απρίλιο του 2015 και την απάντηση της Google τον Αύγουστο 2015, η Επιτροπή διεξήγαγε περαιτέρω έρευνες και, πλέον, παρουσιάζει ένα ευρύ φάσμα πρόσθετων αποδεικτικών στοιχείων και δεδομένων που ενισχύουν το προκαταρκτικό συμπέρασμα της. Πρόσθετη απόδειξη αποτελούν, μεταξύ άλλων, ο τρόπος με τον οποίο η Google ευνοεί τη δική της υπηρεσία σύγκρισης τιμών εις βάρος των υπηρεσιών των ανταγωνιστών της, οι επιπτώσεις, από πλευράς επισκεψιμότητας, της εμφάνισης ενός ιστοτόπου σε περίοπτη θέση στα αποτελέσματα αναζήτησης της Google και οι εξελίξεις από πλευράς κυκλοφορίας στην υπηρεσία σύγκρισης τιμών της Google σε σύγκριση με τους ανταγωνιστές της. Η Επιτροπή εκφράζει την ανησυχία της ότι οι χρήστες δεν λαμβάνουν απαραίτητως τα πλέον συναφή με την αναζήτηση τους αποτελέσματα, πράγμα που αποβαίνει εις

βάρος των καταναλωτών και αποτελεί τροχοπέδη στην καινοτομία. Επιπλέον, η Επιτροπή εξέτασε επισταμένως το επιχείρημα της Google ότι οι υπηρεσίες σύγκρισης τιμών δεν θα πρέπει να εξετάζονται μεμονωμένα, αλλά σε συνδυασμό με τις υπηρεσίες που παρέχουν εμπορικές πλατφόρμες, όπως η Amazon και η eBay. Η Επιτροπή εξακολουθεί να θεωρεί ότι οι υπηρεσίες σύγκρισης τιμών και οι εμπορικές πλατφόρμες ανήκουν σε διαφορετικές αγορές. Σε κάθε περίπτωση, με τη συγκεκριμένη συμπληρωματική κοινοποίηση αιτιάσεων διαπιστώνεται ότι, ακόμη και αν οι εμπορικές πλατφόρμες περιλαμβάνονται στην αγορά που θίγεται από τις πρακτικές της Google, οι υπηρεσίες σύγκρισης τιμών αποτελούν σημαντικό μέρος της εν λόγω αγοράς και η συμπεριφορά της Google έχει αποδυναμώσει ή ακόμα και περιθωριοποιήσει τον ανταγωνισμό από τους πλησιέστερους ανταγωνιστές της.

Η Επιτροπή απέστειλε επίσης κοινοποίηση αιτιάσεων στην Google, σχετικά με τους περιορισμούς που έχει επιβάλει στη δυνατότητα ορισμένων ιστοτόπων τρίτων μερών να εμφανίζουν διαφημίσεις αναζήτησης των ανταγωνιστών της. Η Google τοποθετεί διαφημίσεις αναζήτησης απευθείας στον ιστοτόπο αναζήτησης της Google, αλλά και ως διαμεσολαβητής σε ιστοτόπους τρίτων μερών μέσω της δικής της πλατφόρμας, της «AdSense for Search» («διαμεσολάβηση για διαφημίσεις αναζήτησης»). Αυτές περιλαμβάνουν ιστοτόπους διαδικτυακών λιανοπωλητών, εταιρειών τηλεπικοινωνιών και εφημερίδων. Κάθε φορά που ο χρήστης εισάγει αίτημα αναζήτησης, εκτός από τα αποτελέσματα της αναζήτησης, εμφανίζονται επίσης και διαφημίσεις αναζήτησης. Αν ο χρήστης επιλέξει μια διαφήμιση αναζήτησης τόσο η Google όσο και το τρίτο μέρος λαμβάνουν προμήθεια. Η Επιτροπή θεωρεί ότι στο παρόν στάδιο η Google κατέχει δεσπόζουσα θέση στην αγορά διαμεσολάβησης διαφημίσεων αναζήτησης εντός του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (EOX), με μερίδιο αγοράς περίπου 80% και υποστηρίζει την προκαταρκτική άποψή της ότι, δηλαδή, οι πρακτικές, οι οποίες εφαρμόζονται εδώ και δέκα χρόνια, παρακλύδουν τον ανταγωνισμό σε αυτή τη, σημαντική από εμπορική άποψη, αγορά.

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2532\\_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2532_el.htm)

► **Η Επιτροπή επέβαλε στους παραγωγούς φορτηγών πρόστιμα ύψους 2.93 δις ευρώ για συμμετοχή σε cartel (19.07.2016)**

*αντιμονοπωλιακή νομοθεσία – παραγωγοί φορτηγών – πρόστιμα – καρτέλ – οδικές εμπορευματικές μεταφορές – τεχνολογίες εκπομπών – μεσαία και βαρέα φορτηγά*

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαπίστωσε ότι οι εταιρείες MAN, Volvo/Renault, Daimler, Iveco, και DAF παρέβησαν τους αντιμονοπωλιακούς κανόνες της ΕΕ. Αυτοί οι κατασκευαστές φορτηγών συνωμοτούσαν, για διάστημα 14 ετών,

σχετικά με την τιμολόγηση των φορτηγών και σχετικά με τη μετακύλιση του κόστους της συμμόρφωσης προς τους αυστηρότερους κανόνες εκπομπών. Η Επιτροπή επέβαλε πρόστιμο - ρεκόρ, ύψους € 2.926.499.000.

Στην εταιρία «MAN» δεν επιβλήθηκε πρόστιμο, επειδή αποκάλυψε την ύπαρξη της σύμπραξης στην Επιτροπή. Όλες οι εταιρείες αναγνώρισαν τη συμμετοχή τους και συμφώνησαν να διευθετήσουν την υπόθεση. Οι οδικές εμπορευματικές μεταφορές αποτελούν σημαντικό μέρος του ευρωπαϊκού τομέα των μεταφορών και η ανταγωνιστικότητά τους εξαρτάται από τις τιμές των οχημάτων που χρησιμοποιούνται από τους μεταφορείς. Η απόφαση αφορά ειδικά την αγορά για την κατασκευή του μεσαίων (βάρους μεταξύ 6 έως 16 τόνους) και των βαρέων φορτηγών (που ζυγίζουν πάνω από 16 τόνους). Η έρευνα της Επιτροπής έδειξε ότι η MAN, η Volvo/Renault, Daimler, η Iveco και η DAF είχαν εμπλακεί σε σύμπραξη σχετικά με:

- τον συντονισμό των τιμών σε επίπεδο «ακαθάριστης λίστας» για μεσαία και βαρέα φορτηγά στον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο (ΕΟΧ). Η «ακαθάριστη λίστα» του επιπέδου των τιμών σχετίζεται με την εργοστασιακή τιμή των φορτηγών, όπως ορίζεται από κάθε κατασκευαστή. Σε γενικές γραμμές, αυτές οι ακαθάριστες τιμές καταλόγου είναι η βάση για την τιμολόγηση στον κλάδο των φορτηγών. Η τελική τιμή που καταβάλλεται από τους αγοραστές βασίζεται στη συνέχεια σε περαιτέρω προσαρμογές, σε εθνικό και τοπικό επίπεδο, των ακαθάριστων τιμών καταλόγου.
- το χρονοδιάγραμμα για την εισαγωγή των τεχνολογιών εκπομπής για μεσαία και βαρέα φορτηγά, ώστε να υπάρξει συμμόρφωση με τις, όλο και πιο αυστηρές, ευρωπαϊκές προδιαγραφές εκπομπών.
- τη μετακύλιση του κόστους των ως άνω τεχνολογιών στους πελάτες.

Η παράβαση κάλυπτε το σύνολο του ΕΟΧ και διήρκεσε 14 χρόνια, από το 1997 μέχρι το 2011, όταν η Επιτροπή διενήργησε αιφνιδιαστικούς ελέγχους των επιχειρήσεων. Μεταξύ 1997 και 2004, πραγματοποιήθηκαν συναντήσεις σε επίπεδο διευθυντών, μερικές φορές στο περιθώριο εμπορικών εκθέσεων ή άλλων εκδηλώσεων. Αυτές οι συναντήσεις συμπληρώνονταν από τηλεφωνικές συνομιλίες. Από το 2004 και μετά, η σύμπραξη είχε οργανωθεί μέσω γερμανικών θυγατρικών των παραγωγών φορτηγών, με τους συμμετέχοντες να ανταλλάσσουν πληροφορίες με ηλεκτρονικά μέσα.

Για περισσότερα από τα 14 χρόνια, οι συζητήσεις μεταξύ των εταιρειών αφορούσαν τα ίδια θέματα, δηλαδή τις αντίστοιχες αυξήσεις των τιμών βάσει «ακαθάριστων λιστών», το χρονοδιάγραμμα για την εισαγωγή των νέων τεχνολογιών εκπομπών και τη μετακύλιση στους πελάτες του κόστους για τις τεχνολογίες των εκπομπών.

Η απόφαση ακολουθεί την αποστολή της κοινοποίησης των αιτιάσεων στους παραγωγούς φορτηγών, τον Νοέμβριο του 2014. Στο πλαίσιο αυτής της έρευνας, η διαδικασία άνοιξε επίσης σε σχέση με την εταιρία «Scania». Η Scania δεν καλύπτεται από την παρούσα απόφαση διακανονισμού και, ως εκ τούτου, η έρευνα, για την εταιρεία αυτή, θα συνεχιστεί στο πλαίσιο της πρότυπης διαδικασίας (μη-διευθέτησης) καρτέλ.

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2582\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2582_en.htm)

► **Οι κανόνες της ΕΕ περί αποδοχών στα πιστωτικά ιδρύματα και στις επιχειρήσεις επενδύσεων είναι αποτελεσματικοί, πρέπει, όμως, να διασαφηνιστεί η αρχή της αναλογικότητας (28.07.16)**

*πιστωτικά ιδρύματα – επιχειρήσεις επενδύσεων – χρηματοπιστωτική κρίση – κεφαλαιακές απαιτήσεις (ΟΚΑ) και (ΚΚΑ) – χρηματιστήριο – κανόνες περί αποδοχών – προληπτική εποπτεία*

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαπιστώνει ότι οι κανόνες περί αποδοχών είναι αποτελεσματικοί, ως προς την αποθάρρυνση ανάληψης υπερβολικών κινδύνων και τη βραχυπρόθεσμη αντιμετώπιση ζητημάτων. Αυτοί ακριβώς είναι και οι λόγοι για τους οποίους θεσπίστηκαν οι κανόνες στον απόηχο της χρηματοπιστωτικής κρίσης. Η σχετική έκθεση καταλήγει στο συμπέρασμα ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, ορισμένοι κανόνες μπορεί να είναι πολύ δαπανηροί και δυσεφάρμοστοι σε σύγκριση με τα οφέλη προληπτικού χαρακτήρα που αποφέρουν. Αυτό συμβαίνει, ιδίως, όταν οι κανόνες για την αναβολή πληρωμών και τις πληρωμές σε τίτλους εφαρμόζονται σε μικρά και μη σύνθετα ιδρύματα ή σε μέλη του προσωπικού με χαμηλά επίπεδα μεταβλητών αποδοχών. Αυτό συμβαίνει επίσης, όταν τα ιδρύματα που είναι εισηγμένα στο χρηματιστήριο υποχρεούνται να χρησιμοποιούν μετοχές για να αμείβουν το προσωπικό τους.

Υπό το πρίσμα των πορισμάτων αυτών, η Επιτροπή θα προβεί σε εκτίμηση επιπτώσεων, η οποία θα εξετάσει τη δυνατότητα αποσαφήνισης αυτών των κανόνων και της εφαρμογής τους στα πιο μικρά και λιγότερο σύνθετα ιδρύματα. Αυτό θα αποτελέσει μέρος της ευρύτερης αναθεώρησης της Οδηγίας για τις κεφαλαιακές απαιτήσεις (ΟΚΑ) και του Κανονισμού για τις κεφαλαιακές απαιτήσεις (ΚΚΑ), αναθεώρηση η οποία, προς το παρόν, εξετάζεται. Όσον αφορά τον κανόνα που ορίζει μέγιστη αναλογία μεταξύ των μεταβλητών και των σταθερών αποδοχών, δεν ήταν δυνατό να εξαχθούν οριστικά συμπεράσματα σχετικά με τις επιπτώσεις του. Ο κανόνας εισήχθη πρόσφατα και δεν έχει ακόμη επιδείξει πλήρως τα αποτελέσματά του. Επιπλέον, η εφαρμογή των κανόνων περί αποδοχών σε όλες τις επιχειρήσεις επενδύσεων ενδέχεται να χρειαστεί να επανεξεταστεί, μόλις η Επιτροπή ολοκληρώσει την αναθεώρηση του καθεστώτος προληπτικής εποπτείας που ισχύει για τις επιχειρήσεις επενδύσεων.

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2627\\_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2627_el.htm)

► **Η Επιτροπή επιταχύνει τις μεταρρυθμίσεις για την ολοκλήρωση της Ένωσης Κεφαλαιαγορών (14.09.2016)**

**Επιτροπή Κεφαλαιαγορών – ενίσχυση των αγορών – καινοτομία – προστασία επενδυτών – εποπτικό πλαίσιο**

Η Ένωση Κεφαλαιαγορών επιδιώκει να συνδέσει καλύτερα τις αποταμιεύσεις με τις επενδύσεις και να ενισχύσει το ευρωπαϊκό χρηματοπιστωτικό σύστημα με την παροχή εναλλακτικών πηγών χρηματοδότησης και την αύξηση των επιλογών για τους μικροεπενδυτές και θεσμικούς επενδυτές. Η άρση των εμποδίων που παρακωλύουν την ελεύθερη ροή των κεφαλαίων μεταξύ των συνόρων θα ενισχύσει την Οικονομική και Νομισματική Ένωση, μέσω της στήριξη της οικονομικής σύγκλισης και της συμβολή στην απορρόφηση των οικονομικών κλυδωνισμών στη ζώνη του ευρώ και πέραν αυτής. Τέλος, θα καταστήσει την ευρωπαϊκή οικονομία συνολικά πιο ανθεκτική.

Στις 30 Σεπτεμβρίου 2015, η Επιτροπή εξέδωσε σχέδιο δράσης για την οικοδόμηση Ένωσης Κεφαλαιαγορών (CMU). Το σχέδιο δράσης καθορίζει ένα πρόγραμμα δράσεων που αποσκοπούν στη θέσπιση των βασικών στοιχείων μιας ολοκληρωμένης κεφαλαιαγοράς στην Ευρωπαϊκή Ένωση έως το 2019.

Με την, από 14.09.2016, ανακοίνωση της Επιτροπής ζητείται η ταχεία ολοκλήρωση των πρώτων μέτρων που προτείνονται στο πλαίσιο του σχεδίου δράσης.

Η ταχεία εφαρμογή της δέσμης μέτρων για τις τιτλοποιήσεις μπορεί να επιφέρει τάχιστα πρόσθετη χρηματοδότηση στην πραγματική οικονομία: το Συμβούλιο έχει ήδη καταλήξει σε συμφωνία για απλή, διαφανή και τυποποιημένα τιτλοποίηση. Οι απλές, διαφανείς και τυποποιημένες τιτλοποιήσεις θα απελευθερώσουν πόρους στους ισολογισμούς των τραπεζών και θα δημιουργήσουν επενδυτικές ευκαιρίες. Εάν ήταν δυνατό οι τιτλοποιήσεις της ΕΕ να επανέλθουν – με ασφάλεια – στα προ της κρίσης επίπεδα, αυτό θα μπορούσε να τροφοδοτήσει την οικονομία με 100 δισεκατ. ευρώ και να δώσει ώθηση στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα.

Η Επιτροπή θα καταβάλει κάθε δυνατή προσπάθεια για να στηρίξει τους συννομοθέτες στην επίτευξη συμφωνίας σχετικά με τον εκσυγχρονισμό των κανόνων για το ενημερωτικό δελτίο πριν από το τέλος του έτους. Αυτό θα αυξήσει την πρόσβαση στις κεφαλαιαγορές, ιδίως για τις μικρότερες επιχειρήσεις.

Η Επιτροπή καλεί επίσης το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να οριστικοποιήσουν την πρόταση για την ενίσχυση των αγορών επιχειρηματικών κεφαλαίων και κοινωνικών επενδύσεων έως το τέλος του 2016. Έτσι, θα τονωθούν οι επενδύσεις σε επιχειρηματικά κεφάλαια και

κοινωνικά έργα και θα μπορούν οι επενδυτές να χρηματοδοτούν ευκολότερα μικρές και μεσαίες, καινοτόμες εταιρείες. Επιπλέον, η Επιτροπή προτίθεται να προωθήσει ένα πρόγραμμα για τη στήριξη της ανάπτυξης εθνικών και περιφερειακών κεφαλαιαγορών στα κράτη μέλη.

Η Επιτροπή θα προωθήσει, τάχιστα την επόμενη φάση βασικών δράσεων της Ένωσης Κεφαλαιαγορών. Οι διαφορές στα καθεστώτα αφερεγγυότητας συνιστούν μακροχρόνιο εμπόδιο στην ανάπτυξη των κεφαλαιαγορών στην ΕΕ. Η Επιτροπή θα υποβάλει σύντομα πρόταση σχετικά με την αναδιάρθρωση των επιχειρήσεων και την αφερεγγυότητα, ώστε να επιταχυνθεί η ανάκτηση περιουσιακών στοιχείων και να δοθεί στις επιχειρήσεις μια δεύτερη ευκαιρία, εάν αποτύχουν στην πρώτη τους προσπάθεια.

Η αποτελεσματική και συνεπής εποπτεία είναι ουσιαστική για την προστασία των επενδυτών, την προώθηση της ολοκλήρωσης των κεφαλαιαγορών και τη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Η Επιτροπή θα εξετάσει, σε στενή συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, περαιτέρω μέτρα όσον αφορά το εποπτικό πλαίσιο που είναι αναγκαίο για την πλήρη αξιοποίηση του δυναμικού της Ένωσης Κεφαλαιαγορών.

Η Επιτροπή θα συνεχίσει να παρακολουθεί τις εξελίξεις και να προσδιορίζει περαιτέρω δράσεις που είναι αναγκαίες για την ανάπτυξη της Ένωσης Κεφαλαιαγορών, στο πλαίσιο της ενδιάμεσης επανεξέτασης της Ένωσης Κεφαλαιαγορών το 2017, η οποία θα ξεκινήσει σύντομα.

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3001\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3001_en.htm)

► **Παρουσίαση εγγράφου καθοδήγησης πάνω στη μεταχείριση των ΣΔΙΤ από τη Eurostat (29.09.2016)**

**Ετεπ – ΣΔΙΤ – Eurostat – επενδυτικό σχέδιο – οδηγός – συμβάσεις – δημόσια οικονομικά – δημόσιες επενδύσεις**

Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ) αποτελεί το θεσμικό όργανο μακροπρόθεσμου δανεισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Προσφέρει μακροπρόθεσμη χρηματοδότηση για υγιείς επενδύσεις, προκειμένου να συμβάλει στην υλοποίηση των στόχων πολιτικής της ΕΕ. Από την άλλη πλευρά, η Eurostat είναι η Γενική Διεύθυνση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την παροχή στατιστικών στοιχείων στα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) και την προώθηση της εναρμόνισης των στατιστικών μεθόδων σε όλα τα κράτη μέλη. Οι οργανισμοί των διάφορων χωρών που συνεργάζονται ενεργά με τη Eurostat συνιστούν το Ευρωπαϊκό Στατιστικό Σύστημα.

Το Ευρωπαϊκό Κέντρο Εμπειρογνωμοσύνης για τις Συμπράξεις Ιδιωτικού και Δημόσιου Τομέα (ΣΔΙΤ) (EPEC) αποτελεί μέρος των συμβουλευτικών υπηρεσιών της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕπ). Στην πρωτοβουλία αυτή συμμετέχουν επίσης η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τα κράτη μέλη της ΕΕ, οι υποψήφιοι για ένταξη χώρες και ορι-

σμένα άλλα κράτη. Στόχος του είναι να συνεισφέρει στη βελτίωση της συμμετοχής του δημόσιου τομέα στις ΣΔΙΤ.

Το επενδυτικό σχέδιο για την Ευρώπη εστιάζει στην ενίσχυση των ευρωπαϊκών επενδύσεων, με στόχο τη δημιουργία θέσεων εργασίας και την ανάπτυξη. Αυτό επιτυγχάνεται μέσα από την πιο έξυπνη χρήση νέων και υφιστάμενων χρηματοοικονομικών πόρων, την άρση των εμποδίων στις επενδύσεις, καθώς και την προβολή και την τεχνική υποστήριξη επενδυτικών έργων.

Στις 29 Σεπτεμβρίου 2016, παρουσιάστηκε ο «Οδηγός Κοινής Προσπάθειας» της Eurostat (Στατιστική Υπηρεσία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής) και του Κέντρου Ευρωπαϊκής Εμπειρογνωμοσύνης για τις ΣΔΙΤ (EPEC) της ΕΤΕπ.

Στόχος του επενδυτικού σχεδίου είναι να στηριχθεί η οικονομική ανάκαμψη μέσω της τόνωσης των επενδύσεων στην πραγματική οικονομία. Το επενδυτικό σχέδιο για την Ευρώπη χρησιμοποιεί δημόσιες επενδύσεις και εγγυήσεις για να προσελκύσει ιδιωτικά κεφάλαια και τεχνολογία. Οι συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ) αναμένεται να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στην ανάκαμψη των ευρωπαϊκών επενδύσεων στον τομέα των υποδομών.

Ωστόσο, οι αποφάσεις του δημοσίου τομέα, ως προς τη σύναψη συμβάσεων έργων με τη μορφή ΣΔΙΤ, συχνά επηρεάζονται από τις προσδοκίες σχετικά με τη στατιστική μεταχείρισή τους (δηλαδή τον αντίκτυπό τους στα στοιχεία για το δημόσιο χρέος και το έλλειμμα). Η αβεβαιότητα ως προς τον τρόπο αξιολόγησης της στατιστικής μεταχείρισης των ΣΔΙΤ μπορεί συνεπώς να προκαλέσει δυσκολίες και καθυστερήσεις στα διάφορα στάδια προετοιμασίας και εφαρμογής των επενδυτικών σχεδίων.

Ο οδηγός αυτός δεν τροποποιεί τους κανόνες που χρησιμοποιεί η Eurostat για την ταξινόμηση των ΣΔΙΤ, αλλά αναλύει τα κοινά γνωρίσματα των υφιστάμενων συμβάσεων ΣΔΙΤ υπό το πρίσμα αυτών των κανόνων, προσφέροντας μια σαφή επισκόπηση των πιθανών συνεπειών τους για τα δημόσια οικονομικά. Ο οδηγός θα βοηθήσει τα κράτη μέλη και άλλους φορείς που εμπλέκονται σε ΣΔΙΤ να κατανοήσουν καλύτερα τις επιπτώσεις που έχουν τα χαρακτηριστικά των συμβάσεων ΣΔΙΤ πάνω στους κρατικούς ισολογισμούς και θα συνδράμει τις δημόσιες αρχές, ώστε αυτές να λαμβάνουν τεκμηριωμένες αποφάσεις κατά την κατάρτιση και τη σύναψη συμβάσεων ΣΔΙΤ. Ο οδηγός αυτός αποτελεί, επίσης, ένα χρήσιμο εργαλείο για την εξασφάλιση σαφήνειας για τους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς στο πλαίσιο του επενδυτικού σχεδίου και την εξάλειψη των φαινομενικών εμποδίων στις επενδύσεις. Μπορεί να χρησιμοποιηθεί από δομές παροχής τεχνικής βοήθειας, όπως ο Ευρωπαϊκός Κόμβος Επενδυτικών Συμβουλών που έχει δημιουργηθεί από την ΕΤΕπ και την Επιτροπή, ώστε να συνδράμει σε κάθε πιθανό αίτημα.

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3209\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3209_en.htm)

## V. ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑ

### ► Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπογράφει συμφωνία με τον κλάδο της κυβερνοασφάλειας και εντείνει τις προσπάθειες αντιμετώπισης των κυβερνοπειλών (05.07.2016)

*κυβερνοασφάλεια – σύμπραξη δημόσιου και ιδιωτικού τομέα – ψηφιακή οικονομία – διασυνοριακή συνεργασία – τεχνολογίες – «Ορίζοντας 2020» – πιστοποίηση των προϊόντων ασφάλειας – καινοτομία – χρηματοδότηση μικρών επιχειρήσεων – Οδηγία*

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εγκαινίασε μια νέα σύμπραξη δημόσιου – ιδιωτικού τομέα για την κυβερνοασφάλεια, η οποία αναμένεται να προσελκύσει επενδύσεις ύψους 1,8 δις ευρώ έως το 2020. Η σύμπραξη αυτή εντάσσεται στο πλαίσιο των νέων πρωτοβουλιών για καλύτερη θωράκιση της Ευρώπης έναντι των κυβερνοεπιθέσεων και ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας του κλάδου της κυβερνοασφάλειας. Σύμφωνα με πρόσφατη έρευνα, τουλάχιστον το 80% των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων έχει καταγράψει ένα, τουλάχιστον, περιστατικό σχετικό με την κυβερνοασφάλεια το τελευταίο έτος, ενώ ο αριθμός τέτοιων περιστατικών σε όλους τους κλάδους ανά τον κόσμο αυξήθηκε κατά 38% το 2015. Το γεγονός αυτό βλάπτει τις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις, μεγάλες ή μικρές, και υπονομεύει την εμπιστοσύνη στην ψηφιακή οικονομία. Στο πλαίσιο της στρατηγικής για την Ψηφιακή Ενιαία Αγορά, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιθυμεί να ενισχύσει τη διασυνοριακή συνεργασία όλων όσων δραστηριοποιούνται σε θέματα κυβερνοασφάλειας και να προωθήσει την ανάπτυξη καινοτόμων και ασφαλών τεχνολογιών, προϊόντων και υπηρεσιών σε όλη την ΕΕ.

Το συγκεκριμένο σχέδιο δράσης περιλαμβάνει τη δρομολόγηση της πρώτης ευρωπαϊκής σύμπραξης δημόσιου και ιδιωτικού τομέα στον τομέα της κυβερνοασφάλειας. Η ΕΕ θα επενδύσει 450 εκατ. ευρώ στη σύμπραξη αυτή, στο πλαίσιο του προγράμματος έρευνας και καινοτομίας «Ορίζοντας 2020». Παράγοντες της αγοράς κυβερνοασφάλειας, εκπροσωπούμενοι από τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό για την Ασφάλεια στον Κυβερνοχώρο (ECSSO), αναμένεται να προβούν σε σημαντικές επενδύσεις. Στη σύμπραξη αυτή θα μετέχουν, επίσης, μέλη εθνικών, περιφερειακών και τοπικών δημόσιων αρχών, ερευνητικών κέντρων και πανεπιστημίων. Στόχος είναι η ανάπτυξη στενότερης συνεργασίας στα αρχικά στάδια της διαδικασίας έρευνας και καινοτομίας και η εξεύρεση λύσεων για θέματα κυβερνοασφάλειας σε διάφορους τομείς, όπως η ενέργεια, η υγεία, οι μεταφορές και ο χρηματοπιστωτικός κλάδος.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσιάζει επίσης διάφορα μέτρα για να αντιμετωπιστεί ο κατακερματισμός της ευρωπαϊκής αγοράς κυβερνοασφάλειας. Επί του παρόντος,

μια εταιρεία πληροφορικής πρέπει να ακολουθεί διαφορετικές διαδικασίες πιστοποίησης για να μπορεί να πωλεί τα προϊόντα και τις υπηρεσίες της σε περισσότερες από μία χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Γι' αυτόν τον λόγο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα εξετάσει την πιθανότητα δημιουργίας ενός ευρωπαϊκού πλαισίου πιστοποίησης των προϊόντων ασφάλειας στον τομέα της πληροφορικής. Πολυάριθμες καινοτόμες μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις στην Ευρώπη διακρίνονται στις εξειδικευμένες αγορές (π.χ. κρυπτογράφηση), καθώς και σε παραδοσιακές αγορές με νέα επιχειρηματικά μοντέλα (π.χ. αντιικό λογισμικό), αλλά συχνά δεν μπορούν να επεκτείνουν τις δραστηριότητές τους. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιθυμεί να διευκολύνει την πρόσβαση στη χρηματοδότηση για τις μικρές επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στον τομέα της κυβερνοασφάλειας και θα εξετάσει διάφορες εναλλακτικές λύσεις στο πλαίσιο του επενδυτικού σχεδίου της ΕΕ. Η Οδηγία για την ασφάλεια δικτύων και πληροφοριών, η οποία αναμένεται να εγκριθεί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, δημιουργεί ένα δίκτυο ομάδων παρέμβασης για περιστατικά που αφορούν την ασφάλεια των υπολογιστών σε ολόκληρη την ΕΕ, με στόχο την ταχεία αντίδραση στις απειλές και τα περιστατικά στον κυβερνοχώρο, ενώ, επίσης, θεσπίζει μια «Ομάδα Συνεργασίας» μεταξύ των κρατών μελών, με σκοπό την υποστήριξη και διευκόλυνση της στρατηγικής συνεργασίας, καθώς και της ανταλλαγής πληροφοριών και της καλλιέργειας πνεύματος αξιοπιστίας και εμπιστοσύνης.

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2321\\_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2321_el.htm)

## VI. ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

### ► Η Ιρλανδία χορήγησε παράνομα φορολογικά πλεονεκτήματα αξίας έως 13 δις ευρώ στην εταιρεία «Apple» (30.08.2016)

Κρατικές ενισχύσεις – παράνομα φορολογικά προνόμια – *tax ruling* – εταιρικοί όμιλοι – εταιρική έδρα – κρατικές ενισχύσεις – φορολογική νομοθεσία – στρέβλωση ανταγωνισμού

Κατόπιν εμπεριστατωμένης έρευνας σχετικά με κρατική ενίσχυση, η οποία δρομολογήθηκε τον Ιούνιο του 2014, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι δύο φορολογικές αποφάσεις τύπου «*tax ruling*» που εξέδωσε η Ιρλανδία έναντι της εταιρείας «Apple» έχουν μειώσει ουσιαστικά και με τεχνητό τρόπο τον φόρο που κατέβαλε η Apple στην Ιρλανδία από το 1991, χορηγώντας έτσι στην Apple αδικαιολόγητα φορολογικά πλεονεκτήματα ύψους έως 13 δις ευρώ. Στις εν λόγω αποφάσεις εγκρίθηκε μέθοδος καθορισμού των φορολογητέων κερδών για δύο ιρλανδικές ανώνυμες εταιρείες του ομίλου Apple (Apple Sales International και Apple Operations Europe), η οποία δεν ανταποκρινόταν στην οικονομική πραγματικότητα:

σχεδόν το σύνολο των κερδών των δύο εταιρειών από πωλήσεις καταλογίστηκε εσωτερικά σε μία «έδρα». Από την αξιολόγηση της Επιτροπής προέκυψε ότι η εν λόγω έδρα υφίσταται μόνο στα χαρτιά και δεν μπορούσε να πραγματοποιήσει αυτά τα κέρδη. Τα κέρδη που έχουν καταλογιστεί στην έδρα δεν υπόκεινται σε φορολογία σε καμία χώρα βάσει ειδικών διατάξεων του ιρλανδικού φορολογικού δικαίου, οι οποίες δεν ισχύουν πλέον. Πράγματι, η φορολογική μεταχείριση στην Ιρλανδία επέτρεψε στην Apple να αποφύγει τη φορολόγηση επί όλων σχεδόν των κερδών από τις πωλήσεις προϊόντων της σε ολόκληρη την ενιαία αγορά της ΕΕ. Αυτό έγινε δυνατό χάρη στην απόφαση της Apple να καταχωρεί όλες τις πωλήσεις της στην Ιρλανδία και όχι στις χώρες πώλησης των προϊόντων. Η δομή αυτή βρίσκεται, ωστόσο, εκτός του πεδίου εφαρμογής των κανόνων της ΕΕ για τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων. Αυτές καθαυτές οι φορολογικές αποφάσεις τύπου «*tax ruling*» είναι καθόλα νόμιμες. Συγκεκριμένα, πρόκειται για επιστολές με τις οποίες οι φορολογικές αρχές παρέχουν σε μια εταιρεία διευκρινίσεις σχετικά με τον τρόπο υπολογισμού του εταιρικού της φόρου ή σχετικά με τη χρήση ειδικών φορολογικών διατάξεων.

Ειδικότερα, η έρευνα της Επιτροπής για κρατική ενίσχυση αφορούσε δύο διαδοχικές φορολογικές αποφάσεις τύπου «*tax ruling*» που εξέδωσε η Ιρλανδία, οι οποίες ενέκριναν τη μέθοδο εσωτερικού καταλογισμού των κερδών εντός των ιρλανδικών ανώνυμων εταιρειών «Apple Sales International» και «Apple Operations Europe». Αξιολόγησε κατά πόσον η εγκριθείσα μέθοδος υπολογισμού των φορολογητέων κερδών κάθε εταιρείας στην Ιρλανδία παρείχε στην Apple αδικαιολόγητο πλεονέκτημα, το οποίο είναι παράνομο βάσει των κανόνων της ΕΕ περί κρατικών ενισχύσεων. Η έρευνα της Επιτροπής κατέδειξε ότι οι φορολογικές αποφάσεις τύπου «*tax ruling*» που εξέδωσε η Ιρλανδία ενέκριναν έναν τεχνητό εσωτερικό καταλογισμό των κερδών εντός της Apple Sales International και της Apple Operations Europe, ο οποίος δεν δικαιολογείται για κανένα πραγματικό ή οικονομικό λόγο. Ως αποτέλεσμα των φορολογικών αποφάσεων τύπου «*tax ruling*», το μεγαλύτερο μέρος των κερδών από τις πωλήσεις της Apple Sales International καταλογίστηκε στην έδρα, μολονότι η έδρα αυτή δεν διέθετε λειτουργική ικανότητα για τον χειρισμό και τη διαχείριση επιχειρηματικών δραστηριοτήτων διανομής, ή οποιωνδήποτε άλλων ουσιαστικών επιχειρηματικών δραστηριοτήτων. Μόνον το ιρλανδικό υποκατάστημα της Apple Sales International είχε την ικανότητα να παράγει έσοδα από εμπορικές δραστηριότητες, ήτοι από τη διανομή προϊόντων της Apple. Ως εκ τούτου, τα κέρδη από τις πωλήσεις της Apple Sales International θα έπρεπε να είχαν καταχωριστεί στο ιρλανδικό υποκατάστημα και να φορολογούνται εκεί.

Η επιλεκτική φορολογική μεταχείριση της Apple στην Ιρλανδία είναι παράνομη βάσει των κανόνων της ΕΕ περί κρατικών ενισχύσεων, διότι παρέχει στην Apple σημαντι-

κό πλεονέκτημα σε σύγκριση με άλλες επιχειρήσεις που υπόκεινται στους ίδιους εθνικούς φορολογικούς κανόνες. Η Επιτροπή μπορεί να διατάξει την ανάκτηση παράνομων κρατικών ενισχύσεων για τη δεκαετή περίοδο που προηγείται του πρώτου αιτήματος παροχής πληροφοριών που υπέβαλε η Επιτροπή το 2013. Η Ιρλανδία πρέπει τώρα να ανακτήσει τους μη καταβληθέντες φόρους της Apple στην Ιρλανδία για τα έτη 2003 έως 2014, οι οποίοι ανέρχονται σε 13 δις ευρώ συν τόκους. Ο ρόλος της ΕΕ στον τομέα του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων είναι να εξασφαλίζει ότι τα κράτη μέλη δεν προσφέρουν σε επιλεγμένες εταιρείες ευνοϊκότερη φορολογική μεταχείριση από ότι σε άλλες, μέσω φορολογικών αποφάσεων τύπου «tax ruling» ή με άλλον τρόπο. Ειδικότερα, τα κέρδη πρέπει να καταλογίζονται μεταξύ επιχειρήσεων ενός εταιρικού ομίλου και μεταξύ διαφόρων τμημάτων της ίδιας εταιρείας, κατά τρόπο που να αντικατοπτρίζει την οικονομική πραγματικότητα. Τούτο σημαίνει ότι ο καταλογισμός θα πρέπει να είναι σύμφωνος με ρυθμίσεις που πραγματοποιούνται υπό τους όρους που ισχύουν στο εμπόριο μεταξύ ανεξαρτήτων επιχειρήσεων (η λεγόμενη «αρχή του πλήρους ανταγωνισμού»).

Οι κανόνες της ΕΕ περί κρατικών ενισχύσεων απαιτούν κατ' αρχήν την ανάκτηση των ασύμβατων κρατικών ενισχύσεων προκειμένου να αρθεί η στρέβλωση του ανταγωνισμού που προκάλεσαν οι ενισχύσεις. Οι κανόνες της ΕΕ περί κρατικών ενισχύσεων δεν προβλέπουν πρόστιμα και η ανάκτηση δεν έχει τον χαρακτήρα επιβολής ποινής στην εν λόγω εταιρεία. Απλώς αποκαθιστά την ίση μεταχείριση με τις άλλες εταιρείες. Σημειώτέο πως η απόφαση αυτή δεν θέτει σε αμφισβήτηση το γενικό φορολογικό σύστημα της Ιρλανδίας ή τον εταιρικό φορολογικό συντελεστή της. Η Επιτροπή μπορεί μόνο να διατάξει την ανάκτηση παράνομων κρατικών ενισχύσεων για τη δεκαετή περίοδο που προηγείται του πρώτου αιτήματος παροχής πληροφοριών στη συγκεκριμένη υπόθεση, το οποίο υποβλήθηκε το 2013. Η περίοδος ανάκτησης λήγει το 2014, δεδομένου ότι η Apple άλλαξε τη δομή της στην Ιρλανδία από το 2015, οπότε η φορολογική απόφαση του 2007 δεν ισχύει πλέον.

Το ποσό των μη καταβληθέντων φόρων που πρέπει να ανακτηθεί από τις ιρλανδικές αρχές ενδέχεται να μειωθεί, εάν άλλες χώρες απαιτήσουν από την Apple να καταβάλει περισσότερους φόρους επί των κερδών που καταχωρήθηκαν από την Apple Sales International και την Apple Operations Europe την περίοδο αυτή. Αυτό θα μπορούσε να συμβεί, εάν θεωρήσουν ότι, με βάση τις πληροφορίες που αποκάλυψε η έρευνα της Επιτροπής, οι εμπορικοί κίνδυνοι, οι πωλήσεις και άλλες δραστηριότητες της Apple θα έπρεπε να είχαν υπαχθεί στη δική τους δικαιοδοσία. Η διαφοροποίηση αυτή οφείλεται στο γεγονός ότι τα φορολογητέα κέρδη της Apple Sales International στην Ιρλανδία θα μειώνονταν, εάν τα κέρδη καταχωρούνταν και φορολογούνταν και σε άλλες χώρες, εκτός από την Ιρλανδία. Το ποσό των μη καταβληθέντων φόρων που πρέπει να ανακτήσουν οι

ιρλανδικές αρχές μπορεί επίσης να μειωθεί, εάν οι αρχές των ΗΠΑ απαιτήσουν από την Apple να καταβάλει μεγαλύτερα χρηματικά ποσά στην αμερικανική μητρική εταιρεία για την περίοδο αυτή, ως ενίσχυση των προσπαθειών έρευνας και ανάπτυξης. Οι προσπάθειες αυτές πραγματοποιούνται από την Apple στις ΗΠΑ εξ ονόματος της Apple Sales International και της Apple Operations Europe .

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2923\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2923_en.htm)

## VII. ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

### ► Η Επιτροπή παρουσιάζει την πρόοδο που σημειώθηκε όσον αφορά τα προγράμματα της ΕΕ για τη μετεγκατάσταση και την επανεγκατάσταση (28.09.2016)

*προγράμματα μετεγκατάστασης – έκθεση προόδου – κριτήρια αξιολόγησης – χάρτης πορείας – Κανονισμός του Δουβλίνου*

Έναν χρόνο από την έναρξη ισχύος των προγραμμάτων μετεγκατάστασης, έχουν τεθεί οι αναγκαίες βάσεις για την εφαρμογή τους και έχει επιτευχθεί σημαντική πρόοδος. Τον Σεπτέμβριο 2016, καταγράφηκαν 1.202 μετεγκαταστάσεις, οι περισσότερες που έχουν καταγραφεί σε έναν μήνα και διπλάσιες σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο αναφοράς. Συνολικά, έχουν μετεγκατασταθεί 5.651 άτομα: 4.455 από την Ελλάδα και 1.196 από την Ιταλία. Χάρη στις προσπάθειες που κατέβαλαν η Ιταλία και η Ελλάδα, τα κράτη μέλη μετεγκατάστασης, οι οργανισμοί της ΕΕ και οι διεθνείς οργανισμοί, το ποσοστό λήψης δακτυλικών αποτυπωμάτων έφθασε σχεδόν το 100%, ενισχύθηκε η ασφάλεια, αυξήθηκε σημαντικά ο αριθμός των αιτούντων μετεγκατάστασης και επιταχύνθηκαν ουσιαστικά οι μεταφορές για λόγους μετεγκατάστασης, ιδίως από την Ελλάδα κατά τους τελευταίους μήνες. Τα κράτη μέλη πρέπει, με βάση τα ενθαρρυντικά αυτά αποτελέσματα, να συνεχίσουν τις προσπάθειές τους. Χάρη στην αυξημένη ικανότητα της ελληνικής υπηρεσίας ασύλου, και εφόσον τα κράτη μέλη εντείνουν τις προσπάθειές τους, θα ήταν δυνατή η μετεγκατάσταση των υπόλοιπων αιτούντων που βρίσκονται στην Ελλάδα (περίπου 30.000) εντός του επόμενου έτους.

Η σημαντική και διαρκής μείωση του αριθμού των ατόμων που διασχίζουν παράνομα ή χάνουν τη ζωή τους στο Αιγαίο αποτελεί απόδειξη της μέχρι σήμερα αποτελεσματικότητας της Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας. Η μέση ημερήσια άφιξη 85 ατόμων από τον Ιούνιο, σε σύγκριση με τις πάνω από 10.000 ημερήσιες αφίξεις τον Οκτώβριο του 2015, δείχνει σαφώς ότι το επιχειρησιακό μοντέλο των διακινητών μπορεί να εξαρθρωθεί. Οι επιχειρήσεις επιστροφής συνεχίστηκαν, με επιπλέον 116 άτομα να έχουν επιστρέψει μετά τη δεύτερη έκθεση, ανεβάζοντας τον συνολικό αριθμό των ατόμων που επέστρεψαν, βάσει της δήλωσης, σε 578. Επίσης, η ελληνική διοίκηση κατέβαλε περαιτέρω προ-

σπάθειες για να αυξηθεί το ποσοστό των επιστροφών, σε πλήρη συμμόρφωση με το ευρωπαϊκό και διεθνές δίκαιο.

Η Επιτροπή συνέχισε να ενθαρρύνει τις προσπάθειες της Τουρκίας να εκπληρώσει το ταχύτερο δυνατό και τα επτά εναπομένοντα κριτήρια αξιολόγησης του χάρτη πορείας για την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων. Συμφώνησε επίσης με τις τουρκικές αρχές τη συνέχιση του εντατικού διαλόγου, ώστε να βρεθούν πρακτικές λύσεις για την ενίσχυση της συνεργασίας και την επίτευξη προόδου όσον αφορά τις αναγκαίες νομοθετικές και διαδικαστικές αλλαγές. Η Επιτροπή θα παρουσιάσει την τέταρτη έκθεσή της για την εφαρμογή της Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας τον Δεκέμβριο του 2016.

Η Επιτροπή, στις 28 Σεπτεμβρίου 2016, παρουσίασε έκθεση σχετικά με τους προσωρινούς ελέγχους που πραγματοποιήσαν η Αυστρία, η Γερμανία, η Δανία, η Σουηδία και η Νορβηγία βάσει του άρθρου 29 του Κώδικα Συνόρων του Σένγκεν και τη σύσταση του Συμβουλίου της 12ης Μαΐου 2016. Η έκθεση της Επιτροπής καταλήγει στο συμπέρασμα ότι οι προσωρινοί έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα που πραγματοποιήσαν αυτές οι χώρες τηρούν τις προϋποθέσεις που καθόρισε το Συμβούλιο στη σύστασή του. Παρότι η συνεχής εφαρμογή της δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας είχε ως αποτέλεσμα τη σημαντική μείωση των αφίξεων μεταναστών, η Επιτροπή δεν θεωρεί αναγκαίο να προτείνει τροποποιήσεις στη σύσταση του Συμβουλίου σε αυτό το στάδιο.

Επιπλέον, η Επιτροπή εξέδωσε την τρίτη σύσταση για τα συγκεκριμένα μέτρα που πρέπει να λάβει η Ελλάδα, ώστε να εξασφαλίσει την καλή λειτουργία του συστήματος ασύλου και να εφαρμόσει πλήρως τα πρότυπα της ΕΕ για το άσυλο, όπως ισχύουν σε όλα τα κράτη μέλη. Στόχος είναι να μπορέσουν να επαναληφθούν σταδιακά, και κατά περίπτωση, οι μεταφορές αιτούντων άσυλο από άλλα κράτη μέλη, βάσει του Κανονισμού του Δουβλίνου. Η σύσταση επισημαίνει ότι από την έκδοση της πρώτης σύστασης τον Φεβρουάριο και της δεύτερης σύστασης τον Ιούνιο, οι ελληνικές αρχές, επικουρούμενες από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO), τα κράτη μέλη και διεθνείς οργανισμούς, καταβάλλουν συνεχείς προσπάθειες και σημειώνουν πρόοδο όσον αφορά τη βελτίωση του συστήματος ασύλου, παρά τη δύσκολη κατάσταση που επικρατεί στην Ελλάδα.

Η πρόοδος αυτή αφορά στην ολοκλήρωση μιας εκτεταμένης διαδικασίας προκαταγραφής, την αύξηση της ικανότητας υποδοχής και τον διπλασιασμό της ικανότητας της υπηρεσίας ασύλου, τη σύσταση νέων επιτροπών προσφυγών και τη θέσπιση νομοθεσίας για τη δωρεάν νομική βοήθεια και εκπαίδευση για τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες σχολικής ηλικίας. Ωστόσο, θα πρέπει να επιτευχθεί περαιτέρω πρόοδος, ιδίως όσον αφορά τις εγκαταστάσεις υποδοχής, την πρόσβαση στις διαδικασίες ασύλου και τις δομές για τους ευάλωτους αιτούντες άσυλο, πριν καταστεί δυνατή η επανάληψη των μεταφορών, βάσει του Κανονισμού του Δουβλίνου, προς την Ελλάδα.

Επιπλέον, σε περίπτωση επανέναρξης των επαναπροωθησεων στην Ελλάδα, βάσει του Κανονισμού του Δουβλίνου, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη οι πιθανές επιπτώσεις στη συνολική λειτουργία του συστήματος ασύλου και, ως εκ τούτου, η διαδικασία αυτή θα ήταν σκόπιμο να ξεκινήσει σταδιακά και κατά περίπτωση. Η Επιτροπή προτίθεται να προβεί σε απολογισμό της προόδου που θα σημειωθεί στο πλαίσιο αυτό και να εκδώσει περαιτέρω συστάσεις πριν από το τέλος του έτους.

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3183\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3183_en.htm)

## VIII. ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ

### ► Κατάργηση των τελών περιαγωγής στην ΕΕ το 2017: η Επιτροπή συμφωνεί σε νέα προσέγγιση ώστε η κατάργηση να ισχύει για όλους τους Ευρωπαίους (21.09.2016)

Τέλη περιαγωγής – πάροχοι τηλεπικοινωνιών – διασφαλίσεις – πάροχοι – δικαιούχοι καταναλωτές

Επί μια δεκαετία η Επιτροπή εργάζεται συνεχώς για να μειώσει τις επιπλέον χρεώσεις που επιβάλλουν οι πάροχοι τηλεπικοινωνιών στους πελάτες τους κάθε φορά που αυτοί χρησιμοποιούν την κινητή τους συσκευή, ενόσω βρίσκονται σε άλλη χώρα είτε για διακοπές είτε για επαγγελματικό ταξίδι. Από το 2007, τα τέλη περιαγωγής έχουν μειωθεί πάνω από 90%. Το 2015, βάσει πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο συμφώνησαν να καταργηθούν τα τέλη περιαγωγής για όσους ταξιδεύουν περιοδικά στην ΕΕ. Το σύνθημα «Περιοδεία σαν στο σπίτι σας» – που σημαίνει ότι οι καταναλωτές δεν επιβαρύνονται με πρόσθετες χρεώσεις, όπου κι αν ταξιδεύουν εντός της ΕΕ – θα γίνει πραγματικότητα για όλους τους Ευρωπαίους ταξιδιώτες από τον Ιούνιο του 2017.

Στις 21 Σεπτεμβρίου 2016, το Σώμα των Επιτρόπων συζήτησε μια νέα προσέγγιση, όσον αφορά την αρχή της εύλογης χρήσης, και συμφώνησε ότι δεν θα πρέπει να επιβάλλεται στους καταναλωτές κανένα όριο, ούτε στη διάρκεια ούτε στη συχνότητα, κατά τη χρήση των κινητών τους συσκευών, όταν βρίσκονται σε άλλη χώρα της ΕΕ. Ταυτόχρονα, η νέα προσέγγιση προβλέπει ισχυρές διασφαλίσεις για την προστασία των παρόχων από δυνητικές καταχρήσεις.

Οι διασφαλίσεις αυτές θα βασίζονται στην αρχή της χώρας κατοικίας ή των σταθερών δεσμών που έχουν οι Ευρωπαίοι καταναλωτές με ένα άλλο κράτος μέλος της ΕΕ (π.χ. συχνή και παρατεταμένη διαμονή στο κράτος μέλος του παρόχου της περιαγωγής). Σύμφωνα με το σχέδιο κανόνων που συζήτησε το Σώμα των Επιτρόπων, οι ταξιδιώτες με κινητή συσκευή, η οποία έχει κάρτα SIM του κράτους μέλους όπου κατοικούν ή με το οποίο δι-

ατηρούν σταθερούς δεσμούς, θα μπορούν να τη χρησιμοποιούν σε οποιαδήποτε άλλη χώρα της ΕΕ, με τις ίδιες χρεώσεις που ισχύουν στη χώρα τους.

Για παράδειγμα, «σταθερούς δεσμούς» με ένα άλλο κράτος μέλος έχουν οι εργαζόμενοι που ταξιδεύουν, οι απόδημοι που επισκέπτονται συχνά την πατρίδα τους ή οι φοιτητές του προγράμματος Erasmus. Οι Ευρωπαίοι θα πληρώνουν τις κλήσεις, την αποστολή μηνυμάτων ή τη σύνδεση με το διαδίκτυο από τις κινητές τους συσκευές με την εγχώρια τιμή και θα έχουν πλήρη πρόσβαση σε άλλα τμήματα της συνδρομής τους (π.χ. μηνιαία δέσμη δεδομένων).

Οι Επίτροποι θα εγκρίνουν την τελική πρόταση μέχρι τις 15 Δεκεμβρίου 2016, μετά από διαβούλευση με τον Φορέα Ευρωπαϊκών Ρυθμιστικών Αρχών για τις Ηλεκτρονικές Επικοινωνίες (BEREC), τα κράτη μέλη και όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη.

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3111\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3111_en.htm)

## ΙΧ. ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

### ► Η Επιτροπή δρομολογεί εργασίες για την κατάρτιση του πρώτου κοινού καταλόγου μη συνεργάσιμων περιοχών φορολογικής δικαιοδοσίας (15.09.2016)

*φοροαποφυγή – πίνακας αποτελεσμάτων – έλεγχος – μη συνεργάσιμες περιοχές φορολογικής δικαιοδοσίας*

Η νέα διαδικασία κατάρτισης καταλόγου της ΕΕ εντάσσεται στην εκστρατεία της ΕΕ για την πάταξη της φοροδιαφυγής και φοροαποφυγής και την προώθηση δικαιότερης φορολόγησης τόσο εντός της ΕΕ όσο και παγκοσμίως. Προτάθηκε από την Επιτροπή στην εξωτερική στρατηγική για την πραγματική φορολόγηση, τον Ιανουάριο του 2016, και εγκρίθηκε από τους υπουργούς οικονομικών της ΕΕ, τον Μάιο του ίδιου έτους. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει επίσης επανειλημμένα εκφράσει την υποστήριξή του για τη διαδικασία κατάρτισης καταλόγου της ΕΕ.

Η εξωτερική στρατηγική καθορίζει σαφή, δίκαιη και αντικειμενική διαδικασία κατάρτισης καταλόγου της ΕΕ σε τρία στάδια:

Α) Πίνακας αποτελεσμάτων: Η Επιτροπή καταρτίζει πίνακα αποτελεσμάτων, βάσει ουδέτερων δεικτών, για τον προσδιορισμό, αναφορικά με το φορολογικό σύστημα κάθε τρίτης χώρας, του επιπέδου κινδύνου διευκόλυνσης της φοροαποφυγής. Η Επιτροπή υποβάλλει τις διαπιστώσεις του πίνακα αποτελεσμάτων στους εμπειρογνώμονες των κρατών μελών, στο πλαίσιο της ομάδας Εργασίας για τον Κώδικα Δεοντολογίας στο Συμβούλιο.

Β) Έλεγχος: Με βάση τα αποτελέσματα του πίνακα, τα κράτη μέλη αποφασίζουν ποιες τρίτες χώρες θα πρέπει να ελεγχθούν επίσημα από την ΕΕ. Ο έλεγχος των προτύπων χρηστής φορολογικής διακυβέρνησης τρίτων χωρών θα διεξάγεται από την Επιτροπή και την Ομάδα

Εργασίας για τον Κώδικα Δεοντολογίας. Θα αρχίσει διάλογος με τις εν λόγω χώρες, ώστε να έχουν τη δυνατότητα να αντιδράσουν σε τυχόν ανησυχίες που εγείρονται ή να συζητήσουν μια στενότερη συνεργασία με την ΕΕ σε φορολογικά θέματα.

Γ) Κατάρτιση καταλόγου: Μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας ελέγχου, οι τρίτες χώρες που αρνήθηκαν να συνεργαστούν ή να ανταποκριθούν στις ανησυχίες της ΕΕ, όσον αφορά τη χρηστή φορολογική διακυβέρνηση, θα πρέπει να καταχωριστούν στον κατάλογο της ΕΕ.

Ο κοινός κατάλογος της ΕΕ θα αποτελεί την «έσχατη λύση». Θα αποτελέσει εργαλείο για την αντιμετώπιση τρίτων χωρών που αρνούνται να τηρήσουν τις αρχές της χρηστής φορολογικής διακυβέρνησης, όταν αποτύχουν όλες οι άλλες προσπάθειες έναρξης διαλόγου με τις εν λόγω χώρες.

Ως πρώτο στάδιο, ο πίνακας αποτελεσμάτων παρουσιάζει τεκμηριωμένα στοιχεία για κάθε χώρα σύμφωνα με τρεις ουδέτερους δείκτες: τους οικονομικούς δεσμούς με την ΕΕ, την οικονομική δραστηριότητα και τους δείκτες σταθερότητας. Στη συνέχεια, εξετάζονται πεδία σχετικά με τους ως άνω δείκτες, όπως η διαφάνεια ή η δυνητική χρήση προτιμησιακών φορολογικών καθεστώτων.

Η προκαταρκτική αξιολόγηση δεν αποτελεί απόφαση για τις τρίτες χώρες ούτε συνιστά προκαταρκτικό κατάλογο της ΕΕ. Ορισμένες χώρες μπορούν να κατέχουν υψηλή θέση στους πίνακες αποτελεσμάτων για πολλούς λόγους, ακόμη και χωρίς να συνιστούν, πράγματι, απειλή για τις φορολογικές βάσεις των κρατών μελών. Στόχος της διαδικασίας είναι η παροχή βοήθειας προς τα κράτη μέλη, κατά τη λήψη απόφασης για περαιτέρω έλεγχο της φορολογικής διακυβέρνησης κάποιου κράτους, που αποτελεί το επόμενο στάδιο της διαδικασίας κατάρτισης καταλόγου της ΕΕ. Η ΕΕ θα συνεργαστεί στενά με τον ΟΟΣΑ, κατά τη διαδικασία κατάρτισης του καταλόγου, και θα λάβει υπόψη την αξιολόγηση των προτύπων διαφάνειας των περιοχών δικαιοδοσίας του ΟΟΣΑ.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προωθεί τις εργασίες για την κατάρτιση του πρώτου κοινού καταλόγου της ΕΕ μη συνεργάσιμων περιοχών φορολογικής δικαιοδοσίας με την υποβολή προκαταρκτικής αξιολόγησης («πίνακα αποτελεσμάτων») όλων των τρίτων χωρών σύμφωνα με βασικούς δείκτες.

Εναπόκειται πλέον στα κράτη μέλη της ΕΕ να επιλέξουν ποιες χώρες θα πρέπει να ελεγχθούν διεξοδικότερα κατά τους προσεχείς μήνες, ώστε να εντοπιστούν με ακρίβεια οι χώρες που δεν τηρούν τους φορολογικούς κανόνες.

Στόχος είναι να δημοσιευθεί ο οριστικός κατάλογος των μη συνεργάσιμων περιοχών δικαιοδοσίας έως το τέλος του 2017. Τα κράτη μέλη έχουν ήδη εκφράσει την υποστήριξή τους στην εν λόγω προσέγγιση, την οποία στηρίζει επίσης σθεναρά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.



Στόχος του πίνακα αποτελεσμάτων της Επιτροπής είναι να βοηθήσει τα κράτη μέλη να καθορίσουν τις χώρες, με τις οποίες η ΕΕ θα πρέπει να αρχίσει διάλογο σχετικά με τα ζητήματα χρηστής φορολογικής διακυβέρνησης. Ο πίνακας αποτελεσμάτων έχει σχεδιαστεί ως κίνητρο έναρξης της διαδικασίας και ως συμβολή στην απόφαση των κρατών μελών σχετικά με τις ελεγκτέες χώρες.

Όλες οι τρίτες χώρες και οι περιοχές φορολογικής δικαιοδοσίας στον κόσμο εξετάστηκαν, προκειμένου να προσδιοριστεί ο κίνδυνος που αντιπροσωπεύουν για τη διευκόλυνση της φοροαποφυγής. Η εν λόγω προκαταρκτική αξιολόγηση βασίστηκε σε ένα ευρύ φάσμα ουδέτερων και αντικειμενικών δεικτών, συμπεριλαμβανομένων των οικονομικών δεδομένων, της οικονομικής δραστηριότητας, των θεσμικών και νομικών δομών και των βασικών προτύπων χρηστής φορολογικής διακυβέρνησης.

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2996\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2996_en.htm)

## Χ. ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

### ► Πλήρης έναρξη ισχύος της συμφωνίας σύνδεσης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Δημοκρατίας της Μολδαβίας (01.07.2016)

*Μολδαβία – συμφωνία σύνδεσης – εμπορική συμφωνία – ζώνη ελεύθερων συναλλαγών – πρόσβαση στην αγορά της ΕΕ*

Η Συμφωνία Σύνδεσης (ΣΣ) μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Δημοκρατίας της Μολδαβίας έχει τεθεί πλήρως σε ισχύ. Η Συμφωνία Σύνδεσης έχει ως στόχο να εμβαθύνει τις πολιτικές και οικονομικές σχέσεις μεταξύ της ΕΕ και της Δημοκρατίας της Μολδαβίας και να δημιουργήσει μια σφαιρική ζώνη ελευθέρων συναλλαγών (DCFTA). Η συμφωνία προσφέρει στη Μολδαβία ένα πλαίσιο για την ενίσχυση του εμπορίου και της οικονομικής ανάπτυξης, μέσω της βελτίωσης της πρόσβασης στην αγορά της ΕΕ για τα προϊόντα και τις υπηρεσίες της και μέσω της ολοκληρωμένης προσέγγισης των εμπορικών νόμων της Μολδαβίας σύμφωνα με τα ενωσιακά πρότυπα. Εάν η συμφωνία τύχει πλήρους εφαρμογής, θα διευκολύνει τη σταδιακή ένταξη της Μολδαβίας στην ενιαία αγορά της ΕΕ.

Στα πλαίσια της Συμφωνίας Σύνδεσης, η Μολδαβία έχει δεσμευτεί να εισάγει φιλόδοξες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις σε βασικούς τομείς, όπως η δημοκρατία, η χρηστή διακυβέρνηση, το κράτος δικαίου, τα ανθρώπινα δικαιώματα, η εξωτερική πολιτική και η πολιτική ασφάλεια, το εμπόριο και η οικονομική ανάπτυξη. Η αυξημένη συνεργασία στον τομέα της ενέργειας, των μεταφορών, της προστασίας του περιβάλλοντος, της βιομηχανικής συνεργασίας, της κοινωνικής ανάπτυξης και προστασίας, της ισότητας των ευκαιριών, της εκπαίδευσης προστασίας των καταναλωτών, καθώς και της νεολαίας και της πολιτιστικής συνεργασίας προβλέπεται επίσης.

Ήδη από την 1η Σεπτεμβρίου του 2014, έχουν εφαρμοσθεί προσωρινά σημαντικά τμήματα της συμφωνίας. Σε αυτήν την περίοδο, έχει σημειωθεί μια αύξηση των εξαγωγών της Μολδαβίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Όμως, η Συμφωνία Σύνδεσης μπορεί να παράσχει περισσότερα οφέλη για τη Μολδαβία, και κυρίως, για τους πολίτες της Μολδαβίας. Για να γίνουν τα οφέλη, όπως τόνισε η Ύπατη Εκπρόσωπος και ο Επίτροπος, πλήρως εμφανή, δεν είναι αρκετό απλά να υιοθετηθούν νόμοι, αλλά πρέπει αυτοί, επίσης, να εφαρμόζονται με συνέπεια. Πρέπει να γίνουν μεγαλύτερες προσπάθειες, προκειμένου να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά η διαφθορά και να βελτιωθεί η διακυβέρνηση. Μια περίληψη των βραχυπρόθεσμων και μεσοπρόθεσμων προτεραιοτήτων μεταρρυθμίσεων για την περίοδο 2017-2020 (μια ενημερωμένη έκδοση της λεγόμενης Ατζέντας Σύνδεσης 2014-2016) βρίσκεται στο στάδιο της προετοιμασίας.

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2368\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2368_en.htm)

### ► Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτείνει την υπογραφή και τη σύναψη της εμπορικής συμφωνίας ΕΕ-Καναδά (05.07.2016)

*Καναδάς – ελεύθερες συναλλαγές – παροχή υπηρεσιών – επαγγελματικά προσόντα – εξαγωγές – εισαγωγές – επενδύσεις – δημόσιες συμβάσεις – πρόσβαση στην αγορά – δασμοί*

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε επισήμως στο Συμβούλιο της ΕΕ την υπογραφή και τη σύναψη της συμφωνίας ελευθέρων συναλλαγών μεταξύ της ΕΕ και του Καναδά· η συμφωνία αυτή είναι γνωστή ως «Συνολική Οικονομική και Εμπορική Συμφωνία» ή «CETA». Σύμφωνα με την Επιτροπή, η συμφωνία αναμένεται ότι θα ωφελήσει τους πολίτες και τις επιχειρήσεις – μεγάλες και μικρές – σ' ολόκληρη την Ευρώπη από την πρώτη κιόλας ημέρα της εφαρμογής της. Η Επιτροπή αποφάσισε να προτείνει τη CETA ως «μικτή» συμφωνία, ώστε να καταστεί δυνατή η ταχεία υπογραφή και προσωρινή εφαρμογή της και να μπορέσουν να αξιοποιηθούν τα αναμενόμενα οφέλη χωρίς περιττή καθυστέρηση. Αυτή η εξέλιξη δεν θίγει τη νομική άποψη που έχει διατυπώσει η Επιτροπή αναφορικά με την υπόθεση που εκκρεμεί ενώπιον του ΔΕΕ και αφορά την εμπορική συμφωνία μεταξύ της ΕΕ και της Σιγκαπούρης. Με την ενέργεια αυτή, η Επιτροπή συμβάλλει στην υπογραφή της συμφωνίας κατά την επόμενη σύνοδο κορυφής ΕΕ-Καναδά, η οποία θα πραγματοποιηθεί τον Οκτώβριο.

Η Επιτροπή, αφού λάβει το πράσινο φως από το Συμβούλιο και την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, θα μπορέσει να εφαρμόσει προσωρινά τη συμφωνία. Έπειτα από απόφαση του Συμβουλίου, θα είναι δυνατή η προσωρινή εφαρμογή της CETA. Η πλήρης θέση της σε ισχύ θα εξαρτηθεί από την τελική της σύναψη, μέσω απόφασης του Συμβουλίου με την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινο-

βουλίου, και από τις εθνικές διαδικασίες κύρωσης σε όλα τα κράτη μέλη.

Από την πρώτη κιόλας ημέρα, η CETA θα καταργήσει σχεδόν όλους τους δασμούς, κάτι που, σύμφωνα με την Ειτροπή, θα βοηθήσει τις επιχειρήσεις της ΕΕ να εξοικονομήσουν εκατοντάδες εκατομμύρια ευρώ ετησίως σε πληρωμές δασμών, με αποτέλεσμα να επωφεληθούν και οι ευρωπαίοι καταναλωτές άμεσα, αφού θα μειωθούν οι τιμές και θα διευρυνθούν οι επιλογές των προϊόντων που εισάγονται από τον Καναδά. Η CETA θα τυνώσει το εμπόριο στον τομέα των υπηρεσιών, θα δημιουργήσει νέες δυνατότητες πρόσβασης στην αγορά και θα βελτιώσει την πρόσβαση που ήδη έχουν οι ευρωπαίοι πάροχοι υπηρεσιών σε τομείς όπου οι ευρωπαϊκές εταιρείες είναι πρωτοπόροι παγκοσμίως, όπως οι θαλάσσιες υπηρεσίες, οι τηλεπικοινωνίες, η μηχανοτεχνία, οι περιβαλλοντικές υπηρεσίες και η λογιστική. Θα διευκολύνει τους παρόχους υπηρεσιών στα ταξίδια που κάνουν μεταξύ ΕΕ και Καναδά για να επικοινωνήσουν με τους πελάτες τους. Θα διευκολύνει επίσης την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων όσον αφορά τα νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα (όπως τους αρχιτέκτονες, τους λογιστές και τους μηχανικούς), δημιουργώντας νέες ευκαιρίες για τους επαγγελματίες των συγκεκριμένων τομέων. Τέλος, η CETA θα δίνει το δικαίωμα στις επιχειρήσεις της ΕΕ να υποβάλουν προσφορές για καναδικές δημόσιες συμβάσεις σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης – ομοσπονδιακό, επαρχιακό και τοπικό – σε τομείς όπως τα συστήματα ΤΠ, το οδικό δίκτυο και οι σιδηροδρομικές μεταφορές. Η CETA, πέραν της μείωσης των τελωνειακών δασμών, θα συμβάλει στη μείωση του κόστους για τις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις, ιδίως τις μικρότερες. Αυτό θα επιτευχθεί χάρη στη λεγόμενη «αμοιβαία αναγνώριση των πιστοποιητικών αξιολόγησης της συμμόρφωσης» για ένα ευρύ φάσμα προϊόντων – από τις ηλεκτρικές συσκευές μέχρι τα παιχνίδια. Για παράδειγμα, εάν μια ευρωπαϊκή επιχείρηση επιθυμεί να εξαγάγει παιχνίδια, θα χρειάζεται απλώς να υποβάλει το προϊόν της σε δοκιμή μόνο μία φορά, στην Ευρώπη, για να αποκτήσει πιστοποιητικό που να ισχύει στον Καναδά, εξοικονομώντας έτσι χρόνο και χρήμα. Ο Καναδάς έχει επίσης αναλάβει δεσμεύσεις να ακολουθήσει την προσέγγιση της ΕΕ και να δημοσιεύει όλες τις προκηρύξεις δημόσιων συμβάσεων σε έναν ενιαίο δικτυακό τόπο. Κατά συνέπεια, θα είναι πολύ ευκολότερο για τις ενδιαφερόμενες ευρωπαϊκές επιχειρήσεις να έχουν πρόσβαση στις πληροφορίες που χρειάζονται για τις προκηρύξεις αυτές. Χάρη στη CETA, οι καναδικές και οι ευρωπαϊκές επιχειρήσεις θα συναγωνίζονται πλέον με πράγματι ισότιμους όρους ανταγωνισμού. Η CETA περιλαμβάνει, επίσης, αυστηρούς κανόνες για την προστασία των εργασιακών δικαιωμάτων και του περιβάλλοντος. Και οι δύο πλευρές έχουν δεσμευθεί ότι δεν θα υπονομεύσουν ποτέ τα υψηλά πρότυπα της ΕΕ για λόγους εμπορικών συμφερόντων, αλλά, αντ' αυτού, θα συνεργ-

αστούν για να παροτρύνουν και άλλες χώρες – κυρίως αναπτυσσόμενες χώρες – να αυξήσουν τα δικά τους πρότυπα. Περισσότερες από 140 ευρωπαϊκές γεωγραφικές ενδείξεις τροφίμων και ποτών (από το αυστριακό Tiroler Speck μέχρι τα τυριά Gouda και Roquefort από τις Κάτω Χώρες και τη Γαλλία αντίστοιχα) θα απολαμβάνουν υψηλό επίπεδο προστασίας στην καναδική αγορά, προστασία η οποία δεν θα ήταν εφικτή χωρίς τη συμφωνία. Η CETA θα εξασφαλίζει ότι μόνο γνήσια προϊόντα θα μπορούν να πωλούνται στον Καναδά υπό τις ονομασίες αυτές. Επιπλέον, η CETA εισάγει ένα νέο Σύστημα Επενδυτικών Δικαστηρίων και ενισχυμένους κανόνες σχετικά με την προστασία των επενδύσεων. Αυτό διασφαλίζει το δικαίωμα των κυβερνήσεων των κρατών μελών της ΕΕ να νομοθετούν προς το συμφέρον των πολιτών τους, ενθαρρύνοντας τους ξένους επενδυτές μέσω της προστασίας των επενδύσεών τους. Επιπλέον, το νέο σύστημα καθιστά την επίλυση των επενδυτικών διαφορών δικαιότερη και πιο διαφανή. Ως εκ τούτου, χρησιμεύει ως σημαντικό βήμα προόδου στην επίτευξη του απώτερου στόχου της ΕΕ για τη σύσταση ενός συνολικού επενδυτικού δικαστηρίου.

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2371\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2371_en.htm)

#### ► Η ΕΕ κινεί νομική διαδικασία κατά των περιορισμών στις εξαγωγές κινεζικών πρώτων υλών (19.07.2016)

*Κίνα – εξαγωγές πρώτων υλών – ευρωπαϊκές βιομηχανίες – γραφίτης, κοβάλτιο, χαλκός, μόλυβδος, χρώμιο, μαγνησία, τάλκης, ταντάλιο, κασσίτερος, αντιμόνιο, ίνδιο – εξαγωγικοί δασμοί – ποσοτώσεις εξαγωγής – κανόνες ΠΟΕ*

Η Ευρωπαϊκή Ένωση ξεκίνησε για τρίτη φορά διαδικασίες κατά των περιορισμών της Κίνας στις εξαγωγές πρώτων υλών που είναι αναγκαίες για τις ευρωπαϊκές βιομηχανίες. Μετά τις επιτυχημένες νομικές ενέργειες το 2012 και το 2014 έναντι παρόμοιων μέτρων, αυτή τη φορά η ΕΕ επικεντρώνεται σε περιορισμούς όσον αφορά τον γραφίτη, το κοβάλτιο, τον χαλκό, τον μόλυβδο, το χρώμιο, τη μαγνησία, τον τάλκη, το ταντάλιο, τον κασσίτερο, το αντιμόνιο και το ίνδιο. Η Κίνα έχει θέσει μια σειρά από εξαγωγικούς περιορισμούς, μεταξύ άλλων εξαγωγικούς δασμούς και ποσοτώσεις εξαγωγής, που περιορίζουν την πρόσβαση σε αυτά τα προϊόντα σε εταιρείες εκτός Κίνας. Τα μέτρα αυτά έχουν στρεβλώσει την αγορά και έχουν ευνοήσει τον κινεζικό κλάδο παραγωγής εις βάρος των επιχειρήσεων και των καταναλωτών της ΕΕ, κατά παράβαση των γενικών κανόνων του ΠΟΕ και των ειδικών δεσμεύσεων της Κίνας από τη στιγμή που προσχώρησε στον ΠΟΕ. Ορισμένες από αυτές τις πρώτες ύλες συγκαταλέγονται μεταξύ των είκοσι πρώτων υλών που αναγνωρίστηκαν το 2013 ως κρίσιμα σημασίας για την οικονομία της Ευρώπης και είναι σημαντικές για τη διατήρηση και τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των Ευρωπαίων πολιτών. Επίσης, η προβαλλόμενη

επιδιώξή τους να στηρίξουν μια φιλική προς το περιβάλλον και βιώσιμη παραγωγή πρώτων υλών θα μπορούσε να επιτευχθεί αποτελεσματικότερα με άλλα μέτρα, χωρίς αρνητικές συνέπειες για το εμπόριο. Οι επίσημες διαβουλεύσεις μεταξύ της ΕΕ και της Κίνας θα διεξαχθούν παράλληλα με παρόμοια διαδικασία που ξεκίνησε από τις ΗΠΑ. Εάν δεν υπάρξει ικανοποιητική λύση εντός 60 ημερών, η ΕΕ μπορεί να ζητήσει από τον ΠΟΕ να συγκροτήσει ειδική ομάδα επιφορτισμένη να αποφαίνεται επί της συμβατότητας των μέτρων της Κίνας με τους κανόνες του ΠΟΕ.

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2581\\_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2581_el.htm)

### ► Η Επιτροπή στοχεύει στην ενίσχυση των εξωτερικών συνόρων (14.09.2016)

Κώδικας Σένγκεν – ενίσχυση συνεργασίας εθνικών αρχών – Eurorol – κυβερνοχώρος – σημεία διέλευσης

Το ενωσιακό σύστημα εισόδου – εξόδου, που προτάθηκε από την Επιτροπή, στις 6 Απριλίου 2016, από κοινού με τη συνοδευτική τροποποίηση του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, θα βελτιώσει τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων και θα μειώσει την παράνομη μετανάστευση προς την ΕΕ (με την αντιμετώπιση της υπέρβασης της επιτρεπόμενης διάρκειας διαμονής), ενώ θα συμβάλλει ταυτόχρονα στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας και του σοβαρού εγκλήματος και θα διασφαλίσει ένα υψηλό επίπεδο εσωτερικής ασφάλειας. Το σύστημα θα συλλέγει στοιχεία, όπως είναι τα στοιχεία ταυτότητας και τα ταξιδιωτικά έγγραφα, καθώς και βιομετρικά στοιχεία, και θα τηρεί αρχεία εισόδων και εξόδων στο σημείο διέλευσης. Το σύστημα θα εφαρμόζεται για όλους τους υπηκόους τρίτων χωρών που γίνονται δεκτοί για σύντομη παραμονή εντός του χώρου Σένγκεν (έως και 90 ημέρες εντός οιασδήποτε περιόδου 180 ημερών). Οι διαπραγματεύσεις με τους συννομοθέτες σχετικά με τις δύο προτάσεις βρίσκονται, επί του παρόντος, σε εξέλιξη και η Επιτροπή ζητεί την οριστική έγκριση των προτάσεων έως το τέλος του 2016, ώστε να μπορέσει να αρχίσει η λειτουργία του συστήματος στις αρχές του 2020, ύστερα από τρία χρόνια ανάπτυξης.

Ως το βασικό εργαλείο της ΕΕ για την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των εθνικών αρχών ασφαλείας, η Ευρωπαϊκή έχει κάνει ορισμένα σημαντικά βήματα προόδου, με την πρόσφατη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Αντιτρομοκρατικού Κέντρου (ECTC), του Ευρωπαϊκού Κέντρου κατά της Παράνομης Διακίνησης Μεταναστών και του Ευρωπαϊκού Κέντρου για τα εγκλήματα στον κυβερνοχώρο. Η Επιτροπή θα συνεργαστεί με την Ευρωπαϊκή για την περαιτέρω ενίσχυση του Οργανισμού στον τομέα της καταπολέμησης της τρομοκρατίας, αλλά και των προσπαθειών του για την καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης μεταναστών και της εγκληματικότητας στον κυβερνοχώρο, για παράδειγμα μέσω της παροχής πρόσθετων πόρων που απαιτούνται για να ανταποκριθεί στις ανάγκες και τις προσδο-

κίες που συνδέονται με αυτόν. Η βελτίωση της πρόσβασης της Ευρωπαϊκής σε κύριες βάσεις δεδομένων είναι επίσης σημαντική. Στο ίδιο πνεύμα, η Επιτροπή ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να διευκολύνουν κάποια μορφή κόμβου ανταλλαγής πληροφοριών για τη δημιουργία μιας πλατφόρμας, όπου οι αρχές, οι οποίες λαμβάνουν πληροφορίες για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας ή άλλων σοβαρών διασυνοριακών απειλών για την ασφάλεια, θα τις μοιράζονται με τις αρχές επιβολής του νόμου.

Η ασφάλεια των ταξιδιωτικών εγγράφων είναι καθοριστική για τη διαπίστωση της ταυτότητας ενός προσώπου. Η καλύτερη διαχείριση της ελεύθερης κυκλοφορίας, η μετανάστευση και η κινητικότητα απαιτούν ισχυρά συστήματα για την αποφυγή καταχρήσεων και απειλών για την εσωτερική ασφάλεια που προκαλούνται από την ευκολία με την οποία μπορούν να πλαστογραφηθούν ορισμένα έγγραφα. Η Επιτροπή αναζητεί νέους τρόπους για την ενίσχυση της ασφάλειας των ηλεκτρονικών εγγράφων και της διαχείρισης των εγγράφων ταυτότητας. Έως τα τέλη Δεκεμβρίου του 2016, η Επιτροπή θα εγκρίνει σχέδιο δράσης για την ασφάλεια των εγγράφων, με σκοπό να καταστούν τα δελτία διαμονής, τα έγγραφα ταυτότητας και τα προσωρινά ταξιδιωτικά έγγραφα πιο ασφαλή.

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3003\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3003_en.htm)

## XI. ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

### ► Η ΕΕ πιέζει για αυστηρότερους κανόνες εμπορίας ειδών άγριας πανίδας και χλωρίδας σε παγκόσμια διάσκεψη κορυφής για τη διατήρηση της άγριας χλωρίδας και πανίδας (23.09.2016)

προστασία χλωρίδας και πανίδας – παράνομη εμπορία και διακίνηση – επιβίωση ειδών – σύμβαση CITES

Η παράνομη εμπορία των ειδών άγριας πανίδας και χλωρίδας αποτελεί το 4ο μεγαλύτερο διεθνές εγκληματικό δίκτυο. Τα τελευταία έτη, σημειώθηκε δραματική αύξηση του παράνομου εμπορίου ειδών άγριας πανίδας και χλωρίδας. Εκτιμάται ότι περίπου 8 έως 20 δις ευρώ ετησίως περνούν από τα χέρια ομάδων του οργανωμένου εγκλήματος και το παράνομο εμπόριο κατέχει την ίδια θέση στην κατάταξη με την παράνομη διακίνηση ναρκωτικών, ανθρώπων και όπλων. Αυτό όχι μόνον απειλεί την επιβίωση ορισμένων εμβληματικών ειδών, αλλά καλλιεργεί τη διαφθορά, χρηματοδοτεί πολιτοφυλακές, προκαλεί ανθρώπινες απώλειες και στερεί τις φτωχότερες κοινότητες από ζωτικής αξίας εισόδημα.

Η Σύμβαση CITES αποτελεί σημαντικό μέσο για να εξαλειφεί το παράνομο εμπόριο, δεδομένου ότι μπορεί να λάβει νομικούς δεσμευτικά μέτρα και να συμφωνήσει την επιβολή κυρώσεων κατά των κρατών που δεν τηρούν τις δεσμεύσεις τους. Η ΕΕ κατέστη πλήρες μέρος της σύμβασης

CITES το 2015. Συμμετέχει για πρώτη φορά με την ιδιότητα αυτή στο πλαίσιο της διάσκεψης των μερών.

Η ΕΕ αποτέλεσε σημαντικό υποστηρικτή της σύμβασης CITES και προτίθεται να συνεχίσει να παρέχει ουσιαστική οικονομική στήριξη τόσο στις δραστηριότητες της Σύμβασης όσο και στην προστασία της άγριας χλωρίδας και πανίδας, ιδίως στην Αφρική.

Στις 24 Σεπτεμβρίου, εκπρόσωποι 182 χωρών και της ΕΕ συναντήθηκαν στη 17η διάσκεψη των συμβαλλομένων μερών της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών, σχετικά με το εμπόριο ειδών που απειλούνται με εξαφάνιση (CITES COP 17) που διεξήχθη στο Γιοχάνεσμπουργκ, στη Νότια Αφρική, προκειμένου να συμφωνήσουν για ορισμένα απτά μέτρα για την καλύτερη προστασία των πλέον ευάλωτων ειδών του πλανήτη.

Ειδικότερα, η ΕΕ υποστήριξε τη διατήρηση της απαγόρευσης του διεθνούς εμπορίου ελεφαντοστού και άσκησε πίεση για τη θέσπιση αυστηρών μέτρων κατά αυτού, καθώς και κατά του εμπορίου ρινόκερων, τίγρεων, ανθρωποειδών πιθήκων, πανγκολίνων ή ροδόξυλου.

Οι προσπάθειες της ΕΕ εντάσσονται σε μια ευρύτερη προσπάθεια για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου ειδών της άγριας πανίδας και χλωρίδας. Η ΕΕ συμφώνησε, το 2016, ένα ολοκληρωμένο σχέδιο δράσης για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου ειδών άγριας χλωρίδας και πανίδας, το οποίο θα υλοποιηθεί από κοινού από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ και τα κράτη μέλη έως το 2020.

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3144\\_en.html](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3144_en.html)

## XII. ΑΓΡΟΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ - ΓΕΩΡΓΙΑ

► **Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσιάζει νέα δέσμη μέτρων στήριξης, ύψους 500 εκατ. ευρώ, για τους ευρωπαίους γεωργούς (18.07.2016)**

Γεωργία – οικονομική στήριξη – γαλακτοκομικά προϊόντα – μείωση παραγωγής – τομείς ζωικού κεφαλαίου – αγροτική πολιτική

Η ολοκληρωμένη αυτή δέσμη μέτρων στήριξης αποτελεί μια επιπλέον απόδειξη για την αδιάλειπτη δέσμευση της Επιτροπής στην υποστήριξη του γεωργικού τομέα σε όλη την ΕΕ. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε νέα δέσμη μέτρων, ύψους 500 εκατ. ευρώ, από τα κονδύλια της ΕΕ για τη στήριξη των γεωργών, στο πλαίσιο συνεχιζόμενων δυσχερειών που αντιμετωπίζει η αγορά, ιδίως των γαλακτοκομικών προϊόντων.

Η συγκεκριμένη δέσμη μέτρων περιλαμβάνει τρία κύρια στοιχεία:

- Ένα πανευρωπαϊκό σχέδιο παροχής κινήτρων για τη μείωση της παραγωγής γάλακτος (150 εκατ. ευρώ).

- Ενίσχυση προσαρμογής υπό όρους που πρέπει να καθοριστούν και να εφαρμοστούν σε επίπεδο κράτους μέλους με βάση κατάλογο που προτείνεται από την Επιτροπή (350 εκατ. ευρώ, τα κράτη μέλη θα έχουν τη δυνατότητα να συμπληρώσουν με εθνικούς πόρους, με αποτέλεσμα να διπλασιαστεί το επίπεδο της στήριξης που παρέχεται στους γεωργούς).

- Σειρά τεχνικών μέτρων για να εξασφαλιστεί ευελιξία (π.χ. σχετικά με την προαιρετική συνδεδεμένη στήριξη), ελάφρυνση των ταμειακών ροών (π.χ. με την αύξηση του ποσού των προκαταβολών για τις άμεσες και τις στρεμματικές ενισχύσεις αγροτικής ανάπτυξης) και ενίσχυση των μέσων που αφορούν το δίκτυ ασφαλείας (μέσω της παράτασης της παρέμβασης και της ενίσχυσης της ιδιωτικής αποθεματοποίησης για το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη).

Σε πολλά κράτη μέλη που παρέχουν προαιρετική συνδεδεμένη στήριξη στον γαλακτοκομικό τομέα (συχνά ανά αγελάδα), θα χορηγηθεί η δυνατότητα παρέκκλισης από την υποχρέωση διατήρησης του μεγέθους του κοπαδιού το 2017. Επιπλέον, στο πλαίσιο της επανάληψης της περυσινής κίνησης, τα κράτη μέλη θα εξακολουθήσουν να έχουν τη δυνατότητα να προκαταβάλλουν έως το 70% των άμεσων ενισχύσεων από τις 16 Οκτωβρίου και το 85% των στρεμματικών ενισχύσεων αγροτικής ανάπτυξης, χωρίς την ανάγκη ολοκλήρωσης των επιτόπιων ελέγχων. Παράλληλα, η Επιτροπή σκοπεύει να παρατείνει την περίοδο της δημόσιας παρέμβασης για την ιδιωτική αποθεματοποίηση αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη και μετά το τέλος Σεπτεμβρίου. Η Επιτροπή θα επικαιροποιήσει επίσης τη στήριξη για αποσύρσεις στον τομέα των οπωροκηπευτικών που πραγματοποιούνται από οργανώσεις παραγωγών.

Η συγκεκριμένη ανακοίνωση συμπληρώνει ξεχωριστή δέσμη μέτρων, ύψους 500 εκατ., που παρουσίασε η Επιτροπή τον περασμένο Σεπτέμβριο και σειρά άλλων μέτρων, όπως η ενεργοποίηση της ρήτρας (άρθρο 222) που επιτρέπει προαιρετικές συμφωνίες μεταξύ των παραγωγών γάλακτος σχετικά με τον προγραμματισμό της παραγωγής γάλακτος, που ανακοινώθηκε τον Μάρτιο. Οι ακριβείς λεπτομέρειες σχετικά με το σύνολο των διάφορων μέτρων θα οριστικοποιηθούν εντός των προσεχών εβδομάδων, σε διαβούλευση με εμπειρογνώμονες των κρατών μελών. Οι δημοσιονομικές επιπτώσεις των προτεινόμενων μέτρων θα περιληφθούν σε διορθωτική επιστολή του σχεδίου προϋπολογισμού του 2017. Όσον αφορά τους πρόσθετους χρηματοδοτικούς πόρους, η Επιτροπή, σε λιγότερο από ένα έτος, έχει κινητοποιήσει πάνω από 1 δις ευρώ σε νέα κονδύλια για τη στήριξη των γεωργών που αντιμετωπίζουν δυσκολίες.

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2563\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2563_en.htm)



## ΟΙ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΕ

### II. e-πίκαιρα νομικής πληροφορικής

Επιμ.: Κωνσταντίνος Π. Θεοδωρίδης

#### ► Νέα Οδηγία της ΕΕ για την ενίσχυση της διαδικτυακής ασφάλειας

Η κοινωνία μας στηρίζεται όλο και περισσότερο στα ηλεκτρονικά δίκτυα και τα πληροφοριακά συστήματα. Ταυτόχρονα, έχουν αυξηθεί τα κρούσματα ηλεκτρονικής απάτης και πλαστογραφίας. Η κλοπή ταυτότητας, οι πλαστές τραπεζικές ιστοσελίδες και η βιομηχανική κατασκοπεία αποτελούν μόνο μερικά από τα εγκλήματα που διαπράττονται στο διαδίκτυο και έχουν στόχο προσωπικούς λογαριασμούς, επιχειρήσεις και δημόσιες αρχές. Οι επιθέσεις στο διαδίκτυο μπορούν να προκαλέσουν σημαντικές ζημιές σε κρίσιμες υπηρεσίες, όπως είναι η παροχή ηλεκτρικού ρεύματος ή ο έλεγχος της εναέριας κυκλοφορίας. Υπό αυτές τις συνθήκες, λοιπόν, η ΕΕ συμφώνησε στη δημιουργία κανόνων ασφαλείας στον κυβερνοχώρο.

Στις 6 Ιουλίου 2016, η ολομέλεια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ενέκρινε την Οδηγία 2016/1148/ΕΕ για την Ασφάλεια Δικτύων και Πληροφοριών (NIS). Η Οδηγία αποσκοπεί στην εναρμόνιση της νομοθεσίας σχετικά με την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο σε όλη την ΕΕ και τη βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών, όταν υπάρχουν επιθέσεις. Σύμφωνα με τους νέους κανόνες, εταιρίες που παρέχουν σημαντικές υπηρεσίες, όπως ενέργεια, μεταφορές, τραπεζικές υπηρεσίες και υπηρεσίες υγείας, καθώς και ψηφιακές υπηρεσίες όπως μηχανές αναζήτησης και υπηρεσίες cloud computing, πρέπει να μπορούν να αντιμετωπίζουν ενδεχόμενες επιθέσεις στον κυβερνοχώρο και να αναφέρουν σοβαρά περιστατικά παραβίασης των συστημάτων ασφαλείας τους στις αρχές. Επίσης, προβλέπεται ενδυνάμωση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα της ασφάλειας στο διαδίκτυο. Οι ρυθμίσεις για τα κοινά πρότυπα ασφαλείας στον κυβερνοχώρο και η ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών θα ενισχύσουν την προστασία των επιχειρήσεων και θα βοηθήσουν στην πρόληψη επιθέσεων σε διασυνδεδεμένες υποδομές των χωρών της ΕΕ.

Ειδικότερα, η νέα ευρωπαϊκή Οδηγία ορίζει τις υποχρεώσεις για την τήρηση συγκεκριμένων επιπέδων ασφαλείας και την υποβολή εκθέσεων για «φορείς εκμετάλλευσης βασικών υπηρεσιών» σε τομείς, όπως η ενέργεια, οι μεταφορές, η υγεία, οι τραπεζικές υπηρεσίες και η παροχή νερού. Τα κράτη μέλη της ΕΕ θα είναι εκείνα που θα ορίσουν ποιοι φορείς ανήκουν σε αυτούς τους τομείς, χρησιμοποιώντας συγκεκριμένα κριτήρια, όπως π.χ. εάν η παρεχόμενη υπηρεσία είναι ζωτικής σημασίας για την κοινωνία και την οικονομία και το κατά πόσον ένα περιστατικό παραβίασης ασφαλείας θα έχει σημαντικές

επιπτώσεις στην παροχή της συγκεκριμένης υπηρεσίας. Ορισμένοι πάροχοι ψηφιακών υπηρεσιών, όπως οι διαδικτυακές αγορές, οι μηχανές αναζήτησης και οι υπηρεσίες cloud computing, θα υποχρεωθούν επίσης να λάβουν επιπρόσθετα μέτρα, προκειμένου να εξασφαλίσουν ένα επιθυμητό επίπεδο ασφαλείας για τις υποδομές τους, ενώ θα υποχρεούνται να αναφέρουν στις εθνικές αρχές τα όποια συμβάντα παραβιάσεων των συστημάτων ασφαλείας τους. Οι απαιτήσεις, ωστόσο, για τους παρόχους ψηφιακών υπηρεσιών θα είναι μικρότερες, ενώ θα εξαιρεθούν οι πολύ μικρές επιχειρήσεις.

Επιπλέον, θα συγκροτηθεί ομάδα συνεργασίας με σκοπό την υποστήριξη και τη διευκόλυνση της στρατηγικής συνεργασίας και της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών. Όλες οι χώρες της ΕΕ θα εφαρμόσουν μια εθνική στρατηγική για την αντιμετώπιση των απειλών στον κυβερνοχώρο. Τα κράτη μέλη θα δημιουργήσουν επίσης ένα δίκτυο «ομάδων απόκρισης για συμβάντα που αφορούν την ασφάλεια υπολογιστών (CSIRT)», οι οποίες θα χειρίζονται περιστατικά και απειλές, θα συζητούν διασυνοριακά ζητήματα ασφαλείας και θα προωθούν την ταχεία και αποτελεσματική επιχειρησιακή συνεργασία. Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Ασφάλεια Δικτύων και Πληροφοριών (ENISA) θα διαδραματίσει κεντρικό ρόλο στην εφαρμογή της Οδηγίας, ιδίως σε ό,τι αφορά τη συνεργασία μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών. Το ζήτημα της προστασίας των προσωπικών δεδομένων περιλαμβάνεται επίσης σε πολλές διατάξεις της Οδηγίας.

Η νέα Οδηγία σχετικά με τα μέτρα για υψηλό κοινό επίπεδο ασφαλείας συστημάτων δικτύου και πληροφοριών σε ολόκληρη την Ένωση πρέπει να μεταφερθεί στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών έως τον Μάιο του 2018, ενώ προβλέπεται διάστημα έξι επιπλέον μηνών, προκειμένου τα κράτη μέλη να καθορίσουν τους εθνικούς «φορείς εκμετάλλευσης βασικών υπηρεσιών».

Παράλληλα, εντός του Ιουλίου του 2016, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προχώρησε στην υπογραφή συμφωνίας με τον κλάδο της κυβερνοασφάλειας, με σκοπό την ένταση της προσπάθειας αντιμετώπισης των κυβερνοαπειλών. Πρόκειται για μια νέα σύμπραξη δημόσιου-ιδιωτικού τομέα για την κυβερνοασφάλεια, η οποία αναμένεται να προσελκύσει επενδύσεις ύψους 1,8 δις ευρώ έως το 2020. Η σύμπραξη αυτή εντάσσεται στο πλαίσιο των νέων πρωτοβουλιών για καλύτερη θωράκιση της Ευρώπης έναντι των κυβερνοεπιθέσεων και ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας του κλάδου της κυβερνοασφάλειας. Η ΕΕ θα επενδύσει 450 εκατ. ευρώ στη σύμπραξη αυτή, στο πλαίσιο του προγράμματος έρευνας και καινοτομίας «Ορίζοντας 2020». Στόχος είναι η ανάπτυξη στενότερης συνεργασίας

στα αρχικά στάδια της διαδικασίας έρευνας και καινοτομίας και η εξεύρεση λύσεων για θέματα κυβερνοασφάλειας σε διάφορους τομείς, όπως η ενέργεια, η υγεία, οι μεταφορές και ο χρηματοπιστωτικός κλάδος.

Τέλος, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε διάφορα μέτρα, για να αντιμετωπιστεί ο κατακερματισμός της ευρωπαϊκής αγοράς κυβερνοασφάλειας. Επί του παρόντος, μια εταιρεία πληροφορικής πρέπει να ακολουθεί διαφορετικές διαδικασίες πιστοποίησης, για να μπορεί να πωλεί τα προϊόντα και τις υπηρεσίες της σε περισσότερες από μία χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Γι' αυτό, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα εξετάσει την πιθανότητα δημιουργίας ενός ευρωπαϊκού πλαισίου πιστοποίησης των προϊόντων ασφάλειας στον τομέα της πληροφορικής. Πολυάριθμες καινοτόμες, μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις στην Ευρώπη διακρίνονται στις εξειδικευμένες αγορές (π.χ. κρυπτογράφηση), καθώς και σε πατροπαράδοτες αγορές με νέα επιχειρηματικά μοντέλα (π.χ. αντιϊκό λογισμικό), αλλά συχνά δεν μπορούν να επεκτείνουν τις δραστηριότητές τους. Σκοπός της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι να διευκολύνει την πρόσβαση στη χρηματοδότηση για τις μικρές επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στον τομέα της κυβερνοασφάλειας και να εξετάσει διάφορες εναλλακτικές λύσεις στο πλαίσιο του επενδυτικού σχεδίου της ΕΕ.

Σχετικά links:

Το πλήρες κείμενο του σχετικού δελτίου τύπου της Επιτροπής  
[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2321\\_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2321_el.htm)

Το κείμενο της Οδηγίας:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L1148>

Περισσότερες πληροφορίες σχετικά με την Οδηγία:

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-2422\\_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2422_el.htm)

Βλ. επίσης:

<https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/>

[http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan\\_en](http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan_en)

### ► Το ΔΕΕ έκρινε σχετικά με την πώληση Η/Υ με προεγκατεστημένο λογισμικό

Στην απόφαση της 7ης Σεπτεμβρίου 2016, στην υπόθεση C-310/15, το ΔΕΕ απάντησε σε προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το γαλλικό Ακυρωτικό Δικαστήριο σε σχέση με το αν η πώληση ηλεκτρονικού υπολογιστή με προεγκατεστημένο λογισμικό συνιστά αθέμιτη εμπορική πρακτική.

Ειδικότερα, η υπόθεση αφορούσε την περίπτωση ενός Γάλλου πολίτη, ο οποίος το 2008 αγόρασε στη Γαλλία έναν φορητό υπολογιστή γνωστής εταιρίας εξοπλισμένο με προεγκατεστημένα λογισμικά, ιδίως με συγκεκριμένο λειτουργικό σύστημα. Κατά την πρώτη χρήση του εν λόγω υπολογιστή, ο αγοραστής δεν αποδέχθηκε τη «Σύμβαση Άδειας Χρήσης Τελικού Χρήστη» του λειτουργ-

γικού συστήματος και ζήτησε από την εταιρία να του επιστρέψει τμήμα της τιμής αγοράς ανάλογο της αξίας του προεγκατεστημένου λογισμικού. Η εταιρία δεν συμφώνησε και πρότεινε αντιστροφή της πώλησης. Ο αγοραστής δεν δέχθηκε την αντιστροφή της πώλησης και ενήγαγε την εταιρία, ζητώντας κατ' αποκοπήν αποζημίωση 450 ευρώ για τα προεγκατεστημένα λογισμικά και 2.500 ευρώ προς αποκατάσταση της ζημίας που υπέστη λόγω αθέμιτων εμπορικών πρακτικών. Σημειωτέον ότι η Οδηγία 2005/29/EK της Ένωσης απαγορεύει τις αθέμιτες εμπορικές πρακτικές, οι οποίες στρεβλώνουν την οικονομική συμπεριφορά των καταναλωτών και είναι αντίθετες προς τις απαιτήσεις της επαγγελματικής ευσυνειδησίας, όπως, μεταξύ άλλων, τις παραπλανητικές εμπορικές πρακτικές και τις επιθετικές εμπορικές πρακτικές.

Το γαλλικό ακυρωτικό δικαστήριο, ενώπιον του οποίου εκκρεμεί η υπόθεση, ζήτησε από το ΔΕΕ να διευκρινίσει αν τέτοια εμπορική πρακτική (πώληση συγκεκριμένου μοντέλου υπολογιστή μόνο με προεγκατεστημένα λογισμικά χωρίς δυνατότητα άλλης επιλογής) συνιστά αθέμιτη εμπορική πρακτική και αν, στο πλαίσιο αυτό, η μη αναγραφή της τιμής κάθε προεγκατεστημένου λογισμικού συνιστά παραπλανητική εμπορική πρακτική.

Το ΔΕΕ αποφάνθηκε ότι η πώληση υπολογιστή με προεγκατεστημένα λογισμικά δεν συνιστά από μόνη της αθέμιτη εμπορική πρακτική, εφόσον η προσφορά αυτή δεν είναι αντίθετη προς τις απαιτήσεις της επαγγελματικής ευσυνειδησίας και δεν στρεβλώνει την οικονομική συμπεριφορά των καταναλωτών. Για τον έλεγχο αυτών των προϋποθέσεων στη συγκεκριμένη περίπτωση είναι αρμόδιο το εθνικό δικαστήριο. Το ΔΕΕ επισήμανε, πάντως, ότι η πώληση τέτοιων υπολογιστών μπορεί να πληροί τις απαιτήσεις της επαγγελματικής ευσυνειδησίας, καθόσον καλύπτει τις προσδοκίες πολλών καταναλωτών και διότι ο ενάγων της κύριας δίκης, αφενός, είχε ενημερωθεί επαρκώς για τα χαρακτηριστικά του υπολογιστή που αγόρασε και, αφετέρου, είχε τη δυνατότητα να υπαναχωρήσει από την πώληση μετά την αγορά του (μη αποδεχόμενος τη «Σύμβαση Άδειας Χρήσης Τελικού Χρήστη» κατά την πρώτη χρήση του υπολογιστή).

Περαιτέρω, κατά το ΔΕΕ, το εθνικό δικαστήριο είναι επίσης αρμόδιο να εξακριβώσει αν περιορίζεται σημαντικά η ικανότητα του καταναλωτή να λάβει τεκμηριωμένη απόφαση συναλλαγής, όταν αυτός έχει ενημερωθεί δεόντως πριν προβεί στην αγορά ότι ο συγκεκριμένος τύπος υπολογιστή δεν είναι διαθέσιμος χωρίς προεγκατεστημένο λογισμικό και, επομένως, μπορεί να επιλέξει άλλον τύπο υπολογιστή, ο οποίος διατίθεται χωρίς προεγκατεστημένο λογισμικό.

Τέλος, ως προς το ζήτημα της παραπλανητικής εμπορικής πρακτικής, το ΔΕΕ έκρινε ότι η μη αναγραφή της τιμής για κάθε προεγκατεστημένο λογισμικό δεν μπορεί να εμποδίσει τον καταναλωτή να λάβει τεκμηριωμένη

απόφαση συναλλαγής, ούτε ενδέχεται να τον οδηγήσει σε απόφαση συναλλαγής την οποία δεν θα έπαιρνε σε άλλη περίπτωση. Με άλλα λόγια, η τιμή κάθε λογισμικού δεν συνιστά ουσιώδη πληροφορία και, ως εκ τούτου, η μη αναγραφή της τιμής των επιμέρους προεγκατεστημένων λογισμικών δεν συνιστά παραπλανητική εμπορική πρακτική.

Σχετικά links:

Το κείμενο του δελτίου τύπου του Δικαστηρίου στα αγγλικά:  
<http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-09/cp16008ben.pdf>

Το κείμενο της απόφασης:

<http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62015CJ0310>

Η Οδηγία για τις αθέμιτες εμπορικές πρακτικές:

<http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62015CJ0310>

### ► Κατάργηση τελών περιαγωγής στην ΕΕ

Τα τελευταία χρόνια, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιδιώκει συστηματικά τη μείωση των επιπλέον χρεώσεων που επιβάλλουν οι πάροχοι τηλεπικοινωνιών στους πελάτες τους, χρήστες κινητής τηλεφωνίας, όταν αυτοί βρίσκονται σε άλλη χώρα για διακοπές ή για επαγγελματικούς λόγους. Η προσπάθεια αυτή, που ξεκίνησε το 2007, είχε ως αποτέλεσμα τα λεγόμενα τέλη περιαγωγής να υποστούν σημαντική μείωση (άνω του 90%). Ο τελικός σκοπός όμως συνίσταται στον εκμηδενισμό των τελών αυτών και συνοψίζεται στο κεντρικό σύνθημα της σχετικής εκστρατείας: «Περιοχή σαν στο σπίτι σας». Δηλαδή, χρήση κινητής τηλεφωνίας σε οποιοδήποτε κράτος μέλος ταξιδεύει ο καταναλωτής με την ίδια χρέωση που θα ίσχυε και στο κράτος μέλος της μόνιμης κατοικίας του. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ενέκριναν ήδη σχετική πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την κατάργηση των τελών περιαγωγής για όλους τους Ευρωπαίους ταξιδιώτες από τον Ιούνιο του 2017.

Σύμφωνα με το σχέδιο κανόνων που συζητήθηκε στην Επιτροπή, στα μέσα Σεπτεμβρίου του 2016, σταθμίζεται η αρχή της εύλογης χρήσης και προβλέπονται ισχυρές διασφαλίσεις για την προστασία των παρόχων από δυνητικές καταχρήσεις. Συμφωνήθηκε εν γένει ότι δεν πρέπει να επιβάλλεται στους καταναλωτές κανένα όριο στη διάρκεια ή στη συχνότητα χρήσης των κινητών τους συσκευών, όταν βρίσκονται σε άλλη χώρα της ΕΕ. Συγχρόνως, όμως, θα αποτρέπονται οι καταχρήσεις, λαμβανομένης υπόψη της χώρας μόνιμης κατοικίας των καταναλωτών.

Ειδικότερα, οι ταξιδιώτες με κινητή συσκευή η οποία έχει κάρτα SIM του κράτους μέλους όπου κατοικούν ή με το οποίο διατηρούν σταθερούς δεσμούς, θα μπορούν να την χρησιμοποιούν σε οποιαδήποτε άλλη χώρα της ΕΕ, με τις ίδιες χρεώσεις που ισχύουν στη χώρα τους. Ως σταθεροί δεσμοί νοούνται, παραδείγματος χάρι, οι δεσμοί

που διατηρούν με ένα άλλο κράτος μέλος όσοι ταξιδεύουν για επαγγελματικούς λόγους, ή οι φοιτητές του προγράμματος Erasmus. Σε τέτοιες περιπτώσεις, οι Ευρωπαίοι καταναλωτές θα χρεώνονται για κλήσεις, SMS ή χρήση διαδικτύου μέσω κινητών δικτύων με την εγχώρια τιμή και θα έχουν δικαίωμα να χρησιμοποιήσουν πλήρως τα συνδρομητικά πακέτα που έχουν συμφωνήσει με τον πάροχό τους (π.χ. όγκος δεδομένων ή χρόνος ομιλίας).

Από την άλλη πλευρά, οι διασφαλίσεις για την προστασία των συμφερόντων των παρόχων έχουν ως εξής:

#### 1. Διασφαλίσεις έναντι καταχρήσεων

Οι σχετικοί κανόνες δίνουν στους παρόχους τη δυνατότητα να ελέγχουν το είδος της χρήσης, προς αποφυγή καταχρήσεων. Δηλαδή, όταν διαπιστώνεται ασήμαντη εγχώρια κίνηση σε σύγκριση με την κίνηση περιαγωγής ή μεγάλη περίοδος αδράνειας μιας συγκεκριμένης κάρτας SIM σε συνδυασμό με τη χρήση της κυρίως, αν όχι αποκλειστικά, με περιαγωγή και όταν υπάρχει συνδρομή και διαδοχική χρήση πολλαπλών καρτών SIM από τον ίδιο πελάτη με περιαγωγή, οι πάροχοι θα πρέπει να ειδοποιούν τους χρήστες τους. Στις περιπτώσεις αυτές, οι πάροχοι θα μπορούν να επιβάλλουν μικρές προσαυξήσεις. Σε περίπτωση διαφωνίας, πρέπει να κινούνται διαδικασίες καταγγελίας από τον πάροχο. Ο πελάτης μπορεί να προσφύγει στην εθνική ρυθμιστική αρχή για τη διευθέτηση της διαφοράς.

#### 2. Διασφαλίσεις σε περίπτωση έκτακτων περιστάσεων.

Εάν αυξηθούν οι τιμές σε μια συγκεκριμένη αγορά, οι πάροχοι θα μπορούν να εξέλθουν από τον μηχανισμό «Περιοχή σαν στο σπίτι σας» και, κατόπιν εγκρίσεως από την εθνική ρυθμιστική αρχή, να εφαρμόζουν προσωρινά μικρές προσαυξήσεις. Τούτο όμως υπό την προϋπόθεση ότι θα αποδεικνύουν, βάσει στοιχείων, ότι το εγχώριο μοντέλο τιμολόγησης απειλείται με αποσταθεροποίηση λόγω εφαρμογής του μηχανισμού «Περιοχή σαν στο σπίτι σας».

Η Επιτροπή θα εγκρίνει την τελική πρόταση μέχρι τις 15 Δεκεμβρίου 2016, κατόπιν διαβουλεύσεως με τον Φορέα Ευρωπαϊκών Ρυθμιστικών Αρχών για τις Ηλεκτρονικές Επικοινωνίες (BEREC), τα κράτη μέλη και όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη.

Σχετικά links:

Για το πλήρες κείμενο του σχετικού δελτίου τύπου της Επιτροπής:

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-3164\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3164_en.htm)

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5265\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5265_en.htm)

Για προτάσεις, κρίσεις και ερωτήσεις, η επικοινωνία μας συνεχίζεται διαδικτυακά από το blog της στήλης στη διεύθυνση <http://e-pikaira.blogspot.com>.





## ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

### Ι. ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΚΑΙ ΓΕΝΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

#### Α. Επισκόπηση Νομολογίας ΔΕΕ – ΓεΔΕΕ (Ιούνιος – Αύγουστος 2016)

##### Ι. ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Επιμ.: Ευθυμία Τσολάκου

##### ► Δικαίωμα διαμονής των μελών της οικογένειας πολίτη της Ένωσης

**Διατήρηση, μετά από διαζύγιο, του δικαιώματος διαμονής υπηκόου τρίτου κράτους, έχοντος την επιμέλεια των τέκνων που απέκτησε με τον εν λόγω πολίτη της Ένωσης, σε περίπτωση άσκησης ενδοοικογενειακής βίας**

άρθρα 20 και 21 ΣΛΕΕ – Οδηγία 2004/38/ΕΚ – άρθρο 13 παρ. 2, στοιχείο γ' – Κανονισμός (ΕΟΚ) 1612/68 – γάμος μεταξύ πολίτη της Ένωσης και υπηκόου τρίτου κράτους – πράξεις ενδοοικογενειακής βίας – διαζύγιο μετά την αναχώρηση του πολίτη της Ένωσης από το κράτος υποδοχής – δικαίωμα προσβάσεως στην εκπαίδευση – πρακτική αποτελεσματικότητα της ιθαγένειας της Ένωσης – παράγωγα δικαιώματα διαμονής πολίτη τρίτης χώρας, έχοντος την αποκλειστική επιμέλεια τέκνων, πολιτών Ένωσης

ΔΕΕ C-115/15, ΝΑ, 30.06.2016, Τμήμα πρώτο, Πρόεδρος – Εισηγήτρια: R. Silva de Lapuerta, Γεν. Εισαγγελέας: M. Wathelet, ECLI:EU:C:2016:487 – Προδικαστικό ερώτημα

Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ του Secretary of State for the Home Department (Υπουργού Εσωτερικών) και της ΝΑ, υπηκόου Πακιστάν, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής της στο Ηνωμένο Βασίλειο. Ειδικότερα, η ΝΑ, πολίτης Πακιστάν, το 2003 σύναψε γάμο με τον ΚΑ, Γερμανό πολίτη, και εγκαταστάθηκαν στο Ηνωμένο Βασίλειο, τον Μάρτιο του 2004. Από τον γάμο αυτόν απέκτησαν δύο κόρες, τις ΜΑ και ΙΑ, οι οποίες γεννήθηκαν στο Ηνωμένο Βασίλειο το 2005 και το 2007 αντίστοιχα και έχουν γερμανική ιθαγένεια. Κατά τη διάρκεια της έγγαμης συμβίωσης, η ΝΑ ήταν συστηματικά θύμα ενδοοικογενειακής βίας. Ο ΚΑ εγκατέλειψε τελικά την οικογενειακή εστία και το Ηνωμένο Βασίλειο το 2006. Ακολούθως, τον Σεπτέμβριο του 2008, η ΝΑ κίνησε διαδικασία εκδόσεως διαζυγίου στο Ηνωμένο Βασίλειο· η σχετική απόφαση περί εκδόσεως διαζυγίου κατέστη αμετάκλητη το 2009 και της ανατέθηκε η αποκλειστική επιμέλεια των δύο θυγατέρων της, οι οποίες ήδη φοιτούν σε εκπαιδευτικά ιδρύματα του Ηνωμένου Βασιλείου. Το αίτημα της ΝΑ για παροχή του δικαιώματος μόνιμης διαμονής στο Ηνωμένο Βασίλειο απορρίφθηκε με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, η δε προσφυγή της ΝΑ κατά της απορριπτικής αυτής απόφασης απορρίφθηκε. Η υπόθεση έφτασε ενώπιον του Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), το οποίο έκρινε ότι

η ΝΑ δεν μπορούσε να διατηρήσει το δικαίωμά της διαμονής στο Ηνωμένο Βασίλειο βάσει του άρθρου 13 παρ. 2 της Οδηγίας 2004/38/ΕΚ, διότι, κατά τον χρόνο εκδόσεως του διαζυγίου, ο ΚΑ δεν ασκούσε πλέον τα αντλούμενα από τις Συνθήκες δικαιώματά του εντός του κράτους μέλους αυτού, αλλά ότι η εν λόγω αλλοδαπή διατηρεί σε κάθε περίπτωση δικαίωμα διαμονής στο Ηνωμένο Βασίλειο, αντλούμενο από το δίκαιο της Ένωσης, βάσει, αφενός, του άρθρου 20 ΣΛΕΕ, αφετέρου, βάσει του άρθρου 12 του Κανονισμού 1612/68, και ότι πάντως η απόρριψη της αιτήσεως της ΝΑ για την παροχή δικαιώματος διαμονής εντός του Ηνωμένου Βασιλείου θα υποχρέωνε τα τέκνα της, ΜΑ και ΙΑ, να εγκαταλείψουν το κράτος μέλος αυτό μαζί με τη μητέρα τους, παραβιάζοντας έτσι τα δικαιώματα που αντλούν από το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ.

Ο Υπουργός Εσωτερικών άσκησε έφεση κατά της απόφασης αυτής ενώπιον του Court of Appeal, το οποίο διατύπωσε σειρά προδικαστικών ερωτημάτων που αφορούν την ερμηνεία των άρθρων 20 και 21 ΣΛΕΕ σχετικά με την έκταση των δευτερογενών δικαιωμάτων διαμονής πολιτών τρίτων χωρών, οι οποίοι ως γονείς ασκούν την επιμέλεια ανήλικων πολιτών της Ε.Ε., που γεννήθηκαν και διαμένουν σε κράτος μέλος άλλο από αυτό της ιθαγένειάς τους, του άρθρου 13 παρ. 2, πρώτο εδάφιο, στοιχείο γ' της Οδηγίας 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη διατήρηση δικαιώματος διαμονής πολίτη τρίτου κράτους, θύματος οικογενειακής βίας εκ μέρους του συζύγου του, μετά την αναχώρηση του τελευταίου από το κράτος διαμονής και έκδοση διαζυγίου, καθώς και του άρθρου 12 του Κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 του Συμβουλίου, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας.

Αρχικά, το Δικαστήριο απασχόλησε το ζήτημα αν υπήκοος τρίτου κράτους, όπως στην κρινόμενη περίπτωση η ΝΑ, ο οποίος έχει διαζευχθεί πολίτη της Ένωσης και υπήρξε, κατά τη διάρκεια του γάμου, θύμα πράξεων ενδοοικογενειακής βίας εκ μέρους του δευτέρου, μπορεί να διατηρήσει το δικαίωμα διαμονής στο κράτος μέλος υποδοχής, βάσει της διατάξεως αυτής, σε περίπτωση κατά την οποία το διαζύγιο εκδόθηκε μετά την αναχώρηση του συζύγου πολίτη της Ένωσης από αυτό το κράτος μέλος. Το ΔΕΕ προσάρμοσε στην υπό κρίση περίπτωση τη νομολογία που έχει διαμορφώσει ως προς την ερμηνεία του άρθρου 13 παρ. 2 στ. α' της Οδηγίας 2004/38/ΕΚ, σχετικά με την αναχώρηση του συζύγου, πολίτη της Ε.Ε. από τη χώρα υποδοχής, πριν από την έκδοση διαζυγίου. Συναφώς, υπενθύμισε ότι ο πολίτης της Ένωσης, σύζυγος υπηκόου τρίτου κράτους, πρέπει να διαμένει

στο κράτος μέλος υποδοχής, σύμφωνα με το άρθρο 7 παρ. 1 της Οδηγίας 2004/38/ΕΚ, μέχρι την ημερομηνία έναρξης της ένδικης διαδικασίας εκδόσεως διαζυγίου, προκειμένου ο υπήκοος αυτός να μπορεί να επικαλεσθεί τη διατήρηση του δικαιώματος διαμονής του στο κράτος μέλος, βάσει του άρθρου 13 παρ. 2 της εν λόγω Οδηγίας. Η αναχώρηση του συζύγου, που έχει την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης, έχει ως αποτέλεσμα την απώλεια του παρεπόμενου δικαιώματος διαμονής του συζύγου του, υπηκόου τρίτου κράτους, ο οποίος διαμένει στο κράτος μέλος υποδοχής, βάσει του άρθρου 7 παρ. 2 της Οδηγίας 2004/38/ΕΚ. Μεταγενέστερο αίτημα για την έκδοση διαζυγίου δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την αναβίωση του δικαιώματος αυτού, καθόσον το άρθρο 13 της Οδηγίας 2004/38/ΕΚ κάνει αποκλειστικώς λόγο για «διατήρηση» υφιστάμενου δικαιώματος διαμονής. Ως εκ τούτου, σύμφωνα με τη γραμματική, συστηματική και τελεολογική ερμηνεία του άρθρου 13 παρ. 2 της Οδηγίας 2004/38/ΕΚ, το Δικαστήριο κατέληξε ότι, κατά την έννοια του άρθρου 13 παρ. 2 στ. γ' της ανωτέρω Οδηγίας, υπήκοος τρίτου κράτους, ο οποίος έχει διαζευχθεί πολίτη της Ένωσης και ο οποίος υπήρξε, κατά τη διάρκεια του γάμου, θύμα πράξεων ενδοοικογενειακής βίας εκ μέρους του δευτέρου, δεν μπορεί να διατηρήσει το δικαίωμα διαμονής του στο κράτος μέλος υποδοχής, βάσει της διατάξεως αυτής, σε περίπτωση κατά την οποία η δικαστική διαδικασία για την έκδοση διαζυγίου κινήθηκε κατόπιν της αναχωρήσεως του συζύγου από αυτό το κράτος μέλος.

Περαιτέρω, σύμφωνα με την κρίση του Δικαστηρίου, οι ΜΑ και ΙΑ, κόρες του ζεύγους, γεννήθηκαν στο Ηνωμένο Βασίλειο και ζουν στο εν λόγω κράτος μέλος από της γεννήσεώς τους, και συνεπώς, ως τέκνα πρώην διακινούμενου εργαζομένου, του ΚΑ, τα οποία διαμένουν από της γεννήσεώς τους στο κράτος μέλος όπου εργάστηκε ο πατέρας τους, πληρούν τις απαιτούμενες προϋποθέσεις, για να επικαλεστούν το άρθρο 12 του Κανονισμού 1612/68. Η τελευταία αυτή διάταξη επιτρέπει στα τέκνα πολίτη της Ε.Ε., ο οποίος εργάζεται ή έχει εργασθεί κατά το παρελθόν εντός άλλου κράτους μέλους (υποδοχής), να γίνονται δεκτά στα μαθήματα γενικής εκπαίδευσης, μαθητείας και επαγγελματικής κατάρτισης, υπό τους ίδιους όρους με τους υπηκόους αυτού του κράτους μέλους, εφόσον τα τέκνα αυτά διαμένουν στο εν λόγω κράτος υποδοχής, ενώ δεν απαιτείται, προκειμένου αυτά να απολαύουν το εν λόγω δικαίωμα, ο γονέας, πρώην διακινούμενος εργαζόμενος, να εξακολουθεί να διαμένει στο κράτος μέλος υποδοχής κατά τον χρόνο έναρξης της σχολικής εκπαίδευσης ή των σπουδών των παιδιών του, ούτε να εξακολουθεί να βρίσκεται στο εν λόγω κράτος μέλος κατά τη διάρκεια της εκπαίδευσης ή των σπουδών αυτών. Άλλωστε, το δικαίωμα προσβάσεως στην εκπαίδευση συνεπάγεται αυτοτελές δικαίωμα διαμονής του τέκνου νυν ή πρώην διακινούμενου εργαζομένου, σε περίπτωση κατά την οποία το τέκνο αυτό επιθυμεί να συνε-

χίσει τις σπουδές του εντός του κράτους μέλους υποδοχής, καθώς και αντίστοιχο δικαίωμα διαμονής του γονέα που ασκεί πράγματι την επιμέλεια του τέκνου αυτού. Υπό το πνεύμα αυτό, το ΔΕΕ έκρινε ότι, υπό τις περιστάσεις της επίμαχης υπόθεσης, όπου οι θυγατέρες της ΝΑ απολαύουν, βάσει του άρθρου 12 του Κανονισμού 1612/68, το δικαίωμα να συνεχίσουν τη σχολική εκπαίδευσή τους στο κράτος μέλος υποδοχής (Ηνωμένο Βασίλειο), ενώ ο γονέας που ασκεί την επιμέλειά τους διατρέχει τον κίνδυνο απώλειας του δικαιώματος διαμονής, ενδεχόμενη άρνηση παροχής στον εν λόγω γονέα της δυνατότητας να παραμείνει στο κράτος μέλος υποδοχής κατά τη διάρκεια της σχολικής εκπαίδευσης των τέκνων του δύναται να στερήσει από αυτά δικαίωμα το οποίο τους παρέχει ο νομοθέτης της Ένωσης. Συνεπώς, ως γονέας που ασκεί πράγματι την επιμέλεια των ΜΑ και ΙΑ, η ΝΑ απολαύει επίσης δικαιώματος διαμονής, βάσει του άρθρου 12 του Κανονισμού 1612/68, χωρίς να ασκεί επιρροή το γεγονός ότι ο έτερος γονέας, ΚΑ, που είναι πολίτης της Ένωσης και εργάστηκε στο Ηνωμένο Βασίλειο, έπαυσε να διαμένει στο κράτος αυτό πριν από την έναρξη της σχολικής εκπαίδευσης των θυγατέρων τους.

Τέλος, στην επίμαχη υπόθεση, κρίθηκε ότι, εφόσον οι ΝΑ και οι κόρες της απολαύουν δικαίωμα διαμονής στο Ηνωμένο Βασίλειο, βάσει του άρθρου 12 του Κανονισμού 1612/68, δηλαδή βάσει του παράγωγου δικαίου της Ένωσης, δεν χωρεί επίκληση του δικαιώματος διαμονής στο κράτος μέλος υποδοχής βάσει του άρθρου 20 ΣΛΕΕ, που ενεργοποιείται αποκλειστικά στις περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν εφαρμόζεται το παράγωγο δίκαιο σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των υπηκόων τρίτων κρατών και συνεπώς, δεν μπορεί, κατ' εξαίρεση, να μην αναγνωρισθεί δικαίωμα διαμονής σε υπήκοο τρίτου κράτους, ο οποίος είναι μέλος της οικογένειας πολίτη της Ένωσης, διότι άλλως θα θιγόταν η πρακτική αποτελεσματικότητα της ιθαγένειας της Ένωσης, καθόσον θα υποχρεωνόταν, εκ των πραγμάτων, να εγκαταλείψει την επικράτεια της Ένωσης συνολικά, στερούμενος συνεπώς της δυνατότητας πραγματικής ασκήσεως, κατά το ουσιώδες μέρος τους, των δικαιωμάτων που παρέχονται βάσει της ιδιότητας αυτής. Αντιθέτως, οι ΜΑ και ΙΑ, ως Γερμανίδες υπήκοοι, δύναται να απολαύουν δικαίωμα διαμονής στο Ηνωμένο Βασίλειο, βάσει του άρθρου 21 ΣΛΕΕ και της Οδηγίας 2004/38/ΕΚ, εφόσον πληρούν τις προϋποθέσεις της Οδηγίας αυτής, ιδίως δε του άρθρου της 7 παρ. 1 (πλήρη ασφαλιστική κάλυψη ασθένειας και επαρκείς πόρους για τη συντήρησή τους), είτε οι ίδιες είτε διά της μητρός τους, στοιχείο που εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να διακριβώσει. Σε καταφατική περίπτωση, η ίδια αυτή διάταξη επιτρέπει στον γονέα που ασκεί πράγματι την επιμέλεια του πολίτη της Ένωσης να διαμένει μαζί του εντός του κράτους μέλους υποδοχής.

## II. ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑ ΚΕΦΑΛΑΙΩΝ

Επιμ.: Μάρκος Παπακωνσταντής

### ► Φορολογία κληρονομιών

#### Συνοχή του φορολογικού συστήματος

*φορολογία – ρύθμιση κράτους μέλους για τη μείωση του φόρου κληρονομιάς που επιβάλλεται σε κληρονομίες στις οποίες περιλαμβάνονται περιουσιακά στοιχεία που έχουν ήδη αποτελέσει αντικείμενο κληρονομικής διαδοχής για την οποία εισπράχθηκε φόρος κληρονομιάς στο κράτος μέλος αυτό – περιορισμός – δικαιολογητικός λόγος*

ΔΕΕ C-123/15, Feilen, 30.06.2016, Τμήμα δεύτερο, Πρόεδρος: M. Ilešič, Εισηγητής: E. Jarašiūnas, Γεν. Εισαγγελέας: M. Wathelet, ECLI:EU:C:2016:496 – Προδικαστικό ερώτημα

Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 63 παρ. 1 και του άρθρου 65 ΣΛΕΕ. Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ του Max-Heinz Feilen και της Finanzamt Fulda (δημόσια οικονομική υπηρεσία της Fulda, Γερμανία), με αντικείμενο την άρνηση της δεύτερης να χορηγήσει στον πρώτο μείωση του φόρου κληρονομιάς που επιβλήθηκε στην κληρονομία της μητέρας του. Ως προς τα πραγματικά γεγονότα, ο M.-H. Feilen, ο οποίος κατοικεί στη Γερμανία, είναι ο μοναδικός κληρονόμος της μητέρας του, η οποία απεβίωσε το 2007 στο ίδιο κράτος μέλος, όπου βρισκόταν και η τελευταία κατοικία της. Η κληρονομία της μητέρας του M.-H. Feilen αποτελούνταν, κατά κύριο λόγο, από τη μερίδα της στην κληρονομία της κόρης της που είχε αποβιώσει το 2004 στην Αυστρία, όπου κατοικούσε και η μητέρα μέχρι τον θάνατο της κόρης της. Δεδομένου ότι η διανομή της κληρονομιάς της κόρης πραγματοποιήθηκε στην Αυστρία μετά τον θάνατο της μητέρας, ο φόρος για την εν λόγω κληρονομική διαδοχή, ύψους 11.961,91 ευρώ, καταβλήθηκε από τον M.-H. Feilen. Στη φορολογική δήλωση για την κληρονομική διαδοχή της μητέρας του, ο M.-H. Feilen, αφενός, δήλωσε τον φόρο κληρονομιάς που κατέβαλε στην Αυστρία στο παθητικό της κληρονομιάς και, αφετέρου, ζήτησε μείωση του γερμανικού φόρου κληρονομιάς, δυνάμει του άρθρου 27 του ErbStG, το οποίο προβλέπει ότι, όταν πρόσωπα που εμπίπτουν στη φορολογική κατηγορία I, μεταξύ των οποίων τα τέκνα, αποκτούν λόγω κληρονομικής διαδοχής περιουσιακό στοιχείο, το οποίο κατά τη δεκαετία που προηγήθηκε της εν λόγω κτήσεως είχε αποτελέσει το αντικείμενο κληρονομικής διαδοχής υπέρ προσώπων που εμπίπτουν στην ίδια φορολογική κατηγορία, με καταβολή φόρου κληρονομιάς, το ποσό του καταβλητέου φόρου μειώνεται. Με πράξη που εξέδωσε η δημόσια οικονομική υπηρεσία της Fulda ενέκρινε την έκπτωση του καταβληθέντος στην Αυστρία φόρου κληρονομιάς ως χρέους της κληρονομιάς, αλλά απέρριψε το αίτημα μείωσης του φόρου κληρονομιάς. Το Finanzgericht (δικαστήριο φορολογικών διαφορών, Γερμανία) απέρριψε

την προσφυγή του M.-H. Feilen, με την αιτιολογία ότι το άρθρο 27 παρ. 1 του ErbStG προϋποθέτει την ύπαρξη προγενέστερης κτήσεως λόγω κληρονομικής διαδοχής που έχει φορολογηθεί βάσει του νόμου αυτού. Κατά το εν λόγω δικαστήριο, εν προκειμένω, δεν υπήρχε τέτοια κτήση, διότι η προγενέστερη κτήση, από τη μητέρα, της περιουσίας της κόρης της δεν είχε υποβληθεί σε φόρο κληρονομιάς στη Γερμανία, καθόσον ούτε η μητέρα ούτε η κόρη ήταν, κατά τον χρόνο του θανάτου της δεύτερης, κάτοικοι ημεδαπής κατά την έννοια του άρθρου 2 παρ. 1, σημείο 1 του ErbStG και η κληρονομία δεν περιλάμβανε εγχώρια περιουσία κατά την έννοια του άρθρου 2 παρ. 1 σημείο 3 του ErbStG.

Το Bundesfinanzhof (ανώτατο ομοσπονδιακό φορολογικό δικαστήριο, Γερμανία), ενώπιον του οποίου ασκήθηκε αίτηση αναίρεσεως, αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα: αντιβαίνει στην ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, κατά το άρθρο 63 παρ. 1 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 65 ΣΛΕΕ, η ρύθμιση κράτους μέλους κατ'εφαρμογήν της οποίας, σε περίπτωση κτήσεως αιτία θανάτου από πρόσωπα που υπάγονται σε συγκεκριμένη φορολογική κατηγορία, ο φόρος κληρονομιάς μειώνεται, εφόσον η κληρονομία περιλαμβάνει περιουσιακά στοιχεία που αποτέλεσαν το αντικείμενο κληρονομικής διαδοχής υπέρ προσώπων της ίδιας φορολογικής κατηγορίας εντός της τελευταίας δεκαετίας που προηγείται της κτήσεως αιτία θανάτου και για την προγενέστερη αυτή απόκτηση έχει επιβληθεί φόρος κληρονομιάς σε αυτό το κράτος μέλος, ενώ ο φόρος κληρονομιάς δεν μειώνεται, όταν για την προγενέστερη απόκτηση έχει επιβληθεί φόρος κληρονομιάς σε άλλο κράτος μέλος;

Σύμφωνα με το Δικαστήριο, η κληρονομική διαδοχή αποτελεί, κατά την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, κίνηση κεφαλαίων κατά την έννοια του άρθρου 63 ΣΛΕΕ, εκτός αν τα συστατικά στοιχεία της κληρονομιάς είναι συγκεντρωμένα εντός ενός και μόνον κράτους μέλους. Η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης κληρονομία περιλαμβάνει περιουσιακά στοιχεία προερχόμενα από προγενέστερη κληρονομική διαδοχή μεταξύ της αδελφής και της μητέρας του M.-H. Feilen στην Αυστρία, όπου και βρισκόταν τα εν λόγω περιουσιακά στοιχεία και όπου αμφότερες διέμεναν κατά τον χρόνο του θανάτου της αδελφής. Το διασυνοριακό αυτό στοιχείο είναι ο λόγος για τον οποίο δεν χορηγήθηκε στον M.-H. Feilen η προβλεπόμενη από το άρθρο 27 του ErbStG μείωση του φόρου κληρονομιάς. Δεδομένου ότι η περίπτωση αυτή δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως αμιγώς εσωτερικής φύσεως, η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης κληρονομική διαδοχή αποτελεί πράξη που εμπίπτει στις κινήσεις κεφαλαίων κατά την έννοια του άρθρου 63 παρ. 1 ΣΛΕΕ. Επομένως, πρέπει να εξετασθεί αν εθνική ρύθμιση, όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, συνιστά περιορισμό στις κινήσεις κεφαλαίων κατά την έννοια του άρθρου 63 παρ. 1 ΣΛΕΕ και, επί καταφατικής απαντήσεως, αν ο περιορισμός αυτός είναι δικαιολογημένος.

Επί της υπάρξεως περιορισμού στις κινήσεις κεφαλαίων, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι ρύθμιση κράτους μέλους η οποία συναρτά τη χορήγηση ορισμένου φορολογικού πλεονεκτήματος σε ζητήματα κληρονομιών – όπως την εφαρμογή αφορολόγητου ορίου στο πλαίσιο καθορισμού της φορολογητέας βάσεως – προς τον τόπο κατοικίας του κληρονομούμενου ή του κληρονόμου ή προς τον τόπο στον οποίο βρίσκεται η κληρονομική περιουσία συνιστά μη επιτρεπόμενο περιορισμό της ελεύθερης κινήσεως κεφαλαίων κατά το άρθρο 63 παρ. 1 ΣΛΕΕ, όταν έχει ως αποτέλεσμα να καθιστά επαχθέστερη τη φορολογική μεταχείριση των κληρονομιών μεταξύ κατοίκων αλλοδαπής ή των κληρονομιών που περιλαμβάνουν περιουσιακά στοιχεία κείμενα σε άλλο κράτος μέλος, σε σύγκριση με τη μεταχείριση των κληρονομιών που αφορούν μόνον κατοίκους ημεδαπής ή περιλαμβάνουν περιουσιακά στοιχεία κείμενα αποκλειστικώς στο κράτος μέλος φορολογήσεως και, ως εκ τούτου, έχει ως συνέπεια την απομείωση της αξίας της εν λόγω κληρονομίας. Εν προκειμένω, το άρθρο 27 παρ. 1 του ErbStG προβλέπει μείωση του φόρου κληρονομίας για την κτήση, λόγω κληρονομικής διαδοχής, περιουσίας από πρόσωπα που εμπίπτουν στη φορολογική κατηγορία I, αν η περιουσία αυτή, εντός της δεκαετίας που προηγήθηκε της εν λόγω κτήσεως, αποκτήθηκε εκ της ίδιας αιτίας από πρόσωπα που εμπίπτουν στην ίδια φορολογική κατηγορία και αν για την προγενέστερη αυτή απόκτηση καταβλήθηκε φόρος κληρονομίας στη Γερμανία. Δεδομένου ότι, δυνάμει του άρθρου 2 του ErbStG, φόρος κληρονομίας οφείλεται, όταν ο κληρονομούμενος, κατά τον χρόνο του θανάτου, ή ο αποκτών, κατά τον χρόνο επελεύσεως της γενεσιουργού αιτίας της φορολογικής υποχρέωσης, έχουν την κατοικία τους ή διαμένουν στην εθνική επικράτεια ή όταν τα περιουσιακά στοιχεία, τα οποία αφορά η διαδοχή, αποτελούν «εγχώρια περιουσία», προϋπόθεση για τη χορήγηση της μειώσεως του φόρου κληρονομίας είναι να βρίσκονται τα επίμαχα περιουσιακά στοιχεία στη Γερμανία κατά τον χρόνο της προγενέστερης κληρονομικής διαδοχής ή, σε περίπτωση που βρίσκονται στην αλλοδαπή, ένα τουλάχιστον από τα υποκείμενα της κληρονομικής διαδοχής αυτής να διέμενε στη Γερμανία. Συνέπεια της ρυθμίσεως αυτής είναι ότι η κληρονομία που περιλαμβάνει περιουσιακά στοιχεία ευρισκόμενα σε άλλο κράτος μέλος κατά τον χρόνο προγενέστερης κληρονομικής διαδοχής, κατά τη διάρκεια της οποίας κανένα από τα υποκείμενα δεν διέμενε στη Γερμανία, υπόκειται σε φόρο κληρονομίας υψηλότερο από τον φόρο που οφείλεται, όταν η κληρονομία περιλαμβάνει μόνον περιουσιακά στοιχεία που βρίσκονταν στη Γερμανία, κατά τον χρόνο προγενέστερης κληρονομικής διαδοχής, ή περιλαμβάνει περιουσιακά στοιχεία που βρίσκονταν σε άλλο κράτος μέλος, κατά τον χρόνο προγενέστερης κληρονομικής διαδοχής, κατά τη διάρκεια της οποίας ένα τουλάχιστον από τα υποκείμενα διέμενε στη Γερμανία. Για τον λόγο αυτόν η ως άνω ρύθμιση συνεπάγεται την απομείωση της αξίας της κληρονομίας και υφίσταται περιορισμός στις κινήσεις κεφαλαίων κατά την έννοια του άρθρου 63 παρ. 1 ΣΛΕΕ.

Επί των δικαιολογητικών λόγων του περιορισμού στις κινήσεις κεφαλαίων, το Δικαστήριο αναφέρει ότι στο άρθρο 65 ΣΛΕΕ υπενθυμίζεται ότι η διάταξη του άρθρου 63 ΣΛΕΕ «δεν θίγει το δικαίωμα των κρατών μελών [...] να εφαρμόζουν τις οικείες διατάξεις της φορολογικής τους νομοθεσίας οι οποίες διακρίνουν μεταξύ φορολογουμένων που δεν βρίσκονται στην ίδια κατάσταση όσον αφορά την κατοικία τους ή τον τόπο όπου είναι επενδεδυμένα τα κεφάλαιά τους». Η διάταξη του άρθρου 65 ΣΛΕΕ εισάγει παρέκκλιση από τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων και πρέπει, ως εκ τούτου, να ερμηνεύεται συσταλτικά. Επομένως, η εν λόγω διάταξη δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι κάθε εθνική φορολογική ρύθμιση που προβαίνει σε διάκριση μεταξύ των φορολογούμενων, βάσει του τόπου κατοικίας τους ή του κράτους μέλους στο οποίο επενδύουν τα κεφάλαιά τους, είναι αυτομάτως συμβατή με τη Συνθήκη. Η παρέκκλιση του άρθρου 65 παρ. 1 στοιχείο α' ΣΛΕΕ τελεί υπό τον περιορισμό της παρ. 3 του ίδιου άρθρου, που προβλέπει ότι οι εθνικές διατάξεις στις οποίες αναφέρεται η παρ. 1 του άρθρου αυτού δεν μπορούν να αποτελούν ούτε μέσο αυθαίρετων διακρίσεων ούτε συγκεκαλυμμένο περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων και των πληρωμών, όπως ορίζεται στο άρθρο 63 ΣΛΕΕ. Επομένως, πρέπει να γίνεται διάκριση μεταξύ των περιπτώσεων διαφορετικής μεταχειρίσεως που επιτρέπονται βάσει του άρθρου 65 παρ. 1 στοιχείο α' ΣΛΕΕ και των αυθαίρετων διακρίσεων που απαγορεύονται από το άρθρο 65, παρ. 3 ΣΛΕΕ. Όπως συναφώς προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου, εθνική φορολογική ρύθμιση η οποία, προκειμένου για τον υπολογισμό του φόρου κληρονομίας ή δωρεάς, προβαίνει σε διαφοροποίηση μεταξύ κατοίκων ημεδαπής και αλλοδαπής ή μεταξύ περιουσιακών στοιχείων κείμενων στην εθνική επικράτεια και περιουσιακών στοιχείων κείμενων εκτός εθνικής επικράτειας, μπορεί να θεωρηθεί συμβατή με τις διατάξεις της Συνθήκης περί ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων, μόνον αν η προβλεπόμενη διαφορετική μεταχείριση αφορά περιπτώσεις που δεν είναι αντικειμενικώς συγκρίσιμες ή αν δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος. Όσον αφορά τη συγκρισιμότητα των περιπτώσεων, δεν αμφισβητείται ότι η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης ρύθμιση επιφυλάσσει την ίδια μεταχείριση, από απόψεως φόρου κληρονομίας, στα πρόσωπα που εμπίπτουν στη φορολογική κατηγορία I και διαμένουν στην εθνική επικράτεια, τα οποία αποκτούν, λόγω κληρονομικής διαδοχής, περιουσία που περιλαμβάνει στοιχεία τα οποία, εντός της δεκαετίας που προηγείται της εν λόγω διαδοχής αποτέλεσαν αντικείμενο άλλης κληρονομικής διαδοχής τα υποκείμενα της οποίας ενέπιπταν στην ίδια φορολογική κατηγορία, ανεξαρτήτως του τόπου στον οποίο βρίσκονται τα στοιχεία αυτά ή του τόπου διαμονής των υποκειμένων της προγενέστερης κληρονομικής διαδοχής κατά τον χρόνο επελεύσεώς της. Η ρύθμιση αυτή επιφυλάσσει διαφορετική μεταχείριση στα ως άνω πρόσωπα αναλόγως του αν τα επίμαχα περιουσιακά

στοιχεία βρίσκονταν ή όχι στην εθνική επικράτεια και αναλόγως του αν τα υποκείμενα της εν λόγω κληρονομικής διαδοχής διέμεναν ή όχι εντός της επικράτειας αυτής μόνο σε σχέση με τη χορήγηση της προβλεπόμενης, κατ' άρθρο 27 παρ. 1 του ErbStG, μείωσης του φόρου κληρονομιάς. Επομένως, η διαφορετική μεταχείριση στην οποία προβαίνει η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης ρύθμιση αφορά περιπτώσεις που είναι αντικειμενικά συγκρίσιμες.

Ως εκ τούτου, πρέπει να εξεταστεί αν η ως άνω ρύθμιση μπορεί να δικαιολογηθεί αντικειμενικά με βάση επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος, όπως είναι η ανάγκη διατηρήσεως της συνοχής του φορολογικού συστήματος, την οποία μνημονεύει το αιτούν δικαστήριο και προβάλλει η Γερμανική Κυβέρνηση. Το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι η ανάγκη διατηρήσεως της συνοχής του φορολογικού συστήματος μπορεί να δικαιολογήσει περιορισμό στην άσκηση των ελευθεριών κυκλοφορίας που κατοχυρώνει η Συνθήκη. Εντούτοις, για να ευσταθεί ο δικαιολογητικός λόγος αυτός, πρέπει να αποδεικνύεται ότι υφίσταται άμεσος σύνδεσμος μεταξύ του οικείου φορολογικού πλεονεκτήματος και της αντισταθμίσεώς του από συγκεκριμένη φορολογική επιβάρυνση. Εν προκειμένω, το αιτούν δικαστήριο επισήμανε ότι το πλεονέκτημα που απορρέει από την προβλεπόμενη με το άρθρο 27 παρ. 1 του ErbStG μείωση του φόρου κληρονομιάς συνδέεται άμεσα με την προηγούμενη καταβολή φόρου κληρονομιάς για την προγενέστερη απόκτηση της ίδιας περιουσίας λόγω κληρονομικής διαδοχής. Η Γερμανική Κυβέρνηση, συντασσόμενη με αυτήν την άποψη, διευκρινίζει ότι το άρθρο 27 του ErbStG στηρίζεται στο σκεπτικό ότι η περιουσία μεταβιβάζεται μεταξύ στενών συγγενών από γενεά σε γενεά και ότι η εκ νέου φορολόγηση της ίδιας περιουσίας, στην περίπτωση που αυτή φορολογήθηκε κατά το πρόσφατο παρελθόν, είναι ως ένα βαθμό άδικη. Η μη χορήγηση μείωσης του φόρου σε περίπτωση προγενέστερης κτήσεως που έχει φορολογηθεί αποκλειστικά στην αλλοδαπή συνδέεται αντικειμενικά με το γεγονός ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν φορολόγησε την κτήση αυτή και δεν εισέπραξε το σχετικό φορολογικό έσοδο. Με βάση τα ανωτέρω στοιχεία, κατά το Δικαστήριο, είναι προφανές ότι το φορολογικό αυτό πλεονέκτημα είναι διαμορφωμένο κατά τρόπο που να αντανακλά μια συμμετρική λογική. Η λογική αυτή θα διαταρασσόταν αν το εν λόγω φορολογικό πλεονέκτημα χορηγούνταν επίσης σε κληρονόμους περιουσίας για την οποία δεν έχει εισπραχθεί φόρος κληρονομιάς στο κράτος μέλος αυτό. Συνεπώς, υφίσταται άμεσος σύνδεσμος μεταξύ του εν λόγω φορολογικού πλεονεκτήματος και της προγενέστερης φορολόγησής. Επιπλέον, υφίσταται άμεσος σύνδεσμος μεταξύ της προβλεπόμενης με τη διάταξη αυτή μείωσης του φόρου κληρονομιάς και της προγενέστερης εισπράξεως φόρου κληρονομιάς, δεδομένου ότι το φορολογικό πλεονέκτημα και ο προγενέστερος φόρος σχετίζονται με το ίδιο είδος φόρου, τα ίδια περιουσιακά στοιχεία και τους στενούς συγγενείς εντός της ίδιας οικογένειας.

Τέλος, προκειμένου ο περιορισμός να κριθεί δικαιολογημένος, πρέπει επιπλέον να είναι κατάλληλος και να τελεί σε αναλογία προς τον επιδιωκόμενο σκοπό. Στην περίπτωση αυτήν, η μείωση του φόρου κληρονομιάς η οποία υπολογίζεται με βάση ποσοστά που διαφέρουν αναλόγως του διαστήματος που παρεμβάλλεται μεταξύ των δύο χρονικών σημείων γενέσεως της φορολογικής υποχρεώσεως και η οποία υπόκειται στην προϋπόθεση να έχει εισπραχθεί φόρος κληρονομιάς για τη μεταβιβαζόμενη περιουσία εντός της προηγούμενης δεκαετίας στη Γερμανία φαίνεται κατάλληλη για την επίτευξη του επιδιωκόμενου, με το άρθρο 27 του ErbStG, σκοπού. Η μείωση αυτή τελεί επίσης σε αναλογία με τον προαναφερθέντα σκοπό, δεδομένου ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν είχε εξουσία προς φορολόγηση της προγενέστερης κληρονομικής διαδοχής. Υπό τις συνθήκες αυτές, η χορήγηση της επίμαχης μείωσης μόνο σε περιπτώσεις στις οποίες η προαναφερθείσα περιουσία φορολογήθηκε στη Γερμανία τελεί προφανώς σε αναλογία προς τον ως άνω σκοπό. Επομένως, ο περιορισμός στις κινήσεις κεφαλαίων, ο οποίος απορρέει από εθνική ρύθμιση όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, δικαιολογείται με βάση την ανάγκη διατηρήσεως της συνοχής του φορολογικού συστήματος. Κατά συνέπεια, το άρθρο 63 παρ. 1 και το άρθρο 65 ΣΛΕΕ δεν αντιτίθενται σε ρύθμιση κράτους μέλους, όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, κατά την οποία, σε περίπτωση αποκτήσεως κληρονομιάς από πρόσωπα που εμπίπτουν σε ορισμένη φορολογική κατηγορία, χορηγείται μείωση του φόρου κληρονομιάς, όταν στην κληρονομία περιλαμβάνονται περιουσιακά στοιχεία τα οποία, εντός της δεκαετίας που προηγείται της αποκτήσεως, έχουν ήδη αποτελέσει αντικείμενο κληρονομικής διαδοχής, για την οποία καταβλήθηκε φόρος κληρονομιάς στο κράτος μέλος αυτό.

### III. ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΠΑΡΟΧΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

Επιμ.: Μάρκος Παπακωνσταντής – Παναγιώτης Αργαλιάς

#### ► Ελευθερία εγκαταστάσεως

##### Άρθρο 49 ΣΛΕΕ

άρθρο 99 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου – δημόσια υγεία – φαρμακεία – κατάλληλος εφοδιασμός του πληθυσμού σε φάρμακα – άδεια λειτουργίας – γεωγραφική κατανομή των φαρμακείων – θέσπιση περιορισμών βάσει, ιδίως, δημογραφικού κριτηρίου

ΔΕΕ C-634/15, Sokoll-Seebacher κ.λπ., 30.06.2016, Τμήμα όγδοο, Πρόεδρος: D. Šváby, Εισηγητής: J. Malenovský, Γεν. Εισαγγελέας: P. Mengozzi, ECLI:EU:C:2016:510 - Προδικαστικό ερώτημα – Διάταξη Δικαστηρίου

Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 49 ΣΛΕΕ. Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο δικών που κίνησαν η Susanne Sokoll Seebacher και ο Manfred Naderhirn σχετικά, αντιστοίχως, με την ίδρυση νέου φαρμακείου και με την επέκταση της περιοχής ευθύνης υφισταμένου φαρμακείου. Ως προς τα πραγματικά γεγονότα, η S. Sokoll-Seebacher προσέβαλε ενώπιον του Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich (ανεξάρτητου διοικητικού δικαστηρίου του ομόσπονδου κράτους της Άνω Αυστρίας) την απόφαση με την οποία η αρμόδια διοικητική αρχή απέρριψε την αίτησή της για τη χορήγηση αδείας ιδρύσεως και λειτουργίας φαρμακείου εντός των ορίων του Δήμου Pinsdorf (Αυστρία). Ομοίως, ο M. Naderhirn ζήτησε ματαίως από την αρμόδια διοικητική αρχή την επέκταση της περιοχής ευθύνης του ευρισκομένου εντός των ορίων του Δήμου Leonding (Αυστρία) φαρμακείου του. Οι αρμόδιες διοικητικές αρχές στηρίχθηκαν, προκειμένου να εκδώσουν τις εν λόγω αποφάσεις, στο άρθρο 10 παρ. 2 σημείο 3 του ArG, σύμφωνα με το οποίο δεν υφίσταται ανάγκη ιδρύσεως νέου φαρμακείου, εφόσον συνεπεία της ιδρύσεως αυτής ο αριθμός των ατόμων που θα συνεχίσουν να εφοδιάζονται από κάποιο από τα υφιστάμενα στην ευρύτερη περιοχή φαρμακεία μειώνεται σε σημείο που να είναι μικρότερος από 5.500. Να σημειωθεί ότι οι διαφορές των κύριων δικών, των οποίων επελήφθη το Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (περιφερειακό διοικητικό πρωτοδικείο του ομόσπονδου κράτους της Άνω Αυστρίας, Αυστρία) αποτέλεσαν αντικείμενο αιτήσεων προδικαστικών αποφάσεων. Συγκεκριμένα, εκδόθηκαν η απόφαση της 13ης Φεβρουαρίου 2014, *Sokoll-Seebacher* (C-367/12), και η διάταξη της 15ης Οκτωβρίου 2015, *Naderhirn* (C-581/14).

Στο πλαίσιο της υποθέσεως της S. Sokoll-Seebacher, το εθνικό δικαστήριο ανέστειλε την ενώπιόν του διαδικασία και υπέβαλε στο Δικαστήριο προδικαστικό ερώτημα σχετικά με το αν εθνική ρύθμιση, όπως αυτή του άρθρου 10 παρ. 2 σημείο 3 του ArG, είναι συμβατή με το άρθρο 49 ΣΛΕΕ. Κατόπιν της εκδόσεως της αποφάσεως της 13ης Φεβρουαρίου 2014, το Landesverwaltungsgericht Oberösterreich, το οποίο είναι αρμόδιο για τη συνέχιση της διαδικασίας χορηγήσεως αδείας, χορήγησε στη S. Sokoll-Seebacher την άδεια ιδρύσεως και λειτουργίας φαρμακείου στον Δήμο Pinsdorf. Ομοίως, το δικαστήριο αυτό δέχθηκε το αίτημα για την επέκταση της περιοχής ευθύνης του φαρμακείου του M. Naderhirn. Η Agnes Hemetsberger, ως ιδιοκτήτρια φαρμακείου ευρισκομένου πλησίον εκείνου για το οποίο η S. Sokoll-Seebacher είχε ζητήσει την επίμαχη στο πλαίσιο της υποθέσεως της κύριας δίκης άδεια ιδρύσεως και λειτουργίας, καθώς και φαρμακοποιοί των οποίων το κατάστημα βρίσκεται πλησίον εκείνου του M. Naderhirn, άσκησαν Revision ενώπιον του Verwaltungsgerichtshof (ανωτάτου διοικητικού δικαστηρίου, Αυστρία) κατά των αποφάσεων του Landesverwaltungsgericht Oberösterreich. Το Verwaltungsgerichtshof δέχθηκε τις αιτήσεις Revision. Το δικαστήριο αυτό έκρινε ότι η απόφαση της 13ης Φεβρουαρίου 2014 είχε την έννοια ότι

το άρθρο 10 παρ. 2 σημείο 3 του ArG δεν πρέπει να τύχει εφαρμογής και ότι πρέπει να χορηγηθεί άδεια ιδρύσεως και λειτουργίας φαρμακείου, χωρίς να ληφθεί υπόψη ενδεχόμενη μείωση της δυναμικής πελατείας των γειτονικών φαρμακείων κάτω από το όριο των 5.500 προς εφοδιασμό ατόμων, μόνον εφόσον το νέο φαρμακείο, του οποίου ζητείται η ίδρυση, είναι αναγκαίο, προκειμένου να διασφαλισθεί στον πληθυσμό που διαμένει σε ορισμένες αγροτικές και απομονωμένες περιοχές εύλογη προσβασιμότητα σε σημείο διαθέσεως φαρμάκων. Ωστόσο, εάν η χορήγηση της αδείας που ζητήθηκε δεν επιβάλλεται αποκλειστικώς για αυτούς τους λόγους, λαμβανομένου υπόψη του δικαίου της Ένωσης, το άρθρο 10 παρ. 2, σημείο 3 του ArG εξακολουθεί να έχει εφαρμογή.

Δεδομένου ότι, οι υποθέσεις των κύριων δικών αναπέμφθηκαν ενώπιον του Landesverwaltungsgericht Oberösterreich, το δικαστήριο αυτό, καθόσον διατηρούσε επιφυλάξεις για το αν θα έπρεπε να συνταχθεί με την, εκ μέρους του Verwaltungsgerichtshof, ερμηνεία της αποφάσεως της 13ης Φεβρουαρίου 2014, υπέβαλε στο Δικαστήριο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, προκειμένου να δοθεί απάντηση, μεταξύ άλλων, στο εξής ζήτημα: η ύπαρξη κανόνων εσωτερικού δικαίου, οι οποίοι προβλέπουν ότι ένα εθνικό δικαστήριο δεσμεύεται ανεπιφύλακτα από την εκ μέρους άλλου εθνικού δικαστηρίου ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης, είναι συμβατή με το άρθρο 267 ΣΛΕΕ και την αρχή της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης; Με διάταξη του, το Δικαστήριο έδωσε αρνητική απάντηση στο ερώτημα αυτό. Κρίνοντας ότι το Δικαστήριο δεν είχε παράσχει όλα τα αναγκαία επί της ουσίας στοιχεία για την επίλυση των διαφορών των κύριων δικών, το Landesverwaltungsgericht Oberösterreich υπέβαλε εκ νέου αίτηση προδικαστικής αποφάσεως και ζήτησε από το Δικαστήριο να διευκρινίσει τη νομολογία του περί του άρθρου 49 ΣΛΕΕ. Πιο συγκεκριμένα, έθεσε το ακόλουθο ερώτημα: η απόφαση της 13ης Φεβρουαρίου 2014 πρέπει να ερμηνευθεί ως έχουσα την έννοια ότι το κριτήριο του ανελαστικού ορίου του αριθμού των «ατόμων που θα εξακολουθήσουν να εφοδιάζονται», όπως καθορίστηκε βάσει της επίμαχης εθνικής νομοθεσίας, δεν πρέπει να τυγχάνει εφαρμογής, προκειμένου να διακριβωθεί αν υφίσταται ανάγκη ιδρύσεως νέου φαρμακείου, μόνο σε συγκεκριμένη περίπτωση η οποία αφορά αγροτική και/ή απομονωμένη περιοχή ή σε συγκεκριμένη περίπτωση στην οποία, λαμβανομένων υπόψη των τοπικών ιδιαιτεροτήτων, υφίσταται ανάγκη ιδρύσεως φαρμακείου, ανεξαρτήτως του αγροτικού ή αστικού χαρακτήρα της οικείας ζώνης, ή ακόμη, εν γένει, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση η οποία αποτελεί αντικείμενο διακριβώσεως;

Το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι το κύρος που περιβάλλει μία απόφαση εκδοθείσα επί προδικαστικής υποθέσεως δεν αποκλείει το ενδεχόμενο το εθνικό δικαστήριο που είναι αποδέκτης της αποφάσεως αυτής να υποβάλει εκ νέου, εφόσον το κρίνει αναγκαίο, αίτηση προδικαστικής αποφάσεως στο Δικαστήριο πριν αποφανθεί επί της

διαφοράς της κύριας δίκης. Αυτή η υποβολή αιτήσεως μπορεί να είναι δικαιολογημένη οσάκις το εθνικό δικαστήριο αντιμετωπίζει δυσχέρειες κατανοήσεως ή εφαρμογής της αποφάσεως, οσάκις υποβάλλει στην κρίση του Δικαστηρίου νέο νομικό ζήτημα ή, ακόμη, οσάκις του υποβάλλει νέα στοιχεία εκτιμήσεως, δυνάμει να οδηγήσουν το Δικαστήριο σε διαφορετική απάντηση επί ήδη υποβληθέντος ερωτήματος. Τούτο συμβαίνει εν προκειμένω, καθόσον το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν από την απόφαση της 13ης Φεβρουαρίου 2014 συνάγεται ότι το κριτήριο περί ανελαστικού ορίου του αριθμού των «ατόμων που θα εξακολουθήσουν να εφοδιάζονται» δεν πρέπει να τυγχάνει εφαρμογής σε καμία περίπτωση ή μόνο στις υποθέσεις που αφορούν ορισμένες ειδικές ζώνες ή καταστάσεις. Βάσει του άρθρου 99 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, όταν η απάντηση σε προδικαστικό ερώτημα δεν αφήνει καμία εύλογη αμφιβολία ή δύναται να συναχθεί σαφώς από τη νομολογία, το Δικαστήριο, κατόπιν προτάσεως του Εισηγητή Δικαστή και αφού ακούσει τον Γεν. Εισαγγελέα, μπορεί οποτεδήποτε να αποφανθεί με αιτιολογημένη διάταξη. Τούτο ακριβώς συμβαίνει εν προκειμένω, δεδομένου ότι η απάντηση στο υποβληθέν ερώτημα μπορεί να συναχθεί σαφώς από την απόφαση της 13ης Φεβρουαρίου 2014.

Το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι η επίμαχη στην υπόθεση των κύριων δικών νομοθεσία εξαρτά τη χορήγηση αδείας ιδρύσεως φαρμακείου από την ύπαρξη «ανάγκης» η οποία τεκμαίρεται, εκτός αν συντρέχει τουλάχιστον μία από τις συγκεκριμένες περιστάσεις που ειδικώς προβλέπει η νομοθεσία αυτή. Δεν υφίσταται ανάγκη δικαιολογούσα την ίδρυση φαρμακείου, οσάκις η ίδρυση του φαρμακείου αυτού θα είχε ως συνέπεια τη μείωση του αριθμού των «ατόμων που θα εξακολουθήσουν να εφοδιάζονται» κάτω από το όριο των 5.500. Στην περίπτωση που ο αριθμός των μόνιμων κατοίκων είναι μικρότερος των 5.500, πρέπει να ληφθούν υπόψη, προκειμένου να διαπιστωθεί αν υφίσταται ανάγκη, τα άτομα που πρόκειται να εφοδιάζονται σε φάρμακα λόγω του ότι εργάζονται ή κάνουν χρήση υπηρεσιών ή μέσω μεταφοράς εντός της ζώνης εφοδιασμού από το φαρμακείο αυτό. Το Δικαστήριο, στην απόφαση της 13ης Φεβρουαρίου 2014, έκρινε ότι, βάσει της επίμαχης στην υπόθεση της κύριας δίκης νομοθεσίας, όσον αφορά ορισμένα άτομα, ιδίως δε όσα διαμένουν σε αγροτικές περιοχές και, κατά μείζονα λόγο, όταν αυτά είναι, προσωρινά ή παρατεταμένα, μειωμένης κινητικότητας, όπως οι ηλικιωμένοι, τα άτομα με αναπηρία ή οι ασθενείς, η πρόσβαση των ατόμων αυτών σε φάρμακα μπορεί να αποδειχθεί απρόσφορη. Τα άτομα αυτά, βεβαίως, μπορούν να ληφθούν υπόψη ως «επισκέπτες». Εντούτοις, η πρόσβασή τους στην παροχή φαρμακευτικών υπηρεσιών εξαρτάται από περιστάσεις που δεν τους διασφαλίζουν, καταρχήν, μόνιμη και διαρκή πρόσβαση στην περίθαλψη αυτή, δεδομένου ότι εξαρτάται αποκλειστικά από την εργασία τους ή από τη χρήση μέσων μεταφοράς στη συγκεκριμένη περιοχή.

Επίσης, το Δικαστήριο επισήμανε ότι σε αγροτικές περιοχές, απομονωμένες και με λίγους επισκέπτες, υφίσταται κίνδυνος, λόγω της χαμηλής δημογραφικής πυκνότητας, ο αριθμός των ατόμων που θα εξακολουθήσουν να εφοδιάζονται να είναι σαφώς μικρότερος του ορίου των 5.500, οπότε η ανάγκη που δικαιολογεί την ίδρυση φαρμακείου να μη θεωρείται ποτέ επαρκής προς τούτο. Λόγω του ανελαστικού ορίου του αριθμού των «ατόμων που θα εξακολουθήσουν να εφοδιάζονται», το οποίο θέτει η επίμαχη στις υποθέσεις των κύριων δικών νομοθεσία, δεν καθίσταται δυνατό στην αρμόδια αρχή να λαμβάνει δεόντως υπόψη τις ιδιαιτερότητες κάθε υπό εξέταση περιπτώσεως και, επομένως, να διασφαλίζει κατά τρόπο συνεπή και συστηματικό την επίτευξη του σκοπού, ο οποίος επιδιώκεται πρωτίστως με τη νομοθεσία αυτή και ο οποίος συνίσταται στον ασφαλή και με ποιοτικά εγγύα εφοδιασμό του πληθυσμού σε φάρμακα. Με το σκεπτικό αυτό, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι νομοθεσία κράτους μέλους, όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, η οποία καθορίζει ως ουσιώδες κριτήριο για να διακριβωθεί αν υφίσταται ανάγκη ιδρύσεως φαρμακείου ανελαστικό όριο περί αριθμού «ατόμων που θα εξακολουθήσουν να εφοδιάζονται» αντιβαίνει στο άρθρο 49 ΣΛΕΕ, ειδικότερα δε στην απαίτηση περί συνεπούς επιδιώξεως του προς επίτευξη σκοπού, καθόσον οι αρμόδιες εθνικές αρχές δεν έχουν τη δυνατότητα παρεκκλίσεως από το όριο αυτό, προκειμένου να λάβουν υπόψη τοπικές ιδιαιτερότητες, δηλαδή, εν τέλει, τις ιδιαιτερότητες των διαφόρων συγκεκριμένων περιπτώσεων, καθεμία από τις οποίες πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο διακριβώσεως. Συνεπώς, η απόφαση της 13ης Φεβρουαρίου 2014, *Sokoll-Seebacher*, πρέπει να ερμηνευθεί ως έχουσα την έννοια ότι το κριτήριο του ανελαστικού ορίου του αριθμού των «ατόμων που θα εξακολουθήσουν να εφοδιάζονται», το οποίο καθορίστηκε από την επίμαχη στις υποθέσεις των κύριων δικών εθνική νομοθεσία, δεν πρέπει να τυγχάνει εφαρμογής, προκειμένου να διακριβωθεί αν υφίσταται ανάγκη ιδρύσεως νέου φαρμακείου, εν γένει, αλλά σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση η οποία αποτελεί αντικείμενο διακριβώσεως.

### ► Φορολόγηση εισπραττόμενων τόκων

#### Διαφορετική μεταχείριση μεταξύ ημεδαπών και αλλοδαπών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων

άρθρο 56 ΣΛΕΕ – περιορισμοί – τόκοι – φορολογία – διαφορετική μεταχείριση – ημεδαπά – αλλοδαπά – χρηματοπιστωτικά – ιδρύματα – παρακράτηση φόρου – λειτουργικές δαπάνες

ΔΕΕ C-18/15, *Brisal* και *KBC Finance Ireland*, 13.06.2016, Τμήμα πέμπτο, Πρόεδρος τμήματος: J.L. da Cruz Vilaça, Εισηγητής: F. Biltgen, Γεν. Εισαγγελέας: J. Kokott, ECLI:EU:C:2016:549 – Προδικαστικό ερώτημα

Σύμφωνα με το άρθρο 49 παρ. 1 ΕΚ (νυν άρθρο 56 παρ. 1, ΣΛΕΕ) για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, οι περιορισμοί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στο εσωτερικό της



Κοινότητας απαγορεύονται όσον αφορά τους υπηκόους των κρατών μελών που είναι εγκατεστημένοι σε κράτος της Κοινότητας άλλο από εκείνο του αποδέκτη της παροχής. Σύμφωνα με το πορτογαλικό δίκαιο, το εισόδημα των εταιριών υπόκειται σε φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων, δυνάμει του κώδικα φορολογίας εισοδήματος νομικών προσώπων. Σύμφωνα με τον ανωτέρω κώδικα, τα εν λόγω εισοδήματα υπέκειντο σε φορολογία με συντελεστή 20% ή με τον συντελεστή που προέκυπτε από τη σύμβαση αποφυγής διπλής φορολογίας με το εκάστοτε κράτος, στο οποίο είχε την έδρα της η υποκείμενη σε περιορισμένη φορολογική υποχρέωση εταιρία. Στην υπό κρίση περίπτωση, ο συντελεστής αυτός ανερχόταν στο 15%. Η έκπτωση λειτουργικών δαπανών δεν ήταν δυνατή. Ο φόρος εισπραττόταν διά της παρακρατήσεως και, εν συνεχεία, αποδόσεως στις πορτογαλικές φορολογικές αρχές του αντίστοιχου μέρους των οφειλόμενων τόκων από τον οφειλέτη αυτών (παρακράτηση φόρου στην πηγή).

Σύμφωνα με τα πραγματικά περιστατικά, η πορτογαλική εταιρία, *Brisal-Auto Estradas do Litoral S.A.*, και η ιρλανδική τράπεζα, *KBC Finance Ireland*, ήταν συμβαλλόμενα μέρη μιας χρηματοδοτικής συμβάσεως. Στο πλαίσιο της εν λόγω συμβάσεως, η *Brisal* υποχρεούτο να καταβάλλει στην *KBC* τμηματικά, στους οριζόμενους στη σύμβαση μήνες των ετών 2005 έως 2007, τόκους ανερχόμενους στο συνολικό ποσό των 350.806 ευρώ. Η *Brisal* παρακράτησε από τις καταβολές συνολικό ποσό ύψους 59.386 ευρώ, το οποίο απέδωσε στις πορτογαλικές φορολογικές αρχές ως παρακρατούμενο φόρο στην πηγή για λογαριασμό της *KBC*. Αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης είναι η επιβολή, εκ μέρους των πορτογαλικών αρχών, φόρου εισοδήματος νομικών προσώπων σε έσοδα από τόκους που αποκτήθηκαν στην Πορτογαλία, αλλά από χρηματοπιστωτικό ίδρυμα με έδρα την Ιρλανδία.

Το ΔΕΕ εξετάζει αρχικά εάν το άρθρο 49 ΕΚ πρέπει να ερμηνευθεί με τέτοιο τρόπο, ώστε να αντιτίθεται σε εθνική νομοθεσία, βάσει της οποίας εφαρμόζεται παρακράτηση του φόρου στην πηγή επί της αμοιβής των αλλοδαπών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, ενώ η καταβαλλόμενη στα ημεδαπά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα αμοιβή δεν υπόκειται σε τέτοια παρακράτηση. Εν συνεχεία, πρέπει να κριθεί αν το γεγονός ότι τα αλλοδαπά – σε αντίθεση με τα ημεδαπά – χρηματοπιστωτικά ιδρύματα δεν δύνανται να εκπέσουν των λειτουργικών τους δαπανών στοιχειοθετεί περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών.

Αναφορικά με το πρώτο ζήτημα, το ΔΕΕ κρίνει ότι το άρθρο 49 ΕΚ είναι συμβατό με εθνική νομοθεσία, σύμφωνα με την οποία στην αμοιβή των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων που δεν εδρεύουν στο κράτος μέλος εντός του οποίου παρέχονται οι υπηρεσίες εφαρμόζεται διαδικασία παρακρατήσεως του φόρου στην πηγή, ενώ η αμοιβή που καταβάλλεται στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα που εδρεύουν στο ως άνω κράτος μέλος δεν υπόκειται σε τέτοια παρακράτηση στην

πηγή. Ωστόσο, η ανωτέρω πρακτική δεν συνιστά περιορισμό, υπό την προϋπόθεση ότι η εφαρμογή της παρακρατήσεως στην πηγή στα αλλοδαπά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος και δεν βαίνει πέραν του αναγκαίου για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού μέτρου (αρχή της αναλογικότητας).

Αναφορικά με το δεύτερο μέρος της προδικαστικής απόφασης, το ΔΕΕ κρίνει ότι, για τη συνεκτίμηση των λειτουργικών δαπανών που συνδέονται άμεσα με την ασκούμενη δραστηριότητα, τόσο οι εγκατεστημένοι στην ημεδαπή όσο και οι μη εγκατεστημένοι στην ημεδαπή πάροχοι υπηρεσιών τελούν σε παρόμοια κατάσταση. Το άρθρο 49 ΕΚ αντιτίθεται σε εθνική φορολογική νομοθεσία, η οποία, κατά γενικό κανόνα, λαμβάνει υπόψη, κατά τη φορολόγηση των μη κατοίκων ημεδαπής, τα ακαθάριστα εισοδήματα χωρίς έκπτωση των λειτουργικών δαπανών, ενώ οι κάτοικοι ημεδαπής φορολογούνται επί των καθαρών εισοδημάτων τους, κατόπιν εκπτώσεως των δαπανών. Επομένως, βάσει της προβλεπόμενης στο άρθρο 49 ΕΚ αρχής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, οι παρεχόμενες από τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα υπηρεσίες δεν μπορούν καταρχήν να αντιμετωπίζονται διαφορετικά από τις υπηρεσίες οι οποίες παρέχονται σε άλλους τομείς δραστηριότητας. Με άλλα λόγια, η ανωτέρω επίδικη ρύθμιση συνιστά περιορισμό της ελεύθερης παροχής των υπηρεσιών. Εν συνεχεία, το ΔΕΕ διαπιστώνει ότι ένας περιορισμός της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών μπορεί να είναι επιτρεπτός, αν δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος. Σε μια τέτοια περίπτωση απαιτείται όμως ακόμη η εφαρμογή του περιορισμού αυτού να είναι κατάλληλη να διασφαλίσει την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και να μην βαίνει πέραν του αναγκαίου για την επίτευξη του μέτρου (αρχή της αναλογικότητας).

Το ΔΕΕ κρίνει, επίσης, ότι ο περιορισμός της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών δεν μπορεί να δικαιολογηθεί από το γεγονός ότι τα αλλοδαπά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα υπόκεινται σε χαμηλότερο φορολογικό συντελεστή απ' ό,τι τα ημεδαπά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα. Αναφορικά με τον λόγο της ισόρροπης κατανομής της φορολογικής εξουσίας που επικαλείται η Πορτογαλία, το ΔΕΕ κρίνει ότι αποτελεί θεμιτό σκοπό για τη θέση περιορισμών και ότι, εφόσον η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν έχει θεσπίσει μέτρα ενοποιήσεως ή εναρμονίσεως, τα κράτη μέλη εξακολουθούν να είναι αρμόδια να καθορίζουν, συμβατικώς ή μονομερώς, τα κριτήρια κατανομής της φορολογικής εξουσίας τους, προκειμένου να εξαλείψουν τη διπλή φορολογία. Όσον αφορά τη βούληση αποτροπής της διπλής εκπτώσεως των λειτουργικών δαπανών, η οποία δύναται να συσχετιστεί με την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, επισημαίνεται ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία, αναφερόμενη απλώς, χωρίς να παρέχει άλλες διευκρινίσεις, στην πιθανή ύπαρξη του κινδύνου οι εν λόγω δαπάνες να εκπέσουν για δεύτερη φορά στο κράτος της έδρας, δεν εξειδικεύει τον συγκεκριμένο κίνδυνο και, ως εκ τούτου, ο ισχυρισμός της δεν δύναται να

γίνει δεκτός. Σε ό,τι αφορά, τρίτον, την ανάγκη διασφάλισης της αποτελεσματικής εισπράξεως του φόρου, υπενθυμίζεται ότι το Δικαστήριο έχει κρίνει μεν ότι ένας τέτοιος σκοπός συνιστά επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος ικανό να δικαιολογήσει περιορισμούς της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, πλην όμως απαιτείται περαιτέρω εφαρμογή του περιορισμού αυτού να είναι κατάλληλη να διασφαλίσει την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και να μη βιάνει πέραν του αναγκαίου για την επίτευξή του μέτρο. Διαπιστώνεται όμως ότι περιορισμός, όπως ο επίμαχος στη διαφορά της κύριας δίκης, δεν είναι απαραίτητος, για να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική είσπραξη των φόρων. Συνεπώς, σε ό,τι αφορά τον συνυπολογισμό των εν λόγω δαπανών, οι μη κάτοικοι πρέπει, καταρχήν, να αντιμετωπίζονται κατά τον ίδιο τρόπο με τους κατοίκους και να μπορούν να εκπέτουν των δαπανών ίδιας φύσεως με εκείνες εκ των οποίων έχουν το δικαίωμα να εκπέτουν οι κάτοικοι.

#### IV. ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Επιμ.: Παναγιώτης Αργαλιός

#### ► Ίση μεταχείριση στην απασχόληση και στην εργασία

##### Προσδιορισμός συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων

Οδηγία 2000/78/ΕΚ – δυσμενής διάκριση – ηλικία – συνταξιοδοτικά δικαιώματα – δημόσιοι υπάλληλοι – περίοδος μαθητείας – περίοδος εργασίας

ΔΕΕ C-159/15, Lesar, 16.06.2016, Τμήμα πρώτο, Πρόεδρος τμήματος: R. Silva de Lapuerta, Εισηγητής: A. Arabadjiev, Γεν. Εισαγγελέας: Y. Bot, ECLI:EU:C:2016:451 – Προδικαστικό ερώτημα

Σύμφωνα με το άρθρο 2 της Οδηγίας 2000/78/ΕΚ η αρχή της ίσης μεταχείρισης σημαίνει την απουσία άμεσης ή έμμεσης διάκρισης λόγω θρησκείας ή πεποιθήσεων, ειδικών αναγκών, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού στον τομέα της απασχόλησης και της εργασίας. Ειδικότερα, άμεση διάκριση συντρέχει, όταν ένα πρόσωπο υφίσταται μεταχείριση λιγότερο ευνοϊκή από αυτήν την οποία υφίσταται, υπέστη ή θα υφίστατο σε ανάλογη κατάσταση ένα άλλο πρόσωπο. Επίσης, το άρθρο 6 της ανωτέρω Οδηγίας ορίζει πως τα κράτη μέλη δύνανται να προβλέπουν ότι η λόγω ηλικίας διαφορετική μεταχείριση δεν συνιστά διάκριση, εφόσον δικαιολογείται, στο πλαίσιο του εθνικού δικαίου, αντικειμενικά και λογικά από έναν θεμιτό στόχο, ιδίως δε από θεμιτούς στόχους της πολιτικής στον τομέα της απασχόλησης, της αγοράς εργασίας και της επαγγελματικής κατάρτισης, και εφόσον τα μέσα επίτευξης του στόχου αυτού είναι πρόσφορα και αναγκαία. Αναφορικά με το αυστριακό δίκαιο, το άρθρο

54 του PG 1965 ορίζει ότι δεν αναγνωρίζεται ως εξομοιούμενη περίοδος, η περίοδος πριν συμπληρώσει ο υπάλληλος την ηλικία των 18 ετών.

Σύμφωνα με τα πραγματικά περιστατικά, ο F. Lesar, από τον Σεπτέμβριο του 1963 έως τον Μάρτιο του 1967, ενώ δεν είχε ακόμα συμπληρώσει την ηλικία των 18 ετών, εργάστηκε, βάσει συμβάσεως μαθητείας, για την Ομοσπονδιακή ταχυδρομική και τηλεγραφική υπηρεσία της Αυστρίας. Εν συνεχεία, προσελήφθη στην ανωτέρω υπηρεσία ως συμβασιούχος εργαζόμενος. Παράλληλα με την επαγγελματική του αυτή δραστηριότητα, φοίτησε σε ομοσπονδιακό λύκειο για εργαζόμενους σπουδαστές, ενώ τον Ιούλιο 1972 προσελήφθη στην υπηρεσία του Ομοσπονδιακού Δημοσίου με σχέση δημοσίου δικαίου. Θα πρέπει να τονιστεί ότι, κατά την περίοδο της μαθητείας του, ο F. Lesar κατέβαλλε ασφαλιστικές εισφορές στον αρμόδιο ασφαλιστικό φορέα περιλαμβανομένης της περιόδου κατά την οποία δεν είχε ακόμα συμπληρώσει την ηλικία των 18 ετών. Ο προσφεύγων της κύριας δίκης συνταξιοδοτήθηκε την 1η Σεπτεμβρίου 2004. Στο πλαίσιο αυτό, η υπηρεσία προσωπικού καθόρισε το ύψος της συντάξεώς του, λαμβάνοντας υπόψη μόνον τις εξομοιούμενες περιόδους, όπως αυτές είχαν αναγνωρισθεί με την απόφαση της 23ης Αυγούστου 1973. Ωστόσο, τον Αύγουστο του 2011, ο F. Lesar ζήτησε από τον εργοδότη του να προστεθούν στις εξομοιούμενες περιόδους, για τον υπολογισμό της συντάξεώς του, οι περίοδοι μαθητείας και εργασίας που είχε συμπληρώσει πριν από την ηλικία των 18 ετών. Η υπηρεσία προσωπικού απέρριψε το αίτημα τον Αύγουστο του 2012 και τότε ο F. Lesar άσκησε προσφυγή ενώπιον του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Αυστρίας, το οποίο παρέπεμψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου. Το αρμόδιο εθνικό δικαστήριο προβληματίστηκε αναφορικά με το εάν η άρνηση της διοικητικής να λάβει υπόψη, προς υπολογισμό της συντάξεως, τις περιόδους μαθητείας και εργασίας, οι οποίες είχαν συμπληρωθεί πριν από την ηλικία των 18 ετών, συνιστά διαφορετική μεταχείριση λόγω ηλικίας. Ως εκ τούτου, υπεβλήθη στο ΔΕΕ προδικαστικό ερώτημα.

Το νομικό ζήτημα που προκύπτει στη συγκεκριμένη υπόθεση σχετίζεται με το εάν το περιεχόμενο των ανωτέρω άρθρων της Οδηγίας 2000/78/ΕΚ αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση που αποκλείει τον συνυπολογισμό των περιόδων μαθητείας και εργασίας, τις οποίες έχει συμπληρώσει δημόσιος υπάλληλος πριν από την ηλικία των 18 ετών (κατά τη χορήγηση συντάξεως γήρατος). Το ΔΕΕ κρίνει ότι η συγκεκριμένη εθνική ρύθμιση συνιστά διαφορετική μεταχείριση με κριτήριο την ηλικία κατά την οποία εργαζόμενοι απέκτησαν την επαγγελματική τους εμπειρία, διότι η ανωτέρω ρύθμιση μπορεί να συνεπάγεται διαφορετική μεταχείριση μεταξύ δύο ατόμων που ολοκλήρωσαν τις ίδιες σπουδές και απέκτησαν την ίδια επαγγελματική πείρα, αποκλειστικά και μόνο λόγω της ηλικίας τους. Εν συνεχεία, το ΔΕΕ εξετάζει εάν η προαναφερόμενη εθνική

ρύθμιση δικαιολογείται από συγκεκριμένο θεμιτό στόχο. Αν και οι εξαιρέσεις από την αρχή της ίσης μεταχείρισης θα πρέπει να ερμηνεύονται στενά και συσταλτικά, το ΔΕΕ διαπιστώνει ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν την ελευθερία, δυνάμει του άρθρου 6 παρ. 2 της Οδηγίας 2000/78/ΕΚ, να καθορίζουν, για τα επαγγελματικά συστήματα κοινωνικής ασφάλισης, την ηλικία για την ένταξη σε συνταξιοδοτικό σύστημα. Ως εκ τούτου, το ΔΕΕ καταλήγει ότι οι διατάξεις της Οδηγίας 2000/78/ΕΚ δεν αντιτίθενται σε εθνική ρύθμιση, η οποία αποκλείει τον συνυπολογισμό των περιόδων μαθητείας και εργασίας, τις οποίες συμπληρώνει δημόσιος υπάλληλος πριν από την ηλικία των 18 ετών.

### ► Ίση μεταχείριση στην απασχόληση και στην εργασία

#### Πρόσθετος φόρος εισοδήματος σε συντάξεις

*Οδηγία 2000/78/ΕΚ – ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία – πρόσθετος φόρος εισοδήματος – συντάξεις – εισόδημα – πεδίο εφαρμογής*

Σύμφωνα με το άρθρο 3 της Οδηγίας 2000/78/ΕΚ, το οποίο φέρει τον τίτλο «Πεδίο εφαρμογής», η ανωτέρω Οδηγία εφαρμόζεται σε όλα τα πρόσωπα, στον δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα, συμπεριλαμβανομένων των δημόσιων φορέων, όσον αφορά: τις εργασιακές συνθήκες και τους όρους απασχόλησης, συμπεριλαμβανομένων των απολύσεων και των αμοιβών.

Σύμφωνα με τα πραγματικά περιστατικά, ο C. γεννήθηκε το 1948, έχει τη φινλανδική ιθαγένεια και κατοικεί στη Φινλανδία. Η φορολογική αρχή καθόρισε τον φορολογικό συντελεστή που είχε εφαρμογή στην περίπτωση του, προκειμένου να γίνει παρακράτηση ενός ποσού στην πηγή, έναντι του οφειλόμενου φόρου εισοδήματος για το φορολογικό έτος 2013. Στο πλαίσιο αυτό, η φορολογική αρχή βεβαίωσε, σύμφωνα με τον εθνικό νόμο φορολογίας εισοδήματος, πρόσθετο φόρο 6% επί εκείνου του τμήματος των εισοδημάτων του από συντάξεις, το οποίο υπερέβαινε το όριο των 45.000 ευρώ, κατόπιν αφαίρεσης του αφορολόγητου ποσού που ίσχυε για τις συντάξεις. Η φορολογική αρχή απέρριψε τη διοικητική προσφυγή που άσκησε ο C. σχετικά με τον φορολογικό συντελεστή τον οποίο εφάρμοσε στην περίπτωση του. Ο C. προσέβαλε την εν λόγω απόφαση ενώπιον του Διοικητικού Πρωτοδικείου του Ελσίνκι, υποστηρίζοντας ότι οι διατάξεις του άρθρου 124 του εθνικού φορολογικού νόμου, για τον πρόσθετο φόρο επί των εισοδημάτων από συντάξεις, δεν έπρεπε να εφαρμοστούν στη δική του περίπτωση. Μετά την απόρριψη της προσφυγής από το Διοικητικό Πρωτοδικείο του Ελσίνκι, ο C. υπέβαλε ενώπιον του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου αίτημα αναίρεσης της απόφασης του Διοικητικού Πρωτοδικείου.

Το αιτούν δικαστήριο υπέβαλε προδικαστικό ερώτημα σχετικά με το εάν η επίδικη νομοθετική ρύθμιση μπορεί

να ερμηνευθεί με τέτοιο τρόπο, ώστε να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης και, πιο συγκεκριμένα, σε εκείνο της Οδηγίας 2000/78/ΕΚ. Το νομικό ζήτημα που τίθεται στη συγκεκριμένη απόφαση σχετίζεται με το εάν το άρθρο 3 παρ. 1 στοιχείο γ' της Οδηγίας 2000/78/ΕΚ πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι εθνική ρύθμιση, η οποία αφορά πρόσθετο φόρο επί των εισοδημάτων από συντάξεις, εμπίπτει στο αντικειμενικό πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας αυτής. Επιπροσθέτως, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να εξεταστεί από το ΔΕΕ εάν η αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ηλικίας, που κατοχυρώνεται στο άρθρο 21 παρ. 1 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης, τυγχάνει εφαρμογής στη διαφορά της κύριας δίκης.

Σύμφωνα με την κρίση του ΔΕΕ, ο πρόσθετος φόρος επί των εισοδημάτων από συντάξεις δεν σχετίζεται με την εργασιακή σχέση, αλλά απορρέει ευθέως και αποκλειστικά από εθνική φορολογική ρύθμιση που ισχύει για κάθε φυσικό πρόσωπο με εισοδήματα από συντάξεις, τα οποία υπερβαίνουν το ποσό των 45.000 ευρώ. Ως εκ τούτου, η επίδικη εθνική ρύθμιση δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 2000/78/ΕΚ. Αναφορικά με το άρθρο 21 του ΧΘΔ της ΕΕ, το ΔΕΕ θεωρεί ότι σύμφωνα με το άρθρο 51 του Χάρτη, οι διατάξεις του Χάρτη απευθύνονται στα κράτη μέλη, μόνον όταν εφαρμόζουν το δικαίο της Ένωσης. Στην προκειμένη περίπτωση δεν αμφισβητείται ότι ο νόμος για τον φόρο εισοδήματος ουδεμία διάταξη του δικαίου της Ένωσης θέτει σε εφαρμογή, καθώς και ότι ουδεμία Οδηγία σχετική με τη φορολογία μπορεί να τύχει εφαρμογής στη διαφορά της κύριας δίκης.

## V. ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

*Επιμ.: Μαρία Νινιατσούδη*

### ► Εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων

#### Πλημμελής μεταφορά της σχετικής Οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο

*Οδηγία 2001/42/ΕΚ – εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων – ασύμβατη με το δίκαιο της Ένωσης εθνική πράξη – έννομες συνέπειες – εξουσία του εθνικού δικαστηρίου να διατηρεί προσωρινώς ορισμένα αποτελέσματα της εν λόγω πράξης – άρθρο 267 ΣΛΕΕ – υποχρέωση υποβολής αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως στο Δικαστήριο*

ΔΕΕ C-379/15, Association France Nature Environnement, 28.07.2016, Τμήμα πρώτο, Πρόεδρος–Εισηγητρια: R. Silva de Lapuerta, Γεν. Εισαγγελέας: J. Kokott, ECLI:EU:C:2016:603 – Προδικαστικό ερώτημα

Τον Ιούνιο του 2012, η γαλλική ένωση «Association France Nature Environnement» άσκησε ενώπιον του

Ανώτατου Εθνικού Ακυρωτικού Δικαστηρίου αίτηση ακύρωσης κατά του υπ' αριθμόν 2012-616 διατάγματος του Γάλλου Υπουργού Αειφόρου Οικολογίας, Ανάπτυξης και Ενέργειας, μεταξύ άλλων, λόγω μη τήρηση της Οδηγίας 2001/42/ΕΚ για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων ως προς την απαιτούμενη διοικητική αυτοτέλεια των αρμοδίων για περιβαλλοντικά ζητήματα αρχών. Το Conseil d'État έκανε δεκτή την αίτηση ακύρωσης της ένωσης, διαπιστώνοντας πράγματι ασυμβατότητα συγκεκριμένου άρθρου του διατάγματος 2012-616 προς την Οδηγία 2001/42/ΕΚ, δυνάμει του οποίου ανετίθετο στην ίδια αρχή, αφενός, η κατάρτιση και έγκριση ορισμένου αριθμού περιβαλλοντικών σχεδίων και προγραμμάτων και, αφετέρου, γνωμοδοτική αρμοδιότητα για περιβαλλοντικά ζητήματα, χωρίς να υφίσταται διάταξη για τη διασφάλιση της άσκησης της δεύτερης αρμοδιότητας, εντός της ίδιας διοικητικής αρχής, από μονάδα που θα διαθέτει πραγματική αυτοτέλεια. Κατόπιν της ανωτέρω κρίσης, δεδομένης της δυνατότητας εφαρμογής από το γαλλικό Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο του περιορισμού των αναδρομικών αποτελεσμάτων ακύρωσης, το εθνικό δικαστήριο προέβη σε εξέταση των συνεπειών της ακύρωσης. Ειδικότερα, διαπιστώνοντας ότι τυχόν αναδρομική ενέργεια της μερικής ακύρωσης του διατάγματος θα οδηγούσε σε κενό δικαίου, δυσχεραίνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο την επίτευξη των περιβαλλοντικών σκοπών της Ένωσης, διερωτήθηκε για τη δυνατότητα της έναρξης των αποτελεσμάτων της ακύρωσης σε μεταγενέστερο χρονικό σημείο, ήτοι από 01.01.2016.

Υπό αυτές τις συνθήκες, το Conseil d'État ανέστειλε τη διαδικασία ενώπιόν του και υπέβαλε στο ΔΕΕ δύο προδικαστικά ερωτήματα: το πρώτο, σχετικά με τη στοιχειοθέτηση υποχρέωσης υποβολής προδικαστικού ερωτήματος σε περιπτώσεις όπως η συγκεκριμένη, και το δεύτερο, ως προς τη δυνατότητα ορισμού μεταγενέστερου χρονικού σημείου έναρξης των ακυρωτικών αποτελεσμάτων της παράνομης διάταξης για επιτακτικούς λόγους προστασίας του περιβάλλοντος.

Το ΔΕΕ, εξετάζοντας πρώτα το δεύτερο ερώτημα, αναφέρθηκε εκτενώς στην απόφαση *Inter-Environnement Wallonie και Terre wallone* (C-41/11, 28.02.2012, ECLI:EU:C:2012:103) ως προς τις προϋποθέσεις που πρέπει να συντρέχουν, προκειμένου για τη διατήρηση ορισμένων έννομων αποτελεσμάτων ακυρωθείσας εθνικής πράξης. Σύμφωνα με την ανωτέρω απόφαση, συγκεκριμένα σημεία του σκεπτικού της οποίας αναπαρήγε, το ΔΕΕ αναγνώρισε τη δυνατότητα του εθνικού δικαστηρίου, εφόσον υπάρχει σχετική πρόβλεψη στο εθνικό του δίκαιο, μόνον κατ' εξαίρεση, κατά περίπτωση και για επιτακτικούς λόγους προστασίας του περιβάλλοντος, να περιορίζει τη χρονική ενέργεια των αποτελεσμάτων της απόφασής του σε περίπτωση που

κριθεί διάταξη εθνικού δικαίου ως αντίθετη προς κανόνα του δικαίου της Ένωσης, εφόσον πληρούνται σωρευτικά σειρά προϋποθέσεων.

Συγκεκριμένα: α) η προσβαλλόμενη εγχώρια διάταξη συνιστά μέτρο ληφθέν στο πλαίσιο μεταφοράς στην εσωτερική έννομη τάξη της νομοθεσίας της Ένωσης στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος, β) οι αρνητικές για το περιβάλλον συνέπειες από την ακύρωση της συγκεκριμένης διάταξης δεν μπορούν να αποφευχθούν με έκδοση και εφαρμογή νέας διάταξης, γ) η ακύρωση της εθνικής διατάξεως προκαλεί κενό δικαίου σχετικά με τη μεταφορά στην εσωτερική έννομη τάξη νομοθεσίας της Ένωσης στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος και δ) τα έννομα αποτελέσματα της ακυρωθείσας πράξης διατηρούνται μόνο για το χρονικό διάστημα που απαιτείται μέχρι να ληφθούν τα αναγκαία για τη θεραπεία της παρανομίας μέτρα. Είναι δε αρμοδιότητα του εθνικού δικαστηρίου η διαπίστωση συνδρομής των παραπάνω στοιχείων και προϋποθέσεων.

Στη συνέχεια, ως απάντηση στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το ΔΕΕ, με αναφορά του στην πάγια νομολογία του για την ερμηνεία του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, επεσήμανε ότι τα εθνικά δικαστήρια απολαμβάνουν διακριτικής ευχέρειας, προκειμένου, εκτιμώντας τις ιδιομορφίες κάθε υπόθεσης, να υποβάλουν προδικαστικό ερώτημα. Αντιθέτως, η προδικαστική παραπομπή είναι υποχρεωτική, εφόσον πρόκειται για απόφαση που δεν υπόκειται σε ένδικα μέσα και το εθνικό δικαστήριο διαπιστώνει αναγκαιότητα ερμηνείας του δικαίου της Ένωσης για την επίλυση των ζητημάτων της υπόθεσης. Σύμφωνα, όμως, με την απόφαση *Cilfit* (C-283/81, 06.10.1982, ECLI:EU:C:1982:335), τα εθνικά δικαστήρια, οι αποφάσεις των οποίων δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα, οφείλουν να παραπέμπουν προδικαστικά ερωτήματα στο ΔΕΕ, εκτός αν διαπιστώνεται ότι η ορθή εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης παρίσταται τόσο προφανής, ώστε να μην υπάρχουν περιθώρια για καμιά εύλογη αμφιβολία. Για τη σχετική διαπίστωση πρέπει να συνεκτιμώνται τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του δικαίου της ΕΕ, οι ιδιάζουσες δυσχέρειες ερμηνείας του και ο κίνδυνος διάστασης στη νομολογία εντός της Ένωσης.

Εν προκειμένω, το ΔΕΕ έκρινε ότι συνέτρεχε υποχρέωση υποβολής προδικαστικού ερωτήματος λόγω του εξαιρετικού χαρακτήρα της δυνατότητας περιορισμού της χρονικής ενέργειας των αποτελεσμάτων ακυρωτικής απόφασης και της έλλειψης κρίσης του ΔΕΕ σε άλλη απόφαση πλην της ανωτέρω από το 2012 και εντεύθεν. Η παραπάνω υποχρέωση δεν θα υφίστατο, μόνον εφόσον μπορούσε το Conseil d'État να αποδείξει εμπεριστατωμένα την πεποίθησή του ότι δεν υφίσταται εύλογη αμφιβολία για την ερμηνεία και εφαρμογή των τεσσάρων προϋποθέσεων που τίθενται με τη νομολογία *Inter-Environnement Wallonie και Terre wallone*.

### ► Διαχείριση αποβλήτων

#### Υγειονομική ταφή ή ανάκτηση των μη εξορυκτικών αποβλήτων σε περίπτωση επιχωμάτωσης κοιλοτήτων εκσκαφής

προστασία του περιβάλλοντος – διαχείριση των αποβλήτων – Οδηγία 2006/21/ΕΚ – άρθρο 10 παρ. 2 – επιχωμάτωση κοιλοτήτων εκσκαφής με μη εξορυκτικά απόβλητα – υγειονομική ταφή ή ανάκτηση των εν λόγω αποβλήτων

ΔΕΕ C-147/15, Edilizia Mastrodonato, 28.07.2016, Τμήμα τέταρτο, Πρόεδρος: T. von Danwitz, Εισηγητής: K. Λυκούργος, Γεν. Εισαγγελέας: J. Kokott, ECLI:EU:C:2016:606 – Προδικαστικό ερώτημα

Η διαφορά προέκυψε κατόπιν προδικαστικού ερωτήματος του ανωτάτου διοικητικού δικαστηρίου της Ιταλίας, με διαδίκους την εταιρία Edilizia Mastrodonato και τη δημοτική αρχή της μείζονος περιφέρειας του Bari. Η εταιρία υπέβαλε το έτος 2010 μαζί με την αίτηση επέκτασης λατομείου, σχέδιο περιβαλλοντικής αποκατάστασης των ζωνών που αφορούσε η συγκεκριμένη εξορυκτική δραστηριότητα, ακολουθώντας την απλοποιημένη διαδικασία που ισχύει επί των πράξεων ανάκτησης αποβλήτων, όπως αυτή προβλέπονταν στην Οδηγία 2006/21/ΕΚ για τα απόβλητα, με σκοπό την έναρξη των εργασιών περιβαλλοντικής αποκατάστασης. Κατά το στάδιο της ανακοίνωσης έναρξης δραστηριοτήτων από την εταιρία προς την επαρχία του Bari και, παρά τις προηγούμενες εγκρίσεις της αίτησης της εταιρίας μετά του σχεδίου από τη διοίκηση, ο προϊστάμενος της επαρχιακής αστυνομίας (του τμήματος υπηρεσίας πολιτικής προστασίας και περιβάλλοντος) δεν δέχθηκε την υπαγωγή του υποβληθέντος, από την εταιρία, σχεδίου πλήρωσης στην απλοποιημένη διαδικασία, κρίνοντας ότι επρόκειτο για εργασίες διάθεσης, άρα ακολουθητέα ήταν η συνήθης διαδικασία χορήγησης άδειας του άρθρου 10 παρ. 2 της Οδηγίας 2006/21/ΕΚ, το οποίο παραπέμπει στην εφαρμογή των αυστηρών κανόνων της Οδηγίας 1999/31/ΕΚ για την υγειονομική ταφή. Η υπόθεση περί της εφαρμογής του κατάλληλου νομικού πλαισίου στην προκειμένη περίπτωση κατέληξε στο ανώτατο διοικητικό δικαστήριο της Ιταλίας, το οποίο και υπέβαλε προδικαστικό ερώτημα.

Επιληφθέν του προδικαστικού ερωτήματος, το ΔΕΕ διαπίστωσε διαφορετικές γλωσσικές αποδόσεις του συγκεκριμένου άρθρου κατά τη μεταφορά της Οδηγίας από τα κράτη μέλη. Ενόψει της ανάγκης για ομοιόμορφη εφαρμογή και ερμηνεία των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης, έκρινε ότι η συγκεκριμένη διάταξη έπρεπε να ερμηνευθεί με γνώμονα την οικονομία και τον σκοπό της όλης ρύθμισης. Ειδικότερα, με βάση το σκεπτικό της απόφασης, η Οδηγία 1999/31/ΕΚ για την υγειονομική ταφή πρέπει να τυγχάνει εφαρμογής μόνον εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις της, δηλαδή όταν πρόκειται για μη εξορυκτικά

απόβλητα που χρησιμοποιούνται σε εργασίες διάθεσης και όχι ανάκτησης. Ως διάθεση δε, σύμφωνα με τον ορισμό της εν λόγω Οδηγίας, θεωρείται η εργασία που δεν συνιστά ανάκτηση, καθώς και εκείνη που έχει ως δευτερογενή συνέπεια την ανάκτηση ουσιών ή ενέργειας. Τυχόν αντίθετη ερμηνεία θα οδηγούσε σε διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής της. Επομένως, ανάλογα με την κρίση περί του αν θα θεωρηθεί η συγκεκριμένη λειτουργία ως ανάκτηση ή διάθεση, θα υπαχθεί και στην αντίστοιχη Οδηγία και στην εκεί προβλεπόμενη διαδικασία. Σε περίπτωση διάθεσης, στους αυστηρότερους κανόνες της Οδηγίας περί υγειονομικής ταφής και στην περίπτωση ανάκτησης, στη γενικότερη νομοθεσία περί αποβλήτων.

Ακολουθώντας, το Δικαστήριο επεσήμανε τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες μία πράξη μπορεί να χαρακτηριστεί ως «πράξη ανάκτησης», ώστε να μπορεί να υπαχθεί στο καθεστώς της Οδηγίας περί αποβλήτων, κρίνοντας ότι η πλήρωση ενός λατομείου με μη εξορυκτικά απόβλητα μπορεί να συνιστά τέτοια πράξη, εφόσον είναι συμβατή με τις τιθέμενες από την Οδηγία κατωτέρω αναφερόμενες προϋποθέσεις: τα απόβλητα α) υπηρετούν έναν χρήσιμο σκοπό και β) υποκαθιστούν άλλα υλικά τα οποία, υπό άλλες συνθήκες, θα έπρεπε να χρησιμοποιηθούν για τη διενέργεια της συγκεκριμένης λειτουργίας. Σύμφωνα, εξάλλου, με πάγια νομολογία του ΔΕΕ, το ουσιώδες χαρακτηριστικό μιας εργασίας αξιοποίησης, ήτοι ανάκτησης, αποβλήτων συνίσταται στο γεγονός ότι αυτή έχει πρωτίστως ως σκοπό να μπορούν τα απόβλητα να επιτελέσουν χρήσιμη λειτουργία, υποκαθιστώντας στη χρήση άλλα υλικά τα οποία θα έπρεπε να χρησιμοποιηθούν για τη λειτουργία αυτή, καθιστώντας δυνατή τη διαφύλαξη των φυσικών πόρων. Καταδεικνύεται, δηλαδή, ότι κύριος και όχι παρεπόμενος σκοπός της πράξης ανάκτησης πρέπει να είναι η εξοικονόμηση φυσικών πόρων. Ενόψει, λοιπόν, των ειδικών συνθηκών κάθε συγκεκριμένης περίπτωσης, λαμβάνοντας υπόψη και τον σκοπό προστασίας του περιβάλλοντος, θα κρίνεται αν μια εργασία αποσκοπεί στην ανάκτηση των μη εξορυκτικών αποβλήτων.

Στην επίδικη υπόθεση, το ΔΕΕ έκρινε ότι ανήκει στην αρμοδιότητα του αιτούντος δικαστηρίου να εξακριβώσει σωρευτικά την καταλληλότητα των αποβλήτων για τη συγκεκριμένη εργασία και το αν η εταιρία θα προέβαινε στην πλήρωση των κοιλοτήτων εκσκαφής, αν δεν μπορούσε να χρησιμοποιήσει μη εξορυκτικά απόβλητα, επισημαίνοντας, ωστόσο, τη μη καταλληλότητα για την πλήρωση των συγκεκριμένων αποβλήτων λόγω της ανομοιογένειάς τους. Το ΔΕΕ έκρινε, εν κατακλείδι, ότι η ερμηνεία του άρθρου 10 παρ. 2 της Οδηγίας 2006/21/ΕΚ οδηγεί σε μη εφαρμογή της Οδηγίας 1999/31/ΕΚ, όταν πρόκειται για εργασίες ανάκτησης μη εξορυκτικών αποβλήτων, όπως η επίδικη.

## VI. ΧΩΡΟΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ

Επιμ.: Βιργινία Τζώρτζη

### ► Άσυλο

**Η νέα διάταξη του Κανονισμού Δουβλίνο III σχετικά με τις διαδικαστικές εγγυήσεις επιτρέπει ο αιτών άσυλο να αμφισβητεί τα κριτήρια προσδιορισμού του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την αίτησή του, όταν αυτό το κράτος συμφώνησε να τον αναλάβει εκ νέου**

*Κανονισμός 604/2013 (Δουβλίνο III) – εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας – κριτήρια για τον προσδιορισμό του υπεύθυνου κράτους μέλους – άρθρο 27 παρ. 1 – εκ νέου ανάληψη αιτούντος άσυλο του οποίου η αίτηση τελεί υπό εξέταση – άρθρο 18 – παύση ευθυνών – άρθρο 19 – απουσία από το έδαφος των κρατών μελών επί διάστημα τουλάχιστον τριών μηνών – προσφυγή με τη μορφή ένδικου μέσου ή επανεξέτασης – έκταση του δικαστικού ελέγχου – απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση*

ΔΕΕ C-155/15, Karim, 07.06.2016, Τμήμα μείζονος συνθέσεως, Πρόεδρος: T.A. Tizzano, Εισηγητής: L. Bay Larsen, Γεν. Εισαγγελέας: E. Sharpston, ECLI:EU:C:2016:410 – Προδικαστικό ερώτημα

Η αίτηση προδικαστικής απόφασης υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ του Σύριου G. Karim και της Migrationsverket (σουηδικής υπηρεσίας μετανάστευσης). Αντικείμενο της κύριας δίκης ήταν η απόφαση της υπηρεσίας αυτής να απορρίψει την αίτηση για τη χορήγηση άδειας διαμονής του G. Karim και να τον μεταφέρει στη Σλοβενία. Η αίτηση αφορά το πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας που προβλέπεται στα άρθρα 19 και 27 του Κανονισμού 604/2013 (Κανονισμός Δουβλίνο III) για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας, που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα.

Το σύστημα του Δουβλίνου αποτελεί το νομικό πλαίσιο ρύθμισης της διαδικασίας αίτησης ασύλου στην Ένωση, μέσω της κατανομής της ευθύνης για την εξέταση των αιτήσεων ασύλου στα κράτη μέλη. Ο στόχος του είναι να αποτρέψει τους αιτούντες από την υποβολή αιτήσεων σε περισσότερα από ένα κράτη μέλη και να εξασφαλίσει την αποτελεσματική πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου. Το άρθρο 19 παρ. 2 αποτελεί νέα διάταξη που αφορά την έξοδο των αιτούντων από την επικράτεια των κρατών μελών για διάστημα τουλάχιστον τριών μηνών. Ο κανόνας που καθιερώνει είναι ότι, σε περίπτωση κατά την οποία υπήκοος τρίτης χώρας, αφού υπέβαλε μια πρώτη αίτηση ασύλου εντός κράτους μέλους, εγκατέλειψε το

έδαφος των κρατών μελών επί τρεις μήνες πριν υποβάλει νέα αίτηση ασύλου εντός άλλου κράτους μέλους, επιβάλλεται στο κράτος μέλος, ενώπιον του οποίου υποβλήθηκε η νέα αίτηση ασύλου, να ολοκληρώσει, βάσει των κανόνων που έχουν θεσπισθεί με τον Κανονισμό αυτόν, τη διαδικασία προσδιορισμού του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για τη νέα αυτή αίτηση. Επομένως, η παραπάνω διάταξη μπορεί να λειτουργήσει κατά της αρχικής ιδέας του Κανονισμού Δουβλίνο III, η οποία περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, την πρόληψη του «forum shopping». Για την ορθή εφαρμογή της διαδικασίας προσδιορισμού της ευθύνης, σύμφωνα με τον Κανονισμό Δουβλίνο III, ο αιτών πρέπει να είναι σε θέση να αμφισβητήσει μια απόφαση μεταφοράς και να επικαλεσθεί παράβαση του παραπάνω κανόνα.

Ο G. Karim, τον Μάιο του 2013, υπέβαλε αίτηση ασύλου στις σλοβενικές αρμόδιες αρχές. Στη συνέχεια, εγκατέλειψε την επικράτεια της Ένωσης για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των τριών μηνών. Τελικά επέστρεψε και, τον Μάρτιο του 2014, υπέβαλε δεύτερη αίτηση ασύλου στη σουηδική υπηρεσία μετανάστευσης Migrationsverket. Συντονίζοντας τις προσπάθειές τους, οι σουηδικές και σλοβενικές αρχές μετανάστευσης συμφώνησαν ότι η Σλοβενία θα αναλάμβανε την ευθύνη για το αίτημα του G. Karim. Βάσει του άρθρου 19 παρ. 2 του Κανονισμού Δουβλίνου III, η συμφωνία αυτή είχε ως αποτέλεσμα την απόρριψη τόσο της αίτησης ασύλου στη Σουηδία όσο και της απόφασης μεταφοράς του G. Karim στη Σλοβενία. Προσβάλλοντας τις αποφάσεις αυτές ενώπιον του Kammaråtten (Διοικητικό Εφετείο Στοκχόλμης), ο G. Karim βάσισε τα επιχειρήματά του στον Κανονισμό Δουβλίνο III και στο άρθρο 19 παρ. 2 και άρθρο 27 σχετικά με το δικαίωμα άσκησης πραγματικής προσφυγής, με τη μορφή ένδικου μέσου ή επανεξέτασης, ενώπιον δικαστηρίου, κατά μίας απόφασης μεταφοράς. Ειδικότερα, επικαλέσθηκε ότι το παραπάνω δικαίωμά του δεν θα πρέπει να περιορίζεται στην εξέταση των «συστημικών πλημμελειών» και ανθρωπιστικών λόγων, αλλά θα πρέπει επίσης να περιλαμβάνει τους λόγους που αναφέρονται στο Κεφάλαιο III (κριτήρια για τον προσδιορισμό του υπεύθυνου κράτους μέλους). Επιπλέον, υποστήριξε ότι η Σλοβενία δεν είναι το υπεύθυνο κράτος μέλος για την εξέταση της αίτησης ασύλου, καθόσον εγκατέλειψε το έδαφος των κρατών μελών για περισσότερο από τρεις μήνες μετά την υποβολή της πρώτης αίτησης ασύλου, υπονοώντας ότι στην πραγματικότητα η Σουηδία θα έπρεπε να εξετάσει την αίτηση ασύλου του. Το Kammaråtten απέστειλε προδικαστικά ερωτήματα στο Δικαστήριο, ζητώντας διευκρινίσεις για την ερμηνεία του νομικού πλαισίου.

Με τα προδικαστικά ερωτήματα ζητείται να διευκρινισθεί αν η νέα διάταξη του Κανονισμού Δουβλίνο III, σχετικά με περί αποτελεσματικής προσφυγής, επιτρέπει σε έναν αιτούντα άσυλο να αμφισβητήσει ότι πληρούνται τα

κριτήρια προσδιορισμού του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου, για τη μεταφορά του προς άλλο κράτος μέλος, όταν αυτό έχει συμφωνήσει να τον δεχθεί.

Το Δικαστήριο αναγνωρίζει το γεγονός ότι μετά την υποβολή νέων εγγράφων που υποδείκνυαν ότι ο G. Karim είχε εγκαταλείψει την επικράτεια για περισσότερο από τρεις μήνες, μια νέα διαδικασία για τον προσδιορισμό του υπεύθυνου κράτους μέλους είχε αρχίσει.

Στη συνέχεια, το Δικαστήριο υπογραμμίζει ότι ο G. Karim προβάλλει την παράβαση του άρθρου 19 παρ. 2, παρά την εσφαλμένη εφαρμογή των κανόνων του Κεφαλαίου III του Κανονισμού Δουβλίνο III. Επικαλούμενο τη νομολογία του (C-63/15, *Ghezelbash*, 07.06.2016, ECLI:EU:C:2016:409), κατά την οποία η ευθύνη ενός κράτους μέλους μπορεί να τεθεί υπό αμφισβήτηση λόγω της εφαρμογής του Κανονισμού και όχι αμιγώς για τους λόγους του άρθρου 4 του Χάρτη (κίνδυνος απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης), το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι, ενώ η εφαρμογή του Κανονισμού Δουβλίνο III βασίζεται, κατά κύριο λόγο, στην καθιέρωση της ευθύνης των κρατών μελών, ο κανόνας που ορίζεται στο δεύτερο εδάφιο του άρθρου 19 παρ. 2 θέτει το πλαίσιο εντός του οποίου πρέπει να διεξαχθεί η διαδικασία. Η ιδιαιτερότητα της διαδικασίας σχετίζεται με την περίοδο της απουσίας εκτός του πρώτου κράτους μέλους και θέτει σε ενέργεια νέα διαδικασία προσδιορισμού, διαφορετική από την αρχικώς διεξαχθείσα από το κράτος μέλος, ενώπιον του οποίου υποβλήθηκε η πρώτη αίτηση ασύλου και η οποία μπορεί να οδηγήσει σε καθορισμό νέου υπεύθυνου κράτους μέλους, βάσει των κριτηρίων του κεφαλαίου III του Κανονισμού.

Το Δικαστήριο, ακολουθώντας τις προτάσεις της Γεν. Εισαγγελέως, διευκρινίζει ότι το δικαίωμα αποτελεσματικής προσφυγής δεν περιορίζεται σε συστημικές ελλείψεις στη διαδικασία ασύλου ή δεν αφορά μόνο συνθήκες που υπονοούν ότι ο αιτών θα αντιμετωπίσει πραγματικό κίνδυνο να υποβληθεί σε απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση κατά την έννοια του άρθρου 4 του Χάρτη. Με τον τρόπο αυτόν, το Δικαστήριο απομακρύνεται από την ερμηνεία του στην απόφαση *Abdullahi* σχετικά με τον Κανονισμό Δουβλίνο II. Ως εκ τούτου, καταλήγει ότι για την ορθή εφαρμογή της διαδικασίας προσδιορισμού ο αιτών πρέπει να είναι σε θέση να αμφισβητήσει την απόφαση μεταφοράς και να επικαλεσθεί παράβαση του κανόνα που προβλέπεται στο δεύτερο εδάφιο του άρθρου 19 παρ. 2.

### ► Μεταναστευτική πολιτική

**Η φυλάκιση υπηκόου τρίτης χώρας, αποκλειστικά λόγω παράνομης εισόδου του στο έδαφος κράτους μέλους, είναι αντίθετη με την Οδηγία περί Επιστροφής**

*Οδηγία 2008/115/EK – αλλοδαποί – Σένγκεν – επιστροφή παρανόμως διαμένοντος υπηκόου τρίτου κράτους – κοινοί κανόνες και διαδικασίες – παράνομη είσοδος – προσωρινή κράτηση – εθνική ρύθμιση – ποινή φυλάκισης σε περίπτωση παράνομης εισόδου – καθεστώς «διελεύσεως» – κράτηση – πολυμερής ρύθμιση επανεισοδοχής*

ΔΕΕ C-47/15, *Affum*, 07.06.2016, Τμήμα μείζονος συνθέσεως, Πρόεδρος: K. Lenaerts, Εισηγητής: M. Ilešič, Γεν. Εισαγγελέας: M. Szpunar, ECLI:EU:C:2016:408 – Προδικαστικό ερώτημα

Η αίτηση προδικαστικής απόφασης αφορά την ερμηνεία της Οδηγίας 2008/115/EK σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών (Οδηγία περί Επιστροφής). Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ, αφενός, της S. *Affum* και, αφετέρου, του νομάρχη του Pas-de-Calais και του Γεν. Εισαγγελέα του Εφετείου του Douai. Αντικείμενο της κύριας δίκης ήταν η παράνομη είσοδος στο γαλλικό έδαφος και η παράταση της διοικητικής κράτησης της S. *Affum*.

Η Οδηγία περί Επιστροφής έχει στόχο τη θέσπιση κανόνων για τη χάραξη αποτελεσματικής πολιτικής περί επιστροφής των υπηκόων τρίτων χωρών που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις εισόδου ή διαμονής σε ένα κράτος μέλος. Η Οδηγία προβλέπει την έκδοση, έναντι κάθε παρανόμως διαμένοντος υπηκόου τρίτης χώρας, απόφασης περί επιστροφής. Μόνον όταν κινδυνεύει να ματαιωθεί η απομάκρυνση, μπορεί το κράτος μέλος να προβεί σε κράτηση του ενδιαφερομένου προσώπου, η οποία δεν μπορεί να υπερβεί σε καμία περίπτωση τους 18 μήνες. Το γαλλικό δίκαιο προβλέπει ότι οι υπήκοοι τρίτων χωρών μπορούν να τιμωρούνται με ποινή φυλάκισης ενός έτους για την παράνομη είσοδό τους στη γαλλική επικράτεια.

Τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης αφορούν την υπήκοο Γκάνας, S. *Affum*, η οποία συνελήφθη από τη γαλλική αστυνομία, τον Μάρτιο του 2013, στο Coquelles, σημείο εισόδου της υποθαλάσσιας σήραγγας της Μάγχης, ενώ διερχόταν από το γαλλικό έδαφος. Η S. *Affum* ήταν επιβάτης σε λεωφορείο προερχόμενο από το Βέλγιο με προορισμό το Ηνωμένο Βασίλειο. Δεν διέθετε έγγραφο ταυτότητας ή ταξιδιωτικό έγγραφο, παρά μόνο βελγικό διαβατήριο με το όνομα και τη φωτογραφία άλλου προσώπου. Τέθηκε υπό κράτηση για παράνομη είσοδο στη γαλλική επικράτεια, βάσει του άρθρου L. 621-2, 2 του κώδικα περί εισόδου και διαμονής των αλλοδαπών και περί του δικαιώματος ασύλου, χωρίς να της ασκηθεί ποινική δίωξη. Ο νομάρχης του Pas de Calais αποφάσισε την παράδοσή της στις βελγικές αρχές για την επανεισοδή της, βάσει της διευθέτησης του 1964 μεταξύ της Γαλλίας και των χωρών της Benelux. Επομένως, η S. *Affum* τέθηκε σε προσωρινή κράτηση. Με την ίδια απόφαση, στη συνέχεια, τέθηκε σε διοικητική κράτηση για πέντε ημέρες από

τη λήξη της προσωρινής κράτησής της, εν αναμονή της απομακρύνσεώς της, η οποία στη συνέχεια παρατάθηκε από δικαστή πρωτοβάθμιου δικαστηρίου της Lille. Καθώς η S. Affum προσέβαλε τη νομιμότητα της φυλάκισής της, το γαλλικό ακυρωτικό δικαστήριο υπέβαλε προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο σχετικό με τη συμβατότητα της Οδηγίας περί Επιστροφής με εθνικό δίκαιο που επιτρέπει την επιβολή φυλάκισης υπηκόου τρίτης χώρας λόγω παράνομης εισόδου και διαμονής του.

Το βασικό νομικό ζήτημα έγκειται στο αν, κατά την Οδηγία περί Επιστροφής, η παράνομη είσοδος υπηκόου τρίτης χώρας στην επικράτεια κράτους μέλους μπορεί να τιμωρείται με φυλάκιση. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι το άρθρο 2 παρ. 1 και το άρθρο 3 παρ. 2 της Οδηγίας περί Επιστροφής καθιστούν την Οδηγία εφαρμοστέα σε υπηκόους τρίτων χωρών, οι οποίοι, όπως και η S. Affum, έχουν παρανόμως εισέλθει στην επικράτεια ενός κράτους μέλους και θεωρούνται ότι παρανόμως διαμένουν εκεί. Ένας υπήκοος τρίτης χώρας δεν εξαιρείται, επομένως, από το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας περί Επιστροφής απλώς και μόνον επειδή ήταν σε κατάσταση «απλής διέλευσης» και μόνο για σύντομο χρονικό διάστημα βρισκόταν στο έδαφος του κράτους μέλους. Πράγματι, στον όρο «διαμονή» δεν υπάρχουν απαιτήσεις διάρκειας. Το Δικαστήριο επαναλαμβάνει τη νομολογία του, κατά την οποία είναι αδύνατο να προβλεφθεί ποινή φυλάκισης για παράνομη διαμονή (ΔΕΕ C-329/11, *Achughbabian*, 06.12.2011, ECLI:EU:C:2011:807) και υπενθυμίζει ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να εφαρμόσουν ποινική ρύθμιση που θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο την επίτευξη των στόχων της Οδηγίας περί Επιστροφής (ΔΕΕ C-61/11 PPU, *El Dridi*, 28.04.2011, ECLI:EU:C:2011:268, σκ. 41 και 42). Δηλώνει, επίσης, ότι η Οδηγία περί Επιστροφής αποκλείει οποιαδήποτε νομοθεσία ενός κράτους μέλους, η οποία προβλέπει ποινή φυλάκισης για παράνομη διαμονή, αλλά ότι δεν απαγορεύει νομοθεσία που επιτρέπει τη φυλάκιση υπηκόου τρίτης χώρας στον οποίο έχει εφαρμοστεί η διαδικασία επιστροφής και ο οποίος διαμένει στο έδαφος, χωρίς δικαιολογημένο λόγο για μη επιστροφή. Το Δικαστήριο επαναλαμβάνει ότι η φυλάκιση απλώς λόγω παράνομης διαμονής θα ματαιώσει την εφαρμογή της διαδικασίας επιστροφής και θα καθυστερήσει την επιστροφή, υπονομεύοντας, κατά αυτόν τον τρόπο, την αποτελεσματικότητα της Οδηγίας περί Επιστροφής. Το Δικαστήριο διευκρινίζει ότι η ερμηνεία αυτή ισχύει, παρά το γεγονός ότι η S. Affum παραδόθηκε από άλλο κράτος μέλος, σύμφωνα με μια συμφωνία κατά την έννοια του άρθρου 6 παρ. 3 της Οδηγίας περί Επιστροφής. Κρίνει ότι η μεταφορά στο πρώτο κράτος μέλος, προκειμένου να τερματισθεί η παράνομη διαμονή του ατόμου στο άλλο κράτος μέλος, πρέπει να γίνει το συντομότερο δυνατό, ώστε να μην καθυστερήσει περαιτέρω η διαδικασία επιστροφής.

Το Δικαστήριο, ακολουθώντας τις Προτάσεις του Γεν. Εισαγγελέα, καταλήγει ότι η Οδηγία περί Επιστροφής αποκλείει τη φυλάκιση υπηκόου κράτους που δεν είναι μέλος της Ένωσης και που δεν έχει ακόμη υπαχθεί στη διαδικασία επιστροφής, αποκλειστικά επειδή έχει εισέλθει στο έδαφος ενός κράτους μέλους παράνομα από εσωτερικό σύνορο του χώρου Σένγκεν. Το ίδιο ισχύει και όταν ο υπήκοος, που τελεί υπό καθεστώς απλής διέλευσης στο έδαφος του εν λόγω κράτους μέλους, υποβάλλεται σε έλεγχο κατά την έξοδό του από τον χώρο Σένγκεν και σε διαδικασία επανεισοχής προς το κράτος μέλος από το οποίο ήλθε. Με την απόφασή του, το Δικαστήριο δεν θέτει υπό αμφισβήτηση τη δυνατότητα των κρατών μελών να προβλέπουν ποινή φυλάκισης για την τέλεση άλλων αδικημάτων από εκείνα που στηρίζονται μόνο στην παράνομη είσοδο, συμπεριλαμβανομένων των περιπτώσεων κατά τις οποίες δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί η διαδικασία επιστροφής. Ο γάλλος νομοθέτης θα πρέπει να τροποποιήσει το άρθρο L 621-2 του κώδικα περί εισόδου και διαμονής των αλλοδαπών και περί του δικαιώματος ασύλου. Με την απόφασή του, το Δικαστήριο επιβεβαιώνει ότι ο αλλοδαπός που δεν διαθέτει έγγραφο δεν μπορεί να θεωρείται εγκληματίας, απλώς και μόνο λόγω της παράνομης εισόδου και διαμονής του.

#### ► Δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις

##### Γενικοί όροι πώλησης της Amazon και καταχρηστική ρήτρα επιλογής εφαρμοστέου δικαίου κατά τους Κανονισμούς Ρώμη I και Ρώμη II

Δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις – εξωσυμβατικές ενοχές – Κανονισμός 864/2007 (Ρώμη II) – συμβατικές ενοχές – Κανονισμός 593/2008 (Ρώμη I) – προστασία των καταναλωτών – Οδηγία 93/13/EOK – προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα – Οδηγία 95/46/EK – αγωγή παράλειψης – Οδηγία 2009/22/EK – διασυνοριακό ηλεκτρονικό εμπόριο – γενικοί όροι πώλησης – ρήτρα επιλογής εφαρμοστέου δικαίου – ορισμός ως εφαρμοστέου του δικαίου του κράτους μέλους όπου έχει την έδρα της η επιχείρηση – καθορισμός του εφαρμοστέου δικαίου για την εκτίμηση του καταχρηστικού χαρακτήρα των ρητρών των γενικών όρων πώλησης στο πλαίσιο αγωγής παράλειψης – διαδίκτυο

ΔΕΕ C-191/15 IEOK, Verein für Konsumenteninformation, 28.07.2016, Τμήμα τρίτο, Πρόεδρος: L. Bay Larsen, Εισηγητής: M. Safjan, Γεν. Εισαγγελέας: H. Saugmandsgaard Øe, ECLI:EU:C:2016:612 – Προδικαστικό ερώτημα

Η αίτηση προδικαστικής απόφασης αφορά την ερμηνεία των Κανονισμών 864/2007 για το εφαρμοστέο δίκαιο στις εξωσυμβατικές ενοχές (Ρώμη II), του Κανονισμού 593/2008 για το εφαρμοστέο δίκαιο στις συμβατικές ενοχές (Ρώμη I), καθώς και των Οδηγιών 93/13/EOK σχετικά με τις καταχρηστικές ρήτρες των συμβάσεων που



συνάπτονται με καταναλωτές, της Οδηγίας 2009/22/EK περί των αγωγών παραλείψεως στον τομέα της προστασίας των συμφερόντων των καταναλωτών και της Οδηγία 95/46/EK για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών (Οδηγία για την Προστασία των Δεδομένων). Αντικείμενο της κύριας διαφοράς ήταν η αγωγή παράλειψης που άσκησε η Verein für Konsumenteninformation (Ένωση για την πληροφόρηση των καταναλωτών, VKI) σχετικά με την υποτιθέμενη αθέμιτη χρήση μιας ρήτρας επιλογής δικαίου στις συμβάσεις καταναλωτών της Amazon EU Sàrl, με έδρα το Λουξεμβούργο, όπου θεωρείται ότι εφαρμόζεται το δίκαιο του Λουξεμβούργου. Πρόκειται για την πρώτη απόφαση του Δικαστηρίου σχετικά με την Οδηγία για τις καταχρηστικές ρήτρες των συμβάσεων που συνάπτονται με καταναλωτές.

Το άρθρο 2 παρ. 2 της Οδηγίας 2009/22/EK περί των αγωγών παραλείψεως στον τομέα της προστασίας των συμφερόντων των καταναλωτών αφορά την αγωγή παράλειψης. Το άρθρο 4 του Κανονισμού Ρώμη II διατυπώνει τον γενικό κανόνα για το εφαρμοστέο δίκαιο επί εξωσυμβατικής ενοχής η οποία απορρέει από αδικοπραξία και καθορίζει ποιο είναι το δίκαιο της χώρας στην οποία επέρχεται η ζημία, ανεξαρτήτως της χώρας στην οποία έλαβε χώρα το ζημιόγONO γεγονός, καθώς και το δίκαιο της χώρας στις οποίες το εν λόγω γεγονός παράγει έμμεσα αποτελέσματα. Το άρθρο 6 περιλαμβάνει τον κανόνα ότι σε μια καταναλωτική σύμβαση δεν μπορεί να εφαρμοστεί μια ρήτρα επιλογής δικαίου, η οποία έχει αποτέλεσμα να στερήσει από τον καταναλωτή την προστασία που διαφορετικά θα απολάμβανε. Το άρθρο 14 του ίδιου Κανονισμού ορίζει ότι τα μέρη μπορούν να συμφωνήσουν την υπαγωγή της εξωσυμβατικής ενοχής στο δίκαιο που αυτά επιλέγουν. Το άρθρο 3 της Οδηγίας 93/13/EK, σχετικά με τις καταχρηστικές ρήτρες των συμβάσεων που συνάπτονται με καταναλωτές, επιτρέπει σε ένα δικαστήριο να παραμερίσει μια ρήτρα επιλογής δικαίου αν είναι καταχρηστική. Τέλος, η Οδηγία για την Προστασία των Δεδομένων περιλαμβάνει, στο άρθρο 4, διάταξη για το εφαρμοστέο εθνικό δίκαιο.

Η υπόθεση αφορούσε την Amazon EU, γνωστή εταιρεία πωλήσεων εξ αποστάσεως, με έδρα το Λουξεμβούργο. Η εταιρεία διαθέτει ιστότοπο στα γερμανικά με την κατάληξη «.de» και συνάπτει συμβάσεις με πελάτες στην Αυστρία, ενώ δεν έχει έδρα στο κράτος αυτό. Κάθε φορά που πελάτης αγοράζει προϊόντα μέσω της Amazon, η συναλλαγή διέπεται από μονομερώς επιβαλλόμενους, από την Amazon, γενικούς όρους. Ένας από τους όρους στη συμφωνία είναι ότι το εφαρμοστέο στη σύμβαση δίκαιο είναι το δίκαιο του Λουξεμβούργου. Η VKI αντέδρασε στον όρο αυτόν, θεωρώντας ότι το ενωσιακό δίκαιο δεν επιτρέπει στο δίκαιο του Λουξεμβούργου να υπερισχύει

της υφιστάμενης, αυξημένης προστασίας που οι Αυστριακοί καταναλωτές απολαμβάνουν, σύμφωνα με το αυστριακό δίκαιο. Ως εκ τούτου, η VKI άσκησε αγωγή κατά παράλειψης, προκειμένου να σταματήσει η Amazon τη χρήση συγκεκριμένων όρων στις συμβάσεις, κατά τις συναλλαγές της με τους καταναλωτές που ζουν στην Αυστρία. Η αγωγή αυτή ασκήθηκε ενώπιον αυστριακού δικαστηρίου, σύμφωνα με την Οδηγία 2009/22/EK περί των αγωγών παραλείψεως στον τομέα της προστασίας των συμφερόντων των καταναλωτών. Η VKI, για λογαριασμό των αυστριακών καταναλωτών, έθεσε πολλά ζητήματα όσον αφορά τους γενικούς όρους. Η Amazon αρνήθηκε οποιαδήποτε παρανομία, ισχυριζόμενη ότι δεν έχει καμία νομική σχέση με την Αυστρία, εφόσον δεν έχει ούτε εμπορική έδρα ούτε θυγατρική στο έδαφός της. Η διαφορά έφτασε τελικά ενώπιον του Αυστριακού Ανώτατου Δικαστηρίου.

Ενώ καταρχήν το ζήτημα φαίνεται ότι αφορά το εφαρμοστέο στη σύμβαση δίκαιο και, ως εκ τούτου, διέπεται από τον Κανονισμό Ρώμη I για το εφαρμοστέο δίκαιο στις συμβατικές ενοχές, η μορφή του ένδικου μέσου που ασκήθηκε, δηλαδή η αγωγή παράλειψης, φαίνεται ότι μπορεί να εντάξει το ζήτημα στο πλαίσιο του Κανονισμού Ρώμη II για το εφαρμοστέο δίκαιο στις εξωσυμβατικές ενοχές. Το αυστριακό δικαστήριο ζήτησε από το Δικαστήριο διευκρινίσεις σχετικά με το αν μια αγωγή παράλειψης εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού Ρώμη II και, αν ναι, πού θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι επήλθε η ζημία, ώστε να καθορισθεί η δικαιοδοσία. Ανεξάρτητα από την απάντηση που θα δοθεί στο ερώτημα αυτό, το αιτούν δικαστήριο ρώτησε, επίσης, σχετικά με τον αντίκτυπο της Οδηγίας για τις καταχρηστικές ρήτρες των συμβάσεων στη ρήτρα δικαιοδοσίας. Επιπλέον, ήθελε καθοδήγηση ως προς το εάν η επεξεργασία των δεδομένων θα πρέπει να ρυθμίζεται από το δίκαιο του Λουξεμβούργου και μόνον ή αν η επιχείρηση θα πρέπει, επίσης, να συμμορφώνεται με τους κανόνες προστασίας των δεδομένων των κρατών μελών στα οποία κατευθύνεται η επιχειρηματική της δραστηριότητα.

Το βασικό νομικό ζήτημα έγκειται στο αν και υπό ποιες προϋποθέσεις μια εξ αποστάσεως επιχείρηση, τουλάχιστον όταν εδρεύει σε κράτος μέλος της Ένωσης, δικαιούται να συμπεριλάβει ρήτρα επιλογής εφαρμοστέου δικαίου υπέρ του δικαίου της χώρας της στους γενικούς όρους. Το Δικαστήριο αποφαινεται ότι το εφαρμοστέο δίκαιο σε μια αγωγή παράλειψης μπορεί να διαφέρει από το εφαρμοστέο στη σύμβαση δίκαιο. Τόσο για τις συλλογικές όσο και για τις ατομικές αγωγές παράλειψης, το εφαρμοστέο δίκαιο πρέπει, καταρχήν, να καθορισθεί βάσει του Κανονισμού Ρώμη II, ενώ η εξέταση των υποκείμενων συμβατικών όρων θα πρέπει να πραγματοποιείται σύμφωνα με το δίκαιο που ορίζεται ως εφαρμοστέο, με βάση τον Κανονισμό Ρώμη I. Το Δικαστήριο υποστηρίζει

τη διαπίστωσή του αυτή στην ανάγκη να διατηρηθεί η συνοχή όχι μόνο μεταξύ, αφενός, των Κανονισμών Ρώμη I και Ρώμη II που αποτελούν τις νομικές πράξεις που διέπουν το εφαρμοστέο δίκαιο και, αφετέρου, μεταξύ του Κανονισμού Βρυξέλλες I και της Σύμβασης των Βρυξελλών που αποτελούν τις νομικές πράξεις που διέπουν τη δικαιοδοσία, αλλά και μεταξύ των συλλογικών και ατομικών αγωγών. Στη συνέχεια, το Δικαστήριο κρίνει ότι, τόσο για αγωγές παράλειψης σε υποθέσεις περί καταχρηστικών όρων όσο και για την εκτίμηση της καταχρηστικότητας ενός συγκεκριμένου συμβατικού όρου, το άρθρο 6 του Κανονισμού Ρώμη II έχει καθοριστικό ρόλο, είτε πρόκειται για συλλογικές είτε για ατομικές αγωγές. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, εφαρμοστέο δίκαιο είναι το δίκαιο της χώρας στην οποία θίγονται ή ενδέχεται να θιγούν οι σχέσεις ανταγωνισμού ή τα συλλογικά συμφέροντα των καταναλωτών. Το Δικαστήριο επισημαίνει ότι, στην περίπτωση των αγωγών παράλειψης που ασκούνται από οργανώσεις καταναλωτών για την προστασία των συμφερόντων των καταναλωτών, αυτό, καταρχήν, θα ήταν το δίκαιο των καταναλωτών, των οποίων τα συμφέροντα εκπροσωπούνται από την αιτούσα οργάνωση. Επιπλέον, το Δικαστήριο ρητά διευκρινίζει ότι μια ρήτρα επιλογής δικαίου που περιλαμβάνεται στους γενικούς όρους δεν παράγει αποτέλεσμα. Περαιτέρω, το Δικαστήριο κρίνει ότι μια ρήτρα επιλογής δικαίου που περιλαμβάνεται στους γενικούς όρους μπορεί να θεωρηθεί καταχρηστική, όταν οδηγεί τον καταναλωτή σε πλάνη, δίνοντάς του την εντύπωση ότι μόνον το δίκαιο του εν λόγω κράτους μέλους εφαρμόζεται στη σύμβαση. Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η επιχείρηση θα πρέπει να ενημερώνει τον καταναλωτή, σε απλή και κατανοητή γλώσσα, για τις συνέπειες του άρθρου 6 παρ. 2 του Κανονισμού Ρώμη I, δηλαδή για το γεγονός ότι ο καταναλωτής δεν μπορεί να στερηθεί την προστασία που του εξασφαλίζουν οι αναγκαστικού δικαίου διατάξεις του δικαίου της συνήθους διαμονής του. Τέλος, ως προς το δίκαιο που διέπει την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στο πλαίσιο του ηλεκτρονικού εμπορίου, το ζήτημα ήταν εάν μια επιχείρηση, που συνάπτει εξ αποστάσεως συμβάσεις με τους καταναλωτές που διαμένουν σε διάφορα κράτη μέλη, πρέπει να συμμορφώνεται με τους κανόνες προστασίας των δεδομένων όλων των κρατών μελών στα οποία κατευθύνονται οι εμπορικές της δραστηριότητες ή μόνο στους κανόνες του κράτους στο οποίο είναι εγκατεστημένη. Το Δικαστήριο, σε συμφωνία με τον Γεν. Εισαγγελέα και επικαλούμενο προηγούμενη νομολογία του (ΔΕΕ C-230/14, *Weltimmo*, 10.10.2015, ECLI:EU:C:2015:639, σκ. 29), επανέλαβε τα κριτήρια που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη από τα εθνικά δικαστήρια, δηλαδή το βαθμό μονιμότητας της εγκατάστασης και τον πραγματικό χαρακτήρα της άσκησης των δραστηριοτήτων εντός του εν λόγω κράτους μέλους. Επομένως, μια επιχείρηση δεν χρειάζεται να έχει υποκατάστημα ή εγκατάσταση σε αυτό.

Σύμφωνα με το Δικαστήριο, το άρθρο 4 παρ. 1 στοιχείο α' της Οδηγίας για την Προστασία των Δεδομένων δεν απαιτεί η επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα να γίνεται «από» την ίδια την οικεία εγκατάσταση, αλλά απλώς να γίνεται «στα πλαίσια των δραστηριοτήτων» της, ζήτημα που απόκειται στο εθνικό δικαστήριο να καθορίσει.

### ► Αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις

#### Η αρχή *ne bis in idem* στο πλαίσιο της Συνθήκης Σένγκεν – Δυνατή η εκ νέου δίωξη σε άλλο κράτος μέλος της ζώνης Σένγκεν, αν δεν είχε διενεργηθεί πλήρης ανάκριση

*ποινική δίωξη σε δύο κράτη – αρχή ne bis in idem – ποινική δίωξη μετά την περάτωση της ποινικής διαδικασίας χωρίς λεπτομερή ανάκριση – παραδεκτό για άλλο κράτος μέλος κίνησης ποινικών διώξεων για τα ίδια πραγματικά περιστατικά – ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων – δικαιώματα του ανθρώπου – Σύμβαση εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν – άρθρα 54 και 55 παρ. 1, στοιχείο α' – Χάρτης – άρθρο 50*

ΔΕΕ C-486/14, Kossowski, 29.06.2016, Τμήμα μείζονος συνθέσεως, Πρόεδρος: K. Lenaerts, Εισηγήτρια: A. Prechal, Γεν. Εισαγγελέας: Y. Bot, ECLI:EU:C:2016:483 – Προδικαστικό ερώτημα

Η αίτηση προδικαστικής απόφασης υποβλήθηκε στο πλαίσιο ποινικής διαδικασίας που κινήθηκε στη Γερμανία κατά του P. Kossowski. Η αίτηση αφορά την ερμηνεία της Σύμβασης εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν 1990 (ΣΕΣΣ), καθώς και των άρθρων 50 και 52 παρ. 1 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Χάρτης).

Η αρχή *ne bis in idem*, σύμφωνα με την οποία κανείς δεν διώκεται ούτε τιμωρείται ποινικά δύο φορές για την ίδια αξιόποινη πράξη, αποτελεί θεμέλιο για την οικοδόμηση του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, ιδίως προκειμένου να εξασφαλιστεί η ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της Ένωσης, μέσω της προστασίας τους από πολλαπλές διώξεις σε διάφορα κράτη μέλη. Τα τελευταία χρόνια, το Δικαστήριο έχει αναπτύξει μια αυτόνομη, διακρατική έννοια της αρχής *ne bis in idem*, η οποία δεν εξαρτάται από το περιεχόμενο που της προσδίδει κάθε κράτος μέλος. Βάση της αρχής αυτής, με την παραπάνω διακρατική έννοια, αποτελεί το άρθρο 54 της ΣΕΣΣ, η αρχή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών και το θεμελιώδες δικαίωμα που κατοχυρώνεται στο άρθρο 50 του Χάρτη. Επομένως, η αρχή αποτελεί μέρος του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης.

Τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης αφορούν τον Πολωνό υπήκοο, P. Kossowski, ο οποίος κατηγορήθηκε

για τη διάπραξη ποινικού αδικήματος στη Γερμανία και στο κράτος αυτό κινήθηκε εις βάρος του ποινική δίωξη. Ο κατηγορούμενος διέφυγε από τη Γερμανία στην Πολωνία. Στη συνέχεια, οι πολωνικές αρχές τον συνέλαβαν με σκοπό την επιβολή της ποινής φυλάκισης, στην οποία είχε καταδικαστεί στην Πολωνία, σε διαφορετική υπόθεση. Αργότερα, οι πολωνικές αρχές κίνησαν διαδικασία έρευνας κατά του κατηγορουμένου, κατηγορώντας τον για αδίκημα με βάση τις δράσεις του στη Γερμανία, αλλά αποφάσισαν τελικά να παύσουν την ποινική δίωξη λόγω έλλειψης επαρκών αποδεικτικών στοιχείων.

Το Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg (Ανώτερο Περιφερειακό Δικαστήριο του Αμβούργου), αποφαινόμενο επί προσφυγής που άσκησε το Γραφείο Εισαγγελίας του Αμβούργου κατά της απόφασης αυτής, έκρινε ότι, σύμφωνα με το γερμανικό δίκαιο, τα αποδεικτικά στοιχεία εναντίον του κατηγορουμένου ήταν επαρκή, για να δικαιολογήσουν την έναρξη της δίκης ενώπιον του Περιφερειακού Δικαστηρίου του Αμβούργου και την αποδοχή του κατηγορητηρίου για τους σκοπούς της εν λόγω διαδικασίας, εκτός αν αυτό είχε παραγραφεί από την αρχή *ne bis in idem*, που προβλέπεται στο άρθρο 54 της ΣΕΣΣ και στο άρθρο 50 του Χάρτη. Κατά την εκδίκαση της έφεσης που άσκησε η Εισαγγελία του Αμβούργου ενώπιον του Ανώτερου Περιφερειακού Δικαστηρίου του Αμβούργου, το τελευταίο υπέβαλε στο Δικαστήριο μια σειρά ερωτημάτων σχετικά με την ερμηνεία των διατάξεων αυτών. Το γερμανικό δικαστήριο ζητά να διευκρινιστεί η σχέση μεταξύ του άρθρου 50 του Χάρτη και των διατάξεων της ΣΕΣΣ και, ως εκ τούτου, η πραγματική προστιθέμενη αξία του Χάρτη. Επιπλέον, το Δικαστήριο καλείται να δείξει σε ποιο βαθμό η αμοιβαία εμπιστοσύνη θα πρέπει να διαμορφώνει τις σχέσεις μεταξύ των εθνικών αρχών ποινικής δικαιοσύνης.

Το βασικό νομικό ζήτημα έγκειται στους όρους εφαρμογής της αρχής *ne bis in idem* στο πλαίσιο της ΣΕΣΣ, ενόψει των προβλέψεων του Χάρτη. Σύμφωνα με το Δικαστήριο, η αρχή *ne bis in idem*, όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 54 της ΣΕΣΣ, έχει ως στόχο να διασφαλίσει, εντός του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, ότι ένα πρόσωπο που έχει απαλλαγεί της κατηγορίας αμετάκλητα δεν διώκεται σε διάφορα συμβαλλόμενα κράτη για τις ίδιες πράξεις λόγω του ότι έχει ασκήσει το δικαίωμά της ελεύθερης κυκλοφορίας. Ο στόχος είναι να διασφαλιστεί η ασφάλεια δικαίου, ελλείψει εναρμόνισης ή προσέγγισης των ποινικών νομοθεσιών των κρατών μελών, μέσω του σεβασμού των αποφάσεων των δημόσιων φορέων, που έχουν καταστεί οριστικές. Το Δικαστήριο αποφαινεται ότι η απρόσβλητη διάταξη της εισαγγελικής αρχής περί παύσης της ποινικής δίωξης και περάτωσης, χωρίς την επιβολή κυρώσεων, της, σε βάρος ενός προσώπου, ανακριτικής διαδικασίας δεν μπορεί να θεωρηθεί ως αμετάκλητη απόφαση για τους σκοπούς του άρθρου

54 της ΣΕΣΣ, όταν είναι σαφές ότι δεν υπήρξε λεπτομερής έρευνα. Διαφορετικά, κατά το Δικαστήριο, θα μπορούσε να υπονομευθεί η αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών. Το Δικαστήριο καταλήγει ότι σε ένα κράτος μέλος της ζώνης Σένγκεν είναι δυνατή η εκ νέου δίωξη υπόπτου, σε περίπτωση που, πριν περατωθούν οι προηγούμενες διώξεις σε βάρος του σε άλλο κράτος Σένγκεν, δεν είχε διενεργηθεί λεπτομερής ανάκριση. Κατά το Δικαστήριο, η έλλειψη ακρόασης του παθόντος και ενός πιθανού μάρτυρα συνιστά ένδειξη ότι δεν διεξήχθη λεπτομερής ανάκριση στην υπόθεση της κύριας δίκης.

### ► Ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης

**Ο κατ' οίκον περιορισμός με ηλεκτρονική επιτήρηση δεν έχει ως αποτέλεσμα τη στέρηση της ελευθερίας σε τέτοιο βαθμό, ώστε να μπορεί να χαρακτηριστεί ως «κράτηση»**

*ποινικό δίκαιο – Απόφαση-πλαίσιο 2002/584/ΔΕΥ – διαδικασίες παράδοσης μεταξύ κρατών μελών – αποτελέσματα παράδοσης – αφαίρεση της χρονικής περιόδου κράτησης που διανύθηκε στο κράτος μέλος εκτέλεσης του εντάλματος – έννοια «κράτησης» – περιοριστικά της ελευθερίας μέτρα πέραν της φυλάκισης – κατ' οίκον περιορισμός με ηλεκτρονική επιτήρηση – Χάρτης – άρθρο 6 και άρθρο 49 παρ. 3*

ΔΕΕ C-294/16, PPU – JZ, 28.07.2016, Τμήμα τέταρτο, Πρόεδρος: T. von Danwitz, Εισηγητής: K. Λυκούργος, Γεν. Εισαγγελέας: M. Campos Sánchez-Bordona, ECLI:EU:C:2016:610 – Προδικαστικό ερώτημα

Η αίτηση προδικαστικής απόφασης αφορά την ερμηνεία του άρθρου 26 παρ. 1 της Απόφασης-πλαισίου 2002/584 για το Ευρωπαϊκό Ένταλμα Σύλληψης (ΕΕΣ) και τις διαδικασίες παράδοσης μεταξύ των κρατών μελών. Υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ του J Z και της Prokuratura Rejonowa Łódź – Śródmieście (Εισαγγελία δημοτικού διαμερίσματος του Łódź, Πολωνία). Αντικείμενο της κύριας δίκης ήταν αίτηση του ενδιαφερομένου, προκειμένου να αφαιρεθεί από τη συνολική διάρκεια της στερητικής της ελευθερίας ποινής, που του επεβλήθη στην Πολωνία, η χρονική περίοδος κατά την οποία του είχε επιβληθεί στο Ηνωμένο Βασίλειο το μέτρο της ηλεκτρονικής επιτήρησης του τόπου διαμονής, σε συνδυασμό με κατ' οίκον περιορισμό.

Το άρθρο 26 της Απόφασης-πλαίσιο για το ΕΕΣ προβλέπει την αφαίρεση των περιόδων κράτησης στο κράτος εκτέλεσης από τη συνολική διάρκεια στέρησης της ελευθερίας που επεβλήθη από το κράτος έκδοσης.

Σύμφωνα με τα πραγματικά περιστατικά, ο JZ, ο οποίος είχε καταδικαστεί στην Πολωνία σε στερητική της ελευθερίας ποινή, διάρκειας τριών ετών και δύο μηνών, διέφυγε στο Ηνωμένο Βασίλειο. Η Πολωνία στη συνέχεια

εξέδωσε ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης, επιδιώκοντας την παράδοσή του στις πολωνικές αρχές. Συνελήφθη και αρχικά κρατήθηκε στο Ηνωμένο Βασίλειο. Αργότερα, όμως, αφέθηκε ελεύθερος με εγγύηση, ενώ του επεβλήθη η υποχρέωση να παραμένει στη διεύθυνση που ο ίδιος είχε δηλώσει, από τις 10 μ.μ. έως τις 7 π.μ., σε συνδυασμό με ηλεκτρονική επιτήρηση. Μετά την επιστροφή του, το πολωνικό δικαστήριο ζήτησε με προδικαστικό ερώτημα από το Δικαστήριο να διευκρινίσει αν ο όρος «κράτηση» καλύπτει και τα μέτρα που έχει εφαρμόσει το Ηνωμένο Βασίλειο στον JZ. Λόγω της φυλάκισης του JZ, το Δικαστήριο εκδίκασε την υπόθεση κατά την επείγουσα προδικαστική διαδικασία.

Το βασικό νομικό ζήτημα έγκειται στην αμφισβήτηση της ερμηνείας της Απόφασης-πλαίσιου για το ΕΕΣ. Το Δικαστήριο παρατηρεί ότι ο όρος «κράτηση», που περιλαμβάνεται στην Απόφαση-πλαίσιου, αποτελεί αυτοτελή έννοια του δικαίου της Ένωσης, η οποία θα πρέπει να ερμηνεύεται με ομοιόμορφο τρόπο στην επικράτειά της. Διαπιστώνει ότι η αφαίρεση της περιόδου κράτησης στο κράτος εκτέλεσης από τη συνολική διάρκεια στέρησης

της ελευθερίας, που επεβλήθη από το κράτος έκδοσης, διασφαλίζει ότι το πρόσωπο αυτό δεν θα υποβληθεί τελικώς σε κράτηση, της οποίας η συνολική διάρκεια υπερβαίνει τη διάρκεια της στέρησης της ελευθερίας ποινής, στην οποία καταδικάστηκε στο κράτος έκδοσης του ΕΕΣ. Επομένως, διαφυλάσσει το δικαίωμα του ενδιαφερόμενου προσώπου στην ελευθερία και την πρακτική αποτελεσματικότητα της αρχής της αναλογικότητας κατά την εκτέλεση των ποινών.

Το Δικαστήριο καταλήγει ότι ο όρος «κράτηση» πρέπει να ερμηνεύεται κατά τρόπο που να περιλαμβάνει τα πραγματικά μέτρα στέρησης της ελευθερίας και όχι τα περιοριστικά μέτρα. Μόνο στην περίπτωση που τα μέτρα αυτά μπορούν, πράγματι, να περιγραφούν ως μέτρα στέρησης της ελευθερίας, θα μπορούν να αφαιρεθούν από την περίοδο κράτησης. Κατά το Δικαστήριο, τα μέτρα στην επίδικη περίπτωση, δηλαδή ο κατ'οίκον περιορισμός επί εννέα ώρες ημερησίως, σε συνδυασμό με την επιτήρηση μέσω ηλεκτρονικής συσκευής, δεν αποτελούν, καταρχήν, τέτοιου είδους μέτρα.



## ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

### Β. Σχολιασμένη Νομολογία ΔΕΕ - ΓεΔΕΕ

#### ► Φορολογική πολιτική

##### Κατάργηση απαλλαγής ΦΠΑ επί δικηγορικών υπηρεσιών

ΦΠΑ – Οδηγία 2006/112/EK – κύρος – ερμηνεία – παροχή υπηρεσιών – δικηγόροι – επιβολή – δικαίωμα σε πραγματική προσφυγή – δικαστική αρωγή – αμοιβή – πελάτης – ισότητα των όπλων

ΔΕΕ C-543/14, *Ordre des barreaux francophones et germanophone* κ.λπ., 28.06.2016, Τμήμα τέταρτο, Πρόεδρος τμήματος: Κ. Λυκούργος, Εισηγητής: Τ. von Danwitz, Γεν. Εισαγγελέας: E. Sharpston, ECLI:EU:C:2016:605 – Προδικαστική παραπομπή

Στη συγκεκριμένη υπόθεση το Συνταγματικό Δικαστήριο του Βελγίου εκλήθη να αποφανθεί σχετικά με την κατάργηση της απαλλαγής από τον ΦΠΑ, που ίσχυε για την παροχή δικηγορικών υπηρεσιών. Η κατάργηση της απαλλαγής νομοθετήθηκε με το άρθρο 60 του Βελγικού Νόμου της 30ής Ιουλίου 2013. Μετά την κατάργηση της ανωτέρω απαλλαγής, ασκήθηκαν προσφυγές από βελγικούς δικηγορικούς συλλόγους, από κοινού με οργανώσεις προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, φιλανθρωπικές οργανώσεις και με ορισμένους ιδιώτες, που χρεώθηκαν με δικηγορικές αμοιβές υποκείμενες σε ΦΠΑ. Οι ανωτέρω προσφυγές είχαν ως αίτημα την ακύρωση του άρθρου 60. Το Συνταγματικό Δικαστήριο του Βελγίου προβληματίστηκε αναφορικά με το κατά πόσον η επιβολή ΦΠΑ επί της παροχής δικηγορικών υπηρεσιών συμβιβάζεται με το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και, ιδίως, με το δικαίωμα συνδρομής από δικηγόρο, που προστατεύονται από το άρθρο 47 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων<sup>1</sup>.

Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να εξετάσει το κύρος του άρθρου 1 παρ. 2 και του άρθρου 2 παρ. 1 στοιχείο γ' της Οδηγίας 2006/112/EK αναφορικά με το δικαίωμα σε πραγματική προσφυγή και την αρχή της ισότητας των όπλων, που κατοχυρώνονται στο άρθρο 47 του ΧΘΔ, στον βαθμό που οι διατάξεις αυτές προβλέπουν ότι υπόκειται σε ΦΠΑ η παροχή δικηγορικών υπηρεσιών σε διαδίκους, οι οποίοι δεν δικαιούνται δικαστική αρωγή στο πλαίσιο του εθνικού συστήματος δικαστικής αρωγής.

Με το δεύτερο σκέλος του πρώτου ερωτήματος, το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να εξετάσει το κύρος του άρθρου 1 παρ. 2 και του άρθρου 2 παρ. 1 στοιχείο γ' της Οδηγίας 2006/112/EK, υπό το πρίσμα της Συμβάσεως του Ώρχους, στον βαθμό που προβλέπεται ότι η παροχή δικηγορικών υπηρεσιών υπόκειται σε ΦΠΑ.

1. Για τα πραγματικά περιστατικά και τα προδικαστικά ερωτήματα της σχολιαζόμενης απόφασης, βλ. σκ. 18-21.

Επιπροσθέτως, ζητεί να διευκρινιστεί αν το άρθρο 132 παρ. 1 στοιχείο ζ' της Οδηγίας 2006/112/EK πρέπει να ερμηνευθεί, υπό την έννοια ότι οι παρεχόμενες από δικηγόρους υπηρεσίες προς όφελος διαδίκων, οι οποίοι δικαιούνται δικαστική αρωγή στο πλαίσιο εθνικού συστήματος δικαστικής αρωγής, απαλλάσσονται του ΦΠΑ.

#### Παρατηρήσεις

Παναγιώτης Αργαλιάς\*

##### Ι. Ζήτημα εφαρμοστέου δικαίου

Στη συγκεκριμένη απόφαση συμπλέκονται διατάξεις της Οδηγίας 2006/112/EK<sup>2</sup> και του άρθρου 47 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (εφεξής ΧΘΔ)<sup>3</sup> της ΕΕ. Ειδικότερα, το άρθρο 1 παρ. 2 της Οδηγίας 2006/112/EK ορίζει ότι η βασική αρχή του συστήματος ΦΠΑ<sup>4</sup> συνίσταται στην επιβολή επί των αγαθών και των υπηρεσιών ενός γενικού φόρου κατανάλωσης<sup>5</sup>, ενώ στο άρθρο 2 παρ. 1 στοιχ. γ' ορίζεται ότι στον ΦΠΑ υπόκεινται οι παροχές υπηρεσιών που πραγματοποιούνται εξ επαχθούς αιτίας στο έδαφος ενός κράτους μέλους από πρόσωπα που υπόκεινται στον φόρο. Το άρθρο 47 του ΧΘΔ καθιερώνει το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου. Το δικαστήριο πρέπει να είναι αμερόληπτο και ανεξάρτητο, ενώ η υπόθεση θα πρέπει να εκδικαστεί δίκαια, δημόσια και

\* ΜΔΕ, Δικηγόρος-Οικονομολόγος

2. Οδηγία 2006/112/EK του Συμβουλίου, της 28ης Νοεμβρίου 2006, σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας, ΕΕ 2006 L 347/1.

3. Π.Κ. ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗΣ, Η Συνθήκη της Λισσαβόνας: Παρουσίαση, Ανάλυση, Αξιολόγηση, εκδ. Θεμέλιο 2008, Αθήνα, σ. 96 επ., Μ.Δ. ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΗΣ, Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Στοιχεία Συνθήκης της Λισσαβόνας (Σχόλιο – Κείμενο), εκδ. Β.Ν Κατσαρός, Αθήνα, 2010, σσ. 12-17.

4. Γενικότερα για τον ΦΠΑ, βλ. Κ. ΦΙΝΟΚΑΛΙΩΤΗΣ, Φορολογικό δίκαιο, 3η έκδ., εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005, σσ. 46-47.

5. Συγκεκριμένα, το άρθρο 2 παρ. 1 της Οδηγίας 2006/112/EK ορίζει «Η βασική αρχή του κοινού συστήματος ΦΠΑ συνίσταται στην επιβολή επί των αγαθών και των υπηρεσιών ενός γενικού φόρου κατανάλωσης, ακριβώς ανάλογου με την τιμή των αγαθών και των υπηρεσιών, όποιος και αν είναι ο αριθμός των πράξεων που παρεμβάλλονται στη διαδικασία παραγωγής και διανομής πριν από το στάδιο επιβολής του φόρου. Σε κάθε πράξη, ο ΦΠΑ, που υπολογίζεται στην τιμή του αγαθού ή της υπηρεσίας με τον συντελεστή που εφαρμόζεται στο αγαθό αυτό ή στην υπηρεσία αυτή, είναι απαιτητός μετά την αφαίρεση του ποσού του φόρου, ο οποίος επιβάρυνε άμεσα το κόστος των διαφόρων στοιχείων, τα οποία συνθέτουν την τιμή. Το κοινό σύστημα ΦΠΑ εφαρμόζεται μέχρι και το στάδιο του λιανικού εμπορίου».

εντός εύλογης προθεσμίας<sup>6</sup>. Κάθε πρόσωπο έχει το δικαίωμα συνηγόρου υπεράσπισης, ενώ τα πρόσωπα που δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους έχουν το δικαίωμα να επωφεληθούν από το ευεργέτημα της πενίας, στην περίπτωση που το ανωτέρω προνόμιο είναι απαραίτητο για την αποτελεσματική τους πρόσβαση στη δικαιοσύνη<sup>7</sup>. Το ΔΕΕ επικεντρώνεται στο ανωτέρω νομικό πλαίσιο, προκειμένου να αποφανθεί επί των προδικαστικών ερωτημάτων, καθόσον το άρθρο 14 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα (εφεξής ΔΣΑΠΔ)<sup>8</sup> και το άρθρο 6 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (εφεξής ΕΣΔΑ), εντάσσονται στο Δίκαιο της ΕΕ ως γενικές αρχές<sup>9</sup>, διότι η ΕΕ δεν έχει προσχωρήσει στις συγκεκριμένες συμβάσεις. Ως εκ τούτου, το ΔΕΕ εξετάζει το κύρος της Οδηγίας 2006/112/ΕΚ, στο πλαίσιο των θεμελιωδών δικαιωμάτων που κατοχυρώνει ο Χάρτης.

## II. Η δυνατότητα επίκλησης της Σύμβασης του Ώρχους

Το προδικαστικό ερώτημα αναφέρεται στη σύμβαση για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε θέματα περιβάλλοντος, η οποία υπεγράφη στο Ώρχους στις 25 Ιουνίου 1998 (Σύμβαση του Ώρχους). Η συγκεκριμένη σύμβαση εγκρίθηκε εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με την απόφαση 2005/370/ΕΚ του Συμβουλίου, της 17ης Φεβρουαρίου 2005. Σύμφωνα με το άρθρο 9 της Σύμβασης του Ώρχους, κάθε συμβαλλόμενο μέρος, στο πλαίσιο της εθνικής του νομοθεσίας, εξασφαλίζει ότι οποιοδήποτε άτομο θεωρεί ότι το αίτημά του για πληροφορίες έχει αγνοηθεί, απορριφθεί αδικώς, είτε εν μέρει είτε εξ ολοκλήρου, έχει απαντηθεί ανεπαρκώς ή, κατά τα άλλα, δεν έχει αντιμετωπισθεί σύμφωνα με τις διατάξεις του εν λόγω άρθρου, διαθέτει πρόσβαση σε διαδικασία επανεξέτασης ενώπιον δικαστηρίου ή άλλου ανεξάρτητου και αμερόληπτου φορέα, που καθορίζεται διά νόμου. Επιπλέον, οι διαδικασίες που αναφέρονται στις παρ. 1, 2, και 3<sup>10</sup> προβλέπουν κατάλληλη και αποτελεσματική επα-

νόρθωση, συμπεριλαμβανομένων προσωρινών μέτρων, όπως ενδείκνυται, και είναι αμερόληπτες, δίκαιες, έγκαιρες και μη απαγορευτικά δαπανηρές<sup>11</sup>. Τέλος, προκειμένου να προάγει την αποτελεσματικότητα των διατάξεων του άρθρου 9, κάθε μέρος εξασφαλίζει την παροχή στο κοινό πληροφοριών σχετικά με την πρόσβαση σε διαδικασίες διοικητικής και δικαστικής επανεξέτασης και μελετά την καθιέρωση ενδεδειγμένων μηχανισμών αρωγής για την άρση ή τη μείωση οικονομικών και άλλων εμποδίων στην πρόσβαση στη δικαιοσύνη<sup>12</sup>.

Το νομικό ζήτημα, που ανακύπτει είναι η εξέταση του κύρους του άρθρου 1 παρ. 2 και του άρθρου 2 παρ. 1, στοιχείο γ της Οδηγίας 2006/112/ΕΚ σε σχέση με το άρθρο 9 της Σύμβασης του Ώρχους. Το ΔΕΕ, ακολουθώντας την πάγια νομολογία του, διαπιστώνει ότι η επίκληση διατάξεων διεθνούς συμφωνίας, στην οποία η Ένωση είναι συμβαλλόμενο μέρος, προς στήριξη προσφυγής ακυρώσεως πράξεως του παραγώγου δικαίου της Ένωσης ή ενστάσεως περί ελλείψεως νομιμότητας μιας τέτοιας πράξεως είναι επιτρεπτή υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Ειδικότερα, θα πρέπει η επίκληση να μην αποκλείεται από τη φύση και την οικονομία της συμφωνίας και οι διατάξεις, από απόψεως περιεχομένου, θα πρέπει να είναι σαφείς και απαλλαγμένες αιρέσεων. Το ΔΕΕ δεν δέχεται την επίκληση των ανωτέρω διατάξεων, ενώπιόν του, καθόσον διαπιστώνει ότι δεν περιλαμβάνουν σαφή και ανεπιφύλακτη υποχρέωση, δυνάμενη να ρυθμίζει άμεσα την κατάσταση των ιδιωτών. Ειδικότερα, η εφαρμογή του άρθρου 9 παρ. 4 της Σύμβασης του Ώρχους αναφέρεται, αποκλειστικώς, σε διατάξεις της Σύμβασης αυτής, οι οποίες δεν πληρούν τις ανωτέρω προϋποθέσεις. Αναφορικά με την παρ. 5 του άρθρου 9 της Σύμβασης του Ώρχους, το ΔΕΕ διαπιστώνει ότι ούτε αυτή δεν είναι σαφής και ανεπιφύλακτη, διότι εξαρτάται, ως προς την εκτέλεσή της, αλλά και τα αποτελέσματα της, από τη θέσπιση μεταγενέστερης πράξεως.

6. Άρθρο 47 παρ. 2 του ΧΘΔ.

7. Άρθρο 47 παρ. 3 του ΧΘΔ.

8. A. LE ROY BENNET / J.K. OLIVER, Διεθνείς Οργανισμοί, εκδ. Gutenberg, Αθήνα, 2006, σ. 498.

9. Ε. ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 2η έκδ., εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, σ. 436 επ.

10. Σύμφωνα με το άρθρο της Σύμβασης του Ώρχους, «1. Κάθε μέρος, στο πλαίσιο της εθνικής του νομοθεσίας, εξασφαλίζει ότι οποιοδήποτε άτομο θεωρεί ότι το αίτημά του για πληροφορίες κατά το άρθρο 4 έχει αγνοηθεί, απορριφθεί αδικώς, είτε εν μέρει, είτε εξ ολοκλήρου, έχει απαντηθεί ανεπαρκώς ή κατά τα άλλα δεν έχει αντιμετωπισθεί σύμφωνα με τις διατάξεις του εν λόγω άρθρου, διαθέτει πρόσβαση σε διαδικασία επανεξέτασης ενώπιον δικαστηρίου ή άλλου ανεξάρτητου και αμερόληπτου φορέα που καθορίζεται διά νόμου.[...]2. Κάθε μέρος, στο πλαίσιο της εθνικής του νομοθεσίας, εξασφαλίζει ότι το ενδιαφερόμενο κοινό: α) το οποίο έχει επαρκές συμφέρον ή, εναλλακτικά, β) το οποίο ισχυρίζεται προσβολή δικαιώματος, σε περίπτωση που η διοικητική δικο-

νομία ενός μέρους το απαιτεί ως προϋπόθεση, διαθέτει πρόσβαση σε διαδικασία επανεξέτασης ενώπιον δικαστηρίου ή/και άλλου ανεξάρτητου και αμερόληπτου φορέα που καθορίζεται δια νόμου, προκειμένου να προσβάλει την ουσιαστική και τυπική νομιμότητα οποιασδήποτε απόφασης, πράξης ή παράλειψης που υπόκειται στις διατάξεις του άρθρου 6 και, σε περίπτωση που προβλέπεται από το εθνικό δίκαιο και υπό την επιφύλαξη της παραγράφου 3, άλλων σχετικών διατάξεων της παρούσας σύμβασης. Το επαρκές συμφέρον και η προσβολή δικαιώματος προσδιορίζονται σύμφωνα με τις απαιτήσεις του εθνικού δικαίου και σύμφωνα με τον σκοπό να παρασχεθεί στο ενδιαφερόμενο κοινό ευρεία πρόσβαση στη δικαιοσύνη εντός του πεδίου εφαρμογής της παρούσας Σύμβασης. Προς τούτο, κρίνεται επαρκές για τον σκοπό του ανωτέρω στοιχείου α) το συμφέρον οποιουδήποτε μη κυβερνητικού οργανισμού ο οποίος πληροί τις απαιτήσεις που αναφέρονται στο άρθρο 2, παράγραφος 5. Οι εν λόγω οργανισμοί θεωρείται επίσης ότι έχουν δικαιώματα που μπορούν να προσβληθούν για τον σκοπό του ανωτέρω στοιχείου β)».

11. Άρθρο 9 παρ. 4 της Σύμβασης του Ώρχους.

12. Άρθρο 9 παρ. 5 της Σύμβασης του Ώρχους.

## II. Επιβολή ΦΠΑ επί δικηγορικών υπηρεσιών – Πελάτες που δεν δικαιούνται δικαστικής αρωγής

Το ΔΕΕ στη σχολιαζόμενη απόφαση διακρίνει μεταξύ πελατών που δεν δικαιούνται δικαστική αρωγή και πελατών που δικαιούνται δικαστική αρωγή (νομική βοήθεια). Στην ουσιαστική του κρίση, το ΔΕΕ, αναφορικά με την πρώτη κατηγορία, κρίνει ότι η πρόσβαση στη δικαιοσύνη και η αποτελεσματικότητα της δικαστικής προστασίας σχετίζονται με πολλούς παράγοντες, συμπεριλαμβανομένων και των δικαστικών εξόδων. Το ΔΕΕ θεωρεί ότι στα δικαστικά έξοδα περιλαμβάνεται και ο ΦΠΑ που βαρύνει την παροχή δικηγορικών υπηρεσιών. Με άλλα λόγια, κρίνεται ότι είναι πολλοί οι παράγοντες που ενδεχομένως θα επηρεάσουν την απόφαση του προσώπου, προκειμένου να χρησιμοποιήσει τη δικαστική οδό εκπροσωπούμενος από δικηγόρο<sup>13</sup>. Αφού, όμως, εντάσσει το ΔΕΕ τον ΦΠΑ στα έξοδα, επικαλείται προγενέστερη νομολογία του, δεχόμενο ότι η επιβολή του φόρου επί τέτοιων εξόδων δεν δύναται να αμφισβητηθεί βάσει του δικαιώματος σε πραγματική προσφυγή, παρά μόνο στην περίπτωση που τα έξοδα συνιστούν ανυπέρβλητο εμπόδιο<sup>14</sup>. Επίσης, η ανωτέρω αμφισβήτηση δύναται να καταστεί βάσιμη, εάν τα ανωτέρω έξοδα καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που χορηγεί η έννομη τάξη της Ένωσης<sup>15</sup>.

Δεύτερο σημαντικό στοιχείο είναι ότι η σχολιαζόμενη δικαστική απόφαση συσχετίζει την αύξηση των εξόδων και του ΦΠΑ με το σύστημα της ελεύθερης συμφωνίας μεταξύ πελάτη και δικηγόρου για το ύψος της αμοιβής, που εφαρμόζεται στη Βελγική νομοθεσία. Ειδικότερα, στο πλαίσιο ενός τέτοιου συστήματος, που στηρίζεται στον ανταγωνισμό μεταξύ δικηγόρων, οι τελευταίοι αναγκάζονται να λαμβάνουν υπόψη τους την οικονομική κατάσταση των πελατών τους και οι αμοιβές των δικηγόρων να μην υπερβαίνουν τα όρια που θέτει η απαίτηση της λελογισμένης αυτοσυγκρατήσεως<sup>16</sup>. Το ΔΕΕ θεωρεί ότι δεν μπορεί να συσχετιστεί αυτομάτως η επιβολή ΦΠΑ επί δικηγορικών υπηρεσιών και της αυξήσεως των εξόδων των εν λόγω υπηρεσιών.

Η κρίση του ΔΕΕ είναι ότι, στο πλαίσιο της κύριας δίκης, το ποσό του ΦΠΑ δεν συνιστά το πλέον σημαντικό κενό των δικαστικών εξόδων, και ως εκ τούτου η επιβολή ΦΠΑ δεν δύναται να θεωρηθεί ανυπέρβλητο πρόσκομμα και εμπόδιο για την πρόσβαση στη δικαιοσύνη. Το ΔΕΕ, συνεχίζοντας τη συλλογιστική του, θεωρεί ότι και στην περίπτωση που συντρέχουν προϋποθέσεις, οι οποίες θα είχαν ως αποτέλεσμα να θεωρηθεί το ποσό ΦΠΑ

ανυπέρβλητο πρόσκομμα, θα έπρεπε να συνεκτιμηθεί και το δικαίωμα δικαστικής αρωγής.

Αναφορικά με την αρχή της ισότητας των όπλων, το νομικό ζήτημα που προκύπτει σχετίζεται με τη δυσμενέστερη θέση στην οποία μπορούν να βρεθούν οι μη υποκείμενοι στον φόρο διάδικοι σε σχέση με τους διαδίκους που έχουν την ιδιότητα του υποκειμένου στο φόρο. Αυτή η δυσμενέστερη θέση οφείλεται στο γεγονός ότι αυτοί οι τελευταίοι, εν αντιθέσει προς τους πρώτους, δικαιούνται να αφαιρέσουν τον φόρο και δεν φέρουν το οικονομικό βάρος που απορρέει από αυτήν την εφαρμογή του ΦΠΑ. Το ΔΕΕ διαπιστώνει ότι σκοπός της αρχής της ισότητας των όπλων είναι η διασφάλιση της δικονομικής ισορροπίας μεταξύ των διαδίκων στην ένδικη διαδικασία, ώστε να εξασφαλίζεται η ισότητα των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων των διαδίκων (κατά τη διεξαγωγή των αποδείξεων και κατά την κατ' αντιμωλίαν διαδικασία ενώπιον του δικαστή). Ωστόσο, η αρχή της ισότητας των όπλων δεν συνεπάγεται την υποχρέωση να εξασφαλίζεται στους διαδίκους ισότιμη μεταχείριση ως προς τα έξοδα. Το ΔΕΕ βασίζει την κρίση του στο γεγονός ότι οι διάδικοι που δεν δικαιούνται δικαστικής αρωγής θεωρούνται ότι διαθέτουν επαρκείς πόρους, προκειμένου να καλύψουν τα δικαστικά έξοδα, περιλαμβανομένης της δικηγορικής αμοιβής. Συνεπώς, παρά το ενδεχόμενο οικονομικό πλεονέκτημα που ενδέχεται να παρέχει σε κάποιον από τους διαδίκους αυτούς, η επιβολή ΦΠΑ επί της παροχής δικηγορικών υπηρεσιών δεν είναι ικανή, όσον αφορά το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη, να περιαγάγει τους μη υποκείμενους στον φόρο διαδίκους σε σαφώς μειονεκτική θέση έναντι των διαδίκων που έχουν την ιδιότητα του υποκειμένου στον φόρο. Επιπροσθέτως, σύμφωνα με την κρίση του ΔΕΕ, η δυνατότητα ενός διαδίκου να καταβάλει δικηγορική αμοιβή υψηλότερη από αυτήν του αντιδίκου του δεν συνεπάγεται κατ' ανάγκην καλύτερη νομική εκπροσώπηση. Καταληκτικά, το ΔΕΕ κρίνει ότι η επιβολή ΦΠΑ δεν εμπίπτει στην εγγύηση που παρέχει η αρχή της ισότητας των όπλων.

## III. Επιβολή ΦΠΑ επί δικηγορικών υπηρεσιών – Πελάτες που δικαιούνται δικαστικής αρωγής

Το ΔΕΕ εξετάζει και το ζήτημα του κατά πόσον οι παρεχόμενες δικηγορικές υπηρεσίες προς όφελος διαδίκων που δικαιούνται δικαστική αρωγή μπορούν να απαλλάσσονται από τον ΦΠΑ. Η διάταξη που συνεκτιμάται στο συγκεκριμένο ζήτημα είναι το άρθρο 132 της Οδηγίας 2006/112/ΕΚ, η οποία φέρει τον τίτλο «Απαλλαγές ορισμένων δραστηριοτήτων γενικού συμφέροντος». Η ανωτέρω επίμαχη διάταξη ορίζει ότι τα κράτη μέλη απαλλάσσουν τις παροχές υπηρεσιών και τις παραδόσεις αγαθών, οι οποίες συνδέονται στενά με την κοινωνική πρόνοια και ασφάλιση και πραγματοποιούνται από οργανισμούς δημοσίου δικαίου ή άλλους οργανισμούς που το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος αναγνωρίζει ως κοινωνικού χαρακτήρα. Το ΔΕΕ επισημαίνει ότι δεν υπάρχει νομολογία

13. Βλ. σκ. 30 της σχολιαζόμενης απόφασης.

14. ΔΕΕ C-279/09, *DEB*, 22.12.2010, ECLI:EU:C:2010:811, σκ. 61.

15. ΔΕΕ C-61/14, *Orizzonte Salute*, 06.10.2015, ECLI:EU:C:2015:655, σκ. 48, 49 και 58.

16. Σκ. 33-34 της σχολιαζόμενης απόφασης.



σχετικά με τη δυνατότητα απαλλαγής από τον ΦΠΑ στο πλαίσιο του εθνικού συστήματος δικαστικής αρωγής. Ωστόσο, σχετική νομολογία που δύναται να εφαρμοστεί στην επίδικη περίπτωση έχει κρίνει ότι, στην περίπτωση απαλλαγής από ΦΠΑ σε κοινωνικές υπηρεσίες, θα πρέπει οι υπηρεσίες αυτές να συνδέονται στενά με την κοινωνική πρόνοια και τις κοινωνικές ασφαλίσεις, αλλά, επιπροσθέτως, να περιορίζονται στις υπηρεσίες τις οποίες παρέχουν οργανισμοί, οι οποίοι έχουν αναγνωρισθεί ως έχοντες κοινωνικό χαρακτήρα<sup>17</sup>.

Εν συνεχεία, το ΔΕΕ εξετάζοντας την υποβληθείσα δικογραφία διαπιστώνει ότι δεν προβαίνουν όλοι οι δικηγόροι στην παροχή υπηρεσιών, στο πλαίσιο του εθνικού συστήματος δικαστικής αρωγής, αλλά μόνον αυτοί που έχουν προσφερθεί σε εθελοντική βάση. Ειδικότερα, οι δικηγόροι που επιθυμούν να μετέχουν στο εθνικό σύστημα δικαστικής αρωγής είναι εγγεγραμμένοι σε κατάλογο που καταρτίζεται κατ' έτος. Ως εκ τούτου, η παροχή υπηρεσιών υπό ένα τέτοιο καθεστώς συνιστά απλώς μία, μεταξύ πολλών, λειτουργιών του δικηγορικού επαγγέλματος.

Το ΔΕΕ αναφέρεται και στην έλλειψη στοιχείων εκ μέρους του αιτούντος δικαστηρίου και κρίνει ότι η συγκεκριμένη επιβολή δεν φαίνεται να θέτει εν αμφιβόλω το δικαίωμα σε πραγματική προσφυγή των διαδίκων που δικαιούνται τέτοιο ευεργέτημα<sup>18</sup>.

#### IV. Καταληκτικές παρατηρήσεις

Από τα ανωτέρω μπορούν να προκύψουν συγκεκριμένα συμπεράσματα σχετικά με την κρίση του ΔΕΕ, αλλά και τη μελλοντική δυνατότητα να αναγνωρισθεί ή όχι απαλλαγή του ΦΠΑ στις δικηγορικές υπηρεσίες.

Πρώτον, αποτελεί κοινό τόπο ο έλεγχος νομιμότητας των ενωσιακών πράξεων βάσει του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, γεγονός που αποτυπώνει την τυπική ισχύ του Χάρτη, αλλά και τη συμβολή του στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο πεδίο της ΕΕ.

Δεύτερον, το ΔΕΕ θεωρεί τον ΦΠΑ ως ένα από τα έξοδα της δικαστικής διευθέτησης των διαφορών, συνεκτιμώντας ότι η δικαστική πρόσβαση στη δικαιοσύνη επηρεάζεται από πολλούς παράγοντες. Ωστόσο, αναφέρεται αόριστα στην έννοια των υπολοίπων παραγόντων, χωρίς να συγκεκριμενοποιεί ποιους εννοεί. Επιπροσθέτως, δεν διακρίνει μεταξύ ποσοστών ΦΠΑ. Με άλλα λόγια, το έξοδο που προκύπτει από την επιβολή ΦΠΑ δεν έχει την ίδια σημασία και βαρύτητα, όταν ο οριζόμενος ΦΠΑ είναι π.χ. 5% ή 21% (ή ακόμα και 24%). Επικεντρώνεται στο εθνικό σύστημα του Βελγίου, θεωρώντας ότι διέπεται από το δίκαιο του ανταγωνισμού και τη συμφωνία που γίνεται μεταξύ πελάτη και δικηγόρου. Δεν επεξηγεί, όμως, τον συγκεκριμένο ισχυρισμό του, ούτε εξειδικεύει την έν-

νοια της λελογισμένης αυτοσυγκρατήσεως, δεδομένου ότι οι αναληφθείσες υποθέσεις από τους δικηγόρους δεν έχουν την ίδια βαρύτητα, και ως εκ τούτου η επιβολή ΦΠΑ βαίνει αυξανόμενη (καθώς υπολογίζεται επί της αμοιβής του δικηγόρου), όταν οι υποθέσεις χρήζουν μεγαλύτερης δικηγορικής αμοιβής. Το ΔΕΕ αντιλαμβάνεται τις δικηγορικές υπηρεσίες όπως τις υπόλοιπες, αντίληψη λανθασμένη, διότι δεν έχουν όλες οι υπηρεσίες την ίδια φύση, ούτε και την ίδια συχνότητα. Επιπλέον, δεν αναφέρεται εάν υπάρχει πίνακας αμοιβών των δικηγόρων στο Βέλγιο. Καταληκτικά, ευνοεί ένα σύστημα επιβολής ΦΠΑ, το οποίο ουσιαστικά καταλήγει στη μετακύλιση του ΦΠΑ στον πελάτη του δικηγόρου ή στη μείωση της αμοιβής των δικηγόρων, και ως εκ τούτου στην έμμεση συμμετοχή του δικηγόρου στην επιβολή ΦΠΑ.

Αναφορικά με τους πελάτες που δικαιούνται δικαστικής αρωγής, το ΔΕΕ δεν διατυπώνει σαφή γνώμη, λόγω της έλλειψης νομολογίας, αλλά και λόγω της έλλειψης συμπληρωματικών στοιχείων. Ωστόσο, κρίνοντας ότι η συγκεκριμένη επιβολή δεν «φαίνεται» να θίγει το δικαίωμα σε πραγματική προσφυγή των διαδίκων που δικαιούνται το ευεργέτημα της πενίας, αφήνει περιθώρια επανεκτίμησης του συγκεκριμένου νομικού ζητήματος σε επόμενη δικαστική απόφαση.

#### ► Διακριτική μεταχείριση κατά την απαλλαγή από φόρο κληρονομιάς πρώτης κατοικίας

**Εθνική φορολογική ρύθμιση που χορηγεί το «προνόμιο» της απαλλαγής από τον φόρο κληρονομιάς για την πρώτη κατοικία μόνο σε κληρονόμους κατοίκους ημεδαπής αποτελεί περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας κεφαλαίων**

άρθρο 63 ΣΛΕΕ – άρθρο 40 της Συμφωνίας ΕΟΧ – ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων – φόρος κληρονομιάς – επιτρεπτοί περιορισμοί

ΔΕΕ C-244/15, Επιτροπή/Ελλάδα, 26.05.2016, Τμήμα έβδομο, Πρόεδρος τμήματος: C. Toader, Εισηγητής: E. Jarašiūnas, Γεν. Εισαγγελέας: M. Wathelet, ECLI:EU:C:2016:359 – Προσφυγή λόγω παραβάσεως

Στις 25 Ιανουαρίου 2013, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, με προειδοποιητική επιστολή της, επεσήμανε στην Ελλάδα την ενδεχόμενη ασυμβατότητα του άρθρου 26Α παρ. 1 του ν. 2961/2001 (ΦΕΚ Α' 266/22.11.2001), ως ισχύει μετά την αντικατάστασή του με το άρθρο 25 παρ. 10 του ν. 3842/2010 (ΦΕΚ Α' 58/23.04.2010) προς το άρθρο 63 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής «ΣΛΕΕ») και το άρθρο 40 της Συμφωνίας για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο, της 2ας Μαΐου 1992 (ΕΕ 1994 L 1/3, εφεξής χάριν συντομίας «Συμφωνία ΕΟΧ»). Το ως άνω κράτος μέλος, με την από 26.03.2013 σχετική απάντησή του, υποστήριξε ότι η συγκεκριμένη εθνική διάταξη είναι

17. ΔΕΕ C-492/08, *Επιτροπή/Γαλλία*, 17.06.2010, ECLI:EU:C:2010:348, σκ. 47.

18. Σκ. 64-68 της σχολιαζόμενης απόφασης.

καθ' όλα συμβατή με τις επίμαχες κοινοτικές διατάξεις· οι εν λόγω όμως εθνικοί ισχυρισμοί ουδ'ολως ικανοποίησαν την Επιτροπή που εξέδωσε την από 21.11.2013 οικεία αιτιολογημένη γνώμη της. Στις 21 Μαρτίου 2014, η Ελλάδα, με νέα απάντησή της, απλώς επιβεβαίωσε την ήδη διατυπωθείσα θέση της περί της συμβατότητας της διάταξης του άρθρου 26Α παρ. 1 του ν. 2961/2001 με τις διατάξεις του ενωσιακού δικαίου. Συνεπεία των προεκτεθέντων, η Επιτροπή, αποφάσισε να προσφύγει, κατ' άρθρο 258 ΕΚ, ενώπιον του ΔΕΕ και να ζητήσει να διαπιστώσει το Δικαστήριο, εάν το κράτος μέλος, εν προκειμένω, παραβιάζει τις υποχρεώσεις του που απορρέουν από τις διατάξεις των άρθρων 63 ΣΛΕΕ και 40 της Συμφωνίας ΕΟΧ. Με τη σχολιαζόμενη απόφασή του, το ΔΕΕ απεφάνθη ότι η φορολογική ρύθμιση του άρθρου 26Α παρ. 1 του ν. 2961/2001, ως ισχύει, αντίκειται, πράγματι, στο άρθρο 63 ΣΛΕΕ και στο άρθρο 40 της Συμφωνίας ΕΟΧ.

### Παρατηρήσεις

Ελένη Κουρούβανη\*

#### 1. Οι «διασυνοριακές» κληρονομίες συνιστούν κινήσεις κεφαλαίων

Όλως προκαταρκτικώς, θα πρέπει να υπομνησθεί ότι ο τομέας της άμεσης φορολογίας εμπίπτει μεν στο πεδίο αρμοδιοτήτων των κρατών μελών, τα κράτη μέλη οφείλουν δε, κατά την ενάσκηση της εν λόγω αρμοδιότητάς τους, να τηρούν το ενωσιακό δίκαιο, συμπεριλαμβανομένων των διατάξεων που καθιερώνουν την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων<sup>1</sup>. Κατά συνέπεια, ορθώς εκγείρεται το ζήτημα της συμβατότητας (ή μη) του άρθρου 26Α παρ. 1 του ν. 2961/2001, ΦΕΚ Α' 266/22.11.2001, ως ισχύει μετά την αντικατάστασή του με την παρ. 10 του άρθρου 25 του ν. 3842/2010, ΦΕΚ Α' 58/23.04.2010, (εφεξής χάριν συντομίας 26Α παρ. 1 ΚΦΚ), το οποίο προβλέπει την απαλλαγή από τον φόρο κληρονομίας για την πρώτη κατοικία αποκλειστικά για τους υπηκόους της Ευρωπαϊκής Ένωσης που είναι μόνιμοι κάτοικοι Ελλάδας, προς τις κοινοτικές διατάξεις περί της ελεύθερης κινήσεως των κεφαλαίων.

Το άρθρο 63 παρ. 1 ΣΛΕΕ<sup>2</sup> (πρώην 56 παρ. 1 ΕΚ) απαγορεύει τους περιορισμούς στην ελεύθερη κίνηση των κε-

φαλαίων μεταξύ κρατών μελών και μεταξύ κρατών μελών και τρίτων κρατών, η Συνθήκη, ωστόσο, δεν αποσαφηνίζει την έννοια «κινήσεις κεφαλαίων». Εν τούτοις, την προσήκουσα λύση δίδει, κατά παγία νομολογία, η σχετική ονοματολογία που απαριθμείται στο παράρτημα Ι της Οδηγίας 88/361<sup>3</sup>, καίτοι η Οδηγία αυτή εξεδόθη βάσει των άρθρων 69 και 70 παρ. 1 της Συνθήκης ΕΟΚ. Πιο συγκεκριμένα, το ως άνω παράρτημα που επιγράφεται «Ονοματολογία των κινήσεων κεφαλαίων που αναφέρονται στο άρθρο 1 της Οδηγίας» παραθέτει μία λίστα διαφορετικών ειδών κινήσεων κεφαλαίων με τη ρητή επισήμανση πάντως ότι δεν θα πρέπει να παραγνωρίζεται ο ενδεικτικός χαρακτήρας της ονοματολογίας αυτής, που σε καμία περίπτωση δεν περιορίζει την έννοια της κίνησης κεφαλαίων<sup>4</sup>. Ειδικά δε οι κληρονομίες που συνίστανται στη μεταβίβαση σε ένα ή περισσότερα πρόσωπα της περιουσίας που κατέλειπε ο θανών, εμφανίζονται υπό το στοιχείο Δ στο μέρος ΧΙ του εν λόγω παραρτήματος, το οποίο επιγράφεται «Κινήσεις κεφαλαίων προσωπικού χαρακτήρα».

Επί τη βάσει αυτή, το ΔΕΕ έχει δεχθεί ότι νοούνται ως κινήσεις κεφαλαίων, υπό την έννοια του άρθρου 63 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 56 παρ. 1 ΕΚ), οι «διασυνοριακές» κληρονομίες, ήτοι οι κληρονομίες των οποίων τα συστατικά τους στοιχεία δεν περιορίζονται στο εσωτερικό ενός μόνον κράτους μέλους<sup>5</sup>. Συνεπώς, και η φορολογική μεταχείριση μίας διασυνοριακής κληρονομιάς «ενδιαφέρει» καταρχήν το πεδίο ισχύος της διάταξης του άρθρου 63 ΣΛΕΕ. Δεδομένων των προεκτεθέντων, η εθνική φορολογική ρύθμιση του άρθρου 26Α παρ. 1 ΚΦΚ που απονέμει το «πλεονέκτημα» της απαλλαγής από τον φόρο κληρονομίας για ακίνητο που κληρονομεί ο σύζυγος ή το τέκνο του κληρονομούμενου, όταν είναι Έλληνες ή υπήκοοι άλλου κράτους μέλους της Ένωσης και μένουν μόνιμα στην Ελλάδα, ρυθμίζει καταστάσεις, των οποίων τα συστατικά στοιχεία δεν περιορίζονται στο εσωτερικό του οικείου κράτους μέλους και εμπίπτει τοιουτοτρόπως

νομικό περιεχόμενο με το άρθρο 63 ΣΛΕΕ, οι παρατηρήσεις σχετικά με τη συμβατότητα της επίμαχης εθνικής φορολογικής διάταξης με το άρθρο 63 ΣΛΕΕ ισχύουν, τηρουμένων των αναλογιών, και για το άρθρο 40 της Συμφωνίας ΕΟΧ, βλ. σχολιαζόμενη απόφαση, σκ. 47.

3. Οδηγία 88/361/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 24ης Ιουνίου 1988, για τη θέση σε εφαρμογή του άρθρου 67 της Συνθήκης, άρθρο που καταργήθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (ΕΕ 1988 L 178/5).

4. ΔΕΚ C-222/97, *Trummer και Mayer*, 16.03.1999, ECLI:EU:C:1999:143, σκ. 21, ΔΕΚ C-452/04, *Fidium Finanz*, 03.10.2006, ECLI:EU:C:2006:631, σκ. 41, ΔΕΚ C-513/03, ό.π., σκ. 39, ΔΕΚ C-256-06, *Jäger*, 17.01.2008, ECLI:EU:C:2008:20, σκ. 25.

5. Βλ. μεταξύ άλλων ΔΕΚ C-11/07, *Eckelkamp*, 11.09.2008, ECLI:EU:C:2008:489, σκ. 39, ΔΕΚ C-43/07, *Arens-Sikken*, 11.09.2008, ECLI:EU:C:2008:490, σκ. 30, ΔΕΚ C-35/08, *Busley και Cibrian Fernandez*, 15.10.2009, ECLI:EU:C:2009:625, σκ. 18, ΔΕΕ C-25/10, *Missionswerk Werner Heukelbach*, 10.02.2011, ECLI:EU:C:2011:65, σκ. 16, ΔΕΚ C-513/03, ό.π., σκ. 39.

\* Δ.Ν., Δικηγόρος

1. Βλ. ΔΕΚ C-279/93, *Schumacker*, 14.02.1995, ECLI:EU:C:1995:31, σκ. 21, ΔΕΚ C-80/94, *Wielockx*, 11.08.1995, ECLI:EU:C:1995:271, σκ. 16, ΔΕΚ C-242/03, *Weidert και Paulus*, 15.07.2004, ECLI:EU:C:2004:465, σκ. 12, ΔΕΚ C-319/02, *Manninen*, 07.09.2004, ECLI:EU:C:2004:484, σκ. 19, ΔΕΚ C-513/03, *van Hilten-van der Heijden*, 23.02.2006, ECLI:EU:C:2006:131, σκ. 36.

2. Δεδομένου του ότι το άρθρο 40 της Συμφωνίας ΕΟΧ έχει το ίδιο

στις διατάξεις της ΣΛΕΕ που προστατεύουν την ελεύθερη κίνηση κεφαλαίων<sup>6</sup>.

## II. Περιορισμοί της ελεύθερης κυκλοφορίας κεφαλαίων στην περίπτωση των κληρονομιών

Ως προεκτέθη, κατ' άρθρο 63 παρ. 1 ΣΛΕΕ, απαγορεύεται οιοσδήποτε περιορισμός της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων μεταξύ των κρατών μελών και μεταξύ των κρατών μελών και τρίτων κρατών. Ως τέτοιοι περιορισμοί νοούνται, *inter alia*, εκείνα τα εθνικά μέτρα ή οι λοιπές κανονιστικές ρυθμίσεις που μπορούν είτε να αποτρέψουν τους κατοίκους της αλλοδαπής από το να προβούν στην πραγματοποίηση επενδύσεων στο συγκεκριμένο κράτος μέλος<sup>7</sup> είτε να αποθαρρύνουν τους κατοίκους της ημεδαπής από το να πραγματοποιήσουν επενδύσεις σε άλλα κράτη<sup>8</sup>. Ειδικά μάλιστα στις υποθέσεις κληρονομιών, ως περιορισμοί υπό την έννοια των «κρίσιμων» διατάξεων του άρθρου 63 παρ. 1 ΣΛΕΕ, κρίνονται, κατά μείζονα λόγο, εκείνα τα εθνικά μέτρα που οδηγούν σε απομείωση της αξίας της περιουσίας που κληρονομεί ο κάτοικος κράτους άλλου από το κράτος μέλος όπου κείται τα περιουσιακά στοιχεία και επιβάλλει φόρο κληρονομίας επί των στοιχείων αυτών<sup>9</sup>. Υπό το πρίσμα αυτό λοιπόν, μία εθνική φορολογική ρύθμιση που συνδέει την απονομή συγκεκριμένων φορολογικών «προνομίων» με τον τόπο κατοικίας ή συνήθους διαμονής του κληρονομούμενου και του κληρονόμου, κατά τον χρόνο θανάτου, καθιστά σαφώς δυσμενέστερη τη (φορολογική) αντιμετώπιση των κληρονομιών που αποκτούν κάτοικοι αλλοδαπής εν συγκρίσει με την αντιμετώπιση των κληρονομιών που αφορούν σε κατοίκους της ημεδαπής και, συνεπώς, συνιστά περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων<sup>10</sup>.

6. Σχολιαζόμενη απόφαση, σκ. 26 και 27.

7. ΔΕΚ C-367/98, *Επιτροπή/Πορτογαλία*, 04.06.2002, ECLI:EU:C:2002:326, σκ. 40 έως 42 (απαγόρευση στους υπηκόους άλλων κρατών μελών να αποκτήσουν σε ιδιωτικοποιημένες εταιρείες μετοχές πάνω από ένα ορισμένο ποσό), ΔΕΚ C-423/98, *Albore*, 13.07.2000, ECLI:EU:C:2000:401, σκ. 16.

8. Βλ. ΔΕΚ C-478/98, *Επιτροπή/Βέλγιο*, 26.09.2000, ECLI:EU:C:2000:497, σκ. 19 (αποκλεισμός των ημεδαπών από τη δυνατότητα απόκτησης τίτλων ενός δημοσίου δανείου), ΔΕΚ C-439/97, *Sandoz*, 14.10.1999, ECLI:EU:C:1999:499, σκ. 19 (τέλος χαρτοσήμου για τις προφορικά καταρτιζόμενες δανειστικές συμβάσεις μόνον όταν καταρτιζόνταν στην αλλοδαπή), ΔΕΚ C-484/93, *Svensson και Gustavsson*, 19.11.1995, ECLI:EU:C:1995:379, σκ. 10 (χορήγηση του ευεργετήματος της επιδοτήσεως των τόκων ενός στεγαστικού ή επισκευαστικού δανείου μόνο στους δανειολήπτες που έχουν συνάψει σχετική δανειακή σύμβαση με εγκριμένο από το κράτος μέλος πιστωτικό ίδρυμα), ΔΕΚ C-222/97, ό.π., σκ. 26.

9. ΔΕΚ C-11/07, ό.π., σκ. 44, ΔΕΚ C-43/07, ό.π., σκ. 37, ΔΕΚ C-513/03, ό.π., σκ. 44, ΔΕΚ C-25/10, ό.π., σκ. 22, ΔΕΚ C-181/12, *Welte*, 17.10.2013, ECLI:EU:C:2013:662, σκ. 23.

10. ΔΕΚ C-11/07, ό.π., σκ. 44, ΔΕΚ C-25/10, ό.π., σκ. 24, ΔΕΚ

Εν προκειμένω, το ΔΕΕ έκρινε ότι το περί ου ο λόγος άρθρο 26Α παρ. 1 ΚΦΚ που εισάγει ευνοϊκή ρύθμιση για την απαλλαγή από τον φόρο κληρονομίας για πρώτη κατοικία, αφορώσα ακίνητο (κατοικία ή οικόπεδο) που αποκτάται, αιτία θανάτου, από σύζυγο ή τέκνο του κληρονομούμενου, υπό τον όρο τα ωφελούμενα πρόσωπα να είναι μόνιμοι κάτοικοι Ελλάδας, περιάγει σε δυσμενή θέση τους κληρονόμους που δεν κατοικούν στο ως άνω κράτος μέλος, καίτοι πληρούν ενδεχομένως τις λοιπές προϋποθέσεις<sup>11</sup>. Επομένως, η επίμαχη φορολογική διάταξη, επιφέρουσα την απομείωση της αξίας της επαγόμενης κληρονομίας για τους κληρονόμους, μη μόνιμους κατοίκους ημεδαπής, αποτελεί περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων που, κατ' αρχήν, απαγορεύεται από το άρθρο 63 ΣΛΕΕ<sup>12</sup>.

## III. «Επιτρεπτοί» περιορισμοί της ελεύθερης κίνησης κεφαλαίων

Η προμνησθείσα γενική απαγόρευση που επιβάλλει το άρθρο 63 ΣΛΕΕ «ελαστικοποιείται» κάπως με το άρθρο 65 παρ. 1 στοιχείο α' ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 58 παρ. 1 στοιχείο α' ΕΚ), το οποίο προβλέπει ότι δεν θίγεται το δικαίωμα των κρατών μελών να εφαρμόζουν τις οικείες διατάξεις της φορολογικής τους νομοθεσίας που διακρίνουν μεταξύ φορολογουμένων που δεν βρίσκονται στην ίδια κατάσταση όσον αφορά την κατοικία τους ή τον τόπο όπου είναι επενδεδυμένα τα κεφάλαιά τους. Αυτό σημαίνει, όμως, ότι κάθε φορολογική ρύθμιση τέτοιου είδους μπορεί να είναι αυτοδικαίως συμβατή με τις διατάξεις της Συνθήκης περί ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων; Τουναντίον<sup>13</sup>. Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 65 παρ. 3 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 58 παρ. 3 ΕΚ), η διαφορετική μεταχείριση που εξαιρετικώς επιτρέπεται δυνάμει του άρθρου 65 παρ. 1 στοιχ. α' ΣΛΕΕ δεν μπορεί να είναι αυθαίρετη, δυσμενής διάκριση, άλλως συγκεκριμένοι περιορισμοί της ελεύθερης κίνησης των κεφαλαίων<sup>14</sup>.

Πιο συγκεκριμένα, κατά παγία νομολογία του ΔΕΕ, μία εθνική κανονιστική ρύθμιση, ρύθμιση, η οποία, κατά τον υπολογισμό του οφειλόμενου φόρου κληρονομίας, αντιμετωπίζει διαφορετικά τους υπόχρεους βάσει του τόπου κατοικίας τους και αποκλείει από τη χορήγηση

C-181/12, ό.π., σκ. 25.

11. Σχολιαζόμενη απόφαση, σκ. 31.

12. *Ibid*, σκ. 32.

13. ΔΕΚ C-43/07, ό.π., σκ. 51, ΔΕΚ C-256/06, ό.π., σκ. 40, ΔΕΚ C-181/12, ό.π., σκ. 42: «Η διάταξη αυτή του άρθρου 58 ΕΚ εισάγει παρέκκλιση από τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων και πρέπει, ως εκ τούτου, να ερμηνεύεται συσταλτικά».

14. ΔΕΚ C-35/98, *Verkoijen*, 06.06.2000, ECLI:EU:C:2000:294, σκ. 44, ΔΕΚ C-319/02, ό.π., σκ. 28, ΔΕΚ C-256/06, ό.π., σκ. 41, ΔΕΚ C-11/07, ό.π., σκ. 58, ΔΕΚ C-43/07, ό.π., σκ. 52, ΔΕΚ C-181/12, ό.π., σκ. 44.

συγκεκριμένου φορολογικού «πλεονεκτήματος» τους κληρονόμους κατοίκους αλλοδαπής, κρίνεται εν τέλει ως συμβατή με τις διατάξεις της Συνθήκης περί ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων, μόνο εφ' όσον η εν λόγω διαφορετική μεταχείριση αφορά περιπτώσεις που δεν είναι αντικειμενικώς συγκρίσιμες ή δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος<sup>15</sup>.

#### IV. *Επι της συγκρισιμότητας των επίμαχων καταστάσεων*

Δεδομένων των προεκτεθέντων, θα πρέπει να εξετασθεί στην υπό κρίση υπόθεση πρωτίστως, εάν μεταξύ της κατάστασης του κληρονόμου κατοίκου ημεδαπής και εκείνης του κληρονόμου κατοίκου αλλοδαπής υφίσταται κάποια αντικειμενική διαφορά που να μπορεί να δικαιολογήσει τη διαφορετική αντιμετώπισή τους. Εν προκειμένω, ο εθνικός νομοθέτης προέκρινε, αναφορικά με τον τρόπο και τις προϋποθέσεις επιβολής του φόρου κληρονομίας για ακίνητο που αποκτάται λόγω κληρονομικής διαδοχής και κείται στην Ελλάδα, να μεταχειρισθεί τις δύο επίμαχες κατηγορίες κληρονόμων, κατ' αρχήν, φορολογικά ισότιμα. Η εν λόγω επιλογή υποδηλοί, επομένως, ότι και ο ίδιος ο νομοθέτης αποδέχεται κατ' ουσίαν ότι δεν υφίσταται κάποια αντικειμενική διαφορά μεταξύ αυτών των κατηγοριών κληρονόμων<sup>16</sup>. Για ποιον λόγο λοιπόν, στο πλαίσιο αυτού του φορολογικού καθεστώτος, να μπορεί να είναι «ανεκτή» μία φορολογική διάταξη που προβλέπει διαφορετική αντιμετώπιση μόνο σχετικά με την απαλλαγή (ή μη) από τον φόρο κληρονομίας για το κληρονομαίο ακίνητο<sup>17</sup>;

Στο ως άνω συμπέρασμα κατέληξε εξάλλου και το ΔΕΕ, που απεφάνθη σχετικώς, ότι η κατάσταση ενός κληρονόμου, κατοίκου αλλοδαπής, είναι αντικειμενικώς συγκρίσιμη με εκείνη ενός κληρονόμου, που κατοικεί μόνιμα στην Ελλάδα για τη χορήγηση του φορολογικού πλεονεκτήματος της απαλλαγής από τον φόρο κληρονομίας για την πρώτη κατοικία<sup>18</sup>.

#### V. *Επι της συνδρομής επιτακτικών λόγων γενικού συμφέροντος*

Περαιτέρω, θα πρέπει να διευκρινισθεί εάν συντρέχουν στην επίμαχη περίπτωση επιτακτικοί λόγοι γενικού συμφέροντος, οικονομικού<sup>19</sup> ή κοινωνικού χαρακτήρος που

τυχόν δικαιολογούν τη διαφορετική μεταχείριση που προβλέπει το άρθρο 26Α παρ. 1 ΚΦΚ.

Συναφώς, το κράτος μέλος ισχυρίζεται, πρώτον, ότι το περί ου ο λόγος φορολογικό προνόμιο αποτελεί πλεονέκτημα κοινωνικής φύσεως και απονέμεται στους πιο στενούς συγγενείς του κληρονομούμενου (τέκνα και σύζυγο) που δεν διαθέτουν κάποιο άλλο, κατάλληλο προς στέγαση, ακίνητο στην Ελλάδα, όπου και κατοικούν μόνιμα, προκειμένου να τους παρασχεθεί η δυνατότητα απόκτησης ενός ακινήτου, ήτοι του κληρονομαίου ακινήτου, ως πρώτη κατοικία<sup>20</sup>. Εν άλλους λόγους, στο πλαίσιο της ασκούμενης κοινωνικής πολιτικής του συγκεκριμένου κράτους μέλους, η ρύθμιση του άρθρου 26Α παρ. 1 ΚΦΚ σκοπεί, μεταξύ άλλων, στην κάλυψη των στεγαστικών αναγκών στην Ελλάδα μέσω της χορήγησης του επίμαχου φορολογικού «bonus». Εν τούτοις, όμως, κάθε εθνική ρύθμιση που προβαίνει σε διαφορετική (φορολογική) μεταχείριση των υποκειμένων στον φόρο βάσει του τόπου κατοικίας τους, θα πρέπει, όχι μόνο να είναι κατάλληλη για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και να μην υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο<sup>21</sup>, αλλά προσέτι να συμβάλλει με συνέπεια και συστηματικότητα στην πραγμάτωση του σκοπού αυτού<sup>22</sup>. Κατά συνέπεια, το άρθρο 26Α παρ. 1 ΚΦΚ, το οποίο χορηγεί στον κληρονόμο κάτοικο ημεδαπής το αποκλειστικό «πλεονέκτημα» της απαλλαγής από τον φόρο κληρονομίας για την πρώτη κατοικία σχετικά με συγκεκριμένο ακίνητο, χωρίς ωστόσο να συνδέει καθ' οιονδήποτε τρόπο την ως άνω προνομαϊκή μεταχείριση με μία αντίστοιχη υποχρέωση του κληρονόμου αυτού να χρησιμοποιήσει το κληρονομαίο ακίνητο ως κατοικία ή να μην προβεί σε κάποια ενέργεια εκμετάλλευσής του πχ. εκμίσθωση του ακινήτου, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι συμβάλλει με συνέπεια και συστηματικότητα στην πραγμάτωση του επιδιωκόμενου κοινωνικού σκοπού της κάλυψης των στεγαστικών αναγκών στην Ελλάδα<sup>23</sup>.

Επιπροσθέτως, ούτε και η ανάγκη αποτροπής της μείωσης των εθνικών φορολογικών εσόδων που θα συνεπάγετο ο μη περιορισμός των ωφελούμενων από την επίδικη ρύθμιση προσώπων μπορεί να δικαιολογήσει τη χορήγηση της φοροαπαλλαγής του άρθρου 26Α παρ. 1 ΚΦΚ μόνο στους κληρονόμους κατοίκους ημεδαπής. Τούτο δε, διότι, κατά παγία νομολογία του ΔΕΕ, η εν λόγω ανάγκη, την οποία και επικαλείται το κράτος μέλος προς υποστήριξη της επιλογής του περιορισμού των ευνοουμένων προσώπων αποκλειστικά σε μία ορισμένη κατη-

15. ΔΕΚ C-35/98, ό.π., σκ. 43, ΔΕΚ C-319/02, ό.π., σκ. 29, ΔΕΚ C-512/03, *Blanckaert*, 08.09.2005, ECLI:EU:C:2005:516, σκ. 42, ΔΕΚ C-43/07, ό.π., σκ. 52 και 53, ΔΕΚ C-11/07, ό.π., σκ. 58 και 59, ΔΕΚ C-25/10, ό.π., σκ. 29, ΔΕΚ C-181/12, ό.π., σκ. 44.

16. Σχολιαζόμενη απόφαση, σκ. 36 και 37.

17. ΔΕΚ C-11/07, ό.π., σκ. 62 και 63, ΔΕΚ C-43/07, ό.π., σκ. 56 και 57, ΔΕΚ C-181/12, ό.π., σκ. 51, σχολιαζόμενη απόφαση, σκ. 36.

18. Σχολιαζόμενη απόφαση, σκ. 38.

19. Επί παραδείγματι, η ανάγκη διαφυλάξεως της συνοχής του εθνικού φορολογικού συστήματος, ΔΕΚ C-319/02, ό.π., σκ. 29. Βλ. και ΔΕΚ C-484/93, ό.π., σκ. 18, ΔΕΚ C-55/98, *Vestergaard*, 28.10.1999, ECLI:EU:C:1999:533, σκ. 24 και ΔΕΚ C-436/00, *Χ και Υ*, 21.11.2002, ECLI:EU:C:2002:704, σκ. 52.

20. Σχολιαζόμενη απόφαση, σκ. 21.

21. ΔΕΚ C-319/02, ό.π., σκ. 29, ΔΕΚ C-11/07, ό.π., σκ. 58 και 59, ΔΕΚ C-43/07, ό.π., σκ. 52 και 53, ΔΕΚ C-181/12, ό.π., σκ. 44.

22. ΔΕΚ C-184/13 έως C-187/13, C-194/13, C-195/13 και C-208/13, *API κ.λπ.*, 04.09.2014, ECLI:EU:C:2014:2147, σκ. 53.

23. Σχολιαζόμενη απόφαση, σκ. 40.

γορία κληρονόμων, δεν περιλαμβάνεται στους στόχους του άρθρου 65 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 58 ΕΚ) και στους επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος που μπορούν να δικαιολογήσουν περιορισμό ελευθερίας την οποία κατοχυρώνει η Συνθήκη<sup>24</sup>.

Εν προκειμένω, το ΔΕΕ, με τη σχολιαζόμενη απόφασή του, έκρινε ότι το κράτος μέλος δεν προέβαλε κάποιον επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος, δυνάμενο να δικαιολογήσει τον περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων<sup>25</sup>.

### ► Κρατική ενίσχυση υπό τη μορφή αντισταθμιστικής αποζημίωσης σε αγρότες

**Οι αντισταθμιστικές καταβολές του ΕΛΓΑ συνιστούν μέτρο κρατικής ενίσχυσης, ασυμβίβαστο με την εσωτερική αγορά. Οι ιδιωτικές ασφαλιστικές εισφορές σε φορέα Δημοσίου δύνανται να συνιστούν κρατικούς πόρους, εφόσον καταβάλλονται σε φορέα που ελέγχεται από το κράτος, ενώ τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να αιτηθούν την απευθείας εφαρμογή των διατάξεων της Συνθήκης κατά την αξιολόγηση ενός μέτρου**

*ύπαρξη κρατικών πόρων – αντισταθμιστικές αποζημιώσεις – Οργανισμός Ελληνικών Γεωργικών Ασφαλίσεων (ΕΛΓΑ) – δάνειο με την εγγύηση του δημοσίου – απόφαση της Επιτροπής περί ύπαρξης κρατικών ενισχύσεων ασυμβίβαστων με την εσωτερική αγορά – διαταγή ανάκτησης – Προσωρινό Κοινοτικό Πλαίσιο (ΠΚΠ) για λήψη μέτρων κρατικών ενισχύσεων με στόχο την πρόσβαση στη χρηματοδότηση εν μέσω οικονομικής κρίσης – σοβαρή διαταραχή της οικονομίας κράτους μέλους*

ΔΕΕ C-431/14 P, Ελλάδα/Επιτροπή, 08.03.2016, Τμήμα μείζονος συνθέσεως, Πρόεδρος τμήματος: A. Tizzano, Εισηγητής: A. Arabadjiev, Γεν. Εισαγγελέας: E. Sharpston, ECLI:EU:C:2016:145 – Αίτηση αναίρεσεως

Τον Ιανουάριο του 2009, ο Οργανισμός Ελληνικών Γεωργικών Ασφαλίσεων (ΕΛΓΑ), φορέας του Δημοσίου που έχει ως σκοπό την ασφάλιση των αγροτικών εκμεταλλεύσεων όσον αφορά ζημιές οφειλόμενες σε φυσικούς κινδύνους, κατέβαλε σε περίπου 800.000 Έλληνες αγρότες αντισταθμιστικές ενισχύσεις, συνολικού ύψους 425 εκατ. ευρώ, για την αποκατάσταση ζημιών που είχαν προκληθεί το 2008 από τις δυσμενείς καιρικές συνθήκες.

Σύμφωνα με τις ελληνικές αρχές, μέρος του ποσού προερχόταν από εισφορές που είχαν καταβάλει οι Έλληνες

αγρότες στο πλαίσιο του συστήματος υποχρεωτικής ασφαλίσεως του ΕΛΓΑ, ενώ το υπόλοιπο καλύφθηκε από δάνειο που συνήψε ο οργανισμός αυτός με τράπεζες, με την εγγύηση του Ελληνικού Δημοσίου.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, με την υπ' αριθμόν 2012/157/ΕΕ απόφασή της, λαμβάνοντας υπόψη ιδίως τους κανόνες του Προσωρινού Κοινοτικού Πλαισίου (ΠΚΠ) για τη λήψη μέτρων κρατικών ενισχύσεων λόγω της πρόσφατης χρηματοπιστωτικής κρίσης, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι αποζημιώσεις που καταβλήθηκαν από τον ΕΛΓΑ στους παραγωγούς γεωργικών προϊόντων στη διάρκεια των ετών 2008-2009 συνιστούν κρατικές ενισχύσεις μη συμβατές με την εσωτερική αγορά και πρέπει να ανακτηθούν.

Η Ελλάδα προσέφυγε ενώπιον του ΓεΔΕΕ, ζητώντας την ακύρωση της ως άνω απόφασης της Επιτροπής. Ταυτόχρονα, ζήτησε και πέτυχε την αναστολή εκτέλεσης της εν λόγω απόφασης, μέχρι την έκδοση της οριστικής απόφασης του Γενικού Δικαστηρίου. Ωστόσο, το ΓεΔΕΕ απέρριψε τελικά την ελληνική προσφυγή (Υπόθεση T-52/12, Ελλάδα/Επιτροπή, 16.07.2014, ECLI:EU:T:2014:677). Κατόπιν, η ελληνική κυβέρνηση άσκησε αίτηση αναίρεσης ενώπιον του ΔΕΕ, ζητώντας, αφενός μεν, την ακύρωση της πρωτόδικης απόφασης και, αφετέρου, την εκ νέου αναστολή της εκτέλεσης της απόφασης της Επιτροπής, αίτημα το οποίο απορρίφθηκε.

Το Δικαστήριο της Ένωσης, κρίνοντας επί της αιτήσεως αναίρεσεως της ελληνικής πλευράς, επισήμανε, καταρχάς, ότι η είσπραξη των εισφορών των αγροτών από το Δημόσιο και η εισαγωγή τους στον κρατικό προϋπολογισμό, πριν αυτές αποδοθούν από το Δημόσιο στον ΕΛΓΑ, αρκούν για να θεωρηθεί ότι οι παροχές που χορηγεί ο ΕΛΓΑ προέρχονται από κρατικούς πόρους. Ακόμη, οι παροχές αυτές συνιστούν πλεονέκτημα, το οποίο δεν θα είχαν οι δικαιούχοι υπό κανονικές συνθήκες αγοράς και, επομένως, είχαν επιπτώσεις στον ανταγωνισμό, δεδομένου ότι ήταν ανεξάρτητες των εισφορών που είχαν καταβάλει οι αγρότες.

Σχετικά με την εφαρμογή, από την Επιτροπή, των κανόνων του Προσωρινού Κοινοτικού Πλαισίου, το Δικαστήριο επισήμανε ότι η Επιτροπή, θεσπίζοντας τέτοιους κανόνες συμπεριφοράς, αυτοπεριόρισε την ευρεία εξουσία εκτιμής που διαθέτει για τη συμβατότητα ενισχύσεων που αποσκοπούν στην άρση σοβαρής διαταραχής της οικονομίας κράτους μέλους. Σε περίπτωση, όμως, που κράτος μέλος επικαλείται και αποδεικνύει την ύπαρξη εξαιρετικών περιστάσεων που χαρακτηρίζουν συγκεκριμένο τομέα της οικονομίας του και που διαφοροποιούνται από εκείνες που ελήφθησαν υπόψη κατά τη θέσπιση τέτοιων κανόνων και πλαισίων, τότε η Επιτροπή δύναται να κρίνει μία ενίσχυση με βάση την ευρεία εξουσία εκτιμήσεως που διαθέτει, κατά παρέκκλιση των πλαισίων αυτών. Εν προκειμένω, οι ελληνικές αρχές ισχυρίστηκαν ότι το ΓεΔΕΕ παρέλειψε να εξετάσει εάν η Επιτροπή υπέπεσε σε πλάνη εκτιμήσεως, για τον λόγο ότι δεν εφάρμοσε απευθείας τη διάταξη του 107 παρ. 3β ΣΛΕΕ, επικαλούμενη την ύπαρξη του Προσωρινού Κοινο-

24. Βλ. και ΔΕΚ C-319/02, ό.π., σκ. 49, ΔΕΚ C-25/10, ό.π., σκ. 31, ΔΕΚ C-136/00, *Danner*, 03.10.2002, ECLI:EU:C:2002:558, σκ. 56, ΔΕΚ C-35/98, ό.π., σκ. 59, ΔΕΚ C-76/05, *Schwarz και Gootjes-Schwarz*, 11.09.2007, ECLI:EU:C:2007:492, σκ. 77.

25. Σχολιαζόμενη απόφαση, σκ. 45.

τικού Πλαισίου, το οποίο θεσπίστηκε βάσει αυτής ακριβώς της διάταξης. Σύμφωνα με τις ελληνικές αρχές, η Επιτροπή θα έπρεπε να εφαρμόσει απευθείας τη διάταξη του 107 παρ. 3β ΣΛΕΕ, καθώς η ελληνική οικονομία αντιμετώπιζε σοβαρές διαταραχές, λόγω εξαιρετικών ειδικών περιστάσεων στον γεωργικό τομέα, που διαφοροποιούνταν από εκείνες που λήφθηκαν υπόψη κατά τη θέσπιση του Προσωρινού Κοινοτικού Πλαισίου. Ωστόσο, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η Ελλάδα δεν μπόρεσε να αποδείξει για ποιον λόγο οι περιστάσεις αυτές διαφοροποιούνται, εν τέλει, από εκείνες που χαρακτηρίζουν τους αντίστοιχους τομείς των άλλων κρατών μελών που πλήττονται από την κρίση και που ελήφθησαν υπόψη κατά τη θέσπιση του Προσωρινού Κοινοτικού Πλαισίου, ώστε να δικαιολογήσει την απευθείας εφαρμογή του άρθρου 107 παρ. 3β ΣΛΕΕ. Επομένως, το ΔΕΕ απέρριψε την αίτηση αναίρεσης της ελληνικής πλευράς, επικύρωσε την απόφαση της Επιτροπής και, ως εκ τούτου, το Ελληνικό Δημόσιο υποχρεούται να ανακτήσει τις χορηγηθείσες κρατικές ενισχύσεις.

#### Παρατηρήσεις

Χριστίνα-Διονυσία Σαραντίδου\*

#### **I. Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη ή με κρατικούς πόρους, οι οποίες επιφέρουν πλεονέκτημα στις δικαιούχους επιχειρήσεις**

Μία από τις απαραίτητες προϋποθέσεις που πρέπει να συντρέχουν, προκειμένου ένα μέτρο να θεωρηθεί κρατική ενίσχυση, κατά την έννοια του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ, είναι αυτό να χορηγείται από τα κράτη ή με κρατικούς πόρους. Για τη διαπίστωση της πλήρωσης αυτού του κριτηρίου θα πρέπει να εξεταστεί σωρευτικά τόσο η προέλευση των πόρων, εάν οι πόροι βρίσκονται υπό τον άμεσο ή έμμεσο έλεγχο του κράτους, αλλά και εάν η μεταφορά των πόρων μπορεί να καταλογιστεί στο κράτος.

Κατά πάγια νομολογία του ΔΕΕ, κρατικοί πόροι θεωρούνται «τα χρηματικά μέσα, τα οποία οι δημόσιες αρχές μπορούν όντως να χρησιμοποιούν προς στήριξη επιχειρήσεων, χωρίς να έχει σημασία συναφώς αν τα μέσα αυτά ανήκουν διαρκώς στην περιουσία του Δημοσίου»<sup>1</sup>. Συνεπώς, κρίσιμο για τον χαρακτηρισμό των μέσων ως κρατικών πόρων είναι το γεγονός ότι παραμένουν διαρκώς στη διάθεση των αρμόδιων εθνικών αρχών, ενώ είναι αδιάφορο αν τα διαχειρίζεται δημόσιος ή ιδιωτικός φορέας, αρκεί δημόσια αρχή να ασκεί σημαντική επιρροή πάνω σ' αυτόν<sup>2</sup>, ώστε

να έχει τη δυνατότητα να καθορίσει τον τρόπο χρησιμοποίησης των πόρων. Συναφώς, δεν ασκεί επιρροή αν το κράτος μέλος, που επιθυμεί να χορηγήσει ενισχύσεις, χρησιμοποιεί ειδικά για τον σκοπό αυτόν κονδύλια που μεταφέρονται από τον κρατικό προϋπολογισμό στις δημόσιες επιχειρήσεις ή πόρους των επιχειρήσεων αυτών.

Εν προκειμένω, το ΔΕΕ, με τη σχολιαζόμενη απόφασή του, θεωρεί ότι οι εν λόγω αντισταθμιστικές παροχές, καίτοι προέρχονται από ιδιωτικές ασφαλιστικές εισφορές των αγροτών, εντούτοις συνιστούν κρατικούς πόρους, καθόσον, σύμφωνα με την ελληνική νομοθεσία (κυρίως το άρθρο 5Α του Ν. 1790/1988), οι ασφαλιστικές εισφορές είναι υποχρεωτικές, εισπράττονται από την αρμόδια οικονομική υπηρεσία, εισάγονται στον κρατικό προϋπολογισμό ως έσοδα του Δημοσίου και εν συνεχεία αποδίδονται στον ΕΛΓΑ, μέσω του προϋπολογισμού του Υπουργείου Γεωργίας (σήμερα Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων). Δεδομένου, δε, ότι ο ΕΛΓΑ συνιστά φορέα του Δημοσίου, ο οποίος τελεί υπό τον έλεγχο και την εποπτεία του Δημοσίου και ασκεί δημόσια εξουσία, το Δικαστήριο έκρινε ότι πληρούνται σωρευτικά και οι δύο προαναφερθείσες υποπροϋποθέσεις.

Περαιτέρω, το ΔΕΕ επιβεβαίωσε την κρίση του ΓεΔΕΕ, ότι το μέτρο θεωρούνταν πως επέφερε οικονομικό πλεονέκτημα στις δικαιούχους επιχειρήσεις, παρά το γεγονός ότι αποσκοπούσε να αποζημιώσει τους αγρότες για τις ζημιές που υπέστησαν από δυσμενείς καιρικές συνθήκες και η επιβολή του δικαιολογούνταν από σκοπούς κοινωνικής πολιτικής. Άλλωστε, το συμπέρασμα αυτό ενισχύεται και από το γεγονός ότι οι υποχρεωτικές συνεισφορές που κατέβαλαν οι αγρότες δεν ήταν αναλογικές ούτε σχετιζόνταν με τους κινδύνους που αυτοί αντιμετώπιζαν, ώστε ήταν πιθανόν ορισμένοι. Κομένο αγρότες να καταβάλουν εισφορές, χωρίς να λαμβάνουν αντισταθμιστικές ενισχύσεις από τον ΕΛΓΑ. Και τούτο, διότι προκαλείται στρέβλωση του ανταγωνισμού σε περίπτωση που ένα μέτρο απαλλάσσει κάποιες επιχειρήσεις από κόστη, τα οποία διαφορετικά θα έπρεπε να φέρουν οι ίδιες, καθώς τους δίνει ένα πλεονέκτημα, ενισχύοντας έτσι τη θέση τους σε σχέση με τις ανταγωνίστριες επιχειρήσεις.

#### **II. Δυνατότητα απευθείας εφαρμογής του άρθρου 107 παρ. 3 β από την Επιτροπή, ανεξαρτήτως των όρων της Ανακοίνωσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 17ης Δεκεμβρίου 2008 (εφεξής, ΠΚΠ)**

Σύμφωνα με το άρθρο 107 παρ. 3 β της ΣΛΕΕ, «δύνανται να θεωρηθούν ότι συμβιβάζονται με την εσωτερική αγορά οι ενισχύσεις για την προώθηση σημαντικών σχεδίων κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος ή για την άρση σοβαρής διαταραχής της οικονομίας κράτους μέλους».

\* LL.M, Δικηγόρος, Επιστ. Συνεργάτης ΚΔΕΟΔ, Στέλεχος ΜοΚΕ

1. ΔΕΚ C-482/99, Γαλλία/Επιτροπή, 16.05.2002, ECLI:EU:C:2002:294, σκ. 37.

2. ΔΕΚ C-303/88, Ιταλία/Επιτροπή, 21.03.1991, ECLI:EU:C:1991:136, σκ. 12, ΔΕΚ C-83/98, Γαλλία/Ladbroke Racing και Επιτροπή, 16.05.2000,

ECLI:EU:C:2000:248, σκ. 50, ΠΕΚ T-136/05, *Salvat père & Fils κ.λ.π./Επιτροπή*, 20.09.2007, ECLI:EU:T: 2007:295, σκ. 156.

Το ΔΕΕ απέρριψε, εν προκειμένω, την περίπτωση απευθείας εφαρμογής της εν λόγω εξαίρεσης στην περίπτωση της Ελλάδας. Και τούτο, διότι η Επιτροπή, θεσπίζοντας κανόνες συμπεριφοράς και αναγγέλλοντας, με τη δημοσίευσή τους, ότι θα τους εφαρμόζει εφεξής στις περιπτώσεις στις οποίες αφορούν, δεσμεύεται από αυτούς, εφόσον, βέβαια, δεν αποκλίνουν από τους κανόνες της Συνθήκης και η εφαρμογή τους δεν παραβιάζει τις γενικές αρχές του δικαίου, όπως την αρχή της ίσης μεταχείρισης, ιδιαίτερα σε περιπτώσεις που περιστάσεις διαφορετικές από τις περιγραφόμενες στο πλαίσιο αυτό χαρακτηρίζουν συγκεκριμένο τομέα της οικονομίας ενός κράτους μέλους.

Ως εκ τούτου, η Επιτροπή, θεσπίζοντας τέτοιο πλαίσιο συμπεριφοράς, δεν παραιτείται από την ευρεία άσκηση εξουσίας εκτιμήσεως που της παρέχεται από τη διάταξη αυτή. Ειδικά, όμως, για τον τομέα των κρατικών ενισχύσεων, όπως επισήμανε και η Γεν. Εισαγγελέας, E. Sharpston στις προτάσεις της, η Επιτροπή δεσμεύεται από τις κατευθυντήριες γραμμές και τις ανακοινώσεις που εκδίδει, εφόσον αυτές δεν αποκλίνουν από τους κανόνες της Συνθήκης και από οποιονδήποτε κανόνα του πρωτογενούς δικαίου.

Ωστόσο, το ΔΕΕ, με τη σχολιαζόμενη απόφαση, κατέστησε σαφές ότι η Επιτροπή δεν μπορεί να επικαλεστεί αυτά τα πλαίσια, προκειμένου να απαλλαγεί από την υποχρέωσή της να εξετάζει τις εξαιρετικές ειδικές συνθήκες, τις οποίες επικαλείται κράτος μέλος, για να ζητήσει την απευθείας εφαρμογή του άρθρου 107 παρ. 3 β ΣΛΕΕ και να αιτιολογεί, ενδεχομένως, την άρνησή της να δεχθεί ένα τέτοιο αίτημα. Κατ' αυτόν τον τρόπο, άνοιξε, θα μπορούσαμε να πούμε, την πόρτα στα κράτη μέλη να προβάλλουν αιτήματα, κατ' εξαίρεση, εκτός των ορίων που θέτει η Επιτροπή με τις κατευθυντήριες γραμμές και τις ανακοινώσεις σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις, περιορίζοντας τη δυνατότητα της Επιτροπής να κρίνει ότι μία ενίσχυση εξαιρείται από τον γενικό απαγορευτικό κανόνα, βασιζόμενη αποκλειστικά σε προκαθορισμένες προϋποθέσεις, γεγονός που θα μπορούσε, ενδεχομένως, να οδηγήσει σε αύξηση των περιπτώσεων αμφισβήτησης ενώπιον των δικαστηρίων των σχετικών αποφάσεων της Επιτροπής από τα κράτη μέλη.

Περαιτέρω, ενώ το ΔΕΕ φαίνεται να αναγνωρίζει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να επικαλεστούν την ύπαρξη εξαιρετικών περιστάσεων στην οικονομία τους, σύμφωνα και με τα οριζόμενα στο άρθρο 107 παρ. 3 β ΣΛΕΕ, εντούτοις επιβάλει ως πρόσθετη προϋπόθεση την υποχρέωση των κρατών μελών να αποδείξουν ότι αυτές οι περιστάσεις διαφοροποιούν έναν τομέα της οικονομίας τους από τους αντίστοιχους άλλων κρατών μελών. Αυτή η επιπλέον προϋπόθεση που θέτει το ΔΕΕ φαίνεται να είναι προβληματική, διότι δεν απορρέει από τη γραμματι-

κή ερμηνεία της ως άνω διάταξης, καθώς αυτή δεν κάνει αναφορά σε επιμέρους τομείς της οικονομίας, αλλά στην οικονομία, ως σύνολο. Ως εκ τούτου, προκύπτει εύλογα η απορία, εάν αυτή η πρόσθετη προϋπόθεση τέθηκε από το ΔΕΕ, προκειμένου απλώς να αποφύγει να αναιρέσει την απόφαση της Επιτροπής στην παρούσα περίπτωση ή προκύπτει από την τελολογική ερμηνεία της διάταξης, η οποία αποσκοπεί να περιορίσει το πεδίο εφαρμογής της. Στην τελευταία περίπτωση, όμως, ίσως θα ήταν σκόπιμο το ΔΕΕ να αναφερθεί αναλυτικότερα στους λόγους που οδήγησαν στη συστατική αυτή τελολογική ερμηνεία, δεδομένου μάλιστα ότι η υφιστάμενη σχετική νομολογία είναι περιορισμένη.

Εξάλλου, ίσως θα έπρεπε το ΔΕΕ να αναφέρει λεπτομερέστερα τους λόγους, για τους οποίους θέτει την πρόσθετη αυτή προϋπόθεση οικονομικής παρέμβασης σε συγκεκριμένους τομείς της προβληματικής οικονομίας, στους οποίους θα μπορούσαν να συγκαταλέγονται η αρχή της καταλληλότητας και η αρχή της αναλογικότητας που θα πρέπει να διέπουν τα μέτρα κρατικών ενισχύσεων που αποσκοπούν να εξαιρεθούν από τον γενικό απαγορευτικό κανόνα, προκειμένου να διευκολυνθεί και η κατάρτιση μακροοικονομικών πολιτικών των κρατών μελών.

Συμπερασματικά, η σχολιαζόμενη απόφαση είναι σημαντική σε ό,τι αφορά στην ερμηνεία της χρήσης κρατικών πόρων, καθώς έκρινε ότι, ακόμη και αν οι εισφορές στο σύστημα υποχρεωτικής ασφάλισης προέρχονται από ιδιώτες, εντούτοις, είναι δυνατόν να συνιστούν κρατικούς πόρους, εάν εισφέρονται σε φορέα, ο οποίος ελέγχεται από το κράτος. Ακόμη, αποσαφήνισε την έκταση της δικριτικής ευχέρειας που έχει η Επιτροπή κατά την άσκηση του ελέγχου της συμβατότητας ενός μέτρου κρατικής ενίσχυσης, ενώ διευκρίνισε ότι, ενώ τα κράτη μέλη έχουν το δικαίωμα να αιτηθούν να κριθεί ένα μέτρο κρατικής ενίσχυσης απευθείας υπό το πρίσμα των διατάξεων της Συνθήκης, εντούτοις θα πρέπει να αιτιολογούν πλήρως αυτό τους το αίτημα, επικαλούμενα συγκεκριμένες περιστάσεις και συνθήκες που επικρατούν σε έναν συγκεκριμένο τομέα της οικονομίας τους.

### ► Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας και εξωσυμβατική ευθύνη της Ένωσης

**Δεν θεμελιώνεται εξωσυμβατική ευθύνη της Ένωσης από πράξεις της ΕΚΤ και της Επιτροπής στο πλαίσιο σύναψης μνημονίου μεταξύ ΕΣΜ και Κυπριακής Δημοκρατίας, διότι η παραβίαση του άρθρου 17 ΧΘΔ δεν είναι υπέρμετρη ούτε θίγει τον πυρήνα του δικαιώματος, καθώς εξυπηρετεί σκοπό δημοσίου συμφέροντος, ήτοι τη διασφάλιση της σταθερότητας του τραπεζικού συστήματος της ευρωζώνης**

εξωσυμβατική ευθύνη της Ευρωπαϊκής Ένωσης – άρθρο 340 β' εδάφιο ΣΛΕΕ – καθήκοντα της ΕΕ και της ΕΚΤ – υποχρέωση διασφάλισης της συμβατότητας του μνημονίου κατανόησης με το δίκαιο της Ένωσης και τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων – αίτηση αναίρεσης – κούρεμα καταθέσεων – μνημόνιο Κύπρου – Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας

ΔΕΕ C-8/15 P έως C-10/15 P, Ledra Advertising/Επιτροπή και ΕΚΤ, 20.09.2016, Τμήμα μείζονος συνθέσεως, Πρόεδρος: K. Lenaerts, Εισηγητής: A. Arabadjiev, Γεν. Εισαγγελέας: N. Wahl, ECLI:EU:C:2016:701 – Αίτηση αναίρεσης

Την 20ή Σεπτεμβρίου 2016, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξέδωσε την απόφασή του επί των υπ' αριθμ. C-8/15 P έως C-10/15 P αιτήσεων αναίρεσης. Οι αιτήσεις αφορούσαν την αναδιάρθρωση του κυπριακού τραπεζικού τομέα, μέσω αναδιάρθρωσης στοιχείων του παθητικού, το γνωστό ως «κούρεμα καταθέσεων», ειδικά των τραπεζών Cyprus Popular Bank και Bank of Cyprus<sup>1</sup>.

Οι ανααιρεσιόντες επιδιώκουν τυπικά την αναίρεση της πρωτόδικης απόφασης του Γενικού Δικαστηρίου<sup>2</sup>. Κατ' ουσίαν, στρέφονται κατά του «Μνημονίου Κατανόησης για τους ειδικούς όρους οικονομικής πολιτικής», που υπεγράφη μεταξύ Κυπριακής Δημοκρατίας και Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΜΣ), στις 26 Απριλίου 2013. Το κύριο αίτημα – πέρα από το αίτημα ακύρωσης των όρων 1.23-1.27 του μνημονίου – αφορούσε σε αποζημίωση από την Ένωση, εξαιτίας συμπεριφοράς των οργάνων της, συγκεκριμένα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της ΕΚΤ, η οποία οδήγησε σε απομείωση της αξίας των καταθέσεων των ανααιρεσιόντων. Πρέπει ήδη, δε, εισαγωγικά να τονιστεί πως η αίτηση αναίρεσης – σε αντίθεση με τη διαδεδομένη στον τύπο αναφορά – δεν απερρίφθη εξ ολοκλήρου, αλλά έγινε εν μέρει δεκτή. Το τμήμα, δε, κατά το οποίο έγινε δεκτή έχει τη δική του σπουδαιότητα. Με αυτόν τον τρόπο, η σχολιαζόμενη απόφαση αποτελεί τη δεύτερη απόφαση του ΔΕΕ – μετά την απόφαση *Pringle*<sup>3</sup> –, η οποία επιχειρεί να συγκεκριμενοποιήσει τόσο το νομικό πλαίσιο, μέσα στο οποίο δρα ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας, όσο και τη δογματική συγγένεια της οικονομικής πολιτικής που ασκείται μέσω αυτού με το ενωσιακό δίκαιο.

Όπως αναφέρθηκε, στις 26 Απριλίου 2013, υπεγράφη, μεταξύ της Κυπριακής Δημοκρατίας και του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας, μνημόνιο συνεργασίας με σκοπό τη στήριξη της κυπριακής οικονομίας και την εξυγίανση του κυπριακού τραπεζικού συστήματος. Οι επί-

δικές ρήτρες 1.23-1.27 προέβλεπαν συγκεκριμένα μέτρα εξυγίανσης των προαναφερθεισών κυπριακών τραπεζών. Ειδικότερα, η Cyprus Popular Bank παρουσίαζε ήδη από το 2012 – έπειτα και από το ελληνικό PSI – σημαντικές ελλείψεις ως προς την κεφαλαιακή της επάρκεια, ενώ η συνεχής υποβάθμιση της πιστοληπτικής ικανότητας της Κυπριακής Δημοκρατίας οδήγησε γρήγορα και στη μη-επιλεξιμότητα των κυπριακών ομολόγων για πράξεις ενίσχυσης της ΕΚΤ<sup>4</sup>.

Οι αιτίες όμως που οδήγησαν στο κυπριακό οικονομικό «δράμα» δεν απασχολούν το Δικαστήριο, για το οποίο η ιστορία ξεκινά με την υπογραφή του αναφερθέντος μνημονίου συνεργασίας. Οι επίδικες ρήτρες 1.23-1.27 μπορούν, ως προς το περιεχόμενό τους, να συνοψισθούν σε τρία στάδια: α) διαπίστωση της αφερεγγυότητας των δύο μεγαλύτερων τραπεζών της Κύπρου (1.23), β) διαχωρισμός περιουσιακών στοιχείων από αυτές μέσω μεταβίβασής τους σε άλλα τραπεζικά ιδρύματα (1.24 και 1.25) και γ) αναδιάρθρωση του παθητικού για τον σκοπό της ανακεφαλαιοποίησης μέσω μετατροπής ανασφάλιστων καταθέσεων σε μετοχές τάξης Α (bail-in). Ειδικά όσον αφορά στο βασικό εργαλείο τεχνικής αντιμετώπισης της συγκεκριμένης κρίσης φερεγγυότητας, δηλαδή την «αναδιάρθρωση παθητικού», αξιομνημόνευτη είναι η συνάφεια που διακρίνεται μεταξύ των συγκεκριμένων μέτρων και αυτών που προβλέπει η Οδηγία 2014/59/ΕΕ (BRRD). Οι διατάξεις της Οδηγίας – εν τω μεταξύ ενσωματωθείσα στην ελληνική έννομη τάξη με το άρθρο 2 του ν. 4335/2015 – φέρονται πράγματι να αποτέλεσαν πρότυπο για τη διαδικασία που ακολουθήθηκε στην κυπριακή περίπτωση<sup>5</sup>.

Το μνημόνιο (μνημόνιο κατανόησης) που περιέχει τις παραπάνω ρήτρες υπογράφεται μεταξύ του ΕΜΣ και της Κυπριακής Δημοκρατίας, ύστερα από αίτημα της τελευταίας, ωστόσο, σύμφωνα με το άρθρο 13 παρ. 3, «*Εάν εκδοθεί απόφαση σύμφωνα με την παράγραφο 2, το συμβούλιο διοικητών αναθέτει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή – σε συνεργασία με την ΕΚΤ και, εφόσον είναι εφικτό, από κοινού με το ΔΝΤ – να διαπραγματευθεί με το ενδιαφερόμενο μέλος του ΕΜΣ μνημόνιο κατανόησης ("ΜΚ"), όπου θα περιγράφονται αναλυτικά οι όροι που θα συνδέονται με τη διευκόλυνση χρηματοπιστωτικής συνδρομής*», ενώ η παρ. 4 προβλέπει τα εξής: «*Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπογράφει το ΜΚ εξ ονόματος του ΕΜΣ, υπό τον όρο της προηγούμενης τήρησης των προϋποθέσεων που καθορίζονται στην παράγραφο 3 και της προηγούμενης έγκρισης από το συμβούλιο διοικητών*». Τέλος, η παρ. 7 επιφορτίζει την Ευρωπαϊκή

1. ΔΕΕ C-8/15 P έως C-10/15 P.

2. ΓεΔΕΕ T-289/13, *Ledra Advertising/Επιτροπή και ΕΚΤ*, 10.11.2014, ECLI:EU:T:2014:981. Η απόφαση αφορά την προσφυγή μόνον ενός εκ των ανααιρεσιόντων.

3. ΔΕΕ C-370/12, *Pringle*, 27.11.2012, ECLI:EU:C:2012:756 με σχόλιο Σ. ΚΙΤΣΑΚΗ, ΕΕΕυρΔ, 2012, σ. 411 επ.

4. Αναλυτικά για τα βήματα που φαίνεται να οδηγούν στην κυπριακή κρίση S. ZENIOS, *Fairness and reflexivity in the Cyprus bail-in*, The Wharton Financial Institutions Center, Working paper 14-04.

5. Έτσι Χ. ΓΚΟΡΤΣΟΣ, *Πρόληψη και διαχείριση τραπεζικών κρίσεων φερεγγυότητας σύμφωνα με το ευρωπαϊκό και ελληνικό δημόσιο τραπεζικό δίκαιο: μία συνοπτική θεώρηση*, ΔΕΕτ., 2015, σ. 578.



Επιτροπή με το καθήκον εποπτείας της τήρησης των συμφωνηθέντων. Καθίσταται, λοιπόν, σαφές πως όργανα της ΕΕ επιφορτίζονται με ιδιαίτερα καθήκοντα κατά τη διαδικασία, η οποία, σύμφωνα με τους αναιρεσιόντες, οδήγησε στην πρόκληση ζημίας, μέσω της μείωσης της αξίας των καταθέσεων τους στα εν λόγω τραπεζικά ιδρύματα. Το ερώτημα που δημιουργείται είναι αν αυτός ο ρόλος των ευρωπαϊκών οργάνων μπορεί να ερμηνευτεί ως συμπεριφορά, η οποία, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, οδήγησε σε ζημία των αναιρεσιόντων, σύμφωνα με τη διατύπωση του άρθρου 340 ΣΛΕΕ.

Το Γενικό Δικαστήριο είχε αποφανθεί σχετικά πως, αφού ο ΕΜΣ δεν αποτελεί όργανο της Ένωσης, δεν πρόκειται, εν προκειμένω, για ζημία που προκάλεσαν θεσμικά όργανα της Ένωσης και έτσι κατέληξε – σχετικά γρήγορα – στην απόρριψη του σχετικού αιτήματος ως απαράδεκτου, διαπιστώνοντας συγκεκριμένα έλλειψη αρμοδιότητας για την κρίση του θέματος (προφανώς αντιλαμβανόμενο αυτό ως θέμα ευθύνης του ΕΜΣ)<sup>6</sup>.

## Παρατηρήσεις

Σταύρος Κιτσάκης\*

### Ι. Εξωσυμβατική ευθύνη της Ένωσης: Η διαδικασία ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου

Η παροχή οικονομικής βοήθειας προς κράτος μέλος από τον ΕΜΣ παρέχεται, σύμφωνα με το άρθρο 12 παρ. 1 της Συνθήκη για τον ΕΜΣ, «υπό αυστηρούς όρους». Η συγκεκριμένη ρήτρα έχει ερμηνευθεί από το ΔΕΕ στην απόφαση *Pringle* ως απαραίτητο στοιχείο για τη συμβατότητα της Συνθήκης για τον ΕΜΣ και της ΣΛΕΕ, καθώς μόνον έτσι εξασφαλίζεται πως, παρά τη χρηματοδότηση, το κράτος θα ωθηθεί σε υγιή δημοσιονομική πολιτική<sup>7</sup>. Εν προκειμένω, οι αναιρεσιόντες υποστηρίζουν πως οι συγκεκριμένοι όροι 1.23 έως 1.27 του μνημονίου κατανόησης προκάλεσαν τη ζημία τους. Περαιτέρω, υποστηρίζουν πως η Κυπριακή Δημοκρατία εξαναγκάστηκε από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης – Ευρωπαϊκή Επιτροπή και ΕΚΤ – να εκδώσει τα διατάγματα 103 και 104, τα οποία μετουσίωσαν τα συμφωνηθέντα με το μνημόνιο κατανόησης σε εθνικό δίκαιο, οδηγώντας στην απομείωση της αξίας των περιουσιακών τους στοιχείων<sup>8</sup>. Ειδικότερα, οι αναιρεσιόντες προσάπτουν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή πως κατά τη διαπραγμάτευση, υπογραφή και γενικότερα τις πράξεις εξαναγκασμού της Κυπριακής Δημοκρατίας

στην ανάληψη συγκεκριμένων υποχρεώσεων και μέτρων δεν μερίμνησε για τη συμβατότητα του μνημονίου με το δίκαιο της Ένωσης<sup>9</sup>.

Το Γενικό Δικαστήριο δέχθηκε πως η ζημία των αναιρεσιόντων προσδιορίζεται με ακρίβεια<sup>10</sup>. Επίσης, εξέτασε αν υφίσταται αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της φερόμενης ως παράνομης πράξης που προσάπτεται στην Επιτροπή και της ζημίας<sup>11</sup>. Ωστόσο, εδώ το δικαστήριο, απορρίπτει την, από τους αναιρεσιόντες ισχυριζόμενη, αιτιώδη συνάφεια μεταξύ παράλειψης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να μερίμνησει για τη συμβατότητα του μνημονίου με το δίκαιο της Ένωσης – διατάγματος εθνικού δικαίου 103 (το οποίο εκδίδεται πριν την επέλευση της ζημίας) περιέχον αυτή την ασυμβατότητα – και ζημίας των αναιρεσιόντων, αρνούμενο να ερμηνεύσει τις εν λόγω διατάξεις του εθνικού δικαίου ως ανήκουσες στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, αρνούμενο δηλαδή να εντάξει τελολογικά το περιεχόμενο και τη μέθοδο της διαπραγμάτευσης («εξαναγκασμός προς έκδοση εθνικού δικαίου») στην αλυσίδα της αιτιώδους συνάφειας<sup>12</sup>.

### ΙΙ. Η απόφαση του ΔΕΕ: Άρθρο 348 ΣΛΕΕ και η έκταση της ευθύνης των θεσμικών οργάνων της ΕΕ

Το ΔΕΕ εξετάζει το κατά πόσον είναι δυνατό να καταλογιστούν στην Ένωση συγκεκριμένες πράξεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της ΕΚΤ, τις οποίες αυτές πραγματοποίησαν στο πλαίσιο εφαρμογής της Συνθήκης για τον ΕΜΣ. Το ερώτημα εδράζεται στον θεμελιώδη διαχωρισμό του νομικού καθεστώτος της Συνθήκης ΕΜΣ από το δίκαιο της Ένωσης. Η κρίσιμη εναρκτήρια διατύπωση του Δικαστηρίου είναι πως οι πράξεις του ΕΜΣ «βρίσκονται εκτός της έννομης τάξης της Ένωσης»<sup>13</sup>. Ο Γεν. Εισαγγελέας χρησιμοποιεί για τη θεμελίωση αυτής της παραδοχής δύο ξεχωριστά επιχειρήματα: Κατά πρώτον, τονίζει πως η Συνθήκη για τον ΕΜΣ βρίσκεται εκτός της ενωσιακής έννομης τάξης, επειδή αποτελεί διεθνή συμφωνία διακριτή από το ενωσιακό δίκαιο, υπογραφείσα εκτός του πλαισίου αυτού, δημιουργώντας έναν νέο διεθνή οργανισμό<sup>14</sup>. Το «γεγονός ότι ένα ή περισσότερα θεσμικά όργανα της Ένωσης ενδέχεται να έχουν ορισμένο ρόλο στο πλαίσιο του ΕΜΣ δεν μεταβάλλει τη φύση των πράξεων του ΕΜΣ, οι οποίες βρίσκονται εκτός της έννομης τάξης της Ένωσης», τονίζει το Δικαστήριο, ακολουθώντας τις προτάσεις του Γεν. Εισαγγελέα<sup>15</sup>. Κατά δεύτερον, τονίζει ο Γεν. Εισαγγελέας, η Συνθήκη για τον ΕΜΣ

\* Δ.Ν., Δικηγόρος

6. ΓεΔΕΕ Τ-289/13, ό.π., σκ. 42 και 47.

7. ΔΕΕ C-370/12, ό.π., σκ. 137. Αναλυτικότερα Σ. ΚΙΤΣΑΚΗΣ, ό.π., σ. 414.

8. Σχετικά με τα επιχειρήματα αυτά βλ. σχολιαζόμενη απόφαση, σκ. 43.

9. Ibid, σκ. 45.

10. ΓεΔΕΕ Τ-289/13, ό.π., σκ. 37.

11. Ibid, σκ. 51.

12. Ibid, σκ. 54.

13. Σχολιαζόμενη απόφαση, σκ. 54.

14. Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα, σκ. 53.

15. Σχολιαζόμενη απόφαση, σκ. 54 και Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα, σκ. 53.

αποτελεί ένα εργαλείο άσκησης οικονομικής πολιτικής (και όχι νομισματικής, όπως είχε κρίνει το Δικαστήριο με την απόφαση *Pringle*<sup>16</sup>), επιχείρημα με το οποίο θέλει να αποκρούσει αιτιάσεις σχετικά με τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από την Ένωση στον ΕΜΣ, αφού το πεδίο της οικονομικής πολιτικής δεν αποτελεί πεδίο αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ένωσης<sup>17</sup>.

Το αποτέλεσμα των έως τώρα παρατιθέμενων σκέψεων του ΔΕΕ είναι η παραδοχή δύο διακριτών έννομων τάξεων στη βάση της υπό κρίση υπόθεσης και διερευνάται εν συνεχεία ο βαθμός ανεξαρτησίας τους. Το Πρωτοδικείο απέρριψε και στις δύο περιπτώσεις τη συννάφεια λόγω εμπλοκής των οργάνων της Ένωσης. Το Δικαστήριο, αντιθέτως, θεωρεί προφανές πως οι ανωτέρω παραδοχές δεν επαρκούν για την απόρριψη της εξωσυμβατικής ευθύνης της Ένωσης. Δηλαδή, «*συμπεριφορές των οργάνων της Ένωσης, οι οποίες λαμβάνουν χώρα κατά την εκτέλεση των αρμοδιοτήτων τους στο πλαίσιο εφαρμογής διεθνών συμφωνιών δεν εκφεύγουν της ενωσιακής έννομης τάξης, όπως αυτή αποτυπώνεται στο άρθρο 340 εδάφια 2 και 3 ΣΛΕΕ*»<sup>18</sup>.

Ως προς το ερώτημα λοιπόν, αν πράξεις ή παραλείψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της ΕΚΤ, στο πλαίσιο εκτέλεσης των καθηκόντων τους, κατά την εφαρμογή της Συνθήκης για τον ΕΜΣ (διαπραγμάτευσης, υπογραφής και εποπτείας), δύνανται να γεννήσουν εξωσυμβατική ευθύνη της Ένωσης, το Δικαστήριο κάνει δεκτές τις αιτήσεις αναιρέσεως<sup>19</sup>.

### III. Η κατάφωρη παραβίαση κανόνα δικαίου – Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων

Στη συνέχεια, το Δικαστήριο προβαίνει στην εξέταση της ουσίας των αιτήσεων αναίρεσης. Προϋπόθεση της σχετικής ευθύνης, όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 348 ΣΛΕΕ, είναι ο παράνομος χαρακτήρας της προσαπτόμενης συμπεριφοράς<sup>20</sup>. Εδώ απαιτείται, ως γνωστόν, «κατάφωρη παραβίαση κανόνα δικαίου»<sup>21</sup>, ένα στοιχείο το οποίο ιστορικά τέθηκε με σκοπό τον εύλογο περιορισμό της ευθύνης, αφενός μεν, σε περιπτώσεις «κανονιστικής φύσεως αδικού» (νόμοι, κανονιστικές πράξεις τη διοίκησης)<sup>22</sup>, αφετέρου, σε περιπτώσεις, όπου η άδικη πράξη είναι δικαστική απόφαση<sup>23</sup>.

16. Βλ. σχετικά Σ. ΚΙΤΣΑΚΗΣ, ό.π., σ. 411 επ.

17. Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα, σκ. 54.

18. Σχολιαζόμενη απόφαση, σκ. 55.

19. Ibid, σκ. 61.

20. Αναλυτικά οι προϋποθέσεις του άρθρου 348, G. SCHULZE σε Gebauer-Wiedmann (Hrsg.), *Zivilrecht unter europäischem Einfluss*, Kap. 18, αρ. 5 επ.

21. Σχολιαζόμενη απόφαση, σκ. 65.

22. Βλ. σχετικά και από μεθοδολογικής απόψεως, F. MÜLLER, *Juristische Methodik*, Τόμος II, 2007, παρ. 26.

23. P. CRAIG / G. DE BÚRCA, *EU Law*, 2007, σ. 337 (υποθέσεις *Köbler*, *Traghetti*).

Ενδιαφέρον έχει βέβαια, εν προκειμένω, η εξέταση του επιχειρήματος των αναιρεσιόντων περί παραβίασης του άρθρου 17 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Πάλι εδώ θα βρούμε μπροστά μας το ερώτημα της σχέσης των δύο έννομων τάξεων, της ενωσιακής και της διεθνούς. Το Δικαστήριο τονίζει σχετικά: «*Εξάλλου, επισημαίνεται ότι, μολονότι ασφαλώς τα κράτη μέλη δεν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης στο πλαίσιο της Συνθήκης για τον ΕΜΣ, και επομένως ότι ο Χάρτης δεν απευθύνεται σε αυτά στο ως άνω πλαίσιο (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 27ης Νοεμβρίου 2012, *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, σκ. 178 έως 181), αντιθέτως, ο Χάρτης απευθύνεται στα θεσμικά όργανα της Ένωσης ακόμη και στην περίπτωση που, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας με το σημείο 85 των προτάσεών του, αυτά ενεργούν εκτός του νομικού πλαισίου της Ένωσης. Πράγματι, στο πλαίσιο της υπογραφής μνημονίου κατανόησης όπως αυτό της 26ης Απριλίου 2013, η Επιτροπή υποχρεούται βάσει τόσο του άρθρου 17, παράγραφος 1, ΣΕΕ, το οποίο της αναθέτει το γενικό καθήκον να επιβλέπει την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης, όσο και του άρθρου 13, παράγραφοι 3 και 4, της Συνθήκης για τον ΕΜΣ, το οποίο της επιβάλλει να μεριμνά για τη συμβατότητα με το δίκαιο της Ένωσης των μνημονίων κατανόησης που συνάπτονται από τον ΕΜΣ (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 27ης Νοεμβρίου 2012, *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, σκ. 163 και 164), να διασφαλίζει ότι το μνημόνιο αυτό είναι σύμφωνο με τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνονται από τον Χάρτη*»<sup>24</sup>.

Αποτελεί θεμελιώδες στοιχείο της δικανικής κρίσης, εν προκειμένω, πως τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν μεταβάλλουν τη φύση τους, όταν δρουν εκτός του κανονιστικού πλαισίου αυτής και, σίγουρα, ούτε σε αυτές τις περιπτώσεις απαλλάσσονται των κύριων υποχρεώσεών τους, όπως η υποχρέωση της Επιτροπής να λειτουργεί ως ο θεματοφύλακας των Συνθηκών (άρθρο 17 ΣΕΕ). Ειδικότερα, η Επιτροπή υπέχει υποχρέωση να διασφαλίζει ότι το μνημόνιο που διαπραγματεύεται και υπογράφει για λογαριασμό του ΕΜΣ είναι σύμφωνο με τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνονται από τον Χάρτη<sup>25</sup>.

Στο σημείο αυτό πρέπει να παρατηρηθεί πως ο Γεν. Εισαγγελέας, ο οποίος επιχειρηματολογεί στην ίδια κατεύθυνση με το Δικαστήριο<sup>26</sup>, εισάγει τον περιορισμό της «υποχρέωσης αποτελέσματος», ορίζοντας αυτήν ως εξής: «*Ωστόσο, δεν συμφωνώ με το επιχείρημα των αναιρεσιόντων ότι η υποχρέωση αυτή είναι τόσο ευρεία, ώστε να μπορεί να γίνει δεκτό ότι η Επιτροπή έχει υποχρέωση αποτελέσματος να αποτρέπει οποιαδήποτε δυνατή σύγκρουση ή δυσαρμονία μεταξύ των διατάξεων μιας πράξεως υιοθετούμενης από άλλες οντότητες και οποιοδήποτε κανόνα της Ένωσης που μπορεί να είναι εφαρμοστέος στη συγκεκριμένη περίπτωση. Θα μπορούσα το πολύ να δεχτώ*

24. Σχολιαζόμενη απόφαση, σκ. 67.

25. Σχολιαζόμενη απόφαση, σκ. 67.

26. Βλ. Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα, σκ. 69 και 85.

το ενδεχόμενο υπάρξεως υποχρέωσης της Επιτροπής να καταβάλει τις βέλτιστες προσπάθειες για την αποτροπή της δημιουργίας τέτοιας κατάστασης σύγκρουσης»<sup>27</sup>. Επιχειρεί ταυτόχρονα τον δογματικό διαχωρισμό μεταξύ των εννοιών «συμμόρφωση», που νοείται ως πλήρης συμφωνία, και «συμβατότητα», που νοείται ως έλλειψη αντίφασης<sup>28</sup>. Σε ένα δεύτερο στάδιο, επιχειρεί τον περιορισμό της υποχρέωσης της Επιτροπής να αποφύγει τη σύγκρουση στο πεδίο της οικονομικής πολιτικής, το πεδίο δηλαδή στο οποίο αφορά η Συνθήκη για τον ΕΜΣ<sup>29</sup>. Με αυτόν τον τρόπο συστέλλει τελολογικά – από τεχνικής απόψεως – τον όρο «δίκαιο της Ένωσης». Τελικά, προτείνει την υποχρέωση των οργάνων της Ένωσης να καταβάλλουν κάθε προσπάθεια, ώστε να αποφευχθεί σύγκρουση μεταξύ του μνημονίου κατανόησης και των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης που αφορούν την οικονομική πολιτική. Με αυτόν τον τρόπο, εναποθέτει στους αναιρεσιδόντες το βάρος να αιτιολογήσουν για ποιο λόγο θα έπρεπε να εφαρμοστεί στην περίπτωση του μνημονίου κατανόησης ο Χάρτης<sup>30</sup>.

Παρά το γεγονός πως ο Γεν. Εισαγγελέας επιχειρηματολογεί αναλυτικά, ειδικά επί του περιορισμού της έννοιας «δίκαιο της Ένωσης»<sup>31</sup>, το Δικαστήριο δεν τον ακολουθεί, παρά μόνο διαπιστώνει: «*Επομένως, πρέπει να εξετασθεί αν η Επιτροπή, στο πλαίσιο της υπογραφής του μνημονίου κατανόησης της 26ης Απριλίου 2013, συνέβαλε σε κατάφωρη παράβαση του κατά την έννοια του άρθρου 17, παράγραφος 1, του Χάρτη δικαιώματος ιδιοκτησίας των αναιρεσιδόντων*».

Το Δικαστήριο προχωρά στην εξέταση αυτή, διενεργώντας τη συνήθη εξέταση της αναλογικότητας του μέτρου περιορισμού, ειδικότερα υπό το πρίσμα του άρθρου 52 παρ. 1 του Χάρτη, για λόγους δημοσίου συμφέροντος.

Αξιοσημείωτο είναι εν προκειμένω ότι το Δικαστήριο τονίζει, αφενός μεν, πως η διασφάλιση της σταθερότητας του τραπεζικού συστήματος αποτελεί σκοπό δημοσίου συμφέροντος, αφετέρου, πως η παραδοχή αυτή εντέίνεται στην περίπτωση ανάγκης αποτροπής συστημικού κινδύνου<sup>32</sup>. Το Δικαστήριο κινείται σε αυτό το σημείο σε μία επιχειρηματολογική γραμμή γνωστή ήδη από τη θεωρία, όπου η σταθερότητα του τραπεζικού συστήματος ξεκίνη-

σε από την έννοια της «δημόσιας υπηρεσίας» και εξελίχθηκε στην έννοια της «συστημικής σταθερότητας»<sup>33</sup>.

Το Δικαστήριο κλείνει ως εξής: «*Λαμβανομένου υπόψη του σκοπού της διασφάλισης της σταθερότητας του τραπεζικού συστήματος της ζώνης του ευρώ και του άμεσου κινδύνου οικονομικής ζημίας τον οποίο θα διέτρεχαν οι καταθέτες των οικείων δύο τραπεζών σε περίπτωση πτωχεύσεως αυτών, τα εν λόγω μέτρα δεν συνιστούν υπέρμετρη και απαράδεκτη παρέμβαση θίγουσα την ίδια την ουσία του δικαιώματος ιδιοκτησίας των αναιρεσιδόντων. Κατά συνέπεια, δεν είναι δυνατό να θεωρηθούν ως αδικαιολόγητοι περιορισμοί του εν λόγω δικαιώματος (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση ΔΕΚ C-20/00 και C-64/00, Booker Aquaculture και Hydro Seafood, 10.07.2003, ECLI:EU:C:2003:397, σκ. 79 έως 86)*» και, κατά συνέπεια, απορρίπτει τις αιτήσεις αναιρέσεως ως νόμω αβάσιμες<sup>34</sup>.

#### IV. Συμπέρασμα: Regime-Kollisionen;

Το ερώτημα που τέθηκε στο Δικαστήριο στη συγκεκριμένη περίπτωση, το ερώτημα δηλαδή της σχέσης δύο παραλλήλων ισχυουσών εννόμων τάξεων, τέθηκε ήδη προ δεκαετίας, από τους γερμανούς νομικούς Fischer-Lescano και Gunther Teubner, ως ερώτημα πολυδιάσπασης της παγκόσμιας έννομης τάξης στο έργο τους «Regime-Kollisionen»<sup>35</sup>. Ασχέτως αν συμφωνεί ή εμπνέεται κανείς και σε ποιον βαθμό από τη θεωρητική προσέγγιση των συγγραφέων (συστημική θεωρία)<sup>36</sup>, είναι ενδιάφέρον πως το ερώτημα της σύγκρουσης των εννόμων τάξεων αποκτά θεωρητικό και πρακτικό ενδιαφέρον πάνω στο ζήτημα της ισχύος των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της διαμόρφωσης από αυτά μιας οικονομικής πολιτικής, ταυτόχρονα ενωσιακής και διακρατικής. Το ΔΕΕ επιλέγει να λύσει αυτή τη σύγκρουση με την επικράτηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και, συγκεκριμένα του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ώστε ο πρώτος εκ των συγγραφέων – και γνωστός κριτής των μνημονιακών κειμένων – σε μόλις πρόσφατη κρίση του στον τύπο επί της απόφασης να κάνει λόγο για μια ιστορικής σημασίας απόφαση<sup>37</sup>.

27. Ibid, σκ. 70.

28. Ibid, σκ. 73.

29. Ibid, σκ. 74.

30. Ibid, σκ. 83.

31. Ibid, σκ. 75-80 και 86-100. Ως προς το επιχείρημα της διακριτικής ευχέρειας της Επιτροπής στο πλαίσιο άσκησης των αρμοδιοτήτων της κατά το άρθρο 17 ΣΕΕ, θα μπορούσε κανείς να αντιλέξει πως την ίδια λειτουργία – περιοριστική της ευθύνης της Επιτροπής και προστασία της στην άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας – επιτελεί η πάγια απαίτηση «κατάφωρης» παραβίασης ως γενικής προϋπόθεσης της εξωσυμβατικής ευθύνης.

32. Σχολιαζόμενη απόφαση, σκ. 70-72.

33. Βλ. σχετικά Γ. ΨΑΡΟΥΔΑΚΗΣ, Η συστημική σταθερότητα στο ελληνικό δίκαιο, ΕΕμπΔ, 2013, σ. 508.

34. Σχολιαζόμενη απόφαση, σκ. 74-76.

35. A. FISCHER-LESCANO / G. TEUBNER, Regime-Kollisionen: Zur Fragmentierung des globalen Rechts, suhrkamp taschenbuch wissenschaft, 2006.

36. Ο γράφων μάλλον δεν ανήκει στους εμπνεόμενους από τη θεωρία αυτή. Για τους λόγους συνοπτικά βλ. J. HABERMAS, Faktizität und Geltung, Κεφ. II, 1 ή JOAS / KÖBL, Sozialtheorie, Κεφ. 11.

37. M. BECKER, EU Bürger können künftig gegen Sparmaßnahmen klagen, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/eugh-urteil-eu-buerger-koennen-kuenftig-gegen-sparmassnahmen-klagen-a-1113172.html>

Το Δικαστήριο – και πιο έντονα και αναλυτικά ο Γεν. Εισαγγελέας – επέκρινε τη δομή της επιχειρηματολογίας των αναιρεσιδόντων. Ειδικότερα, διαπίστωσε πως η δομή των επιχειρημάτων δεν είναι σαφής<sup>38</sup>. Μάλιστα, ο Γεν. Εισαγγελέας τονίζει πως οι τυπικές ατέλειες των δικογράφων δημιούργησαν έντονη αβεβαιότητα ως προς την ταυτότητα των λόγων αναιρέσεως<sup>39</sup>. Παρ' όλα αυτά, τόσο το Δικαστήριο όσο και ο Γεν. Εισαγγελέας απέρριψαν με εξαιρετική ευθύτητα και σαφήνεια τις σχετικές ενστάσεις απαραδέκτου. Από τη σκοπιά του νομικού που ασκεί και το λειτούργημα του δικηγόρου, στο πλαίσιο της ελληνικής πραγματικότητας, ο γράφων αισθάνεται πως πρέπει να απευθύνει αυτό το συμβολικό παράδειγμα στον – συχνά υπέρμετρα επιβαρυνόμενο και εργαζόμενο υπό σχεδόν παντελή έλλειψη υποδομών – Έλληνα δικαστή. Σπάνια μεν, αλλά αρκετά συχνά, ώστε να έχει διαμορφωθεί σχετική νομολογία, λησμονείται το γνωστό «*iura novit curia*», το οποίο καταλήγει να κατακρημνίζεται από τον θρόνο της γενικής αρχής του δικαίου και να τοποθετείται στη βιτρίνα του ρητού.

### ► Εμπόδια στην υποβολή προδικαστικού ερωτήματος

**Εθνική ρύθμιση, επιβάλλουσα την εξαίρεση των δικαστών που υπέβαλαν προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΕ, διότι καθιστά λιγότερο ελκυστική τη χρήση του μηχανισμού προδικαστικής παραπομπής, είναι αντίθετη στο ενωσιακό δίκαιο**

προδικαστική παραπομπή – δικονομική αυτονομία – δίκαιη δίκη – υποχρεωτική αυτοεξαίρεση δικαστών – αμεροληψία δικαστών – ποινική δίκη – άρθρο 267 ΣΛΕΕ – άρθρο 94 Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου – άρθρα 47 και 48 ΧΘΔ – εμπόδια στην υποβολή προδικαστικού ερωτήματος

ΔΕΕ C-614/14, *Ognyanov*, 05.07.2016, Τμήμα μείζονος συνθέσεως, Πρόεδρος: Κ. Lenaerts, Γεν. Εισαγγελέας: Υ. BOT, ECLI:EU:C:2016:514 – Προδικαστικό ερώτημα

Ο Α. Ognyanov είναι βούλγαρος πολίτης, ο οποίος είχε καταδικασθεί και φυλακισθεί στη Δανία για την εκεί διάπραξη διακεκριμένης κλοπής και ανθρωποκτονίας. Ένα περίπου έτος μετά την καταδίκη του, επέστρεψε στη Βουλγαρία, ώστε να εκτίσει εκεί το υπόλοιπο της ποινής του. Κατά την επιστροφή του, πρόεκυψε μία σειρά ζητημάτων, τα οποία αφορούσαν την εφαρμογή της Απόφασης-Πλαισίου 2009/299/ΔΕΥ του Συμβουλίου, σχετικά με την αμοιβαία αναγνώριση σε ποινικές αποφάσεις, για την επίλυση των οποίων το Πρωτοδικείο Σόφιας στρά-

φηκε, μέσω προδικαστικής παραπομπής, στο ΔΕΕ (πρόκειται για την υπόθεση ΔΕΕ C-554/14, *Ognyanov*<sup>1</sup>). Κατά την, κατόπιν της υποβολής προδικαστικού ερωτήματος, διαδικασία, η εισαγγελική αρχή της Σόφιας, διάδικος στην εν λόγω δίκη, ζήτησε την εξαίρεση των δικαστών της σύνθεσης, διότι με την απόφαση αιτήσεως προδικαστικής παραπομπής εξέθεσαν ήδη τις απόψεις του για την υπόθεση και, σύμφωνα με τον βουλγαρικό Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, όπως ερμηνεύεται από το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο, απαγορεύεται στον δικαστή μιας υπόθεσης να εκφράζει δημοσίως άποψη γι' αυτήν ή να διατυπώνει προσωρινή κρίση. Επειδή, κατά τη γνώμη του Πρωτοδικείου Σόφιας, είναι αμφίβολη η συμβατότητα της εν λόγω διάταξης με το ενωσιακό δίκαιο, αποφασίσθηκε η εκ νέου αναστολή της υπόθεσης και η υποβολή τριών προδικαστικών ερωτημάτων, σχετικών με τη συμφωνία των διατάξεων του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας με τα άρθρα 267 παρ. 2 ΣΛΕΕ, 94 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου και 47 και 48 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

Συγκεκριμένα, το πρωτοδικείο Σόφιας θεώρησε πως οι απαιτήσεις για σύντομη περιγραφή των πραγματικών περιστατικών και του νομικού πλαισίου που θεσπίζονται από το άρθρο 94 του Κανονισμού της Διαδικασίας του Δικαστηρίου είναι απαραίτητες για τη λυσιτέλεια της συνεργασίας των δικαστών μέσω της προδικαστικής παραπομπής που θεσπίζεται στο άρθρο 267 ΣΛΕΕ και δεν είναι δυνατόν να προσβάλουν το δικαίωμα πρόσβασης σε αμερόληπτο δικαστήριο, όπως προκύπτει από τα άρθρα 47 παρ. 2 και 48 παρ. 1 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Απεφάνθη πως η εθνική διάταξη και η ερμηνεία αυτής από τα εθνικά δικαστήρια, καθιστώντας λιγότερο ελκυστική για τον δικαστή την προοπτική υποβολής προδικαστικής παραπομπής, βρίσκεται σε αντίθεση με το δίκαιο της Ένωσης και, συγκεκριμένα, με τα άρθρα 267 ΣΛΕΕ και 94 Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου. Σχετικά με το δεύτερο ερώτημα του εθνικού δικαστηρίου, περί της τυχόν αντίθεσης του άρθρου 267 ΣΛΕΕ στη μη τροποποίηση της απόφασης του εθνικού δικαστηρίου, κατόπιν της απάντησης στο προδικαστικό ερώτημα, ώστε να μην πρόκειται για διατύπωση «νέας κρίσης», το Δικαστήριο φροντίζει να σεβασθεί τα όρια της αρχής της δικονομικής αυτονομίας των κρατών μελών και αποφαίνεται πως δεν υπάρχει κανόνας που να επιβάλλει την υποχρεωτική τροποποίηση της κρίσης του δικαστή μετά την ερμηνεία του Δικαστηρίου, αρκεί αυτή να σέβεται την αρχή της αποτελεσματικότητας του ενωσιακού δικαίου. Τέλος, ως προς το τρίτο ερώτημα, που αφορά τη δυνατότητα εφαρμογής εθνικού κανόνα αντίθετου με το δίκαιο της Ένωσης, με μόνη αιτιολογία την παροχή υψηλότερου επιπέδου προστασίας ενός

38. Σχολιαζόμενη απόφαση, σκ. 40.

39. Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα, σκ. 37-40.

1. ΔΕΕ C-554/14, *Ognyanov*, 08.11.2016, ECLI:EU:C:2016:835.

δικαιώματος, το Δικαστήριο απαντά πως, εν προκειμένω, η διάταξη περί υποχρεωτικής εξαίρεσης δικαστή, ο οποίος υπέβαλε προδικαστικό ερώτημα, εκθέτοντας τα πραγματικά περιστατικά και το βασικό νομικό πλαίσιο, δεν προσφέρει υψηλότερο επίπεδο προστασίας. Με δεδομένη τη διευκρίνιση αυτή, το Δικαστήριο προχωρά τον συλλογισμό του, υπενθυμίζοντας τη δέσμευση των εθνικών δικαστηρίων από την κατόπιν υποβολής προδικαστικού ερωτήματος ερμηνεία του ενωσιακού δικαίου, αλλά και από την αρχή της αποτελεσματικής εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, καταλήγοντας πως τα εθνικά δικαστήρια υποχρεούνται να εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης, ακόμα και αν χρειασθεί να αλλάξουν την πάγια νομολογία τους.

### Παρατηρήσεις

Δήμητρα Γαμπά\*

#### 1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Η προδικαστική παραπομπή αποτελεί τον βασικό μηχανισμό δικαστικής προστασίας στην ενωσιακή έννομη τάξη και, φυσικά, τη βασική πηγή επιρροής για τη βελτίωση, εξέλιξη και εξάπλωση του ενωσιακού δικαίου<sup>2</sup>. Μέσω της προδικαστικής παραπομπής, διαφορετικές νομικές κουλτούρες και νομικοί πολιτισμοί συνομιλούν και συνεργάζονται για την αποτελεσματική εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου<sup>3</sup>. Στο πλαίσιο αυτό, το άρθρο 267 ΣΛΕΕ, το οποίο ρυθμίζει αναλυτικά την εν λόγω διαδικασία, έχει τύχει συστηματικής νομολογιακής επεξεργασίας από το Δικαστήριο<sup>4</sup>. Αντίθετα, το άρθρο 94 του

Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, σχετικά με το περιεχόμενο της αίτησης έκδοσης προδικαστικής απόφασης, δεν έχει απασχολήσει ιδιαίτερα<sup>5</sup>.

Η απόφαση *Ognyanov* προσφέρει στο Δικαστήριο την κατάλληλη ευκαιρία να υπενθυμίσει στα κράτη μέλη τη σημασία της προδικαστικής παραπομπής για την αποτελεσματική και ομοιόμορφη εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης, ενώ, ταυτόχρονα, αποτελεί μία χαρακτηριστική περίπτωση περιορισμού της εφαρμογής της λεγόμενης αρχής της «οικονομικής αυτονομίας» των κρατών μελών προς χάριν ακριβώς της αποτελεσματικής εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης.

Η υπόθεση είναι βουλγαρικού ενδιαφέροντος, μιας χώρας με σύντομη ιστορία εντός της Ένωσης, αλλά με δραστήριους, ως προς τον διάλογο με το ΔΕΕ, δικαστές. Πράγματι, η Βουλγαρία είχε υποβάλλει έως το 2014, μετά από 7 έτη συμμετοχής στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, 74 προδικαστικά ερωτήματα, πολύ περισσότερα από χώρες με μεγαλύτερη ευρωπαϊκή πορεία, δείχνοντας το ιδιαίτερο ενδιαφέρον των βουλγαρικών δικαστών για την ορθή και αποτελεσματική εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου<sup>6</sup>. Ταυτόχρονα, και αυτό το στοιχείο έχει ιδιαίτερη σημασία για την υπό σχολιασμό απόφαση, η Βουλγαρία είναι από τις χώρες με τα υψηλότερα ποσοστά διαφθοράς στην ΕΕ, με αποτέλεσμα το νομικό της πλαίσιο να αποκρυσταλλώνει την ευαισθησία σε τέτοια φαινόμενα<sup>7</sup>. Έτσι, με σκοπό την πάταξη της

περιπτώσεων όπου υπάρχει υποχρέωση από εκείνες που υπάρχει διακριτική ευχέρεια υποβολής προδικαστικού ερωτήματος, το σημείο της δίκης κατά το οποίο υπάρχει δυνατότητα υποβολής προδικαστικού ερωτήματος, τέλος, ακόμα και την ύπαρξη πραγματικής και όχι κατασκευασμένης διαφοράς. Βλ. Αναλυτικά Ε. ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, Ευρωπαϊκό δίκαιο, 2η έκδ., εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σ. 621 επ.

\* ΜΔΕ, Δικηγόρος, Υπότροφος «Δ. Ευρυγένη» ΚΔΕΟΔ

2. Η στατιστική αποτύπωση της φύσης των υποθέσεων που εισάγονται προς κρίση στο Δικαστήριο δεν αφήνει περιθώριο αμφισβήτησης. Από τις 3.272 υποθέσεις που εισήχθησαν ενώπιον του ΔΕΕ την τετραετία 2010-2014, οι 2.090 έφθασαν μέσω του μηχανισμού της προδικαστικής παραπομπής. Βλ. Έκθεση πεπραγμένων του ΔΕΕ, 2014, σ. 106, διαθέσιμο στον ιστότοπο: [http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-04/el\\_ecj\\_annual\\_report\\_2014\\_pr1.pdf](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-04/el_ecj_annual_report_2014_pr1.pdf).

3. V. SKOURIS, Stellung und Bedeutung des Vorabentscheidungsverfahrens im europäischen Rechtssystem, EuGRZ, 2008, σ. 343 επ.

4. Συνοπτικά, τα βασικά θέματα που έχουν απασχολήσει τη νομολογία σχετικά με το προδικαστικό ερώτημα αφορούν τον χαρακτηρισμό ενός οργάνου ως δικαστηρίου κράτους μέλους (βλ. ΔΕΕ C-196/09, *Miles*, 14.06.2011, ECLI:EU:C:2011:388), την άσκηση ή μη δικαιοδοτικής λειτουργίας (βλ. ΔΕΕ C-363/11, *Επίτροπος Ελεγκτικού Συνεδρίου*, 20.09.2012, ECLI:EU:C:2012:825), τον χαρακτήρα του οργάνου ως δικαιοδοτικού (βλ. ΔΕΚ 102/81, *Nordsee*, 23.03.1982, ECLI:EU:C:1982:107), την οριοθέτηση των

5. Το άρθρο 94 ΚΔΔ ορίζει: «Πλην του κειμένου των υποβαλλόμενων στο Δικαστήριο προδικαστικών ερωτημάτων, η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως περιλαμβάνει: α) συνοπτική έκθεση του αντικειμένου της διαφοράς, καθώς και των σχετικών διαπιστωθέντων από το αιτούν δικαστήριο πραγματικών περιστατικών ή, τουλάχιστον, έκθεση των πραγματικών στοιχείων στα οποία στηρίζονται τα ερωτήματα· β) το περιεχόμενο των δυναμικά εφαρμοστέων εν προκειμένω εθνικών διατάξεων και, ενδεχομένως, τη σχετική εθνική νομολογία· γ) έκθεση των λόγων που οδήγησαν το αιτούν δικαστήριο να υποβάλει ερωτήματα ως προς την ερμηνεία ή το κύρος ορισμένων διατάξεων του δικαίου της Ένωσης, καθώς και της κατά τη γνώμη του σχέσεως μεταξύ των διατάξεων αυτών και της εφαρμοστέας στη διαφορά της κύριας δίκης εθνικής νομοθεσίας».

6. Βλ. Έκθεση πεπραγμένων του ΔΕΕ, ό.π. σ. 129. Ειδικότερα για τις σχέσεις του βουλγαρικού Συνταγματικού Δικαστηρίου με το ΔΕΕ, βλ. M. VATSOV, European integration through preliminary rulings? The case of the Bulgarian Constitutional Court, GLJ, 2015, σ. 1591 επ.

7. Σύμφωνα με τα στοιχεία της Transparency International, η Βουλγαρία βρίσκεται στην 69η θέση σε σύνολο 168 χωρών στη λίστα με τις λιγότερο διεφθαρμένες χώρες. Γίνεται φανερό, πως η θέση

διαφθοράς, κατά την ενάσκηση της δικαστικής λειτουργίας, το εθνικό δίκαιο προβλέπει ένα ιδιαίτερα αυστηρό και περίπλοκο σύστημα υποχρεωτικής αυτοεξαίρεσης των δικαστών, σε περίπτωση οποιασδήποτε πρότερης αναφοράς έστω και στα πραγματικά περιστατικά μίας υπόθεσης εκκρεμούς στα ποινικά δικαστήρια<sup>8</sup>. Αν και η ratio του κανόνα βρίσκεται σε πλήρη συμφωνία με τις ενωσιακές απαιτήσεις για την ύπαρξη κράτους δικαίου με ανεξάρτητο και αποτελεσματικό δικαστικό σύστημα, ο τρόπος επίτευξης του στόχου δημιουργεί τριβές τόσο με τον μηχανισμό προδικαστικής παραπομπής και, ειδικότερα με την όσο δυνατόν πιο ευχερή χρήση του από τον εθνικό δικαστή, όσο και με την αποτελεσματική επίτευξη των διακηρυσσόμενων στόχων της πρόσβασης σε αμερόληπτο δικαστήριο και του σεβασμού του τεκμηρίου αθωότητας.

## II. Η υποχρέωση ακώλυτου διαλόγου των δικαστών και ο περιορισμός της δικονομικής αυτονομίας των κρατών μελών

Εξαιτίας της έλλειψης ίδιων δικονομικών βοηθημάτων, το ενωσιακό δίκαιο δανείζεται εθνικά δικαιοδοτικά όργανα και δικονομικές διατάξεις, για να εξασφαλίσει την ομοιόμορφη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου και την αποτελεσματικότητα των ενωσιακών δικαιωμάτων και ελευθεριών, μέσω της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας<sup>9</sup>. Στο πλαίσιο αυτό, γίνεται δεκτό πως τα κράτη μέλη διατηρούν την αρμοδιότητα οργάνωσης του εθνικού δικονομικού τους συστήματος, αρμοδιότητα, η οποία, ωστόσο, συναντά τα όριά της, όταν θέτει σε κίνδυνο την αποτελεσματικότητα του ελέγχου της συμβατότητας των εθνικών κανόνων με το ενωσιακό δίκαιο ή την αποτελεσματικότητα της δικαστικής προστασίας των δικαιωμάτων που πηγάζουν από αυτό<sup>10</sup>. Η αρμοδιότητα παρέμβασης στο εθνικό δικονομικό δίκαιο βρίσκεται έρεισμα στο πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης και, συγκεκριμένα, στα άρθρα 19 ΣΕΕ και 47 ΧΘΔ<sup>11</sup>.

αυτή είναι αρκετά προβληματική για κράτος μέλος της ΕΕ. Βλ. TRANSPARENCY INTERNATIONAL, Corruption by country, διαθέσιμο στον ιστότοπο: <http://www.transparency.org/country#BGR> και Α. ΤΑΚΗΣ, σχόλιο στην απόφαση ΔΕΕ C-614/14, *Ognyanov*, Αρμ, 2016, σ. 1632 επ.

8. Στο σημείο αυτό υπάρχει διάσταση μεταξύ της βουλγαρικής νομοθεσίας που διέπει τη διοικητική και αστική δίκη και αυτής που διέπει την ποινική. Οι δύο πρώτες διέπονται από κανόνες που ενσωματώνουν στο εθνικό δίκαιο τις ενωσιακές προβλέψεις των άρθρων 267 ΣΛΕΕ και 94 ΚΔΔ, ενώ για τη δεύτερη δεν υπάρχει ανάλογη πρόβλεψη, με αποτέλεσμα τη δημιουργία των προβλημάτων που απασχόλησαν την υπό σχολιασμό υπόθεση.
9. Βλ. Κ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟΣ, Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, σ. 57 επ.
10. Αυτός, άλλωστε, είναι και ο διπλός στόχος της προδικαστικής παραπομπής. Βλ. V. SKOURIS, ό.π., σ. 343 επ.
11. Βλ. Κ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟΣ, Η πρόταση ίδρυσης συνταγματικού

Όπως ήδη αναφέρθηκε, το Δικαστήριο έχει πολλάκις τονίσει τη σημασία του μηχανισμού προδικαστικής παραπομπής για την αποτελεσματική και ομοιόμορφη εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης, αλλά και για την παραγωγή του λεγόμενου ωφέλιμου αποτελέσματος (*effet utile*)<sup>12</sup>. Στην προσπάθεια διαφύλαξης του ρόλου αυτού, η ενωσιακή νομολογία έχει κρίνει αντίθετες με το ενωσιακό δίκαιο εθνικές διατάξεις που επιβάλλουν οποιοδήποτε είδος περιορισμού στην εν λόγω διαδικασία, καθώς αναγνωρίζεται ένα ευρύτατο πεδίο διακριτικής ευχέρειας του εθνικού δικαστή, κατά την υποβολή προδικαστικής παραπομπής<sup>13</sup>. Συγκεκριμένα, η αίτηση για προδικαστική παραπομπή είναι ένα προνόμιο που ο ενωσιακός νομοθέτης επιφυλάσσει στον εθνικό δικαστή, ο οποίος, στο πλαίσιο του εθνικού δικονομικού συστήματος και λόγω της ελλειπτικότητας του ενωσιακού δικονομικού οικοδομήματος, καθίσταται και ενωσιακός δικαστής. Η συνεργασία αυτή έχει αναπτύξει μία ισχυρή δυναμική, ικανή να ανατρέψει εθνικές θεσμικές ισορροπίες και συσχετισμούς. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η προσπάθεια χειραφέτησης των εθνικών δικαστών, ιδίως ανώτατων, από τα εθνικά συνταγματικά δικαστήρια, μέσω της διεκδίκησης μεριδίου στον έλεγχο των νόμων, αυτή τη φορά όχι με βάση το εθνικό σύνταγμα, αλλά με βάση το ενωσιακό δίκαιο<sup>14</sup>.

δικαστηρίου υπό το πρίσμα της εξέλιξης των σχέσεων μεταξύ εθνικού και ενωσιακού δικαίου, διαθέσιμο στον ιστότοπο: [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr).

12. Η σημασία του μηχανισμού της προδικαστικής παραπομπής έχει αναγνωρισθεί και από το ΕΔΔΑ, το οποίο στην απόφαση του *Dhalbi* έκρινε πως η καταχρηστική άρνηση υποβολής προδικαστικού ερωτήματος από εθνικό δικαστήριο που είχε την εν λόγω υποχρέωση αποτελεί παραβίαση του άρθρου 10 ΕΣΔΑ, δηλαδή του δικαιώματος για δίκαιη δίκη. Βλ. ΕΔΔΑ, *Dhalbi κατά Ιταλίας*, 08.07.2014 και Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα Υ. Βοτ στη σχολιαζόμενη απόφαση, σκ. 38.
13. Βλ. εντελώς ενδεικτικά ΔΕΚ C-348/89, *Mecanarte*, 27.06.1991, ECLI:EU:C:1991:278, ΔΕΚ C-261/95, *Palmisani*, 10.06.1997, ECLI:EU:C:1997:351, ΔΕΚ C-210/06, *Cartesio*, 16.12.2008, ECLI:EU:C:2008:723, ΔΕΕ C-173/09, *Echinov*, 05.10.2010, ECLI:EU:C:2010:58.
14. Το Δικαστήριο έχει δεχθεί πως εθνικό δικαστήριο που δεν αποφαίνεται σε τελευταίο βαθμό πρέπει να είναι ελεύθερο, όταν κρίνει ότι η νομική εκτίμηση που διατυπώθηκε από ανώτερο δικαστήριο θα μπορούσε να το οδηγήσει στην έκδοση απόφασης αντίθετης προς το δίκαιο της Ένωσης, να υποβάλλει στο Δικαστήριο τα ερωτήματα τα οποία το απασχολούν. Βλ. ΔΕΚ C-210/06, *Cartesio*, ό.π., σκ. 94, ΔΕΕ C-378/08, *ERG κ.λπ.*, 09.03.2010, ECLI:EU:C:2010:126, ΔΕΕ C-188/10 και C-189/10, *Melki και Abdeli*, 22.06.2010, ECLI:EU:C:2010:363, ΔΕΕ C-5/14, *Kernkraftwerke Lippe-Ems*, 04.06.2015, ECLI:EU:C:2015:354, σκ. 42 και Κ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟΣ, Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η χειραφέτηση των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων από το Συμβούλιο της Επικρατείας, ΕφημΔΔ, 2014, σ. 10 επ.

Η δυναμική της επιρροής του ενωσιακού δικαίου στο δικονομικό σύστημα των κρατών μελών είναι χαρακτηριστική στην υπό σχολιασμό απόφαση. Το Δικαστήριο, εξετάζοντας την εθνική διάταξη σε σχέση με τα άρθρα 267 ΣΛΕΕ και 94 ΚΔΔ, αμφότερα υπό το πρίσμα των άρθρων 47 και 48 του ΧΘΔ, αποφαίνεται υπέρ της παραβίασης του ενωσιακού δικαίου και καταλήγει στον περιορισμό της αρχής της δικονομικής αυτονομίας του κράτους προς χάριν της ακώλυτης συνεργασίας των δικαστών. Αναλυτικότερα, η απόφαση είναι χαρακτηριστική της αυστηρότητας με την οποία το ΔΕΕ εξετάζει τα πιθανά εμπόδια στην υποβολή προδικαστικών ερωτημάτων. Η υποχρεωτική εξαίρεση του δικαστή από τη μελλοντική εκδίκαση της ουσίας μίας ποινικής υπόθεσης, επειδή, σε συμφωνία με τα οριζόμενα στις ενωσιακές διατάξεις, εξέθεσε εν συντομία τα πραγματικά περιστατικά μίας υπόθεσης και το νομικό πλαίσιο αυτής κατά την υποβολή προδικαστικού ερωτήματος, δημιουργεί το ενδεχόμενο της αποφυγής εκκινήσεως διαλόγου με τον ενωσιακό δικαστή, με τον φόβο ακριβώς της εξαίρεσής του από την υπόθεση και της επιβολής πειθαρχικών κυρώσεων. Το ενωσιακό δίκαιο δεν ανέχεται ένα τέτοιο εμπόδιο, το οποίο ενδεχομένως να στερήσει από τον εθνικό, ταυτόχρονα ενωσιακό, δικαστή το προνόμιο του διαλόγου και τη μετέπειτα υποχρέωση αποτελεσματικής εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου. Οι προβλέψεις του άρθρου 94 ΚΔΔ πρέπει να τηρούνται απαρεγκλίτως, καθώς είναι αναγκαίες για τη λυσιτέλεια της αίτησης προδικαστικού ερωτήματος.

Μετά από αυτή την ιδιαίτερα έντονη παρέμβαση στο εθνικό δικονομικό σύστημα, το Δικαστήριο μέσω της απάντησης στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, θέτει τα όρια αντίστοιχων επεμβάσεων. Το ερώτημα του βουλγαρικού δικαστηρίου αφορούσε την τυχόν αντίθεση στο δίκαιο της Ένωσης απόφασης εθνικού δικαιοδοτικού οργάνου, το οποίο κατόπιν της έκδοσης προδικαστικής απόφασης δεν τροποποιεί τις πραγματικές και νομικές κρίσεις στις οποίες είχε προβεί. Το Δικαστήριο απεφάνθη πως κανένας ενωσιακός κανόνας δεν επιβάλλει την τροποποίηση της απόφασης του εθνικού δικαστή, δύναμι της αρχής της δικονομικής αυτονομίας των κρατών μελών, αρκεί, και αυτό ανήκει στην κρίση του εθνικού δικαστή, να εξυπηρετείται και να επιτυγχάνεται η αποτελεσματική εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης.

Τέλος, το τρίτο ερώτημα στο οποίο το ΔΕΕ κλήθηκε να απαντήσει αφορούσε την τυχόν ανοχή της αντίθεσης εθνικού κανόνα με το ενωσιακό δίκαιο, όταν αυτός παρέχει υψηλότερο επίπεδο προστασίας σε ένα δικαίωμα που αναγνωρίζεται και προστατεύεται και από την ενωσιακή έννομη τάξη. Το Δικαστήριο, ορθώς, απάντησε πως η εν λόγω διάταξη δεν προσέφερε υψηλότερο επίπεδο προστασίας των δικαιωμάτων περί αμερόληπτου δικαστηρίου και τεκμηρίου αθωότητας. Πράγματι, μία εξαιρετικά αυστηρή και τυπολατρική διάταξη ή η ερμηνεία αυτής δεν σημαίνει απαραίτητα και την παροχή υψηλότερης ουσιαστικής προστασίας<sup>15</sup>. Επομένως, το Δικαστήριο

κρίνει πως δεν συντρέχει λόγος εξαίρεσης από το ενωσιακό δίκαιο, αλλά, αντίθετα, το εθνικό δικαστήριο οφείλει να μην εφαρμόσει την εθνική διάταξη και να παρεκκλίνει από την πάγια νομολογία ακόμα και ανώτερων ή ανώτατων εθνικών δικαστηρίων<sup>16</sup>.

### III. Καταληκτικές παρατηρήσεις

Η απόφαση *Ognyanov* αποτελεί μία ενδιαφέρουσα και ιδιαίτερη, ως προς το πραγματικό της, υπόθεση, χαρακτηριστική της επιρροής των ενωσιακών κανόνων στο δικονομικό σύστημα των κρατών μελών. Πρόκειται για ακόμη μία περίπτωση προσφυγής των εθνικών δικαστών της ουσίας στο Δικαστήριο της Ένωσης και στο ενωσιακό δίκαιο, με σκοπό την αναδιανομή των δικαιοδοτικών αρμοδιοτήτων εντός του εθνικού δικονομικού συστήματος. Πράγματι, οι δικαστές του πρωτοδικείου Σόφιας δεν δίστασαν να απευθυνθούν στο ΔΕΕ, παρ' ότι γνώριζαν τη σαφή και πάγια νομολογία των εθνικών δικαστηρίων και δη του Ανώτατου Ακυρωτικού, σχετικά με την ερμηνεία της έννοιας της μεροληψίας. Αντίθετα, η προσφυγή αυτή εξυπηρετούσε ακριβώς τη «διαφυγή» από την ιδιαίτερα περιοριστική ερμηνεία της εθνικής διάταξης και την επίλυση ενός, κατά βάση, εθνικού προβλήματος μέσω του τονισμού των ενωσιακών του εκφάνσεων<sup>17</sup>. Με την απόφαση *Ognyanov*, το ΔΕΕ επιβεβαιώνει την ένταση της επιρροής της νομολογίας του στα εθνικά δικονομικά συστήματα και την πάγια ενίσχυση της θέσης του εθνικού δικαστή της ουσίας. Ο εθνικός δικαστής, αφής στιγμής είναι και ενωσιακός, θωρακίζεται τόσο απέναντι στο εθνικό δίκαιο όσο και απέναντι στον ανώτερο του δικαστή με τα όπλα που του προσφέρει ο διάλογος των δικαστών εντός της ΕΕ. Ταυτόχρονα, η θωράκιση αυτή λειτουργεί όχι μόνο ως θεσμική προστασία, αλλά και ως προστασία δικαιωμάτων και, εν προκειμένω, του δικαιώματος του φυσικού δικαστή. Μπορεί η εν λόγω έκφανση της υπόθεσης να μην αναφέρεται από το ΔΕΕ, ωστόσο, πρέπει να παρατηρήσουμε πως η εθνική νομοθεσία, προβλέποντας την αυτόματη εξαίρεση, από την κρίση της ουσίας της υπόθεσης, του δικαστή που υπέβαλλε προδικαστική παραπομπή, ουσιαστικά στερεί από τον διάδικο τον φυσικό δικαστή, δηλαδή, τον δικαστή που εκ των προτέρων και με γενικό τρόπο ο νόμος είχε καθορίσει για την εκδίκαση της υπόθεσής του. Μπορεί, βέβαια, στην πράξη, η υπόθεση, μετά την επιστροφή της από το ΔΕΕ, να εκδικασθεί από εντελώς διαφορετική σύνθεση, λόγω των συχνών μεταθέσεων των δικαστών, ωστόσο, αυτή είναι

πλαίσιο τόσο μεγαλύτερη και η διαφθορά που υποτίθεται θέλει να καταπολεμήσει, βλ. Α. ΤΑΚΗΣ, ό.π.

16. Βλ. Εντελώς ενδεικτικά ΔΕΚ 106/77, *Simmenthal*, 09.03.1978, ECLI:EU:C:1978:49, ΔΕΚ C-314/08, *Filipiak*, 19.11.2009, ECLI:EU:C:2009:719, σκ. 81, ΔΕΕ C-617/10, *Åkerberg Fransson*, 07.05.2013, ECLI:EU:C:2013:105, ΔΕΕ C-5/14, ό.π.

17. Μ. VATSOV, ό.π., σ. 1591 επ.

15. Αντιθέτως, μάλιστα, συνήθως όσο πιο αυστηρό ένα νομοθετικό

μία περισσότερο «φυσική» εξέλιξη των πραγμάτων και, σίγουρα πάντως, δεν είναι νομοθετικά επιβεβλημένη. Από άλλη οπτική, η εν λόγω απόφαση συνιστά μία ιδιαίτερα έντονη παρέμβαση του ΔΕΕ στην εσωτερική δικονομική οργάνωση των κρατών μελών. Το ενδεχόμενο και μόνο μη αποστολής προδικαστικής παραπομπής, λόγω φόβου του εθνικού δικαστή για τις συνέπειες που μπορεί να αντιμετωπίσει, δεν είναι επαρκές στοιχείο για την κατάφαση παραβίασης του ενωσιακού δικαίου. Πράγματι, θα μπορούσε να θεωρηθεί πως η υποχρέωση του εθνικού δικαστή να εξαιρεθεί από την υπόθεση κατόπιν της υποβολής προδικαστικού ερωτήματος δεν θα έπρεπε να του δημιουργεί εμπόδια στην ορθή και νομότυπη άσκηση του δικαιδοτικού του έργου. Άλλωστε, δεν υπήρξε κάποια επίκληση στοιχείων που να αποδεικνύουν πως η υποβολή αιτημάτων προδικαστικής παραπομπής είναι μειωμένη στα ποινικά δικαστήρια, σε αντίθεση με τους άλλους δικαιδοτικούς κλάδους. Ασχετα από τη θέση που θα πάρει κανείς εντέλει απέναντι στην εν λόγω υπόθεση, το βέβαιο είναι πως ο δικονομικός σχεδιασμός των κρατών μελών δεν πρέπει να αγνοεί τις ενωσιακές προεκτάσεις των εθνικών προβλέψεων, καθώς φαίνεται πως ειδικά οι δικαστές της ουσίας δεν είναι διατεθειμένοι να χάσουν τα θεσμικά προνόμια που το ενωσιακό δίκαιο τους προσφέρει και σε αυτήν τη «μάχη» το ΔΕΕ αποτελεί έναν άριστο σύμμαχο.

### ► **Απαγόρευση διαμονής πολίτη τρίτης χώρας σε κράτος μέλος ιθαγένειας του ανήλικου τέκνου του, λόγω ποινικού ιστορικού**

#### **Περιορισμοί στη δυνατότητα πραγματικής απολαύσεως των δικαιωμάτων που πηγάζουν από την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης**

*ιθαγένεια της Ένωσης – θεμελιώδη δικαιώματα – άρθρα 20 και 21 ΣΛΕΕ – αμιγώς εσωτερική κατάσταση – πρακτική αποτελεσματικότητα της ιθαγένειας της Ένωσης – δευτερογενή δικαιώματα – διαμονή υπηκόων τρίτων χωρών – αυτοδίκαιοι περιορισμοί – ποινική καταδίκη – αποκλειστική επιμέλεια τέκνου – τέκνο μικρής ηλικίας – δημόσια τάξη – δημόσια ασφάλεια – επικινδυνότητα – σοβαρή απειλή για θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας – αρχή αναλογικότητας – οικογενειακή ζωή – βέλτιστο συμφέρον τέκνου – Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων*

ΔΕΕ C-304/14, CS, 13.09.2016, Τμήμα μείζονος συνθέσεως, Πρόεδρος: K. Lenaerts, Εισηγητής: A. Rosas, Γεν. Εισαγγελέας: M. Szpunar, ECLI:EU:C:2016:674 – Προδικαστικό ερώτημα

ΔΕΕ C-165/14, Rendón Marín, 13.09.2016, Τμήμα μείζονος συνθέσεως, Πρόεδρος: K. Lenaerts, Εισηγητής: A. Rosas, Γεν. Εισαγγελέας: M. Szpunar, ECLI:EU:C:2016:675 – Προδικαστικό ερώτημα

## Παρατηρήσεις

Ευθυμία Τσολάκου\*

### **I. Τα πραγματικά περιστατικά των υποθέσεων και τα προδικαστικά ερωτήματα**

Η υπόθεση C-304/14 αναφέρεται στις συνθήκες διαμονής της CS, υπηκόου τρίτου κράτους, η οποία έλαβε άδεια διαμονής αορίστου χρόνου στο Ηνωμένο Βασίλειο, λόγω γάμου της με Βρετανό πολίτη, με τον οποίο απέκτησε ένα τέκνο, βρετανικής ιθαγένειας, του οποίου ανέλαβε την αποκλειστική επιμέλεια. Μετά από την καταδίκη της σε ποινή φυλάκισης 12 μηνών, διατάχθηκε η απέλασή της από το εν λόγω κράτος, το δε αίτημά της για παροχή διεθνούς προστασίας (ασύλου) απορρίφθηκε. Προσφυγή της CS κατά της απόφασης απέλασής της από τη βρετανική επικράτεια έγινε δεκτή από το First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), λαμβάνοντας υπόψη, μεταξύ άλλων, ότι η απομάκρυνσή της από το Ηνωμένο Βασίλειο καθιστά έμμεσο υποκείμενο απέλασης το τέκνο της, πολίτη της Ένωσης, κατά παράβαση του άρθρου 20 ΣΛΕΕ. Ο Υπουργός Εσωτερικών άσκησε έφεση κατά της πρωτόδικης απόφασης ενώπιον του Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), το οποίο διατύπωσε προδικαστικό ερώτημα σχετικά με τη συμφωνία προς το άρθρο 20 ΣΛΕΕ της σχετικής εθνικής ρύθμισης, επιβάλλουσας την απέλαση από το έδαφος κράτους μέλους υπηκόου τρίτου κράτους, ο οποίος έχει καταδικαστεί σε ποινή λόγω εγκλήματος ορισμένης βαρύτητας, ενώ έχει την πραγματική επιμέλεια τέκνου μικρής ηλικίας, πολίτη του εν λόγω κράτους μέλους, στο οποίο διαμένει από τη γέννησή του, χωρίς να έχει ασκήσει το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας, η δε απέλαση αυτή συνεπάγεται για το τέκνο την εγκατάλειψη του εδάφους της Ένωσης.

Η υπόθεση C-165/14 αφορά τον κολομβιανής ιθαγένειας A. Rendón Marín, πατέρα δύο ανήλικων τέκνων, που γεννήθηκαν και ανέκαθεν διαμένουν στην Ισπανία και των οποίων έχει αναλάβει την αποκλειστική επιμέλεια, ήτοι ενός αγοριού που έχει την ισπανική ιθαγένεια, και ενός κοριτσιού που έχει την πολωνική ιθαγένεια. Ο Rendón Marín καταδικάστηκε το 2009 σε ποινή φυλακίσεως εννέα μηνών, με διετή αναστολή. Το αίτημα του εν λόγω αλλοδαπού για χορήγηση άδειας προσωρινής διαμονής για εξαιρετικούς λόγους απορρίφθηκε με απόφαση του Προϊσταμένου της Γενικής Διευθύνσεως Μεταναστεύσεως του Υπουργείου Εργασίας και Μεταναστεύσεως, λόγω της ανωτέρω ποινικής καταδίκης. Η προσφυγή του

\* Πρωτοδίκης Διοικητικών Δικαστηρίων



Rendón Marín κατά της ανωτέρω διοικητικής αποφάσεως απορρίφθηκε με απόφαση της Audiencia Nacional, κατά της οποίας άσκησε αίτηση αναίρεσεως ενώπιον του Tribunal Supremo. Το ζήτημα που ανέκυψε και αποτυπώθηκε στο προδικαστικό ερώτημα του ανώτατου δικαστηρίου της Ισπανίας, όπως αναδιατυπώθηκε από το ΔΕΕ, είναι κατ' ουσίαν αν, κατ' ορθή ερμηνεία, το άρθρο 21 ΣΛΕΕ και η Οδηγία 2004/38, αφενός, και το άρθρο 20 ΣΛΕΕ, αφετέρου, αντιτίθενται σε εθνική ρύθμιση επιβάλλουσα την αυτοδίκαιη απόρριψη αίτησης χορήγησης άδειας διαμονής στο έδαφος του οικείου κράτους μέλους υπηκόου τρίτου κράτους, γονέα ανήλικων τέκνων πολιτών της Ένωσης, των οποίων αυτός έχει την αποκλειστική επιμέλεια και τα οποία διαμένουν από της γεννήσεώς τους με τον ίδιο στο εν λόγω κράτος μέλος, χωρίς να έχουν ασκήσει το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας, στην περίπτωση κατά την οποία ο γονέας έχει ποινικό ιστορικό, η δε άρνηση χορήγησης άδειας διαμονής συνεπάγεται υποχρέωση των τέκνων να εγκαταλείψουν το έδαφος της Ένωσης.

## II. Αξιολόγηση των βασικών θέσεων των αποφάσεων

Οι πρόσφατες αποφάσεις (τμήματος μείζονος συνθέσεως) *Rendón Marín* (C-165/14) και *CS* (C-304/14) εντάσσονται στο νομολογιακό πλέγμα του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), που αφορά στο χαρακτήρα των δικαιωμάτων που απολαμβάνουν στην ΕΕ πολίτες τρίτων χωρών, μέλη οικογένειας πολίτη τρίτης χώρας. Ήδη από τα αρχικά στάδια καθιέρωσης και εξέλιξης της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, άρχισε να διαφαίνεται στη νομολογία του Δικαστηρίου η τάση προς διαμόρφωση ενός δεσμού οικονομικοκοινωνικής αλληλεγγύης μεταξύ των Ευρωπαίων πολιτών, ο οποίος βαθμιαία αποσυνδέεται από την άσκηση στενά οριοθετημένης οικονομικής δραστηριότητας<sup>1</sup>. Η ελεύθερη κίνηση και εγκατάσταση των πολιτών της ΕΕ<sup>2</sup> και το αίτημα ισότιμης πρόσβασης σε κοινωνικές

ωφέλειες και παροχές σε κάθε κράτος μέλος έδωσαν από νωρίς αφορμή στο Δικαστήριο να στοχαστεί ως προς τη φύση της ιθαγένειας της Ένωσης και την πρακτική αποτελεσματικότητά της<sup>3</sup>. Η νομολογιακή αυτή παρακαταθήκη συνέβαλε σταδιακά στην κοινοτικοποίηση της έννοιας «υπήκοος τρίτης χώρας», έχει δε αναδείξει την ιδιαίτερη δυναμική που αναπτύσσει η ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης<sup>4</sup> όσον αφορά στην αναγνώριση παράγωγων δικαιωμάτων των πολιτών τρίτων χωρών, οι οποίοι είναι ταυτόχρονα μέλη της οικογένειας πολίτη της Ένωσης, ιδίως όσον αφορά στην είσοδο και τη διαμονή αυτών στα κράτη μέλη υποδοχής.

Στις σχολιαζόμενες υποθέσεις, το Δικαστήριο είχε καταρχάς την ευκαιρία, με τρόπο συνοπτικό και διαφωτιστικό, να συστηματοποιήσει τις θέσεις του για ένα θέμα που ανάγεται, καταρχήν, στην, κυριαρχικώς ασκούμενη, μεταναστευτική πολιτική κάθε κράτους μέλους, υπό την έννοια του ελέγχου της εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών στην επικράτειά του<sup>5</sup>, συνδέεται ωστόσο άμεσα με την πρακτική αποτελεσματικότητα των δικαιωμάτων που απορρέουν από την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης. Υπό ορισμένες περιστάσεις, που συντρέχουν στις περιπτώσεις των υποθέσεων *Rendón Marín* (C-165/14) και *CS* (C-304/14), κρίνεται αναγκαίο να αναγνωρισθεί το δικαίωμα διαμονής σε κράτος μέλος υπέρ πολίτη τρίτης χώρας, ο οποίος έχει την αποκλειστική επιμέλεια ή συνοδεύει και συντηρεί μικρής ηλικίας πολίτη της Ένωσης, προκειμένου ο τελευταίος να μην στερηθεί της δυνατότητας ελεύθερης εγκατάστασης και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών και, κυρίως, να μην αναγκασθεί να εγκαταλείψει το έδαφος της Ένωσης, λόγω αδυναμίας αυτοσυντηρησής του. Η νομολογιακή αυτή τάση έχει ιδιαίτερη πρακτική σημασία στις περιπτώσεις έλλειψης του διασυνοριακού στοιχείου, όταν δηλαδή οι Ευρωπαίοι πολίτες δεν έχουν ασκήσει στην πράξη το

1. J.Y. CARLIER, *Notion et contours de la citoyenneté européenne: les enjeux de la citoyenneté européenne*, coll. La citoyenneté européenne, Bruylant, 2007, σσ. 31-44, Βλ. D. SOMON, *Vers une autonomisation limitée des droits attachés à la citoyenneté européenne*, Europe, Novembre 2004, σσ. 10-11, F. DAVID, *La citoyenneté de l'Union statut fondamental des ressortissants des États-membres*, Revue Trimestrielle de Droit Européen, 2003, σσ. 561-578, Κ. ΓΩΓΟΣ, *Προς τη νομική χειραφέτηση της ιδιότητας του πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, ΕΕΕυρΔ, 2003, σσ. 115-120

2. A. AGUADO, *Droit de circuler et séjourner pour les citoyens européens*, RDUE, 2001, σσ. 957-960, A. ALEMANNI, *Libre circulation des citoyens et citoyenneté de l'Union*, RDUE, 2001, σσ. 1008-1010, Τ. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, *Η ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων και οι πραγματικές διαστάσεις της κινητικότητας των Ευρωπαίων πολιτών εντός ΕΕ*, ΕΕΕυρΔ, 2015, σ. 129, Π. ΜΑΥΡΙΔΗΣ, *Η ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, εργαζομένων και υπηρεσιών, ως βασική αρχή της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*, ΕΕΕυρΔ, 2005, σσ. 279-299, Δ. ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ, *Από την ελεύθερη κυκλο-*

φορία των εργαζομένων, στην ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή των πολιτών – το άρθρο 18 ΣυνθΕΚ και οι νεότερες εξελίξεις, ΕΕΕυρΔ, 2002, σ. 227 επ., Κ. ΓΩΓΟΣ, *Η ιθαγένεια της Ένωσης σε Β. Σκουρή*, Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 2003, σσ. 327-341, Β. ΧΑΤΖΟΠΟΥΛΟΣ, *Τέσσερις στοιχειώσεις ελευθερίες, μία ενιαία ρύθμιση: η πρόσφατη νομολογία το ΔΕΚ σχετικά με τις οικονομικές και προσωπικές ελευθερίες της ΣυνθΕΚ*, ΕΕΕυρΔ, 2000, σσ. 351-374.

3. Γ. ΑΡΕΣΤΗΣ, *Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια μέσα από τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, ΕΜΕΔ, 2012, σ. 233 επ.

4. Τ. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, *Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια κατά τη νομολογία του ΔΕΕ: προς μια αυτόνομη πηγή δικαιωμάτων των Ευρωπαίων πολιτών*, ΕΕΕυρΔ, 2012, σ. 17 επ.

5. ΣΤΕ 715/2015 και αποφάσεις ΕΔΔΑ *Jeunesse κατά Ολλανδίας*, 03.10.2014, σκ. 100, *Paposhvili κατά Βελγίου*, 17.04.2014, σκ. 139, *De Souza Ribeiro κατά Γαλλίας*, 13.12.2012 σκ. 77, *Antwi κατά Νορβηγίας*, 14.02.2012, σκ. 88-89, *Darren Omoregie κατά Νορβηγίας*, 31.07.2008, σκ. 54 κ.α.

δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας ή όταν ο πολίτης τρίτης χώρας δεν δύναται να υπαχθεί άμεσα στην έννοια του «δικαιούχου» του άρθρου 3 παρ. 1 της Οδηγίας 2004/38/ΕΚ, ως πρόσωπο που «συντηρείται» από πολίτη της Ένωσης – φορέα του δικαιώματος διαμονής, αλλά αντίστροφα «συντηρεί» τον πολίτη της Ένωσης και, πάντως, η παρουσία του στο κράτος υποδοχής είναι κρίσιμη (από άποψη υλικής και συναισθηματικής εξάρτησης), ώστε ο συντηρούμενος απ' αυτόν Ευρωπαίος να μπορεί να ασκεί τα δικαιώματα που αντλούνται από την ευρωπαϊκή ιθαγένειά του.

Ειδικότερα, το κοινό ζήτημα που απασχόλησε το ΔΕΕ και εξετάστηκε στο πλαίσιο των ανωτέρω δύο υποθέσεων είναι, ουσιαστικά, αν υπήκοος τρίτου κράτους, ασκών την αποκλειστική επιμέλεια μικρής ηλικίας τέκνου, πολίτη της Ένωσης που έχει γεννηθεί και ανέκαθεν διαμένει σε ένα κράτος μέλος, δύναται να απολαμβάνει δευτερογενούς δικαιώματος διαμονής στο ίδιο κράτος<sup>6</sup>, θεμελιούμενου, στην περίπτωση του A. Rendón Marín, είτε επί του άρθρου 21 ΣΛΕΕ και της Οδηγίας 2004/38/ΕΚ είτε επί του άρθρου 20 ΣΛΕΕ, στη δε περίπτωση της CS, μόνον επί του άρθρου 20 ΣΛΕΕ, και ενδεχομένως, αν το ποινικό ιστορικό των γονέων αυτών δύναται να δικαιολογήσει ανεκτούς περιορισμούς του εν λόγω δικαιώματος. Το γεγονός δε ότι και στις δύο υποθέσεις οι πολίτες της Ένωσης, των οποίων ο ανιών ζητά δικαίωμα διαμονής στο κράτος υποδοχής, ουδέποτε έχουν κάνει χρήση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας εντός της Ένωσης και διαμένουν ανέκαθεν στα κράτη μέλη όπου γεννήθηκαν, δεν αναιρεί το στοιχείο σύνδεσης με το ενωσιακό δίκαιο ούτε καθιστά τις καταστάσεις αυτές αμιγώς εσωτερικές<sup>7</sup>.

Στο σημείο αυτό, για την κατανόηση της οικείας νομολογίας και την εξέλιξη που σηματοδοτούν οι εξεταζόμενες αποφάσεις, είναι απαραίτητη μια βασική διάκριση ως προς τα πραγματικά στοιχεία των υποθέσεων: ο γιος του A. Rendón Marín και το τέκνο της CS γεννήθηκαν και διαμένουν, χωρίς να έχουν ασκήσει το δικαίωμα κυκλο-

φορίας, στη χώρα της ιθαγένειάς τους, ενώ η Πολωνή κόρη του A. Rendón Marín, έχει γεννηθεί και διαμένει σε κράτος μέλος (Ισπανία) διαφορετικό από εκείνο της ιθαγένειάς της. Δεν αμφισβητείται από το Δικαστήριο ότι οι παραπάνω καταστάσεις των νεαρών Ευρωπαίων πολιτών, που δεν έχουν ασκήσει το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας εντός της Ένωσης, εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, με τη διαφορά ότι τα συμφυή με την ευρωπαϊκή ιθαγένεια δικαιώματα, που απολαμβάνουν τα ανήλικα τέκνα, και κυρίως οι παρεπόμενες των δικαιωμάτων αυτών ελευθερίες των ανιόντων τους, υπηκόων τρίτων χωρών, ερείδονται επί διαφορετικών διατάξεων των Συνθηκών, δηλαδή στην πρώτη περίπτωση επί του άρθρου 20 ΣΛΕΕ, ενώ στη δεύτερη περίπτωση επί του άρθρου 21 ΣΛΕΕ και της Οδηγίας 2004/38/ΕΚ. Η διαφοροποίηση αυτή, όπως θα καταδειχθεί και παρακάτω, παρίσταται κρίσιμη και για τη θεμελίωση τυχόν περιορισμών στα δευτερογενή δικαιώματα των μελών της οικογένειας πολίτη της Ένωσης να εισέρχονται και να διαμένουν στο κράτος μέλος υποδοχής.

Πιο συγκεκριμένα, η περίπτωση της ανήλικης κόρης του Rendón Marín παρουσιάζει ομοιότητες με τις υποθέσεις *Zhu και Chen* (C-200/02) και *Alojka* (C-86/12), που αφορούσαν ομοίως ανήλικα τέκνα πολιτών τρίτων χωρών, τα οποία γεννήθηκαν και διέμεναν σε άλλο κράτος μέλος από αυτό της ιθαγένειάς τους, και ως εκ τούτου ενέπιπταν στην, κατ' άρθρο 3 παρ. 1 της Οδηγίας 2004/38/ΕΚ, έννοια του «δικαιούχου»<sup>8</sup>. Υπό τις περιστάσεις αυτές, το άρθρο 21 παρ. 1 ΣΛΕΕ και η Οδηγία 2004/38/ΕΚ παρέχουν καταρχήν στην κόρη του Rendón Marín δικαίωμα διαμονής στην Ισπανία, εφόσον αποδείξει ότι διαθέτει πλήρη ασφαλιστική κάλυψη ασθένειας και επαρκείς πόρους για τη συντήρησή της (άρθρου 7 παρ. 1 στοιχ. β' της ως άνω Οδηγίας), ανεξαρτήτως αν οι πόροι αυτοί εξασφαλίζονται από τον γονέα της, πολίτη τρίτης χώρας, που έχει αναλάβει την αποκλειστική επιμέλεια αυτής<sup>9</sup>. Στην περίπτωση αυτή, η απόφαση να μην επιτραπεί στον γονέα, εν προκειμένω υπήκοο τρίτης χώρας, ο οποίος έχει την επιμέλεια ανήλικου πολίτη της Ένωσης, να διαιμείνει με τον πολίτη αυτόν εντός του κράτους μέλους υποδοχής θα αφαιρούσε από το πρωτογενές δικαίωμα διαμονής του τελευταίου κάθε πρακτική αποτελεσματικότητα, δεδομένου ότι η άσκηση του δικαιώματος αυτού από τέκνο μικρής ηλικίας προϋποθέτει κατ' ανάγκην το δικαίωμά του να συνοδεύεται από το πρόσωπο που έχει αναλάβει τη φροντίδα και τη συντήρησή του και, συνε-

6. Όπως έχει κριθεί, και επαναλαμβάνεται και στις εξεταζόμενες υποθέσεις: «... τα δικαιώματα που ενδεχομένως αναγνωρίζονται στους υπηκόους τρίτων κρατών βάσει των διατάξεων της Συνθήκης που αφορούν την ιθαγένεια της Ένωσης δεν αποτελούν ίδια των υπηκόων αυτών δικαιώματα, αλλά δικαιώματα παρεπόμενα των δικαιωμάτων του πολίτη της Ένωσης. Ο σκοπός και η δικαιολόγηση αυτών των παρεπόμενων δικαιωμάτων ερείδονται επί της διαπιστώσεως ότι η άρνηση της αναγνώρισής τους δύναται να θίξει μεταξύ άλλων την ελευθερία κυκλοφορίας του πολίτη της Ένωσης» (αποφάσεις ΔΕΕ C-40/11, *Iida*, 08.11.2012, ECLI:EU:C:2012:691, σκ. 67-68 και ΔΕΕ C-87/12, *Ymeraga και Ymerage-Tafarshiku*, 08.05.2013, ECLI:EU:C:2013:291, σκ. 35).

7. Βλ. αποφάσεις ΔΕΚ C-200/02, *Zhu και Chen*, 19.10.2004, ECLI:EU:C:2004:639, σκ. 19, ΔΕΕ C-434/09, *McCarthy*, 05.05.2011, ECLI:EU:C:2011:277, σκ. 46, ΔΕΕ C-256/11, *Dereci κ.λπ.*, 15.11.2011, ECLI:EU:C:2011:734, σκ. 61, ΔΕΕ C-356/11 και C-357/11, *Ο και S*, 06.12.2012, ECLI:EU:C:2012:776, σκ. 43.

8. Δ. LENTZΗΣ, Η έννοια της οικογένειας στο πλαίσιο της Οδηγίας 2004/38/ΕΚ για την ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αρμ, 2014, σ. 1492 επ.

9. ΔΕΚ C-200/02, ό.π., σκ. 30, ΔΕΕ C-86/12, *Alojka και Moudoulou*, 10.10.2013, ECLI:EU:C:2013:645, σ. 27.

πώς, τη δυνατότητα του εν λόγω προσώπου να διαμένει με το ανήλικο τέκνο στο κράτος μέλος υποδοχής<sup>10</sup>.

Αντιθέτως, δεν τυγχάνει εφαρμογής το παράγωγο δικαίωμα που διέπει το δικαίωμα διαμονής των πολιτών ΕΕ και των μελών της οικογένειάς τους (εν προκειμένω η Οδηγία 2004/38/ΕΚ), στην περίπτωση του τέκνου της CS και του γιου του Rendón Marín, ανήλικα τέκνα που γεννήθηκαν και διέμεναν από πάντα στο κράτος μέλος της ιθαγένειάς τους (αντιστοίχως στο Ηνωμένο Βασίλειο και στην Ισπανία). Στις υποθέσεις αυτές, ωστόσο, το δευτερογενές δικαίωμα διαμονής στην Ένωση των υπηκόων τρίτων χωρών, CS και Rendón Marín, θα μπορούσε να απορρέει απευθείας από το άρθρο 20 ΣΛΕΕ, βάσει της νομολογιακής κατασκευής των αποφάσεων *Zambrano* (C-34/09) και *Dereci* (C-256/11), δηλαδή του κριτηρίου της αποστέρησης της δυνατότητας άσκησης των δικαιωμάτων που συναρτώνται προς την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης, την οποία έχουν άλλωστε όλα τα ανήλικα τέκνα τους. Η ιδιότητα αυτή, θεμελιωμένη στο άρθρο 20 παρ. 1 ΣΛΕΕ, αποτελεί πλέον θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών· ο πολίτης δε της Ένωσης μπορεί να επικαλεστεί, ακόμη και έναντι του κράτους μέλους της ιθαγένειάς του, τα δικαιώματα που συνδέονται με την ιδιότητα αυτή<sup>11</sup>. Ενδεχόμενος περιορισμός των δικαιωμάτων που απονέμονται από την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης θα μπορούσε, εν προκειμένω, να προκύψει από την απέλαση της CS, μητέρας που έχει στην πράξη την επιμέλεια ανηλικού πολίτη της Ένωσης, ή από την άρνηση χορήγησης άδειας διαμονής στον Rendón Marín, πατέρα δύο ανηλικών πολιτών της Ένωσης, καθόσον σε αμφότερες τις περιπτώσεις τα ανήλικα τέκνα ενδέχεται να υποχρεωθούν εκ των πραγμάτων να ακολουθήσουν τους συντηρούντες γονιούς τους και, συνεπώς, να εγκαταλείψουν την επικράτεια της Ένωσης στο σύνολό της. Υπ' αυτήν την έννοια, η απέλαση της CS από την επικράτεια του Ηνωμένου Βασιλείου και η απόρριψη του αιτήματος νομιμοποίησης του Rendón Marín στην Ισπανία θα στερούσε ενδεχομένως από τα τέκνα τους την πραγματική απόλαυση, κατά το ουσιώδες μέρος τους, των δικαιωμάτων που πηγάζουν από την ιδιότητά τους ως πολιτών

της Ένωσης<sup>12</sup>, ενδεχόμενα άλλωστε που εξετάζονται και διακριβώνονται κάθε φορά από τα εθνικά δικαστήρια<sup>13</sup>.

Περαιτέρω, εφόσον η άσκηση των δικαιωμάτων που απορρέουν από την ιθαγένεια της Ένωσης για τους Ευρωπαίους πολίτες δεν είναι απεριόριστη, αλλά δύναται να υπόκειται σε περιορισμούς και προϋποθέσεις που προβλέπονται από τη Συνθήκη, καθώς και από τις διατάξεις που θεσπίζονται για την εφαρμογή της<sup>14</sup>, ομοίως τα παράγωγα – μη αυτοτελή δικαιώματα των μελών της οικογένειας πολίτη της ΕΕ δέχονται περιορισμούς, μεταξύ άλλων, για λόγους που ανάγονται στη δημόσια τάξη και τη δημόσια ασφάλεια. Οι εξαιρέσεις αυτές από την ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής των υπηκόων τρίτων χωρών-μελών οικογένειας πολιτών της Ένωσης συνιστούν όχι μόνον επέμβαση στην οικογενειακή και ιδιωτική ζωή των ίδιων, αλλά, ενόψει του παρακολουθηματικού χαρακτήρα των ελευθεριών αυτών, και περιορισμό των αντλούμενων από την ιθαγένεια της Ένωσης δικαιωμάτων των Ευρωπαίων πολιτών, ιδίως όταν πρακτικά διακυβεύεται η παραμονή τους στο σύνολο της επικράτειας της Ένωσης.

Σκόπιμες θα ήταν δύο παρατηρήσεις σχετικά με τον τρόπο που η νομολογία του Δικαστηρίου προσεγγίζει τη δυνατότητα επιβολής περιορισμών στο δικαίωμα διαμονής και κυκλοφορίας των μελών της οικογένειας Ευρωπαίου πολίτη, κατ' ακολουθίαν της βασικής διάκρισης που υπομνήσθηκε παραπάνω. Αφενός, στην περίπτωση που τα εν λόγω δικαιώματα, πρωτογενή για τους πολίτες της Ένωσης και δευτερογενή για τα μέλη οικογένειας, θεμελιώνονται στο άρθρο 21 παρ. 1 της ΣΛΕΕ, οι κανόνες και τα κριτήρια για την εισαγωγή δικαιολογημένων περιορισμών στις θεμελιώδεις ελευθερίες αυτές, για λόγους προστασίας της δημόσιας τάξης και ασφάλειας, προσδιορίζονται από το παράγωγο δικαίωμα, και συγκεκριμένα από τα άρθρα 27 και 28 της Οδηγίας 2004/38/ΕΚ. Συγκεκριμένα, ο ενωσιακός νομοθέτης έθεσε αυστηρούς περιορισμούς στην επίκληση αυτών των λόγων από τα κράτη μέλη, προβλέποντας ότι τα μέτρα, με τα οποία περιορίζεται το δικαίωμα διαμονής στη χώρα των πολιτών της Ένωσης και των μελών της οικογένειάς τους για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας, πρέπει να θεμελιώνονται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του προσώπου που αφορούν και να είναι σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, συνεκτιμώμενου του υπέρτατου συμφέροντος του παιδιού και του σεβασμού στο δικαίωμα της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής, όπως

10. ΔΕΚ C-200/02, ό.π., σκ. 45, καθώς και ΔΕΕ C-40/11, ό.π., σκ. 69.

11. ΔΕΕ C-434/09, ό.π., σκ. 48, ΔΕΕ C-256/11, ό.π., σκ. 63, ΔΕΕ C-356/11 και C-357/11, ό.π., σκ. 44, ΔΕΕ C-34/09, *Ruiz Zambrano*, 08.03.2011, ECLI:EU:C:2011:124, βλ. και σχολιασμό επί των αποφάσεων αυτών: H. WRAY, *Family Life and EU Citizenship: A commentary on McCarthy C-434/09, S. COUTTS, Case C-434/09: Shirley McCarthy v. Secretary of State for the Home Department, L. AZOULAI, A comment on the Ruiz Zambrano judgment: a genuine European integration*, στην ιστοσελίδα <http://eudo-citizenship.eu/eu-citizenship>.

12. ΔΕΕ C-40/11, ό.π., σκ. 71, ΔΕΕ C-87/12, ό.π., σκ. 36 και ΔΕΕ C-86/12, ό.π., σκ. 32.

13. ΔΕΕ C-434/09, ό.π.

14. Μεταξύ άλλων, ΔΕΚ C-33/07, *Jipa*, 10.07.2008, ECLI:EU:C:2008:396, σκ. 21.

η προστασία τους αναγνωρίζεται στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης (Χ.Θ.Δ.Ε.). Αφετέρου, στην περίπτωση που το δικαίωμα διαμονής του ανιόντα ανηλικού πολίτη της Ένωσης στο έδαφος κράτους μέλους πηγάζει απευθείας και αποκλειστικά από το άρθρο 20 ΣΛΕΕ, ήτοι αναγνωρίζεται με σκοπό να διευκολύνει το τέκνο να απολαύσει τη θεμελιώδη ιδιότητα της ιθαγένειας της Ένωσης, ισχύουν για τα κράτη μέλη οι ίδιες ως άνω δεσμεύσεις κατά την εισαγωγή περιορισμών στην άσκηση του εν λόγω δικαιώματος, με τη διαφορά ότι προκύπτουν ευθέως από τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης και τις γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης. Τα δικαιώματα διαμονής και εγκατάστασης που απορρέουν για τους πολίτες τρίτης χώρας από το άρθρο 20 ΣΛΕΕ, ενώ δεν διαφοροποιούνται κατά περιεχόμενο από όσα κατοχυρώνονται στο άρθρο 21 ΣΛΕΕ, ωστόσο, όπως προαναφέρθηκε, εξαιρούνται από το άμεσο πεδίο εφαρμογής του παράγωγου δικαίου, υπό την έννοια ότι δεν ασκούνται υπό τους όρους και τις προϋποθέσεις της Οδηγίας 2004/28. Παρά ταύτα, όπως κρίθηκε στις σχολιαζόμενες αποφάσεις από το Δικαστήριο, και σε αυτές τις περιπτώσεις, η συμφωνία προς το δίκαιο της Ένωσης εθνικών ρυθμίσεων, που επιβάλλουν περιορισμούς στα εν λόγω δικαιώματα ελεύθερης κυκλοφορίας, με σκοπό την προστασία της δημόσιας τάξης και ασφάλειας, θα πρέπει να εξετάζεται με γνώμονα την αρχή της αναλογικότητας και υπό το φως του βέλτιστου συμφέροντος του παιδιού και του σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής, που αποτελεί, σε κάθε περίπτωση, το διακυβευόμενο δικαίωμα.

Πιο αναλυτικά, τα κράτη μέλη παραμένουν ελεύθερα να καθορίζουν τις απαιτήσεις της δημόσιας τάξης και της δημόσιας ασφάλειας σύμφωνα με τις εθνικές τους ανάγκες, οι οποίες μπορούν να διαφέρουν ανάλογα με το κράτος μέλος και τη χρονική περίοδο, εντούτοις, σε ενωσιακό πλαίσιο και, ιδίως, ως δικαιολογία για παρέκκλιση από τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, οι ανάγκες αυτές πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικώς, ώστε το περιεχόμενό τους να μην μπορεί να καθορίζεται μονομερώς από κάθε κράτος μέλος, χωρίς τον έλεγχο των οργάνων της Ένωσης<sup>15</sup>. Έτσι, η νομολογία δέχεται ειδικότερα ότι η έννοια της δημόσιας τάξης προϋποθέτει, εκτός της κοινωνικής διαταραχής που συνιστά κάθε παράβαση του νόμου, την ύπαρξη πραγματικής, ενεστώσας και αρκούντως σοβαρής απειλής σε

βάρος θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας. Μέτρα που συνεπάγονται την απομάκρυνση αλλοδαπού πολίτη, μέλους της οικογένειας πολίτη της Ένωσης (απελάσεις ή απορρίψεις αιτημάτων χορήγησης αδειών διαμονής) από την επικράτεια κράτους μέλους υποδοχής, πρέπει να βασίζονται σε ατομική εξέταση των συγκεκριμένων κάθε φορά περιστάσεων και της προσωπικής συμπεριφοράς του ενδιαφερομένου προσώπου, στη δε περίπτωση που ο αλλοδαπός ενέχεται σε εγκληματικές πράξεις, η σοβαρότητα της επαπειλούμενης προσβολής της δημόσιας τάξης ή ασφάλειας, λόγω της ατομικής συμπεριφοράς του ενδιαφερομένου, και ο βαθμός πραγματικής επικινδυνότητας του προσώπου αυτού για την κοινωνία, εκτιμάται με γνώμονα κυρίως τη φύση και τη σοβαρότητα του εγκλήματος που διέπραξε ο ενδιαφερόμενος, το χρονικό διάστημα που έχει παρέλθει από τη διάπραξη του αδικήματος, τις επαπειλούμενες ή τις επιβληθείσες ποινές, τον βαθμό συμμετοχής στην εγκληματική δραστηριότητα, το μέγεθος της βλάβης ή της ζημίας και, ενδεχομένως, τον κίνδυνο υποτροπής<sup>16</sup>. Περαιτέρω, για να εκτιμηθεί αν τα περιοριστικά της ελεύθερης κυκλοφορίας εθνικά μέτρα είναι σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, αν, δηλαδή, αποτελούν ανάλογη προς τον επιδιωκόμενο θεμιτό σκοπό (την προστασία της δημόσιας τάξης ή της δημόσιας ασφάλειας του κράτους μέλους) επέμβαση στην ιδιωτική και οικογενειακή ζωή του αλλοδαπού – που προστατεύεται από το άρθρο 7 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης – λαμβάνονται υπ' όψιν, ιδίως, η εν γένει επικινδυνότητά του σε συνδυασμό με τη διάρκεια της παραμονής του στην επικράτεια του οικείου κράτους μέλους, την ηλικία του, την κατάσταση της υγείας του, τον βαθμό κοινωνικής και πολιτισμικής ένταξής του στο κράτος υποδοχής και την οικογενειακή του κατάσταση, σημαντική πτυχή της οποίας συνιστά, εν προκειμένω, η συνοίκηση και η φροντίδα στο κράτος μέλος του ανήλικου τέκνου – πολίτη της Ένωσης, συνεκτιμώμενης της ηλικίας του παιδιού, του βαθμού εξαρτήσεώς του από τον γονέα και του επιπέδου προσαρμογής του στο κράτος υποδοχής. Συνεπώς, τεκμήρια επικινδυνότητας για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια, όπως είναι εθνικές ρυθμίσεις προβλέπουσες μέτρα διατασσόμενα αυτομάτως, κατόπιν οποιασδήποτε ποινικής καταδίκης αλλοδαπού (αυτοδίκαιη απέλαση ή απόρριψη αιτήματος χορήγησης άδειας), χωρίς εξατομικευμένη αξιολόγηση των ιδιαίτερων περιστάσεων παραβατικότητας σε συνδυασμό με τις προσωπικές και οικογενειακές συνθήκες του εμπλεκόμενου αλλοδαπού,

15. Μεταξύ άλλων ΔΕΚ C-36/75, *Rutili*, 28.10.1975, ECLI:EU:C:1975:137, σκ. 26-27, ΔΕΚ C-30/77, *Regina/Bouchereau*, 27.10.1977, ECLI:EU:C:1977:172, σκ. 33-34, ΔΕΚ C-54/99, *Église de scientologie*, 14.03.2000, ECLI:EU:C:2000:124, σκ. 17, ΔΕΚ C-482/01 και C-493/01, *Ορφανόπουλος και Oliveri*, 29.04.2004, ECLI:EU:C:2004:262, σκ. 64-65, ΔΕΚ C-36/02, *Omega*, 14.10.2004, ECLI:EU:C:2004:614, σκ.30-31.

16. ΔΕΕ C-145/09, *Τσακουρίδης*, 23.11.2010, ECLI:EU:C:2010:708, σκ. 27, 28, 39 έως 47 και 54-56, ΔΕΚ C-482/01 και C-493/01, ό.π., σκ. 66 και 91-97, ΔΕΚ C-340/97, *Nazli κ.λπ.*, 10.02.2000, ECLI:EU:C:2000:77, σκ. 57-59, ΔΕΚ C-348/96, *Calfa*, 19.01.1999, ECLI:EU:C:1999:6, σκ. 20-25, ΔΕΚ C-30/77, ό.π., σκ. 27-30 και 33-35, και ΔΕΚ C-67/74, *Bonsignore*, 26.02.1975, ECLI:EU:C:1975:34, σκ.5-7), βλ. και ΣτΕ 4023/2011, 695/2012.

γονέα ανήλικου τέκνου πολίτη της Ένωσης, έρχονται σε αντίθεση προς τις διατάξεις των άρθρων 20 και 21 ΣΛΕΕ.

Με τις σκέψεις αυτές το Δικαστήριο έκρινε ότι η εννιάμηνη ποινή φυλάκισης του Rendón Marín, η οποία ανεστάλη και τελικώς έμεινε ανεκτέλεστη, δεν δικαιολογεί την κρίση ότι η παρουσία του εν λόγω αλλοδαπού συνιστά σοβαρή και ενεστώσα απειλή για τη δημόσια τάξη, σε τέτοιο βαθμό που να δικαιολογείται η άρνηση χορήγησης άδειας παραμονής και να επαπειλείται η απέλασή του, ως εκ τούτου δε, να διακυβεύεται η ανατροπή της οικογενειακής ζωής του ίδιου και της συντηρούμενης απ' αυτόν ανήλικης κόρης του στο κράτος υποδοχής (Ισπανία). Μία τέτοια κρίση θα είχε ως αποτέλεσμα την αποστέρηση της τελευταίας από το δικαίωμά της να ζει με τον γονέα της σε κράτος άλλο από αυτό της ιθαγένειάς της. Στην περίπτωση αυτή, το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού, ως παράμετρος του σεβασμού που θα πρέπει να αποδίδεται στην οικογενειακή ζωή των δύο εμπλεκόμενων (γονέα και κόρης), συνίσταται στη δυνατότητα που θα πρέπει να αναγνωρισθεί σ' αυτό (άρθρο 21 παρ.1 ΣΛΕΕ) να διαμένει μαζί με τον αλλοδαπό πατέρα του σε κράτος μέλος διαφορετικό της ιθαγένειάς του, όπου έχει γεννηθεί και αναπτύξει κοινωνική ζωή. Όσον αφορά όμως στο άρρεν τέκνο του Rendón Marín και το τέκνο της CS, οι κίνδυνοι από τις αυτοδίκαιες συνέπειες των ποινικών συμπεριφορών των συντηρούντων γονέων τους διαφαίνονται σοβαρότεροι για την πρακτική αποτελεσματικότητα της ευρωπαϊκής ιθαγένειάς τους, στον βαθμό που επαπειλείται η απομάκρυνση των ίδιων από το έδαφος της Ένωσης. Εφόσον τα εν λόγω τέκνα αντιτάσσουν τα απορρέοντα από τη θεμελιώδη ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης δικαιώματα έναντι του κράτους της ιθαγένειάς τους, κατά τη συνεκτίμηση των διαφόρων παραμέτρων για την αξιολόγηση των εθνικών μέτρων περιορισμού του δικαιώματος διαμονής των γονέων τους στο ίδιο κράτος, το βέλτιστο συμφέρον των παιδιών ανάγεται σε παράγοντα σημαντικής βαρύτητας, ευθέως συνδεδεμένο με τον πυρήνα της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, ήτοι τον μη εξαναγκασμό των Ευρωπαίων πολιτών να εγκαταλείπουν το έδαφος της Ένωσης.

Αξιοσημείωτη είναι η μεθοδολογία του Δικαστηρίου κατά τη συνεκτίμηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων του Χάρτη<sup>17</sup>, και ιδίως του δικαιώματος σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής (άρθρο 7 του Χάρτη) ερμηνευόμενου σε συνδυασμό με την υποχρέωση λήψης υπόψη του υπέρτατου συμφέροντος του τέκνου (άρθρο 24 παρ. 2 του Χάρτη). Το Δικαστήριο, στο πλαίσιο που ορίζεται από τα άρθρα 51 παρ. 2 και 52 παρ. 2 του Χάρτη<sup>18</sup>, για την

εφαρμογή και την ερμηνεία των θεμελιωδών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται σ' αυτόν<sup>19</sup>, προκειμένου να οριοθετήσει την ευχέρεια των κρατών μελών, όταν εισάγουν εξαιρέσεις από τη θεμελιώδη ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος της Ένωσης για λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας, εφαρμόζει τους ίδιους κανόνες και αρχές, ανεξάρτητα από το αν η κατάσταση του υπηκόου τρίτης χώρας, μέλους οικογένειας πολίτη της Ένωσης, εμπίπτει στο δίκαιο της Ένωσης δυνάμει του άρθρου 21 ΣΛΕΕ ή του άρθρου 20 ΣΛΕΕ. Σε κάθε περίπτωση, κατόπιν εξατομικευμένης αξιολόγησης, πρέπει να προκύπτει αρκούντως σοβαρή απειλή σε βάρος θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας από τη συνολικώς εκτιμώμενη παραβατική συμπεριφορά του υπηκόου τρίτης χώρας, ανιόντα πολίτη της Ένωσης, τέτοιας φύσεως και έκτασης, που οι απαγορεύσεις διαμονής ή η απέλαση αυτού από κράτος μέλος, όπου ζει και διαμένει μαζί με το συντηρούμενο τέκνο του, να συνιστούν τα πλέον αναγκαία μέτρα για την προστασία της δημόσιας τάξης. Μόνον τότε δικαιολογείται η ανατροπή της οικογενειακής ζωής στο κράτος υποδοχής/ιθαγένειας του τέκνου ή η διάρρηξη της οικογενειακής ενότητας, με ενδεχόμενη την προοπτική εγκατάλειψης της επικράτειας της Ένωσης συνολικά, πτυχές εξάλλου που αδιαμφισβήτητα αφορούν στην εκτίμηση του βέλτιστου συμφέροντος του παιδιού<sup>20</sup>. Εφόσον το δευτερογενές δικαίωμα του γονέα, έχοντας την επιμέλεια τέκνου μικρής ηλικίας – πολίτη της Ένωσης που διαμένει σε κράτος άλλο από αυτό της ιθαγένειάς του, να διαμένει στο ίδιο κράτος με το παιδί του (όπως οι περιπτώσεις της υπόθεσης C-165/14, καθ' ό μέτρος αφορούν την κόρη του A. Rendón Marín), στηρίζεται στο άρθρο 21 παρ. 1, οι προαναφερόμενες προϋποθέσεις για την άρση της προστασίας του από την απέλαση από το εν λόγω κράτος, μεταξύ των οποίων και η συνεκτίμηση των συνεπειών αυτής στην οικογενειακή ζωή των εμπλεκόμενων προσώπων, προβλέπονται ρητώς στην Οδηγία 2004/38/ΕΚ. Ουσιαστικά, οι ιδιαίτερες οικογενειακές περιστάσεις, ο βαθμός ένταξης του ενδιαφερομένου αλλοδαπού και η ένταση των δεσμών του στη χώρα υποδοχής, καθώς και το βέλτιστο συμφέρον των τέκνων του ανάγονται σε σταθμιστικά στοιχεία κατά τον έλεγχο αναλογικότητας των επιβαλλόμενων μέτρων και βασικά κριτήρια για την εξειδίκευση αόριστων νομικών εννοιών, όπως οι «σοβα-

*ορίζονται στις Συνθήκες» και άρθρο 52 παρ. 2: «Τα δικαιώματα που αναγνωρίζονται από τον παρόντα Χάρτη και τα οποία αποτελούν αντικείμενο διατάξεων των Συνθηκών ασκούνται υπό τους όρους και εντός των ορίων που καθορίζονται σε αυτές».*

17. Α. ΓΚΙΖΑΡΗ-ΞΑΝΘΟΠΟΥΛΟΥ, Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ μετά την Συνθήκη της Λισαβόνας, ΕΕΕυρΔ, 2011, σ. 11 επ.

18. Άρθρο 51 παρ. 2: «Ο παρών Χάρτης δεν διευρύνει το πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης πέραν των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και δεν θεσπίζει νέες αρμοδιότητες και καθήκοντα για την Ένωση, ούτε τροποποιεί τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα όπως

19. Ε. ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ, Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου: σχέση ανταγωνισμού ή αλληλοσυμπλήρωσης;, ΕφημΔΔ, 2011, σ. 279-288 (284-288).

20. Βλ. άρθρα 9, 10 και 11 της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του παιδιού, κυρωθείσας με τον ν. 2101/1992 (ΦΕΚ Α'192, τ. Α).

ροί ή επιτακτικοί λόγοι δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας»<sup>21</sup>. Στην περίπτωση, ωστόσο, κατά την οποία υπέρ της CS και του A. Rendón Marín αναγνωρίζονται παράγωγα δικαιώματα διαμονής στα κράτη ιθαγένειας των παιδιών τους βάσει του άρθρου 20 ΣΛΕΕ – κατά το μέρος που από την παραμονή τους στα αντίστοιχα κράτη μέλη (Ηνωμένο Βασίλειο και Ισπανία) εξαρτάται η δυνατότητα των ανήλικων τέκνων τους να απολαμβάνουν ουσιαστικά δικαιώματα που πηγάζουν από την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης, ήτοι να συνοδεύονται και να διαμένουν μαζί με τον γονέα τους στις χώρες καταγωγής τους – και, συνεπώς, δεν τυγχάνει εφαρμογής το παράγωγο δίκαιο (Οδηγία 2004/38/ΕΚ), η επίκληση από το Δικαστήριο των διατάξεων του Χάρτη καθώς και των γενικών αρχών του δικαίου, όπως η αρχή της αναλογικότητας, αποκτά ιδιαίτερη σημασία για τη θεμελίωση των προαναφερόμενων ορίων στην εξουσία των κρατών μελών να επιβάλουν περιορισμούς στα ανωτέρω δευτερογενή δικαιώματα των πολιτών τρίτων χωρών μελών οικογένειας Ευρωπαϊού πολίτη, και εμμέσως στις συμφυείς με την ευρωπαϊκή ιθαγένεια θεμελιώδεις ελευθερίες κυκλοφορίας και διαμονής στην επικράτεια της Ένωσης. Υπό τις ιδιαίτερες αυτές περιστάσεις, ιδίως δε όταν η αυτοδίκαιη πρόβλεψη εθνικών μέτρων, περιοριστικών των (δευτερογενών) δικαιωμάτων των γονέων ανήλικων πολιτών της Ένωσης να συνοδεύουν και να διαμένουν μαζί με τα τέκνα τους στην επικράτεια των κρατών μελών, συνεπάγεται το ενδεχόμενο τα τελευταία να αναγκασθούν να εγκαταλείψουν το έδαφος της Ένωσης, η διατήρηση της οικογενειακής ενότητας, ως πτυχή του βέλτιστου συμφέροντος του ανήλικου, ανάγεται στην ίδια τη θεμελιωτική βάση και τον σκοπό των ανωτέρω παρεπόμενων ελευθεριών των υπηκόων τρίτων χωρών (μελών οικογένειας Ευρωπαίων πολιτών), ήτοι στην ενθάρρυνση και διευκόλυνση της άσκησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων που απορρέουν, υπέρ των πολιτών, από την ιθαγένεια της Ένωσης. Το Δικαστήριο φωτίζει ιδιαίτερος τις παραμέτρους που αναφέρονται στο βέλτιστο συμφέρον των ανήλικων τέκνων, πολιτών της Ένωσης, αντλώντας, σύμφωνα με το άρθρο 52 παρ. 3 του Χάρτη<sup>22</sup>, ερμηνευτικά το περιεχόμε-

νο και τα κριτήρια αξιολόγησης της έννοιας αυτής από τη νομολογία που το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) έχει αναπτύξει στο πλαίσιο του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ. Το ΕΔΔΑ, άλλωστε, είχε την ευκαιρία, σε υποθέσεις που τα παιδιά αλλοδαπών ήταν έμμεσα υποκείμενα απομάκρυνσης, συνέτρεχε δε ποινικό ιστορικό των γονέων τους, να διερευνήσει το ευάλωτο της πληθυσμιακής αυτής ομάδας<sup>23</sup>, λαμβάνοντας υπόψη ιδίως την ηλικία του τέκνου, το επίπεδο ένταξής του στη χώρα υποδοχής, τη διάρκεια παραμονής του σ' αυτήν και τον βαθμό εξάρτησής του από τον γονέα<sup>24</sup>. Εν προκειμένω, η θεμελίωση δευτερογενούς φύσεως δικαιωμάτων διαμονής στα κράτη μέλη υπέρ υπηκόων τρίτων χωρών απευθείας στον θεμελιώδη ευρωπαϊκό ιθαγενειακό δεσμό (άρθρο 20 ΣΛΕΕ), αδιαμεσολάβητα από το παράγωγο ενωσιακό δίκαιο, φαίνεται ότι ενισχύει την επικοινωνία των δύο ευρωπαϊκών δικαστηρίων, μέσω και των διατάξεων του Χάρτη, στο πεδίο της ευρωπαϊκής τάξης προστασίας των δικαιωμάτων.

Συμπερασματικά, οι σχολιαζόμενες υποθέσεις αποτελούν έναν ακόμη κρίκο στη συνεκτική νομολογία του Δικαστηρίου, η οποία αναδεικνύει τη σημασία αναγνώρισης και προστασίας των (παράγωγων) δικαιωμάτων κυκλοφορίας και διαμονής των πολιτών τρίτων χωρών, ώστε να εξασφαλίζεται για τους πολίτες της Ένωσης η πραγματική και ουσιαστική απόλαυση των θεμελιωδών δικαιωμάτων που πηγάζουν από την ιθαγένεια της Ένωσης. Ο σεβασμός της οικογενειακής και ιδιωτικής ζωής και το βέλτιστο συμφέρον των ανήλικων τέκνων – Ευρωπαίων πολιτών, υπό την έννοια της διατήρησης της οικογενειακής ενότητας εντός του εδάφους της Ένωσης, αναδεικνύονται σε κριτήρια κατά τον έλεγχο αναλογικότητας εθνικών μέτρων, περιοριστικών των δικαιωμάτων διαμονής των γονέων τους (πολιτών τρίτων χωρών), οι οποίοι τα συνοδεύουν και ασκούν την επιμέλειά τους. Η πρακτική αποτελεσματικότητα της ιθαγένειας της Ένωσης δεν δικαιολογεί μέτρα αυτόματου αποτελέσματος, ήτοι εθνικές ρυθμίσεις που προβλέπουν αυτοδίκαιες απελάσεις ή απορρίψεις αιτημάτων νομιμοποίησης αλλοδαπών – γονέων ανήλικων τέκνων πολιτών της Ένωσης των οποίων ασκούν την αποκλειστική επιμέλεια – για μόνο τον λόγο ότι έχουν ποινικό ιστορικό στο κράτος που διαμένουν μαζί με τους μικρής ηλικίας πολίτες της Ένωσης.

21. Σ. ΟΦΑΝΟΥΔΑΚΗΣ / Β. ΚΟΚΟΤΑ, Η Εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας στην ελληνική και κοινοτική έννομη τάξη, ΕΕ-ΕυρΔ, 2007, σσ. 691-720.

22. Άρθρο 52 παρ. 3 Χ.Θ.Δ.Ε.: «Στον βαθμό που ο παρών Χάρτης περιλαμβάνει δικαιώματα που αντιστοιχούν σε δικαιώματα τα οποία διασφαλίζονται στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, η έννοια και η εμβέλειά τους είναι ίδιες με εκείνες που τους αποδίδει η εν λόγω Σύμβαση. Η διάταξη αυτή δεν εμποδίζει το δίκαιο της Ένωσης να παρέχει ευρύτερη προστασία», βλ. και Ε. ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ, ό.π. σ. 289 επ., Β. ΣΚΟΥΡΗΣ, Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, στον ιστότοπο [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr).

23. Ι. ΛΑΜΠΙΡΗ, Η αναχώρηση από το ευρωπαϊκό έδαφος των μη νομίμως διαμενόντων μεταναστών: επιλογές της Ευρωπαϊκής Ένωσης και κατευθύνσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης, ΕφημΔΔ, 2014, σσ. 486-505 (501).

24. Αποφάσεις ΕΔΔΑ *Rodrigues da Silva και Hoogkamer* κατά *Κάτω Χωρών*, 31.01.2006, *Darren Omoregie* κ.λπ. κατά *Νορβηγίας*, 31.07.2008, *Nunez* κατά *Νορβηγίας*, 28.06.2011, *Antwi* κ.λπ. κατά *Νορβηγίας*, 14.02.2012, *Karlan* κ.λπ. κατά *Νορβηγίας*, 24.07.2014, *Jeunesse* κατά *Κάτω Χωρών*, 03.10.2014.



## ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

### II. ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

#### A. Επισκόπηση Νομολογίας (Μάρτιος – Μάιος 2016)

Επιμ.: Έρρικα Κ. Λόραμ

#### ► Άρθρο 2 – Το δικαίωμα στη ζωή

##### Υπόθεση *Armani Da Silva* κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Προσφυγή No 5878/08), απόφαση της 30ής Μαρτίου 2016 του Τμήματος Ευρείας Σύθεσης

αποτελεσματική έρευνα – θανάσιμος πυροβολισμός – ύποπτος για τρομοκρατία

Η προσφεύγουσα ήταν συγγενής του Jean Charles de Menezes, ο οποίος εσφαλμένα χαρακτηρίστηκε ως ύποπτος για τρομοκρατία και δέχθηκε στο Λονδίνο, στις 22 Ιουλίου 2005, θανάσιμο πυροβολισμό από δύο αξιωματικούς των ειδικών ενόπλων δυνάμεων. Το περιστατικό έλαβε χώρα μια μέρα μετά τις έρευνες της αστυνομίας για τον εντοπισμό των ατόμων που τοποθέτησαν τέσσερις βόμβες, οι οποίες τελικά δεν εξερράγησαν, σε τρία βαγόνια του μετρό και σε ένα λεωφορείο, στην περιοχή του Λονδίνου. Εξαιτίας του φόβου για επικείμενο τρομοκρατικό χτύπημα, δύο εβδομάδες πριν οι δυνάμεις ασφαλείας τέθηκαν σε επιφυλακή, καθώς περισσότεροι από 50 πολίτες σκοτώθηκαν, όταν βομβιστές αυτοκτονίας ανατινάχτηκαν σε μέσα μαζικής μεταφοράς στο Λονδίνο. Ο de Menezes κατοικούσε σε οικοδομή που διέθετε κοινή είσοδο με την οικοδομή, στην οποία διέμεναν δύο ύποπτοι για συμμετοχή στις αποτυχημένες επιθέσεις. Το πρωινό της 22ας Ιουλίου, ο de Menezes έφυγε για την εργασία του, οπότε και τον παρακολούθησαν μυστικοί πράκτορες, θεωρώντας τον ως τον έναν εκ των υπόπτων. Στάλθηκαν ειδικές δυνάμεις ασφαλείας, προκειμένου να τον αποτρέψουν από το να επιβιβαστεί στο μετρό. Όμως, όταν έφτασαν, είχε ήδη εισέλθει στον σταθμό Stockwell του μετρό. Οι αξιωματικοί τον ακολούθησαν στο τρένο, τον καθήλωσαν και τον πυροβόλησαν επανειλημμένα στο κεφάλι.

Η υπόθεση ανατέθηκε στην Ανεξάρτητη Αστυνομική Επιτροπή Καταγγελιών (IPCC), η οποία, στην από 19.01.2006 αναφορά της, προέβη σε διάφορες υποδείξεις σχετικά με την επιχείρηση και εντόπισε πιθανά αδικήματα που διαπράχθηκαν από τους αστυνομικούς, συμπεριλαμβανομένης της δολοφονίας και της βαριάς αμέλειας. Εν τέλει όμως, δεν ασκήθηκαν ποινικές ή πειθαρχικές δίωξεις προσωπικά σε κάποιον αστυνομικό, ελλείψει πιθανοτήτων ευδοκίμησης των διώξεων. Ασκήθηκε, στη συνέχεια, αγωγή κατά της αστυνομικής αρχής, σύμφωνα με τον Νόμο 1974 «περί της υγείας και ασφάλειας στην εργασία». Η αστυνομία καταδικάστηκε στην καταβολή 175.000 λιρών ως αποζημίωση και στα δικαστικά έξοδα, αλλά σε μια προσθήκη στην ετυμηγορία, η οποία επικυρώθηκε και από τον δικαστή, οι ένορκοι απήλλαξαν τον

επικεφαλής της επιχείρησης από κάθε «προσωπική υπαιτιότητα» για τα γεγονότα. Κατόπιν της ανάκρισης που διεξήχθη το 2008, οι ένορκοι δέχθηκαν το γεγονός και την αιτία του θανάτου, χωρίς όμως να το χαρακτηρίζουν ως έγκλημα. Η οικογένεια άσκησε αγωγή αποζημίωσης, που κατέληξε σε μυστικό συμβιβασμό το 2009.

Η προσφεύγουσα ισχυρίστηκε, ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, πως η απόφαση περί μη άσκησης δίωξης για τον θάνατο του de Menezes ήταν αντίθετη στην ΕΣΔΑ.

Την 9η Δεκεμβρίου 2014, Τμήμα του Δικαστηρίου παρέπεμψε την υπόθεση στο Τμήμα Ευρείας Σύθεσης.

Η νομολογία του Δικαστηρίου έχει ορίσει σειρά προϋποθέσεων, προκειμένου να χαρακτηριστεί αποτελεσματική η έρευνα της χρήσης θανατηφόρας βίας από κρατικούς αξιωματούχους: α) όσοι διεξάγουν την έρευνα πρέπει να μην έχουν σχέση εξάρτησης με εκείνους που εμπλέκονται στα γεγονότα, β) η έρευνα πρέπει να είναι επαρκής, γ) το πόρισμα της έρευνας πρέπει να στηρίζεται σε ενδελεχή, αντικειμενική και αμερόληπτη ανάλυση όλων των σχετικών στοιχείων, δ) πρέπει να είναι ικανοποιητικά προσβάσιμη στην οικογένεια του θύματος και ανοιχτή σε δημόσιο έλεγχο και ε) πρέπει να διεξάγεται άμεσα και με εύλογη ταχύτητα.

Η έρευνα στην παρούσα υπόθεση διεξήχθη από ένα ανεξάρτητο σώμα (IPCC), που διασφάλισε τα σχετιζόμενα αποδεικτικά και ιατροδικαστικά στοιχεία (διατηρήθηκαν πάνω από 800 πειστήρια), αναζητήθηκαν οι μάρτυρες (ελήφθησαν πάνω από 890 μαρτυρικές καταθέσεις), τηρήθηκαν όλες οι κατευθυντήριες γραμμές της έρευνας και αναλύθηκαν αντικειμενικά οι σχετικές αποδείξεις. Η οικογένεια του αποβιώσαντος λάμβανε τακτικές και λεπτομερείς ενημερώσεις για την πρόοδο και τα συμπεράσματα της έρευνας, μπορούσε να προσβάλει την απόφαση για μη δίωξη και παρίσταντο με κρατικά έξοδα στην έρευνα, όπου μπορούσε να εξετάσει κατ' αντιπαράσταση τον εκάστοτε μάρτυρα. Δεν υπήρχε κάποιο στοιχείο που να υποδηλώνει ότι υπήρξε καθυστέρηση στη διερεύνηση του χώρου του εγκλήματος από το IPCC, καθυστέρηση που θα μπορούσε να διακινδυνεύσει με κάποιον τρόπο την ακεραιότητα της έρευνας.

Παρόλο που η προσφεύγουσα δεν παραπονέθηκε γενικά για την έρευνα, είναι σημαντικό να ληφθούν υπόψη οι διαπιστώσεις αυτές, όταν εξετάζεται η διαδικασία στο σύνολό της, ενόψει των εξειδικευμένων καταγγελιών της προσφεύγουσας που αφορούσαν αποκλειστικά δύο πτυχές της επάρκειας της έρευνας: α) εάν οι ανακριτικές αρ-



χές ήταν σε θέση να κρίνουν το κατά πόσον ήταν δικαιολογημένη η χρήση βίας και β) εάν η έρευνα μπορούσε να οδηγήσει στην αναγνώριση και – ει δυνατόν – στην τιμωρία των υπευθύνων.

Η προσφεύγουσα ισχυρίστηκε ότι η έρευνα υπολείπεται των προϋποθέσεων του άρθρου 2, γιατί οι αρχές δεν μπορούσαν, βάσει του εθνικού δικαίου, να κρίνουν αντικειμενικά το εύλογο της πεποίθησης των ειδικών δυνάμεων ασφαλείας σχετικά με τη χρήση βίας. Το Δικαστήριο παρατήρησε ότι το βασικό ερώτημα που έπρεπε να απαντηθεί, προκειμένου να αποφασιστεί εάν η χρήση θανατηφόρας βίας δικαιολογούνταν από τη Σύμβαση, ήταν εάν το άτομο που φέρεται να δρα εν αμύνει είχε την ειλικρινή πεποίθηση ότι η χρήση βίας ήταν απαραίτητη. Απαντώντας στο ερώτημα αυτό, το Δικαστήριο πρέπει να κρίνει εάν η πεποίθηση ήταν υποκειμενικά εύλογη, έχοντας παράλληλα πλήρως υπόψη τις συνθήκες που ίσχυαν την εν λόγω περίοδο. Εάν η πεποίθηση δεν ήταν υποκειμενικά εύλογη (δηλαδή δεν βασιζόταν σε υποκειμενικά σοβαρούς λόγους), τότε είναι πιθανό το Δικαστήριο να αποφανθεί κατά της ύπαρξης ειλικρινούς πεποίθησης.

Το τεστ διαπίστωσης της κατάστασης άμυνας, όπως εφαρμόζεται στο Ηνωμένο Βασίλειο, δεν διαφέρει σημαντικά και δεν υπολείπεται του κριτηρίου αυτού. Σε κάθε περίπτωση, όλες οι ανεξάρτητες αρχές που έκριναν τις ενέργειες των δύο αξιωματικών που πυροβόλησαν εξέτασαν προσεκτικά το εύλογο της πεποίθησής τους σχετικά με την αναγκαιότητα χρήσης βίας. Κατά συνέπεια, δεν μπορούσε να υποστηριχθεί ότι οι εθνικές αρχές απέτυχαν να εξετάσουν, με τρόπο συμβατό προς τις προϋποθέσεις που ορίζει το άρθρο 2, εάν η χρήση βίας δικαιολογούνταν από τις περιστάσεις.

Το Δικαστήριο είναι συνήθως απρόθυμο να παρέμβει σε μια εισαγγελική απόφαση που ελήφθη καλόπιστα μετά από μια, κατά τα άλλα, αποτελεσματική έρευνα. Έχει όμως δεχθεί, κατά περιπτώσεις, ότι θεσμικές ανεπάρκειες σε ένα σύστημα ποινικής δικαιοσύνης ή σε ένα εισαγγελικό σύστημα μπορούν να αποτελέσουν παραβιάσεις του άρθρου 2.

Στην παρούσα υπόθεση, το Δικαστήριο έκρινε, λαμβάνοντας υπόψη την ποινική δίωξη στο σύνολό της, ότι η προσφεύγουσα δεν απέδειξε την ύπαρξη θεσμικών ανεπάρκειών στο σύστημα ποινικής δικαιοσύνης ή στο εισαγγελικό σύστημα που επέφεραν ή δύνανται να επιφέρουν μια παραβίαση των διαδικαστικών προϋποθέσεων του άρθρου 2, βάσει των πραγματικών περιστατικών. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο ουδέποτε έχει δηλώσει ότι η απόφαση δίωξης πρέπει να λαμβάνεται από δικαστήριο, επομένως, το γεγονός ότι η απόφαση περί μη ασκήσεως δίωξης λήφθηκε από δημόσιο αξιωματούχο (Εισαγγελική Αρχή του Στέμματος) δεν δημιούργησε πρόβλημα, δεδομένου ότι υπήρχαν επαρκείς εγγυήσεις ανεξαρτησίας και αντικειμενικότητας. Δεν υπήρχε, επίσης, κάποιο

στοιχείο στη νομολογία του Δικαστηρίου που να υποδηλώνει ότι ένας ανεξάρτητος εισαγγελέας οφείλει να λάβει προφορικές καταθέσεις, πριν αποφασίσει σχετικά με την άσκηση δίωξης.

Το όριο που έθετε το τεστ αποδεικτικών στοιχείων που εφαρμόζε η Εισαγγελική Αρχή του Στέμματος, ώστε να καταλήξει στην άσκηση δίωξης, συμπεριλαμβανόταν εντός του περιθωρίου διακριτικής ευχέρειας που απολαμβάνει το συμβαλλόμενο κράτος. Θέτοντας το όριο του τεστ αποδεικτικών στοιχείων, οι εθνικές αρχές υποχρεούνταν να εξισορροπήσουν μια σειρά συγκρουόμενων συμφερόντων, αλλά και να εξασφαλίσουν το δημόσιο συμφέρον. Οι αρχές αυτές είναι προφανώς περισσότερο κατάλληλες από το Δικαστήριο να προβούν σε αυτήν την εκτίμηση. Το όριο που εφαρμόζοταν στο Ηνωμένο Βασίλειο δεν ήταν αυθαίρετο, καθώς ήταν αντικείμενο συνεχούς εξέτασης, δημόσιων διαβουλεύσεων και πολιτικής διερεύνησης. Ελλείψει ομοιόμορφης προσέγγισης ανάμεσα στα συμβαλλόμενα κράτη και επειδή το όριο που θέτει το Ηνωμένο Βασίλειο είναι ενδεχομένως πιο υψηλό σε σχέση με άλλες χώρες, αντικατοπτρίζει απλώς τον τρόπο λειτουργίας του δικαστικού συστήματος στις περιοχές αυτές. Ούτε το άρθρο 2 απαιτούσε το τεστ των αποδεικτικών στοιχείων να είναι λιγότερο αυστηρό, σε περιπτώσεις όπου ο θάνατος ενός προσώπου οφείλονταν σε πράξεις κρατικών αξιωματούχων. Οι αρχές του εναγόμενου κράτους δικαιούνταν να φρονούν ότι η εμπιστοσύνη του κοινωνικού συνόλου στο δικαστικό σύστημα διασφαλιζόταν καλύτερα, εάν ασκούσαν δίωξη, όπου οι αποδείξεις το δικαιολογούσαν. Σε κάθε περίπτωση, είχε τεθεί στο σύστημα μια σειρά ασφαλιστικών δικλίδων στις υποθέσεις έρευνας πυροβολισμών της αστυνομίας και θανάτων κατά τη διάρκεια κράτησης.

Το Δικαστήριο δεν πείστηκε ότι το περιθώριο του δικαστικού ελέγχου των αποφάσεων περί μη δίωξης (τα εθνικά δικαστήρια έχουν τη δυνατότητα να παρέμβουν σε μια εισαγγελική απόφαση, μόνον εφόσον υπήρχε σφάλμα δικαίου) ήταν στενό. Δεν υπήρχε κοινή προσέγγιση ανάμεσα στα συμβαλλόμενα κράτη σχετικά είτε με τη διαθεσιμότητα του ελέγχου είτε, εάν αυτός υπήρχε, με το εύρος αυτού.

Κατά συνέπεια, μολονότι τα γεγονότα της υπόθεσης ήταν αναμφίβολα τραγικά και απολύτως κατανοητή η απογοήτευση της οικογένειας για τη μη άσκηση δίωξεων, εντούτοις, δεν μπορούσε να υποστηριχθεί ότι κάποιο ερώτημα είχε αφεθεί αναπάντητο από τις αρχές που ήταν υπεύθυνες για τον θάνατο του de Menezes.

Μόλις επιβεβαιώθηκε ότι ο de Menezes δεν εμπλεκόταν στην απόπειρα επίθεσης της 21.07.2005, η Μητροπολιτική Αστυνομία δημοσίως παραδέχθηκε ότι σκοτώθηκε εξαιτίας λάθους των ειδικών δυνάμεων ασφαλείας. Ένας εκπρόσωπος της ταξίδεψε στη Βραζιλία, προκειμένου να απολογηθεί ενώπιον της οικογένειας και να καλύψει οικειοθελώς

όλες τις οικονομικές τους ανάγκες. τους συμβούλευσε να αναζητήσουν ανεξάρτητη νομική κάλυψη και συμβουλή και τους διαβεβαίωσε ότι τα όποια νομικά έξοδα θα καλύπτονταν από τη Μητροπολιτική Αστυνομία. Η ατομική ευθύνη των εμπλεκόμενων αστυνομικών και η θεσμική ευθύνη των αστυνομικών αρχών εξετάστηκαν σε βάθος από την Ανεξάρτητη Αστυνομική Επιτροπή Καταγγελιών, τη Μητροπολιτική Αστυνομία, το ποινικό δικαστήριο, τον ιατροδικαστή και τους ενόρκους κατά την ανάκριση. Στη συνέχεια, όταν η οικογένεια άσκησε αγωγή αποζημίωσης, η Μητροπολιτική Αστυνομία συμφώνησε σε συμβιβασμό, όπου ένα άγνωστο ποσό καταβλήθηκε ως αποζημίωση.

Η απόφαση να ασκηθεί δίωξη κατά των αστυνομικών αρχών δεν είχε ως συνέπεια, νομική ή πρακτική, να αποκλειστεί η δίωξη των εμπλεκόμενων αστυνομικών ως ατόμων. Επίσης, η απόφαση να μην ασκηθεί ατομική δίωξη δεν οφειλόταν σε κάποια έλλειψη της έρευνας ή σε κάποια ανοχή σε παράνομες πράξεις ή συμπαίγνια του κράτους. Αντιθέτως, οφειλόταν στο γεγονός ότι ο Εισαγγελέας, μετά από ενδελεχή έρευνα, εξέτασε όλα τα στοιχεία της υπόθεσης και κατέληξε ότι δεν υπήρχαν αποδείξεις για την ενοχή κάποιου αστυνομικού, που να ανταποκρινόταν στο όριο που έθετε το τεστ αποδεικτικών στοιχείων.

Οι θεσμικές και επιχειρησιακές ελλείψεις που εντοπίστηκαν οδήγησαν στην καταδίκη των αστυνομικών αρχών για αδικήματα του νόμου 1974 «περί της υγείας και ασφάλειας στην εργασία». Δεν υπήρχε ένδειξη ότι η ποινή (καταβολή αποζημίωσης 175.000 αγγλικών λιρών και 385.000 αγγλικών λιρών για δικαστικά έξοδα) ήταν υπερβολικά ήπια για αδικήματα αυτού του είδους. Δεν ήταν μια περίπτωση “προφανούς δυσαναλογίας” ανάμεσα στο αδίκημα που διαπράχθηκε και την κύρωση που επιβλήθηκε.

Επομένως, λαμβάνοντας υπόψη τις διαδικασίες στο σύνολό τους, δεν μπορούσε να υποστηριχθεί ότι οι εθνικές αρχές απέτυχαν να εκπληρώσουν τις διαδικαστικές υποχρεώσεις που επέβαλε το άρθρο 2 ΕΣΔΑ, σχετικά με τη διεξαγωγή μιας αποτελεσματικής έρευνας των συνθηκών πυροβολισμού του de Menezes, η οποία θα οδηγούσε στην εξακρίβωση των γεγονότων, στην κρίση εάν η χρήση βίας δικαιολογούνταν από τις περιστάσεις και στη διακρίβωση και τιμωρία – εάν ήταν δυνατόν – των υπευθύνων.

Μη παραβίαση άρθρου 2.

### ► Άρθρο 3 – Απαγόρευση των βασανιστηρίων

**Υπόθεση Sakir κατά Ελλάδα (Προσφυγή No 48475/09), απόφαση της 24ης Μαρτίου 2016**

■ αποτελεσματική έρευνα – ρατσιστική βία – μετανάστης

Ο προσφεύγων, Αφγανός υπήκοος, νοσηλεύτηκε το 2009 με τραύματα στον θώρακα μετά από επίθεση που δέχθηκε στο κέντρο της Αθήνας από ομάδα ενόπλων, γνωστών

λόγω επανειλημμένων περιστατικών ξενοφοβικής βίας. Κατόπιν της εξόδου του από το νοσοκομείο και ελλείψει άδειας παραμονής, κρατήθηκε για δέκα ημέρες σε αστυνομικό τμήμα, εν αναμονή της απέλασής του, προτού αφεθεί ελεύθερος να εγκαταλείψει τη χώρα.

Ένας μάρτυρας κατέδειξε στην κατάθεσή του δύο άτομα, ως ενόχους της επίθεσης, προτού τελικά ανακαλέσει τις κατηγορίες και κατηγορηθεί στη συνέχεια για ψευδή βεβαίωση ενώπιον των αρχών. Αργότερα, επαναβεβαίωσε την αρχική κατάθεσή του και τελικά αθώωθηκε από την κατηγορία της ψευδούς βεβαίωσης ενώπιον των αρχών.

Με το πέρας της αστυνομικής προανάκρισης, ο φάκελος της δικογραφίας στάλθηκε στον εισαγγελέα, ο οποίος την έθεσε στο αρχείο ως αδίκημα του οποίου οι δράστες δεν είχαν ταυτοποιηθεί.

Ο συνωστισμός και οι κακές συνθήκες κράτησης στο αστυνομικό τμήμα, το οποίο, κατά τα φαινόμενα, αποτελούσε χώρο κράτησης παράνομων μεταναστών τους τελευταίους μήνες, σημειώθηκαν τόσο από τον Συνήγορο του Πολίτη, που επισκέφθηκε το τμήμα όσο κρατούνταν εκεί ο προσφεύγων όσο και από τον Ειδικό Εισηγητή των Ηνωμένων Εθνών για τα βασανιστήρια.

Ως προς την κατάσταση του προσφεύγοντος συγκεκριμένα, υπήρχαν διάφορα προβλήματα σχετικά με την προσοχή που επέδειξαν οι αστυνομικές αρχές στην κατάσταση της υγείας του, αλλά και στη γενικότερα ευάλωτη κατάσταση που βρισκόταν κατά τη διάρκεια της κράτησής του.

Καταρχάς, μόλις του χορηγήθηκε εξιτήριο από το νοσοκομείο, τέθηκε υπό κράτηση στο αστυνομικό τμήμα, χωρίς οι αστυνομικές αρχές να λάβουν υπόψη την κατάσταση της υγείας του. Δεύτερον, ο προσφεύγων φορούσε ακόμη, κατά τη διάρκεια της κράτησής του, τα ίδια ματωμένα ρούχα που φορούσε, όταν δέχθηκε την επίθεση, χωρίς οι αρχές να του παρέχουν την απαραίτητη ένδυση και την πρόσβαση σε βασικές υγειονομικές δομές. Τρίτον, οι αστυνομικές αρχές δεν συμμορφώθηκαν με τις υποδείξεις των γιατρών σχετικά με την ανάγκη για περαιτέρω ιατρική παρακολούθηση του προσφεύγοντος. Ενόψει των ανωτέρω, οι αρχές δεν παρείχαν στον προσφεύγοντα συνθήκες κράτησης συμβατές προς το άρθρο 3 και δεν προφύλαξαν την υγεία και τη διαβίωσή του.

Παραβίαση άρθρου 3.

Οι αρχές δεν επέδειξαν το απαιτούμενο επίπεδο επιμέλειας και αποτελεσματικότητας κατά την έρευνα της επίθεσης στον προσφεύγοντα.

Δεν λήφθηκε κατάθεση από τον προσφεύγοντα, παρόλο που οι αρχές είχαν τον χρόνο να τον εξετάσουν, καθώς κρατούνταν στο αστυνομικό τμήμα για περισσότερο από δέκα ημέρες, ούτε κλήθηκε να αναγνωρίσει τα δύο άτομα που αρχικά κατηγορήθηκαν από τον βασικό μάρτυρα ότι έλαβαν μέρος στην επίθεση. Επίσης, δεν έγιναν κάποια βήματα, προκειμένου να αναγνωριστούν και άλλα άτομα

που είχαν δεσμούς με ακροδεξιές ομάδες, γνωστές για τις ρατσιστικές τους επιθέσεις στο κέντρο της Αθήνας.

Επιπρόσθετα, ούτε οι αστυνομικές αρχές ούτε ο εισαγγελέας επιδίωξαν να εξακριβωθεί επακριβώς το είδος και τα αίτια των τραυμάτων του προσφεύγοντος, παραγγέλλοντας, για παράδειγμα, τη σύνταξη ιατροδικαστικής έκθεσης, η οποία θα βοηθούσε την αναγνώριση των δραστών.

Η αστυνομία έλαβε καταθέσεις από δύο μόνο μάρτυρες: έναν αστυνομικό που ήταν παρών κατά το περιστατικό και έναν συμπατριώτη του προσφεύγοντος, ο οποίος κάλεσε και την αστυνομία. Όμως, σύμφωνα με την κατάθεση του πρώτου μάρτυρα, υπήρχε τουλάχιστον ακόμη ένας αυτόπτης μάρτυρας που δεν κλήθηκε ποτέ να καταθέσει.

Ως προς τον δεύτερο μάρτυρα – έναν αλλοδαπό, ο οποίος βρισκόταν, όταν έδωσε την κατάθεσή του, υπό αστυνομική κράτηση, επειδή δεν διέθετε άδεια παραμονής – βρισκόταν αναμφίβολα σε ευάλωτη θέση. Η αστυνομία όφειλε να τον εξετάσει σε συνθήκες που θα διασφάλιζαν το αξιόπιστο και το ειλικρινές των πληροφοριών που μπορούσε να δώσει για την επίθεση στον προσφεύγοντα. Ακόμη και όταν ανακάλυψε την αρχική του κατάθεση, όπου αναγνώριζε δύο γνωστά άτομα ως κύριους δράστες της επίθεσης, δεν ανακρίθηκε για τους λόγους που άλλαξε, μετά από λίγες ώρες, την κατάθεσή του. Αντιθέτως, του ασκήθηκε δίωξη για ψευδή βεβαίωση ενώπιον των αρχών. Παρόλο που η δίωξη του αποδείχθηκε αβάσιμη, οι αρμόδιες δικαστικές αρχές δεν έλαβαν κανένα μέτρο – να καλέσουν τα δύο άτομα που αναγνωρίστηκαν, προκειμένου να επανεξεταστεί ο ρόλος τους στο επίμαχο περιστατικό, ενδεχομένως εξετάζοντάς τους κατ' αντιπαράθεση με τους μάρτυρες – ώστε να εξακριβωθεί το αληθές της αρχικής του κατάθεσης.

Εκθέσεις διαφόρων εθνικών οργάνων και διεθνών ΜΚΟ διαρκώς υπογράμμιζαν τη σαφή αύξηση των περιστατικών ρατσιστικής βίας στο κέντρο της Αθήνας το έτος 2009, όταν και έλαβε χώρα το επίμαχο περιστατικό. Έκαναν αναφορά στην ύπαρξη επαναλαμβανόμενου μοτίβου επιθέσεων σε αλλοδαπούς από ομάδες ακροδεξιών, όπου η πλειοψηφία των καταγεγραμμένων περιστατικών λάμβαναν χώρα σε δύο συγκεκριμένες περιοχές, συμπεριλαμβανομένης αυτής που ο προσφεύγων δέχθηκε την επίθεση. Οι εκθέσεις έκαναν λόγο επίσης για σοβαρές αποτυχίες και παραλείψεις της αστυνομίας να επέμβει, όταν τέτοιες επιθέσεις λάμβαναν χώρα.

Παρόλο που το περιστατικό συνέβη στη μια από τις επίμαχες περιοχές και η επίθεση είχε συγκεκριμένα στοιχεία που προσομοίαζαν με αυτά μιας ρατσιστικής επίθεσης, η αστυνομία απέτυχε πλήρως να εξετάσει την υπόθεση υπό το πρίσμα που περιγραφόταν στις προαναφερόμενες εκθέσεις και, αντιθέτως, τη χειρίστηκε ως ένα μεμονωμένο περιστατικό. Ούτε η αστυνομία ούτε τα αρμόδια δικαστι-

κά όργανα επιχείρησαν να εξακριβώσουν πιθανούς συνδέσμους μεταξύ των περιστατικών που περιγράφονταν στις εκθέσεις και στην επίθεση κατά του προσφεύγοντος.

Όμως, κατά την έρευνα καταγγελιών για ρατσιστικές πράξεις, μια επαρκής ανταπόκριση των αρχών είναι απαραίτητη, προκειμένου να αποτραπούν φαινόμενα ανοχής προς παράνομες πράξεις και να διασφαλιστεί η τήρηση των αρχών του κράτους δικαίου.

Παραβίαση άρθρου 3.

Το Δικαστήριο αποφάσισε, επίσης, ομόφωνα την παραβίαση του άρθρου 13, σε συνδυασμό με το άρθρο 3, εξαιτίας της έλλειψης αποτελεσματικού ένδικου μέσου για την προσβολή των συνθηκών κράτησης του προσφεύγοντος στο αστυνομικό τμήμα.

Άρθρο 41: δεν υποβλήθηκε αίτημα αποζημίωσης.

### **Υπόθεση Murray κατά Ολλανδίας (Προσφυγή Νο 10511/10), απόφαση της 26ης Απριλίου 2016 του Τμήματος Ευρείας Σύμβασης**

*δυνατότητα επανεξέτασης ποινής – κατάλληλη θεραπεία – ποινή ισόβιας κάθειρξης – ψυχική ασθένεια*

Ο προσφεύγων, ο οποίος ήταν ψυχικά ασθενής, καταδικάστηκε για φόνο σε ποινή ισόβιας κάθειρξης στις Ολλανδικές Αντίλλες, το 1980. Όλες οι αιτήσεις του για απονομή χάριτος απορρίφθηκαν. Στην προσφυγή του προς το Δικαστήριο επικαλέστηκε το άρθρο 3 της Σύμβασης, παραπονούμενος για την ποινή ισόβιας κάθειρξης που του επιβλήθηκε, χωρίς δυνατότητα επανεξέτασης, αλλά και για τις συνθήκες της κράτησής του.

Στις 10 Δεκεμβρίου του 2013, ένα Τμήμα του Δικαστηρίου αποφάσισε ομοφώνως ότι αναφορικά με την ποινή της ισόβιας κάθειρξης δεν υπήρξε παραβίαση του άρθρου 3. Σημείωσε πως η δυνατότητα επανεξέτασης της ποινής των ισοβίων θεσπίστηκε το 2011 με νόμο, ο οποίος όριζε ότι όποιος καταδικαζόταν σε ισόβια κάθειρξη μπορούσε να αφεθεί ελεύθερος με αναστολή, μετά την έκτιση τουλάχιστον 20 ετών φυλάκισης και εφόσον η στερητική της ελευθερίας ποινή δεν εξυπηρετούσε πλέον κάποιον θεμιτό σκοπό. Η υπόθεση του προσφεύγοντα είχε εξεταστεί σχετικώς και δεν του επιτράπη να αποφυλακιστεί, καθώς κρίθηκε επικίνδυνος και ικανός να παρανομήσει ξανά. Το Τμήμα του Δικαστηρίου έκρινε, επίσης, ότι δεν παραβιάστηκε το άρθρο 3, αναφορικά με τις συνθήκες κράτησης του προσφεύγοντος. Το 2014 δόθηκε χάρη στον προσφεύγοντα και αποφυλακίστηκε για λόγους υγείας. Στις 17 Απριλίου του 2014, η υπόθεση παραπέμφθηκε ενώπιον του Τμήματος Ευρείας Σύμβασης του Δικαστηρίου, κατόπιν εφέσεως του προσφεύγοντος. Λίγο μετά ο προσφεύγων απεβίωσε.

Αρχικά, το Δικαστήριο ανακεφαλαίωσε και ανέπτυξε περαιτέρω τις βασικές αρχές που εφαρμόστηκαν στην παρούσα υπόθεση.

Η επιβολή της ποινής της ισόβιας κάθειρξης σε ενήλικα δεν είναι ασύμβατη προς το άρθρο 3 της Σύμβασης, εφόσον δεν είναι κατάφωρα δυσανάλογη και υπάρχει, από τη στιγμή της επιβολής της ποινής, η προοπτική της αποφυλάκισης και η δυνατότητα της επανεξέτασης. Σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα, η δυνατότητα επανεξέτασης θα πρέπει να παρέχεται πριν την πάροδο 25 ετών από την επιβολή της ποινής της ισόβιας κάθειρξης, με μετέπειτα περιοδικές επανεξετάσεις. Οι εθνικές αρχές πρέπει να μπορούν να κρίνουν εάν, κατά τη διάρκεια έκτισης της ποινής, υφίσταται οποιαδήποτε σημαντική αλλαγή στον ισοβίως κρατούμενο και στην πορεία του προς τον σωφρονισμό, ώστε να μην δικαιολογείται, από σωφρονιστική άποψη, η συνέχιση της κράτησής του. Η εκτίμηση αυτή πρέπει να βασίζεται σε κανόνες που διέπονται από επαρκή σαφήνεια και βεβαιότητα, σε αντικειμενικά και προκαθορισμένα κριτήρια, τα οποία περιβάλλονται από επαρκείς διαδικαστικές εγγυήσεις.

Όπως σημειώθηκε ανωτέρω, η επανεξέταση θα πρέπει να δίνει τη δυνατότητα στις εθνικές αρχές να αξιολογούν οποιαδήποτε αλλαγή στον ισοβίως κρατούμενο και οποιαδήποτε πρόοδο προς τον σωφρονισμό. Το διεθνές και το ευρωπαϊκό δίκαιο, καθώς και η νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ τείνουν υπέρ της ύπαρξης, για όλους τους κρατούμενους, συμπεριλαμβανομένων και των ισοβίως κρατούμενων, δυνατότητας σωφρονισμού και προοπτικής αποφυλάκισης, εφόσον ο σωφρονισμός επιτευχθεί. Η θετική υποχρέωση του κράτους αφορά την παροχή των μέσων και της διαδικασίας περιοδικής επαναξιολόγησης εξατομικευμένων προγραμμάτων, ικανών να ενθαρρύνουν τον κρατούμενο να εξελιχθεί σε νομοταγή πολίτη.

Η έλλειψη κατάλληλης ιατρικής περίθαλψης κρατουμένων ενδέχεται να εγείρει ευθύνη του κράτους για παραβίαση του άρθρου 3 της Σύμβασης. Οι επιταγές του εν λόγω άρθρου μπορεί να εκτείνονται μέχρι και στην επιβολή υποχρέωσης μεταφοράς των κρατουμένων σε ειδικές εγκαταστάσεις, όπου μπορούν να δεχθούν την κατάλληλη περίθαλψη. Στην περίπτωση των ψυχικά ασθενών κρατουμένων, η αξιολόγηση του κατά πόσον οι συνθήκες κράτησης είναι συμβατές με τα πρότυπα που θέτει το άρθρο 3 θα πρέπει να λάβει υπόψη την ευάλωτη κατάσταση των κρατουμένων και, σε κάποιες περιπτώσεις, την αδυναμία τους να παραπονεθούν με συνοχή για την επίπτωση που έχει πάνω τους οποιαδήποτε θεραπεία. Δεν επαρκεί γι' αυτούς η εξέταση και η διάγνωση. Θα πρέπει, επίσης, να τους παρασχεθεί η κατάλληλη θεραπεία για τη διαγνωσθείσα ασθένεια καθώς και η κατάλληλη ιατρική επίβλεψη.

Οι ισοβίως κρατούμενοι που κρίθηκαν ένοχοι, μπορεί ενδεχομένως να έχουν συγκεκριμένα ψυχιατρικής φύσης προβλήματα, τα οποία μπορεί να επιτείνουν τον κίνδυνο της υποτροπής. Τα κράτη υποχρεούνται να αξιολογήσουν τις ανάγκες θεραπείας αυτών των κρατουμένων με σκοπό να διευκολυνθεί ο σωφρονισμός τους και να

μειωθεί ο εν λόγω κίνδυνος. Επίσης, θα πρέπει να τους δίνεται η δυνατότητα να λάβουν κατάλληλη θεραπεία – στο μέτρο του δυνατού εντός των περιορισμών του πλαισίου του εγκλεισμού – ειδικά, όταν κάτι τέτοιο αποτελεί για τους ισοβίως κρατούμενους προϋπόθεση, ώστε να καταστούν υποψήφιοι προς αποφυλάκιση. Ταυτόχρονα, όμως, τα κράτη έχουν επίσης υποχρέωση να λαμβάνουν μέτρα, ώστε να προστατεύονται οι πολίτες από βίαια εγκλήματα και η Σύμβαση δεν απαγορεύει την επιβολή ακαθόριστης διάρκειας φυλάκιση, όταν είναι απαραίτητη για την προστασία της δημόσιας τάξης.

Ός προς τις ειδικές συνθήκες της παρούσας υπόθεσης, όταν ο προσφεύγων κατέθεσε την αίτησή του προς το Δικαστήριο, ήταν ήδη φυλακισμένος για περίπου τριάντα χρόνια. Οι συνεχείς αιτήσεις του για παροχή χάριτος απορρίπτονταν, μεταξύ άλλων, και εξαιτίας του συνεχούς κινδύνου υποτροπής. Ωστόσο, παρόλο που κατά τη διάρκεια της δίκης του ο προσφεύγων είχε διαγνωστεί με σοβαρά ψυχιατρικά προβλήματα, δεν του παρασχέθηκε ποτέ θεραπεία στη φυλακή. Αντιθέτως, ελλείπει συγκεκριμένων και ρεαλιστικών εναλλακτικών, καταδικάστηκε τελικά σε ισόβια κάθειρξη.

Όμως, η κράτηση του προσφεύγοντος σε σωφρονιστικό κατάστημα και όχι σε ψυχιατρική κλινική ασφαλείας δεν εξάλειψε την ανάγκη της κατάλληλης θεραπείας. Το γεγονός και μόνον ότι η ποινή που του επιβλήθηκε δεν προέβλεπε να υποβληθεί σε θεραπεία αλλά και ότι ποτέ δεν ζήτησε να υποβληθεί σε θεραπεία, δεν απαλλάσσει το εναγόμενο κράτος από τις υποχρεώσεις του σχετικά με τη διάρκεια της κράτησής και την πρόβλεψη κατάλληλης ιατρικής περίθαλψης για τον σωφρονισμό του κρατούμενου. Παρόλο που η αρχή του σωφρονισμού και της επανένταξης των κρατουμένων στην κοινωνία εμπεριεχόταν με σαφήνεια στην εθνική νομοθεσία από το 1999 και μετέπειτα, ο κίνδυνος υποτροπής του προσφεύγοντα κρίθηκε πολύ μεγάλος, ώστε να του χορηγηθεί χάρη ή να αποφυλακιστεί υπό όρους. Η θεραπεία αποτελούσε στην πράξη απαραίτητη προϋπόθεση για τον σωφρονισμό του κρατούμενου. Η έλλειψη θεραπείας ή εκτίμησης των θεραπευτικών του αναγκών σήμαινε κατά συνέπεια ότι, όταν ο προσφεύγων υπέβαλε την αίτησή του ενώπιον του Δικαστηρίου, οποιαδήποτε αίτηση για απονομή χάριτος ήταν πρακτικά αδύνατον να οδηγήσει στη διαπίστωση ότι έκανε τόσο σημαντική πρόοδο προς τον σωφρονισμό, ώστε να κριθεί ότι η συνεχιζόμενη κράτησή του δεν υπηρετεί πλέον κάποιον σωφρονιστικό σκοπό. Συμπεραίνεται λοιπόν ότι δεν υπήρχε δυνατότητα η ισόβια κάθειρξη του προσφεύγοντα να μειωθεί, όπως ορίζει το άρθρο 3 της Σύμβασης.

Παραβίαση άρθρου 3.

Άρθρο 41: το Δικαστήριο έκρινε ότι η διαπίστωση της παραβίασης αποτελούσε επαρκή εύλογη αποζημίωση της ηθικής βλάβης.

## ► Άρθρο 5 – Το δικαίωμα στην προσωπική ελευθερία και ασφάλεια

**Υπόθεση J.N. κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Προσφυγή Νο 37289/12), απόφαση της 19ης Μαΐου 2016**

▀ παρατεταμένη κράτηση – απέλαση – ταξιδιωτικά έγγραφα

Ο προσφεύγων έφτασε από το Ιράν στο Ηνωμένο Βασίλειο το 2003, οπότε και υπέβαλε αίτηση ασύλου, η οποία απορρίφθηκε. Αφού έκτισε ποινή φυλάκισης για ανάρμοστη επίθεση, στις 31 Μαρτίου 2005 κρατήθηκε εκ νέου ενόψει της απέλασής του. Η Ιρανική Πρεσβεία αρχικά αρνήθηκε να εκδώσει ταξιδιωτικά έγγραφα, για να επιστρέψει ο προσφεύγων στο Ιράν, αλλά τελικά συμφώνησε, υπό τον όρο να υπογράψει ο κρατούμενος μια δήλωση παραίτησης από τη διεκδίκηση των νόμιμων δικαιωμάτων του, συναινώντας στην επιστροφή του. Τον Δεκέμβριο του 2007, ο προσφεύγων αποφυλακίστηκε υπό όρους, αλλά εν τέλει επέστρεψε στη φυλακή στις 14 Ιανουαρίου 2008, αφού αρνήθηκε να υπογράψει το κείμενο παραίτησης που θα του επέτρεπε να ταξιδεύσει. Στη συνέχεια, οι αρχές του Ηνωμένου Βασιλείου επιχειρήσαν αρκετές φορές να πείσουν τον προσφεύγοντα να επιστρέψει στο Ιράν οικειοθελώς, αλλά εκείνος αρνήθηκε να συνεργαστεί. Υπέβαλε τέσσερις αιτήσεις αποφυλάκισης, οι οποίες απορρίφθηκαν. Τελικά αποφυλακίστηκε, με καταβολή εγγυήσεως, τον Δεκέμβριο του 2009, αφού το Διοικητικό Δικαστήριο αποφάσισε ότι η κράτησή του μετά την 14η Σεπτεμβρίου 2009 ήταν παράνομη, καθώς οι αρχές δεν επέδειξαν εύλογη επιμέλεια κατά τη διαδικασία απέλασής του.

Ενώπιον του Δικαστηρίου, ο προσφεύγων ισχυρίστηκε, επικαλούμενος το άρθρο 5 παρ. 1 της Σύμβασης, ότι το σύστημα κράτησης μεταναστών στο Ηνωμένο Βασίλειο δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις που έθετε το άρθρο 5 παρ. 1 (στ), εξαιτίας της απουσίας συγκεκριμένων χρονικών ορίων, εντός των οποίων πρέπει να πραγματοποιηθεί η παραπομπή ενώπιον δικαστή και αυτεπάγγελτου δικαστικού ελέγχου, και ότι η διάρκεια κράτησής του υπερέβη την εύλογη διάρκεια κράτησης.

Το Δικαστήριο απέρριψε το επιχείρημα του προσφεύγοντα ότι η πρόσφατη νομολογία του θα μπορούσε να ερμηνευτεί, έτσι ώστε να συνάγεται από το άρθρο 5 παρ. 1 (στ) η υποχρέωση να υπόκειται η κράτηση, ενόψει απέλασης, σε χρονικό περιορισμό και/ή σε αυτεπάγγελο δικαστικό έλεγχο. Παρόλο που ήταν σαφές ότι η ύπαρξη ή η απουσία χρονικών περιορισμών ήταν ένας από τους παράγοντες που ενδεχομένως θα λάμβανε υπόψη του Δικαστήριο, όταν θα αξιολογούσε συνολικά κατά πόσον το εθνικό δίκαιο ήταν «επαρκώς προσβάσιμο, σαφές και προβλέψιμο», εντούτοις οι παράγοντες αυτοί δεν ήταν απαραίτητοι ή επαρκείς, ώστε να διασφαλιστεί η συμμόρφωση προς τις επιταγές του άρθρου 5 παρ. 1 (στ). Επίσης, το άρθρο 5 παρ. 1 (στ) δεν προέβλεπε αυτε-

πάγγελο δικαστικό έλεγχο της κράτησης προς απέλαση, παρόλο που η αποτελεσματικότητα ενός υφιστάμενου ενδίκου μέσου ενδεχομένως λαμβάνεται υπόψη από το Δικαστήριο στη συνολική αξιολόγηση του κατά πόσον το εθνικό δίκαιο προσέφερε επαρκείς διαδικαστικές εγγυήσεις κατά της αυθαιρεσίας.

Στο Ηνωμένο Βασίλειο, ο κρατούμενος μετανάστης έχει τη δυνατότητα, κάθε στιγμή, να προσφύγει στο δικαστήριο, αμφισβητώντας τη νομιμότητα της κράτησής του και τη συμμόρφωση αυτής προς το άρθρο 5 παρ. 1 (στ). Κατά την εξέταση μιας τέτοιας προσφυγής, τα εθνικά δικαστήρια υποχρεούνται να εφαρμόσουν μια σειρά αρχών που πηγάζουν από την εθνική νομοθεσία<sup>1</sup>, οι οποίες είναι σχεδόν ταυτόσημες με αυτές που εφαρμόζει το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, εφαρμόζοντας το άρθρο 5 παρ. 1 (στ) της Σύμβασης κατά την εξέταση του αυθαίρετου ή μη της κράτησης.

Επομένως, δεν υπήρχε αυξημένος κίνδυνος αυθαιρεσίας στο σύστημα του Ηνωμένου Βασιλείου, καθώς επιτρεπόταν στον κρατούμενο να αμφισβητήσει ανά πάσα στιγμή τη νομιμότητα και τη συμφωνία προς τη Σύμβαση της συνεχιζόμενης κράτησής του.

Κατά συνέπεια, δεν μπορούσε να υποστηριχθεί ότι, παρόλη την απουσία συγκεκριμένων χρονικών περιορισμών και αυτεπάγγελτου δικαστικού ελέγχου της κράτησης μεταναστών, το εθνικό δίκαιο δεν ήταν επαρκώς προσβάσιμο, σαφές και προβλέψιμο κατά την εφαρμογή του ή ότι δεν υπήρχαν επαρκείς διαδικαστικές εγγυήσεις κατά της αυθαιρεσίας.

Εξετάζοντας τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης, το Δικαστήριο ήταν έτοιμο να δεχθεί ότι τα προγενέστερα αδικήματα του προσφεύγοντος, ο κίνδυνος επίδειξης περαιτέρω παραβατικής συμπεριφοράς και ο κίνδυνος διαφυγής αποτελούσαν παράγοντες που έπαιζαν σημαντικό ρόλο κατά την κρίση του, σχετικά με το εάν η συνεχιζόμενη κράτησή του ήταν «εύλογα απαραίτητη» για τους σκοπούς της απέλασής του. Ωστόσο, λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι, με εξαίρεση μια περίοδο μικρότερη του ενός μήνα, ο προσφεύγων κρατούνταν από τον Μάρτιο του 2005<sup>2</sup> και συνεκτιμώντας ιδιαίτερα τις σαφείς

1. Οι αρχές που τέθηκαν στην υπόθεση *R v Governor of Durham Prison, ex parte Hardial Singh* [1984] όριζαν ότι η κράτηση πρέπει να εξυπηρετεί τον σκοπό της εξάσκησης της εξουσίας απέλασης, η διάρκεια κράτησης πρέπει σε κάθε περίπτωση να είναι εύλογη, θα πρέπει να αποφυλακίζεται ο κρατούμενος, εάν καθίσταται εμφανές ότι η απέλαση δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί εντός εύλογου χρόνου και οι αρχές θα πρέπει να ενεργούν κατά την απομάκρυνση επιδεικνύοντας τη δέουσα επιμέλεια και σπουδή.

2. Το Δικαστήριο απασχόλησε μόνον η εξέταση της περιόδου από τις 14 Ιανουαρίου 2008 έως τις 14 Σεπτεμβρίου 2009, καθώς η προσφυγή σχετικά με την προηγούμενη περίοδο της κράτησης από τις 31 Μαρτίου 2005 μέχρι και τις 17 Δεκεμβρίου 2007 κρί-

διαπιστώσεις του Διοικητικού Δικαστηρίου ότι από τα μέσα του 2008 και εφεξής οι ενέργειες των αρχών παρουσάζαν «θλιβερή έλλειψη ενέργειας και ώθησης», το Δικαστήριο έκρινε ότι από το συγκεκριμένο σημείο και μετά δεν μπορούσε να θεωρηθεί ότι οι αρχές επιδίωκαν την απέλαση του προσφεύγοντα, επιδεικνύοντας «εύλογη επιμέλεια».

Παραβίαση άρθρου 5 παρ. 1.

Άρθρο 41: το Δικαστήριο επιδίκασε στον προσφεύγοντα το ποσό των 7.500 ευρώ για ηθική βλάβη, ενώ το αίτημα για αποζημίωση της θετικής ζημίας απορρίφθηκε.

### ► Άρθρο 8 – Δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής

#### Υπόθεση *Kolonja κατά Ελλάδας* (Προσφυγή Νο 49441/12), απόφαση της 19ης Μαΐου 2016

εντολή απαγόρευσης εισόδου στην χώρα – χωρισμός από οικογένεια

Ο προσφεύγων, γεννημένος στην Αλβανία από γονείς ομογενείς, Αλβανικής υπηκοότητας, διέμενε στην Ελλάδα από το 1989. Είχε παντρευτεί Αλβανίδα, επίσης ομογενή, και απέκτησαν δύο παιδιά, τα οποία όπως και η μητέρα τους είχαν αποκτήσει την ελληνική υπηκοότητα. Τα τρία αδέρφια του επίσης διέμεναν στην Ελλάδα. Το 1999 ο προσφεύγων καταδικάστηκε σε φυλάκιση επτά ετών για υπόθεση ναρκωτικών και εκδόθηκε απόφαση μόνιμης απέλασής του από το ελληνικό έδαφος. Αφού αποφυλακίστηκε υπό όρους, απελάθηκε στην Αλβανία. Το 2007 επέστρεψε παράνομα στην Ελλάδα. Το 2011 συνελήφθη και κρατήθηκε ενώπιε της απέλασής του, βάσει της απόφασης που είχε εκδοθεί το 1999. Από το 2011 και μετά, ο προσφεύγων κατέθεσε διάφορες προσφυγές και αντιρρήσεις κατά της απόφασης απέλασής του. Το 2012 απελάθηκε στην Αλβανία και οι αιτήσεις του να του επιτραπεί η επιστροφή στην Ελλάδα απορρίφθηκαν.

Η οριστική απαγόρευση επιστροφής του προσφεύγοντος στην Ελλάδα αποτελούσε παρέμβαση στο δικαίωμά του για σεβασμό της οικογενειακής του ζωής. Η παρέμβασή αυτή ήταν σύμφωνη με τον νόμο και επιδίωκε θεμιτό σκοπό, τη διασφάλιση της δημόσιας ασφάλειας και της κοινωνικής ειρήνης.

Ο προσφεύγων θεωρήθηκε από το Δικαστήριο ως «εγκατεστημένος μετανάστης», εξαιτίας της καταγωγής του, με βάση το ειδικό καθεστώς που δίνεται από την Ελλάδα στους Αλβανούς υπηκόους με ελληνική καταγωγή και τη μακροχρόνια διαμονή του στην Ελλάδα πριν από τη διάπραξη του αδικήματος που οδήγησε στην απέλασή του.

θηκε απαράδεκτη εξαιτίας της μη εξάντλησης των εσωτερικών ενδίκων μέσων.

Εξετάζοντας εάν τηρήθηκε η αρχή της αναλογικότητας κατά την παρέμβαση, το Δικαστήριο χρησιμοποίησε τα κριτήρια που το ίδιο έθεσε στην απόφασή *Uner κατά Ολλανδίας*.

Το Συμβούλιο Πλημμελειοδικών Κέρκυρας που αποφάσισε την υπό όρους απόλυση του προσφεύγοντα, το 1999, εκτίμησε ότι είχε μετανοήσει για την πράξη του και ότι η απέλασή του και ο κατά συνέπεια χωρισμός από την οικογένειά του θα προκαλούσε σε αυτόν, τη σύζυγο και την κόρη του πολύ σοβαρά ψυχολογικά και οικονομικά προβλήματα.

Δεύτερον, κατά την ημερομηνία της απέλασής του στην Αλβανία, το 2012, ο προσφεύγων διέμενε ήδη στην Ελλάδα συνολικά περίπου είκοσι χρόνια, διάρκεια που συνιστά σημαντική περίοδο χρόνου και η οποία αντιστοιχεί στο ήμισυ σχεδόν της ηλικίας του. Επομένως, αναμφίβολα η Ελλάδα για πολύ καιρό αποτελεί κέντρο της ιδιωτικής και οικογενειακής του ζωής.

Τρίτον, τα εθνικά δικαστήρια είχαν υπογραμμίσει την ενδεχόμενη παραβίαση του κατοχυρωμένου δικαιώματός του, εάν το επίδικο μέτρο εφαρμοζόταν. Το 2011 το Συμβούλιο Πλημμελειοδικών Κέρκυρας διαπίστωσε ότι, κατά τη διαμονή του στην Ελλάδα, μετά από την έκτιση της ποινής του, ο προσφεύγων δεν επέδειξε ποινικά κολάσιμη συμπεριφορά ή δραστηριότητες αντικοινωνικές, που μπορούσαν να θέσουν σε κίνδυνο τη δημόσια τάξη. Διαπίστωσε, επίσης, ότι η οικογένεια του προσφεύγοντα διέμενε σε σταθερό και μόνιμο τόπο, σε οικία ιδιοκτησίας της, ότι ο προσφεύγων δεν αποτελούσε κίνδυνο για τη δημόσια τάξη, ότι δεν ήταν ύποπτος φυγής και ότι, εάν αποφυλακίζόταν, θα ήταν εύκολο να εντοπιστεί ξανά. Επομένως, το Δικαστήριο κρίνει ότι το εγκληματικό παρελθόν του προσφεύγοντος δεν θα πρέπει να αποτελέσει αποφασιστικό παράγοντα στην παρούσα υπόθεση.

Περαιτέρω, το 2012, το Διοικητικό Πρωτοδικείο Κέρκυρας έκρινε ότι η απέλαση του προσφεύγοντα θα του επέφερε δυσχερώς επανορθώσιμη βλάβη, κυρίως τη διάσπαση των οικογενειακών δεσμών που είχε μέχρι τότε δημιουργήσει στην Ελλάδα. Διαπίστωσε, επίσης, ότι η γυναίκα του και τα παιδιά του είχαν ήδη λάβει την ελληνική ιθαγένεια, διέμενε σε σπίτι ιδιοκτησίας της γυναίκας του, τα αδέρφια του και οι γονείς του διέμεναν νόμιμα στην Ελλάδα και ήταν εφοδιασμένοι με ειδική άδεια παραμονής Αλβανού υπηκόου ελληνικής καταγωγής. Το Διοικητικό Πρωτοδικείο εκτίμησε, επίσης, ότι το επίδικο μέτρο δεν δικαιολογούνταν από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος.

Τέταρτον, τόσο η σύζυγος όσο και τα τέκνα του είχαν λάβει την ελληνική ιθαγένεια. Έχουν ζήσει όλη τους τη ζωή στην Ελλάδα και δεν είχαν στενούς δεσμούς με την Αλβανία. Επομένως, οι δεσμοί του προσφεύγοντα με την Ελλάδα ήταν ιδιαίτερος ισχυροί. Η ισόβια απαγόρευση εισόδου του στην Ελλάδα ενδεχομένως να έχει ως συνέ-

πεια ο εξάχρονος γιος του να μεγαλώσει χωρίς τον πατέρα του, παρόλο που το συμφέρον του παιδιού είναι να μεγαλώσει έχοντας κοντά και τους δύο του γονείς.

Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω κριτήρια που αναπτύχθηκαν από τη νομολογία του και των πέντε προαναφερόμενων κριτηρίων – ειδικά τον ισόβιο χαρακτήρα της απαγόρευσης εισόδου στην Ελλάδα, τους δεσμούς οικογένειας του προσφεύγοντα με τη γυναίκα του και τα παιδιά του, το γεγονός ότι είχε διαπράξει ένα σοβαρό αδίκημα το 1999 και ότι η μετέπειτα συμπεριφορά του υποδείκνυε, ακόμη και κατά την άποψη των ελληνικών δικαστηρίων, πως δεν εμφάνιζε ροπή προς τη διάπραξη εγκληματικών πράξεων, τη συνολική διάρκεια της παραμονής του προσφεύγοντα στην Ελλάδα, την ελληνική ιθαγένεια των μελών της οικογένειάς του, την ηλικία του δεύτερου παιδιού του και το συμφέρον και η ευημερία του τελευταίου – το Δικαστήριο κρίνει ότι δεν τηρήθηκε δίκαιη ισορροπία στην παρούσα υπόθεση.

Παραβίαση άρθρου 8.

Άρθρο 41: το Δικαστήριο επιδίκασε στον προσφεύγοντα το ποσό των 3.500 ευρώ για ηθική βλάβη.

### ► Άρθρο 14 – Απαγόρευση διακρίσεων

#### Υπόθεση *Cuberina* κατά Κροατίας (Προσφυγή No 23682/13), απόφαση της 22ας Μαρτίου 2016

τέκνο με αναπηρία – φορολογικές απαλλαγές – διάκριση λόγω αναπηρίας – άρθρο 1 Πρώτου Πρωτοκόλλου

Ο προσφεύγων ήταν γονέας τέκνου με σοβαρή αναπηρία, το οποίο και περιέθαλπε κατ' οίκον. Προκειμένου να βελτιώσει τις συνθήκες ζωής του τέκνου, πώλησε το διαμέρισμα τρίτου ορόφου, χωρίς ανελκυστήρα, στο οποίο διέμενε η οικογένεια και αγόρασε κατοικία, κατάλληλη για τις ανάγκες ατόμου με σοβαρή αναπηρία. Αιτήθηκε φοροαπαλλαγή από την αγοραπωλησία, η οποία όμως δεν έγινε δεκτή, διότι κρίθηκε ότι η προηγούμενη κατοικία ικανοποιούσε επαρκώς τις ανάγκες της οικογένειας.

Ενώπιον του Δικαστηρίου ο προσφεύγων ισχυρίστηκε ότι ο τρόπος, με τον οποίο εφαρμόστηκε η φορολογική νομοθεσία στην περίπτωση του, ισοδυναμούσε με διάκριση λόγω αναπηρίας.

Ο προσφεύγων διαμαρτυρήθηκε για διακριτική μεταχείριση του ίδιου, λόγω, όμως, της αναπηρίας του τέκνου του. Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, η έκφραση «άλλη κατάσταση» ερμηνεύτηκε ευρέως, χωρίς να περιορίζεται η ερμηνεία της σε προσωπικά χαρακτηριστικά, με την έννοια ότι πρέπει αυτά να είναι έμφυτα ή εγγενή. Επομένως, το άρθρο 14 καλύπτει και περιπτώσεις όπου κάποιος υφίσταται λιγότερο ευνοϊκή μεταχείριση εξαιτίας της κατάστασης ή άλλων προστατευόμενων χαρακτηριστικών κάποιου τρίτου προσώπου, όπως στην περίπτωση του προσφεύγοντα.

Δεν υπήρχε αμφιβολία ότι το προηγούμενο διαμέρισμα του προσφεύγοντα, που βρισκόταν στον τρίτο όροφο οικοδομής χωρίς ανελκυστήρα, περιόριζε σοβαρά την κινητικότητα του τέκνου του και, κατά συνέπεια, απειλούσε και εμπόδιζε την προσωπική του ανάπτυξη και τη δυνατότητα να αξιοποιεί το μέγιστο των δυνατοτήτων του. Αναζητώντας να αντικαταστήσει το διαμέρισμα με μια οικία προσαρμοσμένη στις ανάγκες της οικογένειάς του, ο προσφεύγων ήταν σε μία κατάσταση ανάλογη με αυτήν κάθε άλλου ατόμου που επιδίωκε να αντικαταστήσει ένα διαμέρισμα ή μια οικία με οποιαδήποτε άλλη ιδιοκτησία εξοπλισμένη με τις απαραίτητες απαιτήσεις υποδομής και τεχνικές ανάγκες στέγασης. Η κατάσταση του όμως διαφέρει ως προς την έννοια «απαραίτητες απαιτήσεις υποδομής», με τις οποίες, λαμβάνοντας υπόψη την αναπηρία του γιου του και τα σχετιζόμενα εθνικά και διεθνή πρότυπα, εννοούνταν οι απαραίτητες εγκαταστάσεις προσβασιμότητας, όπως ο ανελκυστήρας. Εξαιρώντας τον από την απαλλαγή του φόρου, οι φορολογικές αρχές και τα εθνικά δικαστήρια δεν έλαβαν υπόψη τις ειδικές συνθήκες της οικογένειας του προσφεύγοντα, δηλαδή την αναπηρία του τέκνου του. Έτσι, απέτυχαν να αναγνωρίσουν την ιδιαίτερη κατάσταση του προσφεύγοντα όσον αφορά το ζήτημα των βασικών υποδομών και τεχνικών αναγκών στέγασης που απαιτούνται, προκειμένου να ικανοποιηθούν οι στεγαστικές ανάγκες της οικογένειάς του.

Όσον αφορά στο επιχείρημα της εναγόμενης κυβέρνησης ότι η εθνική νομοθεσία δεν επέτρεπε διακριτική ευχέρεια ερμηνείας στις φορολογικές αρχές, το Δικαστήριο σημείωσε ότι, ενώ η σχετική νομοθεσία ήταν διατυπωμένη με σχετικά γενικούς όρους, άλλες διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας παρείχαν κάποια καθοδήγηση ως προς το ζήτημα των βασικών προϋποθέσεων προσβασιμότητας για άτομα με αναπηρίες. Επιπλέον, έχοντας επικυρώσει τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρίες, το εναγόμενο κράτος είχε την υποχρέωση να λάβει υπόψη τις σχετικές αρχές, όπως τις εύλογες συνθήκες στέγασης, την προσβασιμότητα και την απαγόρευση διακρίσεων εις βάρος ατόμων με αναπηρίες, ώστε να είναι δυνατή η πλήρης και ίση συμμετοχή σε όλο το φάσμα της κοινωνικής ζωής. Ωστόσο, οι εθνικές αρχές παρέβλεψαν τις εν λόγω εθνικές και διεθνείς υποχρεώσεις. Επομένως, ο τρόπος, με τον οποίο εφαρμόστηκε στην πράξη η εθνική νομοθεσία, απέτυχε να ανταποκριθεί επαρκώς στις υποχρεώσεις που πηγάζουν από την απαγόρευση διάκρισης λόγω αναπηρίας.

Επιπλέον, παρόλο που η προστασία των οικονομικά μη προνομιούχων δεν θεωρείται γενικά ως επαρκής λόγος για την ύπαρξη διακριτικής μεταχείρισης, η απόρριψη της αίτησης του προσφεύγοντα δεν έγινε σε αυτήν τη βάση· η απαλλαγή φόρου δεν χορηγήθηκε, διότι κρίθηκε πως η προηγούμενη οικογενειακή κατοικία ικανοποιούσε τις βασικές απαιτήσεις υποδομής των στεγαστικών αναγκών τους.

## ΕΔΔΑ

Ενόψει των ανωτέρω, το εναγόμενο κράτος δεν παρείχε αντικειμενική και εύλογη αιτιολογία για τη μη εξέταση της σχετικής με την υπόθεση του προσφεύγοντα ανισότητα.

Παραβίαση άρθρου 14 σε συνδυασμό με το άρθρο 1 του Πρώτου Πρωτοκόλλου.

Άρθρο 41: το δικαστήριο επιδίκασε στον προσφεύγοντα το ποσό των 5.000 ευρώ για ηθική βλάβη.





## ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

### Β. Σχολιασμένη Νομολογία ΕΔΔΑ

#### ► Το δικαίωμα δίκαιης δίκης κατά το άρθρο 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ

##### Ένδικα μέσα ενώπιον του ΣΤΕ και το δικαίωμα δίκαιης δίκης (αστικό σκέλος)

ακυρωτικές πολεοδομικές διαφορές – πρόσβαση σε δικαστήριο – ένδικα μέσα σε ανώτατο δικαστήριο (ΣΤΕ) – παροχή δικαστικής προστασίας – δίκαιη δίκη – διάκριση εξουσιών

ΕΔΔΑ, Προσφυγή Νο 18880/15, Υπόθεση Παπαϊωάννου κατά Ελλάδας, απόφαση της 2ας Ιουνίου 2016

Στην υπόθεση αυτή, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (στο εξής: το Δικαστήριο) έκρινε ότι η Ελλάδα, θέτοντας με το άρθρο 12 του Ν. 3900/2010, ως προϋπόθεση άσκησης της έφεσης την προβολή ειδικού, συγκεκριμένου και βάσιμου ισχυρισμού περί ανυπαρξίας νομολογίας ή αντίθεσης σε υπάρχουσα νομολογία, όσον αφορά τα τιθέμενα ζητήματα ερμηνείας κανόνων δικαίου, δεν παραβίασε το δικαίωμα δίκαιης δίκης, υπό την έκφανση της πρόσβασης σε δικαστήριο.

Ο προσφεύγων, κ. Παπαϊωάννου, προσέφυγε, τον Οκτώβριο του 2008, στην Πολεοδομική Αρχή, επιδιώκοντας τον χαρακτηρισμό ως αυθαιρέτων και κατά συνέπεια κατεδαφιστέων, τμημάτων ενός υπό κατασκευή εμπορικού κέντρου που βρίσκονταν πλησίον της κατοικίας του. Διαμαρτυρήθηκε, μεταξύ άλλων, πως το αρχικό σχέδιο κατασκευής είχε τροποποιηθεί με παράνομο τρόπο και, συγκεκριμένα, με την προσθήκη ενός επιπλέον ορόφου. Δεδομένου ότι η Πολεοδομική Αρχή απέρριψε, τον Μάρτιο του 2009, την αίτησή του, ο κ. Παπαϊωάννου άσκησε αίτηση ακύρωσης κατά της απόφασης αυτής. Το αρμόδιο Διοικητικό Εφετείο παρατήρησε πως η απόφαση της Πολεοδομικής Αρχής, παρότι λακωνική, περιείχε επαρκή αιτιολογία, και επομένως απέρριψε την αίτηση ακύρωσης. Στη συνέχεια, τον Οκτώβριο του 2012, ο αιτών προσέφυγε στο Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο (Συμβούλιο της Επικρατείας), ισχυριζόμενος πως η απόφαση του Διοικητικού Εφετείου ήταν εσφαλμένη και παρουσίαζε κενά στο σκεπτικό της. Επιπλέον, ο προσφεύγων, σύμφωνα και με τις επιταγές του άρθρου 12 του Ν. 3900/2010<sup>1</sup>, προσδιόρισε στο εισαγωγικό του δικόγραφο πως για το εξεταζόμενο ζήτημα δεν υπήρχε νομολογία του Συμβουλίου της Επι-

κρατείας, ενώ υποστήριξε, επίσης, πως η συγκεκριμένη δι-  
κονομική διάταξη, με το να θέτει ως προϋπόθεση του παραδεκτού του ενδίκου μέσου την έλλειψη προηγούμενης νομολογίας ή την ύπαρξη αντίθεσης προς την υφιστάμενη νομολογία των Ανωτάτων Ελληνικών Δικαστηρίων, παραβιάζει το άρθρο 26 του Ελληνικού Συντάγματος, αφού ανάγει τη νομολογία σε πηγή δικαίου. Τον Δεκέμβριο του 2014, το Συμβούλιο της Επικρατείας απέρριψε την έφεση, με την αιτιολογία ότι δεν πληρούνταν οι προϋποθέσεις του παραδεκτού του άρθρου 12 του Ν. 3900/2010 για την άσκησή της.

#### Παρατηρήσεις

Αναστασία Καλλίδου\*

#### Ι. Η απόφαση του Δικαστηρίου

Το Δικαστήριο υπενθύμισε, αρχικά, πως προϋπόθεση εφαρμογής του άρθρου 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ, όσον αφορά στα δικαιώματα αστικής φύσεως, είναι η ύπαρξη πραγματικής και σοβαρής αμφισβήτησης του δικαιώματος, για το οποίο να μπορεί κάποιος να εγείρει βάσιμη αξίωση, αναγνωριζόμενη από το εθνικό δίκαιο. Εν συνεχεία, σημείωσε πως ο απλός συσχετισμός ή οι μακρινές, μη άμεσα καθοριστικές για το επίμαχο δικαίωμα, επιπτώσεις της διαδικασίας δεν αρκούν για να στοιχειοθετήσουν παράβαση του άρθρου 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ<sup>2</sup>. Το Δικαστήριο έκρινε πως το ένδικο μέσο που άσκησε ο προσφεύγων και με το οποίο στόχευε στην ακύρωση της απόφασης των πολεοδομικών Αρχών, παρόλο που δεν είχε περιουσιακό χαρακτήρα, ωστόσο δεν στερείτο άμεσης συνέπειας επί της κατάστασης και της ιδιοκτησίας του προσφεύγοντος. Συγκεκριμένα, η οικοδομή απέναντι από την ιδιοκτησία του, τμήμα της οποίας ήταν παράνομο, έθετε σε κίνδυνο το δικαίωμά του προς την ανεμπόδιστη απόλαυση αυτής και μείωνε την εμπορική αξία της. Επομένως, παρατηρεί το Δικαστήριο, η κατάληξη της διαδικασίας ήταν καθοριστική για τα δικαιώματά του, αφού, αν αυτή είχε αίσιο τέλος, θα επέφερε την κατεδάφιση των αυθαιρέτων τμημάτων που άλλως θα συνέχιζαν να προκαλούν βλάβη στον προσφεύγοντα. Με την αιτιολογία αυτή, και κατόπιν διαπίστωσης πως η προσφυγή δεν ήταν ούτε προδήλως αβάσιμη ούτε αντίθετη σε άλλο λόγο απαράδεκτου, το Δικαστήριο κήρυξε αυτήν παραδεκτή, θέτο-

1. Με το άρθρο 12 του Ν. 3900/2010 προστέθηκε στην παρ.1 του άρθρου 58 του πδ 18/1989 το εξής νέο εδάφιο: «Η έφεση επιτρέπεται, μόνον όταν προβάλλεται από τον διάδικο, με συγκεκριμένους ισχυρισμούς που περιέχονται στο εισαγωγικό δικόγραφο, ότι δεν υπάρχει νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ή ότι υπάρχει αντίθεση της προσβαλλομένης αποφάσεως προς τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ή άλλου ανωτάτου δικαστηρίου είτε προς ανέκκλητη απόφαση διοικητικού δικαστηρίου».

\* LLM, M.A., Δικηγόρος

2. Ενδεικτικά αποφάσεις: *Le Compte, Van Leuven και De Meyere κατά του Βελγίου* της 23.06.1981, σειρά Α, αριθμός 43, παρ. 47; *Fayed κατά του Ηνωμένου Βασιλείου* της 21.09.1994, σειρά Α, αριθμός 294-B, παρ. 56; *Αθανασόγλου και λοιποί κατά της Ελβετίας* [GC] της 06.04.2000, αριθμός 27644/95, ECHR 2000-IV, παρ. 43.

ντας έτσι εκποδών τον ισχυρισμό της κυβέρνησης, πως η διαδικασία δεν αφορούσε δικαίωμα αστικής φύσεως.

Προχωρώντας στην εξέταση του ισχυρισμού του προσφεύγοντος ότι η απόρριψη της έφεσής του ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, κατ' εφαρμογή του άρθρου 12 του Ν. 3900/2010, προκάλεσε την παραβίαση του δικαιώματος για πρόσβαση σε δικαστήριο, το Δικαστήριο καταρχήν υπενθύμισε πως δεν είναι αρμόδιο ούτε να ερμηνεύει, αλλά ούτε και να εκτιμά τη σκοπιμότητα των νομοθετικών και νομολογιακών επιλογών των κρατών μελών, ιδιαιτέρως δε, όταν αυτές αφορούν δικονομικούς κανόνες. Επίσης, σημείωσε πως ο ρόλος του περιορίζεται στο να επιβεβαιώνει τη συμμόρφωση των συνεπειών των ερμηνευτικών επιλογών των δικαστηρίων με τη Σύμβαση. Με τον τρόπο αυτόν, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε την, κατά τους ισχυρισμούς της ελληνικής Κυβέρνησης, αναγκαιότητα των αυστηρών προϋποθέσεων του παραδεκτού και τη λειτουργία τους ως αποτρεπτικών της προπετούς άσκησης ένδικων μέσων, η οποία συνεχίζει να επιβαρύνει το Συμβούλιο της Επικρατείας στην άσκηση των καθηκόντων του. Απαντώντας δε στους ισχυρισμούς του προσφεύγοντος περί ακραίου φORMALISΜΟΥ της νέας διάταξης και περί αισθητής μείωσης της δυνατότητας μεταστροφής της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, το Δικαστήριο επεσήμανε πως ο προσφεύγων περιορίζεται στο να εκφράσει απλώς τη διαφωνία του και πως το ίδιο δεν μπορεί να λάβει θέση σε τέτοιες κριτικές. Επεσήμανε, επίσης, πως το καθήκον του έγκειται στο να εξετάσει τα γεγονότα της παρούσας υπόθεσης, καθοδηγούμενο από την αρχή της επικουρικότητας και από τη νομολογία του.

Σχετικά με την έκταση της προστασίας που παρέχει το δικαίωμα της δίκαιης δίκης, το Δικαστήριο επεσήμανε πως αυτό δεν είναι απόλυτο και πως μπορεί επομένως να υποστεί περιορισμούς, αρκεί αυτοί να μην είναι τέτοιου βαθμού, ώστε να πλήττουν αυτή καθαυτή την ουσία του δικαιώματος. Το Δικαστήριο σημείωσε, επίσης, πως οι οιοδήποτε περιορισμοί, ούτως ώστε να είναι συμβατοί με τις επιταγές του άρθρου 6 παρ. 1, θα πρέπει έχουν ένα νόμιμο στόχο και να υπάρχει μία λογική σχέση αναλογίας ανάμεσα στα μέσα που χρησιμοποιούνται και στο σκοπούμενο αποτέλεσμα. Το Δικαστήριο σημείωσε, σε σχέση και με το ζήτημα συμβατότητας με το άρθρο 26 του Συντάγματος, ότι στόχος του Ν. 3900/2010, όπως προέκυπτε άλλωστε και από την πλούσια σχετική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας<sup>3</sup>, ήταν να καταστήσει δυνατό να αποφαινεται το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο άμεσα για υποθέσεις που εγείρουν ζητήματα γενικού ενδιαφέροντος και να διασφαλίσει την ταχεία δημιουργία γραμμής νομολογίας, την οποία θα μπορούσαν να χρησιμοποιούν κατώτερα

3. Ενδεικτικά αποφάσεις: ΣτΕ 1547/2012, 4439/2012, 4987/2012, 3008/2013, 4368/2013, 4474/2013, 4482/2013, 4578/2013, 1303/2014, 1372/2014, 1584/2014 και 4160/2014.

Διοικητικά Δικαστήρια σε ανάλογες περιπτώσεις. Επ' αυτού, το Δικαστήριο εκτιμά ότι συνέτρεχε χωρίς αμφιβολία θεμιτός σκοπός, τελών σε εύλογη αναλογία προς την ουσία του προστατευόμενου δικαιώματος. Κατά συνέπεια, έκρινε πως οι νομοθετικές διατυπώσεις για την άσκηση έφεσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας ήταν σαφείς και προβλέψιμες, ώστε να διασφαλίζεται η αρχή της ασφάλειας δικαίου.

Το Δικαστήριο υπενθύμισε επίσης τη νομολογία του, σύμφωνα με την οποία το άρθρο 6 δεν απαιτεί τη λεπτομερή αιτιολόγηση μίας απόφασης δια της οποίας ένα ακυρωτικό δικαστήριο, βασιζόμενο σε μία συγκεκριμένη νομική διάταξη, απορρίπτει μία προσφυγή επειδή δεν έχει προοπτικές επιτυχίας. Όσον αφορά τέλος στον ισχυρισμό του προσφεύγοντος σχετικά με την έλλειψη νομολογίας, το Δικαστήριο διαπίστωσε, όπως άλλωστε είχε τονίσει και το Συμβούλιο της Επικρατείας, πως αυτός διατυπώθηκε με συνοπτικό τρόπο, χωρίς να διευκρινίζει σχετικά με ποιο ακριβώς νομικό ζήτημα δεν υπήρχε νομολογία.

## II. Παρατηρήσεις

Το ζήτημα της συνταγματικής ή όχι θεμελίωσης των ενδίκων μέσων κατά εκδοθείσας αποφάσεως έχει αποτελέσει αντικείμενο εκτενούς επιστημονικής συζήτησης, με την κρατούσα άποψη να υποστηρίζει πως αυτά δεν θεμελιώνονται ρητά στο Σύνταγμα. Δεν υφίσταται δηλαδή – με εξαίρεση την ποινική δίκη<sup>4</sup> – συνταγματικώς κατοχυρωμένη αξίωση προς παροχή δικαστικής προστασίας σε δύο ή περισσότερους βαθμούς δικαιοδοσίας και συνεπώς, ο οιοσδήποτε περιορισμός αυτών, όπως εν προκειμένω μέσω της επίμαχης διάταξης (άρθρο 12 του Ν. 3900/2010), δεν προσκρούει στο δικαίωμα παροχής έννομης προστασίας, κατ' άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος, και στην αρχή της ισότητας, κατ' άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος, αλλά ούτε και στο δικαίωμα δίκαιης δίκης κατ' άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ. Ωστόσο, ούτε η έλλειψη συνταγματικής κατοχύρωσής τους ούτε και το τεκμήριο αρμοδιότητας του νομοθέτη<sup>5</sup>, δεν μπορούν να αποτελέσουν δικαιολογητική βάση αυθαίρετης εξουσίας του κοινού νομοθέτη, αφού αυτός πάντοτε τελεί υπό τον περιορισμό της τήρησης του γράμματος και του πνεύματος του Συντάγματος και των άλλων υπερνομοθετικής ισχύος κανόνων. Την ίδια στιγμή,

4. Ο δεύτερος βαθμός δικαιοδοσίας στην ποινική δίκη προκύπτει έμμεσα από τα άρθρα 20 του Συντάγματος και 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ, αλλά κατοχυρώνεται και ρητά στο άρθρο 2 του έβδομου πρόσθετου πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ που έχει κυρωθεί με τον Ν. 1705/1987.

5. Βάσει της γενικής νομοθετικής αρμοδιότητας που παρέχει το άρθρο 26 παρ. 1 του Συντάγματος, αλλά και της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας και του αντιπροσωπευτικού συστήματος, γίνεται δεκτό ότι το νομοθετικό όργανο έχει το τεκμήριο της αρμοδιότητας, την εξουσία δηλαδή να θεσπίζει κανόνες, ρυθμίζοντας παντός τύπου ζητήματα και με περιεχόμενο που αυτό – κατά δικριτική ευχέρεια – κρίνει κατάλληλο.

το ΣτΕ έχει, σε πληθώρα αποφάσεών του<sup>6</sup>, αναφερθεί στη μη ύπαρξη «δικονομικού κεκτημένου», ενώ σε επίπεδο ΕΕ, το Δικαστήριο της ΕΕ, έχει επίσης επισημάνει συχνά την εφαρμογή της αρχής της δικονομικής αυτονομίας των κρατών μελών<sup>7</sup>.

Στην ελληνική έννομη τάξη, οι πηγές του δικαίου, όπως αποτυπώνονται στο ίδιο το Σύνταγμα, είναι το Σύνταγμα, το Διεθνές Δίκαιο, το Δίκαιο της ΕΕ, ο τυπικός νόμος, η κανονιστική πράξη και οι γενικές αρχές του δικαίου. Οι πηγές του θετικού δικαίου απαρτίζουν το «πλέγμα της νομιμότητας»<sup>8</sup> και αποτελούν σημείο αναφοράς για την ανάλυση του περιεχομένου της αρχής της νομιμότητας που διέπει τη δράση της Δημόσιας Διοίκησης, αφού εξασφαλίζουν τη δυνατότητα δραστικού ελέγχου της Διοίκησης από τον Διοικητικό Δικαστή. Αναδεικνύεται, λοιπόν, η σπουδαιότητα της επίμαχης διάταξης, αφού δια αυτής παγιώνεται η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και ανάγεται σε πηγή δικαίου, με δυνατότητα ανατροπής μόνο δια της νομοθετικής οδού. Και παρόλο που η αιτιολογική έκθεση του Ν. 3900/2010 διευκρίνιζε ότι η ρύθμιση αυτή στόχευε στο να αποσυμφορηθεί το Συμβούλιο της Επικρατείας από τον τεράστιο όγκο των ενδίκων μέσων και στο να διευκολυνθεί, ενόψει και της ιδιαιτερότητας του ρόλου του, στην ταχεία και αποτελεσματική ενασχόληση με υποθέσεις γενικού ενδιαφέροντος, το σχέδιο νόμου επικρίθηκε

6. Ενδεικτικά αποφάσεις: ΣτΕ Ολομ 3621/1995, ΣτΕ Στ' Τμ.

7. Η δικονομική ή διαδικαστική αυτονομία των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης εμφανίστηκε ως έννοια για πρώτη φορά το 1976 στη νομολογία του Δικαστηρίου με τις αποφάσεις ΔΕΚ 33/76, *Rewe*, 16.12.1976, ECLI:EU:C:1976:188, και ΔΕΚ 45/76, *Comet*, 16.12.1976, ECLI:EU:C:1976:191. Η δικονομική αυτονομία έγκειται στην εκτέλεση του δικαίου της Ένωσης από τα κράτη μέλη, σύμφωνα με τους εθνικούς διαδικαστικούς και δικονομικούς κανόνες, τηρουμένων των αρχών της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας. Η αρχή της ισοδυναμίας επιτάσσει την ισότιμη διαδικαστική και δικονομική μεταχείριση των δικαιωμάτων που απορρέουν από το εθνικό και το κοινοτικό δίκαιο, ενώ η αρχή της αποτελεσματικότητας επιτάσσει οι εθνικές διατάξεις διαδικαστικού και δικονομικού χαρακτήρα να μην καθιστούν αδύνατη ή υπέρμετρα δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που εξασφαλίζονται στον πολίτη από το κοινοτικό δίκαιο.

8. Γαλλιστί, «Bloc de légalité».

έντονα από τα κόμματα της αντιπολίτευσης, από τη Νομική Υπηρεσία του Κοινοβουλίου, από τη Εθνική Επιτροπή των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, καθώς επίσης και από ένα τμήμα της θεωρίας.

Και ενώ η παρούσα ρύθμιση, που ομοιάζει στην έννοια του «δικαστικού προηγούμενου»<sup>9</sup> του αγγλοσαξονικού δικαίου, εκ πρώτης όψεως φαίνεται να παρέχει στους διοικητικούς δικαστές εξουσία δημιουργίας δικαϊκών κανόνων, κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, σε τελική ανάλυση περιορίζει υπέρμετρα την εξουσία τους, αφού αυτοί δεν δύνανται να επανέλθουν επί ήδη κριθέντος νομικού ζητήματος. Επιπρόσθετα, η ερμηνευτική εξέλιξη και η προσαρμοστικότητα του δικαίου φαίνεται να διακυβεύονται, αν και το ΣτΕ με νεότερη νομολογία του<sup>10</sup> φαίνεται να έχει περιορίσει την έννοια της «υφιστάμενης νομολογίας», γεγονός που δίνει ώθηση στην εξέταση περισσότερων υποθέσεων. Αξιοσημείωτο είναι επίσης το γεγονός πως ενώ ήδη τη δεκαετία του 1980 η εν Συμβουλίω Ολομέλεια<sup>11</sup> του Συμβουλίου της Επικρατείας είχε απορρίψει σχετικές προτάσεις για την αντιμετώπιση του αυξανόμενου αριθμού ενδίκων μέσων με το επιχείρημα της συνταγματικής κατοχυρώσεώς τους, οι τεράστιες απαιτήσεις ανάγκασαν εν τέλει το Δικαστήριο να κρίνει σύμφωνη με το Σύνταγμα την εισαγωγή αυστηρών προϋποθέσεων παραδεκτού των ενδίκων μέσων.

9. Το νομολογιακό προηγούμενο (legal precedent) έχει κατά το common law πλήρη δεσμευτική ισχύ.

10. Απόφαση ΣτΕ 266/2014: εν προκειμένω το ΣτΕ έκρινε κατ' αναίρεση, ωστόσο η αιτιολογική βάση είναι ταυτόσημη. Στη συγκεκριμένη απόφαση, το ΣτΕ συνήρτησε τη νομολογιακή ερμηνεία του εφαρμοστέου κανόνα προς τις ιδιαίτερες συνθήκες που συντρέχουν σε κάθε συγκεκριμένη υπόθεση, περιορίζοντας πλέον το νομολογιακό προηγούμενο στις περιπτώσεις όπου έχει ήδη επιλυθεί υπόθεση υπό τα ίδια ή ουσιαστικά παρεμφερή πραγματικά περιστατικά προς αυτά που αντιμετώπισε η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση. Με προηγούμενη απόφασή του (3008/2013) το ΣτΕ, κρίνοντας πάλι αναίρετικά, είχε διευρύνει την έννοια της «υφιστάμενης νομολογίας».

11. Πρακτικό 3/1983: η Ολομέλεια, εν Συμβουλίω, είχε συγκεκριμένα επικαλεστεί τη νομολογία που είχε διατυπωθεί ήδη από τα πρώτα χρόνια της λειτουργίας του Δικαστηρίου και αφορούσε τη συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως αναίρεσεως.



## ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

### III. ΕΘΝΙΚΑ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΑ

#### ► Κρατικές ενισχύσεις στην ΑΤΕ υπό τη μορφή ουσιαστικών και δικονομικών προνομίων

**Τα προνόμια υπέρ της ΑΤΕ, όπως η μονομερής εγγραφή υποθήκης σε ακίνητα αγροτών, το δικαίωμα επίσπευσης αναγκαστικής εκτέλεσης με απλό ιδιωτικό έγγραφο και η απαλλαγή από τέλη και δικαιώματα για την εγγραφή υποθήκης, δεν συνιστούν κρατική ενίσχυση, διότι από τα προσκομιζόμενα αποδεικτικά στοιχεία δεν τεκμηριώνεται ότι μπορεί να διαταραχθεί το ενδοενοσιακό εμπόριο**

κρατικές ενισχύσεις – προνόμια ΑΤΕ – αναγκαστική εκτέλεση – εθνική απόφαση κατόπιν κρίσεως του ΔΕΕ – προϋποθέσεις ύπαρξης κρατικής ενίσχυσης – διατάραξη ενδοερωρωπαϊκών συναλλαγών – οικονομικό πλεονέκτημα – Εφετείο Θράκης – άρθρο 107 ΣΛΕΕ

ΕφΘρακ, απόφαση αριθμ. 17/2016, 25.01.2016

#### Παρατηρήσεις

Αικατερίνη Σγουρίδου\*

Η παρούσα απόφαση του Εφετείου Θράκης εκδόθηκε σε συνέχεια της απόφασης του ΔΕΕ, της 16.04.2015, το οποίο απεφάνθη, μετά την υποβολή προδικαστικού ερωτήματος (υπόθεση C-690/13), στο πλαίσιο εκδίκασης ανακοπής που άσκησε η Τράπεζας Eurobank Ergasias ΑΕ κατά της Αγροτικής Τράπεζας της Ελλάδος ΑΕ (στο εξής ΑΤΕ) και ιδιώτη.

Ειδικότερα, μεταξύ της ΑΤΕ και του κ. Π. Σιδηρόπουλου συνάφθηκε, για την αντιμετώπιση των αναγκών της γεωργικής εκμεταλλεύσεώς του, σύμβαση δανείου το 2001 και σύμβαση ανοίγματος πιστώσεως το 2003, δυνάμει των οποίων η ΑΤΕ ενέγραψε υποθήκη σε αγροτεμάχιο του οφειλέτη της προς εξασφάλιση των απαιτήσεών της. Η Τράπεζα Eurobank, που ήταν επίσης δανειστριά του Π. Σιδηρόπουλου, εξέδωσε διαταγή πληρωμής και επέσπευσε, βάσει αυτής, αναγκαστική εκτέλεση. Στο πλαίσιο της διαδικασίας αναγκαστικής εκτέλεσης αναγγέλθηκαν και άλλοι δανειστές, μεταξύ των οποίων και η ΑΤΕ, η οποία λόγω της υποθήκης της κατετάγη σε προνομιούχα θέση. Επειδή η απαίτηση της ΑΤΕ ήταν μεγαλύτερη από το ποσό του πλειστηριάσματος του αγροτεμαχίου, η Eurobank δεν κατετάγη στον πίνακα κατάταξης των δανειστών και δεν ικανοποιήθηκαν οι απαιτήσεις της. Κατόπιν τούτου, η Eurobank άσκησε ανακοπή κατά του πίνακα κατάταξης, αμφισβητώντας την κατάταξη της ΑΤΕ, ισχυριζόμενη

ότι η υποθήκη που αυτή είχε εγγράψει προσέκρουε στο άρθρο 87 ΣΕΚ (νυν 107 ΣΛΕΕ) και ήταν άκυρη. Το Μονομελές Πρωτοδικείο Δράμας απέρριψε την ανακοπή και η Eurobank άσκησε έφεση ενώπιον του Εφετείου Θράκης, το οποίο ανέστειλε τη διαδικασία και υπέβαλε προδικαστικά ερωτήματα στο ΔΕΕ.

Τα προδικαστικά ερωτήματα αφορούσαν τα ειδικά προνόμια της ΑΤΕ, που της δόθηκαν, αρχικά, λόγω του χαρακτήρα της ως τραπεζικού οργανισμού κοινωφελούς χαρακτήρα με σκοπό την ενάσκηση αγροτικής πίστωσης και την ενίσχυση και βελτίωση των συναλλαγών των γεωργικών εργασιών, αλλά συνέχισαν να υπάρχουν και μετά τη μετατροπή της σε ανώνυμη εταιρία το 1990, οπότε και επέκτεινε τη δραστηριότητά της σε κάθε είδους τραπεζικές εργασίες. Αυτά τα ειδικά προνόμια ήταν: α) το δικαίωμα εγγραφής υποθήκης σε ακίνητα των οφειλετών της, χωρίς υποχρέωσή της να καταρτίζει με αυτούς σύμβαση για παραχώρηση υποθήκης, β) το δικαίωμα επισπεύσεως αναγκαστικής εκτέλεσης με απλό ιδιωτικό έγγραφο, όπως η δανειακή σύμβαση, το οποίο αποτελεί αφ' εαυτού εκτελεστό τίτλο και γ) η απαλλαγή από τέλη και δικαιώματα για την εγγραφή τέτοιας υποθήκης, καθώς και για την παράπρω αναγκαστική εκτέλεση.

Η απόφαση του ΔΕΕ επισημαίνει ότι τα εξεταζόμενα προνόμια παρέχουν στην ΑΤΕ οικονομικό πλεονέκτημα έναντι των ανταγωνιστών της. Επιπλέον, δεν μπορεί να αποκλειστεί ότι έτσι ενισχύεται η θέση της ΑΤΕ στο ενδοκοινοτικό εμπόριο και επηρεάζονται οι συνθήκες του ανταγωνισμού, καθώς τα προνόμια αυτά μπορεί να καθιστούν δυσχερέστερη τη διείσδυση στην ελληνική αγορά τραπεζών εγκατεστημένων σε άλλα κράτη μέλη. Έτσι, το ΔΕΕ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι τα προνόμια που χορηγήθηκαν από τις ελληνικές αρχές στην ΑΤΕ θα μπορούσαν να συνιστούν κρατική ενίσχυση, κατά την έννοια του άρθρου 87 παρ. 1 ΣΕΚ (νυν 107 ΣΛΕΕ), αλλά αποκείται στο εθνικό δικαστήριο να κρίνει εάν αυτό πράγματι συμβαίνει στην υπόθεση της κύριας δίκης.

Η σχολιαζόμενη απόφαση θεωρεί καταρχήν βάσιμο τον ισχυρισμό της ανακόπτουσας ότι το προνόμιο της ΑΤΕ περί εγγραφής μονομερούς και ανέξοδης υποθήκης αποτελεί «κρατική ενίσχυση» κατά την έννοια του άρθρου 87 παρ. 1 ΣΕΚ (νυν 107 ΣΛΕΕ), χωρίς όμως να αναλύει σε ποια στοιχεία της δικογραφίας στηρίζει την εκτίμηση αυτή. Ωστόσο, στη συνέχεια, με ένα ιδιαίτερα σύντομο σκεπτικό αναιρεί τη μόλις προηγούμενη διαπίστωσή της, αξιολογώντας τα στοιχεία του δικογράφου της ανακοπής ως ανεπαρκή για την τεκμηρίωση της προϋπόθεσης του άρθρου 87 παρ. 1 ΣΕΚ (νυν 107 ΣΛΕΕ) περί επηρεασμού του ενδοενοσιακού εμπορίου. Το λακωνικό αυτό συμπέρασμα του Εφετείου Θράκης δημιουργεί εύλογες απορίες, καθώς είναι αναμενόμενο να υποτεθεί ότι η αρχική κρίση

\* ΜΔΕ, Δικηγόρος, Επιστ. Συνεργάτης ΚΔΕΟΔ, Στέλεχος ΜοΚΕ

για την ανάγκη υποβολής προδικαστικού ερωτήματος θα πρέπει να στηρίχθηκε σε στοιχεία της δικογραφίας που θεμελίωσαν μία πρώτη πεποίθηση για την πιθανότητα ύπαρξης κρατικής ενίσχυσης.

Περαιτέρω, ειδικά για τη συγκεκριμένη προϋπόθεση της επίπτωσης ενός μέτρου στις συναλλαγές και τον ανταγωνισμό, συνήθως διαπιστώνεται ότι συντρέχει, όταν σε μία επιχείρηση που δραστηριοποιείται στην ελεύθερη αγορά χορηγείται ένα επιλεκτικό οικονομικό πλεονέκτημα, χρηματοδοτούμενο από κρατικούς πόρους<sup>1</sup>. Υπ' αυτό το πρίσμα, δεν απαιτείται ιδιαίτερα ενδελεχής ανάλυση για να αποδειχθεί η διατάραξη των ενδοευρωπαϊκών συναλλαγών και η νόθευση του ανταγωνισμού, αφού αρκεί να προκύπτει από την εξέταση του μέτρου και μόνον η απειλή επέλευσής τους<sup>2</sup>.

1. Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης, 2016/C 262/01, παρ. 187 και ΠΕΚ T-298/97, *Alzetta κ.λπ./Επιτροπή*, 15.06.2000, ECLI:EU:T:2000:151, σκ. 81.

2. K. BACON, *European Union Law of State Aid*, 2013, παρ. 2.144, σ.

Εν κατακλείδι, το κατά πόσον η σχολιαζόμενη απόφαση αξιολόγησε σύννομα τα υπάρχοντα αποδεικτικά στοιχεία πιθανόν να αποτελέσει αντικείμενο εξέτασης στο πλαίσιο αναιρετικής διαδικασίας, καθώς το εξαιρετικά συνοπτικό συμπέρασμά της, περί μη τεκμηρίωσης του επηρεασμού του εμπορίου μεταξύ των κρατών μελών, έρχεται σε αντίθεση και με την εκτίμηση του ΔΕΕ στη σκέψη 28 της απόφασής του επί του προδικαστικού ερωτήματος ότι «δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο η εν λόγω απαλλαγή, σε συνδυασμό με τα λοιπά προνόμια που παρέχει ο νόμος 4332/1929, να ενίσχυε τη θέση της ΑΤΕ σε σχέση με τις ανταγωνίστριές της τράπεζες που δραστηριοποιούνται στο ενδοεθνικό εμπόριο και να καθιστούσε δυσχερέστερη τη διείσδυση στην αγορά του κράτους μέλους τραπεζών εγκατεστημένων σε άλλα κράτη μέλη».

83 και μεταξύ πολλών, ΠΕΚ T-211/05, *Ιταλία/Επιτροπή*, 04.09.2009, ECLI:EU:T:2009:304, σκ. 87.

### ► Πρόγραμμα Twinning light Ελλάδα – ΠΓΔΜ

Τα προγράμματα «διδυμοποίησης» (Twinning) είναι, εδώ και αρκετά χρόνια, ένας τομέας σταθερής δραστηριοποίησης του ΚΔΕΟΔ.

Πρόκειται για μία σημαντικότερη πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, που σκοπό έχει να υποβοηθήσει την ένταξη των υποψηφίων χωρών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, καθώς και να υποστηρίξει τη συνεργασία της Ένωσης με τις χώρες της Μεσογείου και τις πρώην Σοβιετικές Δημοκρατίες· συχνά δε τα προγράμματα αυτά, αποτελούν την απαρχή μίας μονιμότερης μελλοντικής συνεργασίας.

Η πρωτοβουλία αυτή στοχεύει στη δημιουργία και βελτίωση των ήδη υπάρχοντων δημοκρατικών θεσμών, οργάνων και υπηρεσιών των χωρών αυτών, τη βελτίωση της διοικητικής τους λειτουργίας, την εγκαθίδρυση της οικονομίας της αγοράς και την υιοθέτηση του κοινοτικού κεκτημένου. Μέσα υλοποίησης είναι, κυρίως, η αδελφοποίηση Υπουργείων και δημοσίων φορέων των κρατών μελών με αντίστοιχους φορείς των δικαιούχων χωρών και οι μακροπρόθεσμες αποσπάσεις ειδικών εμπειρογνομόνων του δημοσίου τομέα στις χώρες αυτές, με σκοπό να συνδράμουν και να κατευθύνουν τους ομολόγους τους.

Το ΚΔΕΟΔ είναι, ήδη από το 1998, εντεταλμένος φορέας (mandated body) για τα Προγράμματα Διδυμοποίησης της ΕΕ (Twinning Programs) και έχει αποκτήσει πολύτιμη εμπειρία και τεχνογνωσία στον τομέα αυτόν, υλοποιώντας περισσότερα από 25 προγράμματα στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης και σε υποψήφιες προς ένταξη χώρες.

Στο πλαίσιο αυτό, το ΚΔΕΟΔ, με τη συνεργασία του Υπουργείου Οικονομικών, διεκδίκησε επιτυχώς μία πρόσκληση παροχής εμπειρογνομοσύνης από την κυβέρνηση της ΠΓΔΜ, και συγκεκριμένα, από το Υπουργείο Οικονομικών (Central Financing and Contracting Department), στο αντικείμενο της εναρμόνισης της φορολογικής νομοθεσίας της χώρας με το κεκτημένο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πρόκειται για ένα απαιτητικό πρόγραμμα, διάρκειας εννέα μηνών, που προβλέπει την αποστολή εμπειρογνομόνων στην ΠΓΔΜ, την επιτόπια παροχή εξειδικευμένων συμβουλών και παραδοτέων, τη συνεργασία με αντίστοιχους συναδέλφους του εξωτερικού και τη διοργάνωση σεμιναρίων.

Το ΚΔΕΟΔ, γνωρίζοντας ότι τα προγράμματα Twinning αποτελούν μία εξαιρετική ευκαιρία ανάδειξης της τεχνογνωσίας του φορέα παροχής της, φιλοδοξεί, με την επιτυχία εφαρμογή του προγράμματος, να συμβάλει τόσο στην εισαγωγή των καλύτερων πρακτικών της ΕΕ στον συγκεκριμένο τομέα όσο και να προβάλει την εμπειρία της χώρας μας στο εξωτερικό.

*Δήμητρα Γαμπά*

### ► Συμμετοχή του ΚΔΕΟΔ στο Ακαδημαϊκό Δίκτυο για τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη και τα Κοινωνικά Δικαιώματα

Το Δίκτυο αυτό, γνωστό, στη γαλλική και την αγγλική γλώσσα, με τη συντομογραφία R.A.C.S.E. (Réseau Académique sur la Charte Sociale Européenne et les droits sociaux) και A.N.E.S.C. (Academic Network on the European Social Charter and social rights) είναι ένας μη κερδοσκοπικός οργανισμός, στον οποίο συμμετέχουν ακαδημαϊκοί φορείς, καθώς και νομικά και φυσικά πρόσωπα, με στόχο την προώθηση της εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη και την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων στην Ευρώπη.

Οι πρωτοβουλίες του Δικτύου αναπτύσσονται τόσο στο επίπεδο του Συμβουλίου της Ευρώπης όσο και των κρατών μελών, ενώ οι δράσεις του μπορούν να λάβουν διάφορες μορφές, όπως εκπαίδευση και κατάρτιση, έρευνα, νομική αρθρογραφία, εμπειρογνομοσύνη και παρέμβαση σε εθνική ή υπερεθνική δικαστική διαδικασία με την κατάθεση σχετικού υπομνήματος προς την υπεράσπιση των επίδικων κοινωνικών δικαιωμάτων.

Το ΚΔΕΟΔ συμμετέχει στο Δίκτυο ως φορέας, μετά την πρόσφατη ομόφωνη απόφαση της αρμόδιας Συντονιστικής Επιτροπής, καθώς και διαμέσου της Γραμματέως του, καθηγήτριας κ. Χριστίνας Δεληγιάννη-Δημητράκου, που έχει επίσης την ιδιότητα της αναπληρώτριας συντονίστριας του Δικτύου.

Το ΚΔΕΟΔ σχεδιάζει να αναπτύξει μια σειρά από επιστημονικές δραστηριότητες που θα εντάσσονται στο πλαίσιο λειτουργίας του R.A.C.S.E. και θα συμβάλλουν στην πιο στενή συνεργασία στον τομέα των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων.

*Δήμητρα Γαμπά*

### ► Ολοκληρώθηκαν στο ΚΔΕΟΔ με επιτυχία οι Ελληνο-Γαλλικές ημερίδες (10-11.10.2016)

Οι 8ες Ελληνο-Γαλλικές νομικές ημερίδες, που διοργανώθηκαν από το ΚΔΕΟΔ και τη Νομική Σχολή του ΑΠΘ, σε συνεργασία με τη Société de Législation Comparée, πραγματοποιήθηκαν με επιτυχία στις 10 και 11 Οκτωβρίου 2016 στη Θεσσαλονίκη.

Την πρώτη ημέρα η προσέλευση του κοινού στην αίθουσα του Εμπορικού και Βιομηχανικού Επιμελητηρίου ήταν μεγάλη. Στην εισαγωγική συνεδρία, με προεδρεύοντα τον ομότιμο καθηγητή του ΑΠΘ και πρώην υπουργό κ. Αντώνη Μανιτάκη, οι κ.κ. Lucie Cluzel-Métayer και Χριστίνα Δεληγιάννη-Δημητράκου, καθηγήτριες του Πανεπιστημίου της Λορραίνης και του ΑΠΘ αντίστοιχα, παρουσίασαν τις εισηγήσεις τους για τη θέση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στις εθνικές έννομες τάξεις. Οι επόμενες συνεδρίες ασχολήθηκαν με την ουσία της ευθύνης για παραβιάσεις των θεμελι-



ωδών δικαιωμάτων. Αρχικά, στη δεύτερη πρωινή συνεδρία, με προεδρεύοντα τον ομότιμο καθηγητή του ΕΚΠΑ και διευθυντή του ΚΔΕΟΔ κ. Βασίλειο Χριστιανό, οι καθηγήτριες κ.κ. Bénédicte Fauvarque-Cosson, από το Πανεπιστήμιο Paris II Panthéon-Assas, και Αικατερίνη Φουντεδάκη, από το ΑΠΘ, προσέγγισαν το ζήτημα από τη σκοπιά του αστικού δικαίου. Κατόπιν, στην πρώτη απογευματινή συνεδρία της ίδιας ημέρας, αναπτύχθηκαν οι προβληματισμοί από τη σκοπιά του εργατικού δικαίου υπό την προεδρία του ομότιμου καθηγητή του ΑΠΘ και πρώην υπουργού κ. Ιωάννη Κουκιάδη και εισηγητές τους κ.κ. Michel Blatman, επίτιμο σύμβουλο του γαλλικού Άρειου Πάγου (Cour de cassation), και Σταματίνα Γιαννακούρου, επίκουρη καθηγήτρια του Ευρωπαϊκού Πανεπιστημίου Κύπρου. Ακολούθησε η ανάλυση της κρατικής ευθύνης για παραβιάσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων, με προεδρεύοντα τον κ. Ιωάννη Γράβαρη, αντιπρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας, και εισηγητές τον κ. Timothée Paris, maître des requêtes στο γαλλικό Συμβούλιο της Επικρατείας (Conseil d'État) και γενικό γραμματέα της Société de Législation Comparée και την κ. Ευγενία Πρεβεδούρου, καθηγήτρια του ΑΠΘ.

Τη δεύτερη ημέρα, οι εργασίες των ημερίδων συνεχίστηκαν στο αμφιθέατρο «Δημήτριος Ευρυγένης» του ΚΔΕΟΔ και τις παρακολούθησαν, εκτός άλλων, και οι σπουδαστές

της Εθνικής Σχολής Δικαστικών Λειτουργιών. Κατά την πρώτη συνεδρία, υπό την προεδρία του κ. Dominique Hascher, συμβούλου του γαλλικού Άρειου Πάγου (Cour de cassation) και προέδρου της Société de Législation Comparée, οι κ.κ. Αναστασία Σωτηροπούλου, καθηγήτρια του Πανεπιστημίου Jean Moulin-Saint-Étienne, και Αθανασία Συκιώτου, επίκουρη καθηγήτρια του ΔΠΘ, εξέθεσαν τις απόψεις του για την ποινική ευθύνη σε σχέση με τις παραβιάσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η τελευταία συνεδρία των ημερίδων, με προεδρεύουσα την κ. Bénédicte Fauvarque-Cosson, καθηγήτρια του Πανεπιστημίου Paris II Panthéon-Assas, ήταν αφιερωμένη στη διεθνή ευθύνη του κράτους και των διεθνών οργανισμών. Τις σχετικές εισηγήσεις παρουσίασαν οι κ.κ. Vincent Delaporte, δικηγόρος στο γαλλικό Συμβούλιο της Επικρατείας (Conseil d'État) και τον Άρειο Πάγο (Cour de cassation) της Γαλλίας, και Σπυρίδων Βρέλλης, ομότιμος καθηγητής του ΕΚΠΑ.

Οι ημερίδες επέτυχαν να διερευνήσουν όλες τις πτυχές της ευθύνης για παραβιάσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων· στο γεγονός αυτό συντέλεσαν, αφενός, η εμβάθυνση των εισηγητών στις επιμέρους θεματικές και, αφετέρου, οι εύστοχες ερωτήσεις και παρατηρήσεις των συμμετεχόντων.

Δήμητρα Γαμπά

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΗ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗ

### I. Βιβλιοπαρουσιάσεις

**ΠΕΤΡΟΣ ΣΕΛΕΚΟΣ, Οι παρεπόμενοι περιορισμοί του ανταγωνισμού, ως νόμιμες συμπράξεις (παρ. 1 των άρθρων 101 ΣΛΕΕ και 1 Ν. 3959/2011), εκδ. Π.Ν. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 2016, 233 σελ.**

Το προκείμενο έργο, με τίτλο «Οι παρεπόμενοι περιορισμοί του ανταγωνισμού, ως νόμιμες συμπράξεις», αποτελεί ιδιαίτερα σημαντική, από θεωρητικής αλλά και πρακτικής απόψεως, μελέτη του Καθηγητή κ. Σελέκου που εντάσσεται στη σειρά μελετών εμπορικού και οικονομικού δικαίου του εκδοτικού οίκου Π.Ν. Σάκκουλα. Η μελέτη, με πρωτότυπη προσέγγιση πραγματεύεται, αξιοποιώντας το συγκριτικό δίκαιο, την ένταξη των κανόνων που αποδίδονται στο αγγλοσαξονικό δίκαιο με τους όρους «*rule of reason*» και «*ancillary restraints doctrine*», στο ευρωπαϊκό δίκαιο του ανταγωνισμού. Rule of Reason είναι ένας κανόνας που αποτυπώνει τελολογική ερμηνεία και υπαγορεύει την αξιολόγηση του κατά πόσον ορισμένοι περιορισμοί του ανταγωνισμού εμπίπτουν ή όχι στις προβλεπόμενες αντιανταγωνιστικές απαγορεύσεις. Μάλιστα, η μελέτη εκπονείται στηριζόμενη στην ανάλυση ενός χαρακτηριστικού και επίκαιρου παραδείγματος, αυτού της μεταβίβασης επιχείρησης συνοδευόμενη από ρήτρα ή συμφωνία παράλειψης ανταγωνισμού (υπέρ του αγοραστή και σε βάρος του πωλητή) που αποτελεί συγκέντρωση κατά το δίκαιο του ανταγωνισμού. Το έργο, το οποίο αποτελεί την πρώτη συστηματοποιημένη μελέτη της συγκεκριμένης ρήτρας (υπό διάφορες μορφές), έρχεται τη χρονική στιγμή που τόσο στη χώρα μας όσο και στο σύνολο της ευρωπαϊκής αγοράς οι συγχωνεύσεις επιχειρήσεων αποτελούν απότοκο της δημοσιονομικής κρίσης των εθνικών οικονομιών αρκετών κρατών μελών.

Το βιβλίο χωρίζεται σε τρία κύρια μέρη, ενώ ακολουθεί ανακεφαλαιωτικός επίλογος, πίνακας με πλούσια ελληνική και ξένη βιβλιογραφία και εκτενές λημματικό ευρετήριο που διευκολύνει την αναζήτηση του αναγνώστη.

Στο πρώτο μέρος, αναλύονται τα νομικά χαρακτηριστικά της παρεπόμενης της συμφωνίας μεταβίβασης επιχείρησης, ρήτρας μη ανταγωνισμού, όπως η σχέση της με την κύρια σύμβαση, τα δεσμευόμενα μέρη, η χρονική διάρκεια, η γεωγραφική έκταση και οι βασικές παραλλαγές της. Η προσέγγιση στηρίζεται στη θεμελιώδη δικαιοκή αρχή του παρεπόμενου, η οποία αξιοποιείται μεθοδολογικά, με στόχο να εξεταστούν οι κανόνες του ελεύθερου ανταγωνισμού από το ειδικό προς το γενικό δίκαιο. Η ανάλυση βασίζεται εν πολλοίς και στις Ανακοινώσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τον έλεγχο που πραγματοποιεί κατά την εξέταση των ρητρών αυτών. Η ανάλυση καταλήγει σε δύο θεωρητικά, αλλά και εξόχως πρακτικά συμπεράσματα: α) ότι η ρήτρα μη ανταγωνισμού είναι παρεπόμενος περιορισμός και β) ότι το αντιανταγωνιστικό ή μη περιεχόμενο της θα πρέπει να εξετάζεται αυτοτελώς και ανεξάρτητα από την κύρια συμφωνία.

Στο δεύτερο μέρος της μελέτης, παρουσιάζεται το παράδειγμα της μεταβίβασης επιχείρησης που αποτελεί συγκέντρωση. Αφού παρουσιάζεται το κανονιστικό πλαίσιο, ιδίως το ενωσιακό, ακολουθεί εκτεταμένη συζήτηση σε σχέση με τις δυνατότητες και τις προϋποθέσεις «κάλυψης» της παρεπόμενης ρήτρας από την απόφαση έγκρισης της συγκέντρωσης, με ιδιαίτερη έμφαση στη διοικητική πρακτική, όπως αποτυπώνεται στις πρόσφατες Αποφάσεις τόσο της Ελληνικής όσο και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Το ερώτημα που τίθεται ως επακόλουθο και εύστοχα αναδεικνύει ο συγγραφέας είναι κατά πόσον ο κανόνας της «κάλυψης» λειτουργεί ως διαδικαστικό δίκαιο, αφορά δηλαδή την άσκηση της σχετικής αρμοδιότητας των αρχών ανταγωνισμού ή ως κανόνας ουσιαστικού δικαίου. Στη δεύτερη αυτή περίπτωση, ο συγγραφέας αναζητεί το όριο της «κάλυψης ανταγωνιστικής νομιμότητας». Ο συγγραφέας εξαιρετικά εύστοχα αγγίζει τα σημεία αυτά με γνώμονα τη δημιουργία ασφαλείας δικαίου κατά την καθημερινή συναλλακτική πρακτική. Αφού παρουσιάζεται η διαδικαστική πρακτική τόσο κατά τον έλεγχο των συγκεντρώσεων ενώπιον της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όσο και ενώπιον της Ελληνικής Επιτροπής Ανταγωνισμού, συμπεραίνουμε πως ο κανόνας της «κάλυψης» αποτελεί απότοκο της ανάγκης ταχείας επεξεργασίας των κοινοποιούμενων συγκεντρώσεων και ως κανόνας επιτάσσει την αποχή των αρχών από τον έλεγχο.

Το τρίτο μέρος αντιμετωπίζει την εξέλιξη των παρεπόμενων ρητρών περιορισμού του ανταγωνισμού από διαδικαστικό δίκαιο των συγκεντρώσεων σε ουσιαστικό δίκαιο των συμπράξεων και την εξέτασή τους κατά τα άρθρα 101 ΣΛΕΕ και 1 Ν. 3959/2011. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η εξέταση συγγενών ρητρών, όπως αυτή της παραχώρησης αδειών εκμετάλλευσης στις μεταβιβάσεις που δεν συνιστούν συγκέντρωση.

Η μελέτη ολοκληρώνεται με τον ανακεφαλαιωτικό επίλογο, στον οποίο συνοψίζονται οι απαντήσεις που δόθηκαν σχετικά με τη σημασία και τον έλεγχο των παρεπόμενων ρητρών μη ανταγωνισμού, με τον συγγραφέα να τονίζει χαρακτηριστικά πως η αρχή του παρεπόμενου δεν μπορεί να καταλήγει στην «*αλόγιστη νομιμοποίηση αντιανταγωνιστικών συμπράξεων*».

Πρόκειται για μια μελέτη εξαιρετικής πρακτικής χρησιμότητας, με πλούσιες παραπομπές σε νομολογία και εκτενή ερμηνευτική ανάλυση της συναφούς νομοθεσίας που απευθύνεται σε ακαδημαϊκούς, αλλά και σε επαγγελματίες που κάνουν χρήση του δικαίου του ανταγωνισμού – ενωσιακού και εθνικού – στην πράξη, καθώς και σε ερευνητές ή φοιτητές. Τέλος, το βιβλίο μπορεί να αποτελέσει έναν πληρέστατο οδηγό για δικηγόρους που αντιμετωπίζουν συμφωνίες μεταβίβασης επιχειρήσεων, ιδίως

στις μέρες μας, που η πρακτική αυτή υπαγορεύεται από τις τρέχουσες εθνικές οικονομικές συνθήκες.

*Βασίλειος Χριστιανός, Δημήτριος Καραγκούνης*

**CHRISTINE KADDOUS / FABRICE PICOD, *Traité sur l'Union Européenne – Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne – Charte des droits fondamentaux – Traités MES et SCG, 7e ed., Stämpfli, Bern, 2016, 374 σελ.***

Η προκείμενη συλλογή νομοθετημάτων συνιστά ένα εύχρηστο εγχειρίδιο που απευθύνεται σε όσους επιθυμούν την άμεση πρόσβαση στα βασικότερα νομοθετικά κείμενα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), όπως αυτά έχουν διαμορφωθεί έως σήμερα.

Με μια πολύ σύντομη εισαγωγή, οι συγγραφείς παρουσιάζουν τις βασικότερες τροποποιήσεις που οι νέες Συνθήκες επέφεραν ως προς τη δομή και τις αρμοδιότητες της ΕΕ, τις ενισχυμένες συνεργασίες, τα θεμελιώδη δικαιώματα, τη δημοκρατική αρχή, αλλά και ως προς τα όργανα, τις νομοθετικές πράξεις, τις πολιτικές και δράσεις της ΕΕ, καθώς και την εξωτερική της δράση.

Η συλλογή περιλαμβάνει τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΕΕ) και τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), όπως αυτές τροποποιήθηκαν και ισχύουν μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Επίσης, περιλαμβάνει τα Πρωτόκολλα που προσαρτώνται στις Συνθήκες, αλλά και τις συναφείς Δηλώσεις. Οι πίνακες αντιστοιχίας των παλαιών και των νέων άρθρων που παρατίθενται στο τέλος των κειμένων της ΣΕΕ και της ΣΛΕΕ προσαυξάνουν τη χρηστική αξία της συλλογής.

Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και οι δημοσιευμένες στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ επεξηγήσεις της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης ως προς τις διατάξεις του Χάρτη εμπλουτίζουν τη συλλογή και συμπληρώνουν την εικόνα του πρωτογενούς, συνταγματικής φύσης, δικαίου της ΕΕ.

Από τη συλλογή δεν θα μπορούσαν να λείπουν δύο Συνθήκες που έχουν συναφθεί υπό το βάρος των πολιτικών, οικονομικών και δημοσιονομικών προκλήσεων που αντιμετωπίζει η ΕΕ: Πρώτον, η Συνθήκη για τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας, που υπεγράφη στις 2 Φεβρουαρίου του 2012 από τα (τότε) δεκαεπτά κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ και τέθηκε σε ισχύ στις 27 Σεπτεμβρίου 2012. Στη Συνθήκη μετέχουν πλέον και τα δεκαεννιά κράτη μέλη της ευρωζώνης, καθώς έχει υπογραφεί από τη Λετονία, στις 21 Φεβρουαρίου 2014, και τη Λιθουανία, στις 14 Ιανουαρίου 2015. Δεύτερον, η Συνθήκη για τη σταθερότητα, τον συντονισμό, και τη διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση, που υπεγράφη στις 2 Μαρτίου 2012 από τους εκπροσώπους των (τότε) 25 κρατών μελών της ΕΕ (με την εξαίρεση του

Ηνωμένου Βασιλείου και της Τσεχικής Δημοκρατίας) και τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2013.

Τέλος, ο αναλυτικός πίνακας περιεχομένων και το αλφαβητικό ευρετήριο, που παρατίθενται στην αρχή και το τέλος της συλλογής αντίστοιχα, αποτελούν μια χρήσιμη προσθήκη που διευκολύνει ιδιαίτερα τον αναγνώστη.

*Χρύσα Ραυτογιάννη*

**BERTRAND BRUNESSEN (ed.), *Les catégories juridiques du droit de l' Union européenne, Collection Droit de l' Union européenne (dirigée par Fabrice Picod), Bruylant, Bruxelles, 2016, 442 σελ.***

Το συλλογικό αυτό έργο έρχεται να συμπληρώσει μια πλούσια συλλογή μελετών, καθεμία από τις οποίες έχει ως αντικείμενο μια επιμέρους θεματική του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο συγκεκριμένο έργο, επιστήμονες εγνωσμένου κύρους προσεγγίζουν, ο καθένας από τη δική του σκοπιά, το αντικείμενο μελέτης, που δεν είναι άλλο από τις νομικές κατηγορίες ("*catégories juridiques*") του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας έφερε στο προσκήνιο τις εγγενείς αδυναμίες που εμφανίζει, ως κατασκευή της ανθρώπινης διάνοιας, η κατάτμηση του δικαίου σε νομικές κατηγορίες και έθεσε σε νέες βάσεις το ζήτημα της σχετικότητας των νομικών κατηγοριών. Οι νομικές κατηγορίες εκκινούν από τις έννομες τάξεις των κρατών μελών και εμφανίζονται στο δίκαιο της Ένωσης ως απότοκος της εμπειρικής διαμόρφωσης και της ολοένα αυξανόμενης πολυπλοκότητάς του δικαίου της ΕΕ. Εντούτοις, στο δίκαιο αυτό, οι νομικές κατηγορίες αποτελούν *sui generis* στοιχεία που απομακρύνονται εννοιολογικά από τα γνωστά δικαϊκά μοντέλα των κρατών μελών και το διεθνές δίκαιο<sup>1</sup>.

Η ύλη του έργου αναπτύσσεται σε τέσσερα συνολικά μέρη και διαρθρώνεται σε επιμέρους αυτοτελή κεφάλαια. Το πρώτο μέρος αποτελεί την εισαγωγή, με την οποία τίθενται οι βάσεις της εξεταζόμενης προβληματικής. Το δεύτερο μέρος αφορά τις νομικές κατηγορίες του θεσμικού δικαίου της Ένωσης και εστιάζει, χωρίς όμως να περιορίζεται, σε έννοιες όπως «όργανα», «οργανισμοί», «αρμοδιότητες», «νομοθετικές πράξεις» και «εξωτερικές συμφωνίες». Το τρίτο μέρος εξετάζει, μέσα από αναφορές στη νομολογία του ΔΕΕ, την εξελικτική διαμόρφωση των νομικών κατηγοριών που σχετίζονται με το δίκαιο της εσωτερικής αγοράς (π.χ. "*agents économiques*"–"*citoyens*") καθώς και την αλληλεπίδραση αυτών με τα ατομικά δικαιώματα. Το τέταρτο και τελευταίο μέρος προσεγγίζει το ζήτημα της

1. Ομοίως, Β. ΧΡΙΣΤΙΑΝΟΣ, Εισαγωγή στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2011, σσ. 27-29.

εξειδίκευσης, συμπλήρωσης ή διεύρυνσης των νομικών κατηγοριών που απαντούν στο δημόσιο δίκαιο του ανταγωνισμού και τους κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις. Στο τέλος του έργου παρατίθενται συνολικά συμπεράσματα.

Το πολύ ενδιαφέρον αυτό έργο συνοδεύεται από πλούσιες παραπομπές στη νομολογία και τη βιβλιογραφία, ενώ στις ελάχιστες περιπτώσεις που αυτό κρίθηκε απαραίτητο, παρατίθενται πίνακες ή παραρτήματα. Στο τέλος υπάρχει αναλυτικό ευρετήριο περιεχόμενων, το οποίο διευκολύνει τον αναγνώστη που ενδιαφέρεται για μια συγκεκριμένη μελέτη.

Την προσοχή του αναγνώστη προσελκύουν τόσο η συγκριτική μελέτη του Didier Truchet, σχετικά με την κατηγορία «δημόσια υπηρεσία», όσο και αυτή του Gweltaz Eveillard, ως προς την κατηγορία «δημόσια σύμβαση». Ενδιαφέρουσα, παρά τη συνοπτικότητά της, είναι και η αναφορά του Olivier Dubos στους αποκεντρωμένους οργανισμούς της Ένωσης.

Συνολικά, το έργο διακρίνεται για την πληρότητα και την πρωτοτυπία της προσέγγισης του αντικειμένου και της διάρθρωση της ύλης. Ωστόσο, αρκετά σημεία του δημιουργούν στον αναγνώστη αμφιβολία ως προς το εάν και σε τι βαθμό η διάκριση μεταξύ νομικών κατηγοριών και νομικών εννοιών ("*notions*"), η οποία σημειώνεται στον πρόλογο του έργου και τονίζεται στα συμπεράσματα, έχει όντως κάποια αξία, πέρα από την αδιαμφισβήτητη θεωρητική, και εάν πράγματι επαληθεύεται στο κύριο μέρος του έργου.

*Χρύσα Ραυτογιάννη*

**PHILIPPE-EMMANUEL PARTSCH, Droit bancaire et financier européen (Cadre Général – Les établissements de credit), 2e ed., Tome 1, Larcier, Bruxelles, 2016, 749 σελ.**

Ο Ph.-E. Partsch, καθηγητής του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού δικαίου και πρώην *référéndaire* στο Δικαστήριο της ΕΕ, στην αναθεωρημένη έκδοση του έργου του, αναδεικνύει τις σύγχρονες εξελίξεις του χρηματοπιστωτικού δικαίου της ΕΕ μέσα από μια κριτική προσέγγιση.

Το χρηματοπιστωτικό δίκαιο τελεί, τα 30 τελευταία χρόνια, υπό διαρκή αναδιαμόρφωση και εξέλιξη. Η δημιουργία ενός ισχυρού και ασφαλούς χρηματοπιστωτικού τομέα απασχολεί έντονα την ΕΕ, ιδίως από την κρίση του 2008 και έπειτα, με αποτέλεσμα την υιοθέτηση μιας σειράς πράξεων του παραγώγου δικαίου με τις οποίες θεσπίστηκαν, μεταξύ άλλων, μηχανισμοί εποπτείας και εξυγίανσης των πιστωτικών ιδρυμάτων, αλλά και ρυθμίσεις για τα σύνθετα χρηματοπιστωτικά προϊόντα.

Το πρώτο μέρος του έργου είναι αφιερωμένο στην παρουσίαση του θεσμικού και ουσιαστικού δικαίου που πλαισιώ-

νει το χρηματοπιστωτικό δίκαιο της ΕΕ και λαμβάνεται υπόψη από το Δικαστήριο της ΕΕ κατά την εξέταση και ερμηνεία των ειδικών κανόνων που το συναπαρτίζουν. Προκειμένου να εισαχθεί ομαλά ο αναγνώστης τόσο στο ειδικό μέρος του ίδιου έργου όσο και στις θεματικές των τόμων που θα εκδοθούν σε συνέχεια αυτού, παρουσιάζονται εμπεριστατωμένα όλες οι κρίσιμες θεμελιώδεις αρχές και έννοιες του δικαίου της ΕΕ, όπως η αρχή της υπεροχής, το άμεσο αποτέλεσμα και η άμεση εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ από τις εθνικές αρχές, η εσωτερική αγορά και οι θεμελιώδεις ελευθερίες. Τα επιμέρους στοιχεία και οι αρχές λειτουργίας της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης και ο ειδικότερος ρόλος της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ) και του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών αναπτύσσονται επίσης σε ξεχωριστά, αυτοτελή κεφάλαια.

Το δεύτερο μέρος του έργου αναλύει διεξοδικά τα δύο βασικά πλέγματα ενωσιακών κανόνων που διέπουν την οργάνωση και λειτουργία των πιστωτικών ιδρυμάτων και συναποτελούν την τραπεζική Ένωση. Το ένα από αυτά περιέχει ρυθμίσεις σχετικά με τις προϋποθέσεις πρόσβασης στη δραστηριότητα πιστωτικού ιδρύματος και άσκησης αυτής, τις απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας των πιστωτικών ιδρυμάτων και των επιχειρήσεων επενδύσεων (Οδηγία 2013/36/ΕΕ, Κανονισμός ΕΕ 575/2013), τα συστήματα εγγυήσεως καταθέσεων (Οδηγία 2014/49/ΕΕ) και το πλαίσιο για την ανάκαμψη και την εξυγίανση των πιστωτικών ιδρυμάτων και των επιχειρήσεων επενδύσεων (Οδηγία 2001/24/ΕΚ, όπως τροποποιήθηκε από την Οδηγία 2014/59/ΕΕ, Κανονισμός ΕΕ 806/2014). Το άλλο πλέγμα κανόνων αφορά το Ευρωπαϊκό Σύστημα Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας και περιλαμβάνει τους κανόνες σχετικά με τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εποπτικής Αρχής (Κανονισμός ΕΕ 1093/2010), τη μακροπροληπτική επίβλεψη του χρηματοοικονομικού συστήματος της ΕΕ και τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Συστημικού Κινδύνου (Κανονισμός ΕΕ 1092/2010), τα καθήκοντα της ΕΚΤ σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν την εποπτεία επί των πιστωτικών ιδρυμάτων (Κανονισμός ΕΕ 1024/2013), και, τέλος, το πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ της ΕΚΤ, των εθνικών αρμόδιων αρχών και των εθνικών εντεταλμένων αρχών εντός του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού (Κανονισμός ΕΕ 468/2014). Περαιτέρω, εξετάζονται οι ενωσιακές πράξεις για την καταναλωτική και στεγαστική πίστη (Οδηγίες 2008/48/ΕΚ και 2014/17/ΕΕ, αντίστοιχα), αλλά και ο Κανονισμός ΕΕ 1286/2014 (PRIIP) σχετικά με τα έγγραφα βασικών πληροφοριών που αφορούν συσκευασμένα επενδυτικά προϊόντα για ιδιώτες επενδυτές και επενδυτικά προϊόντα βασισμένα σε ασφάλιση. Όλες οι ανωτέρω πράξεις παραγώγου δικαίου, σύμφωνα με τον συγγραφέα, παρουσιάζουν ελλείψεις, γεγονός που καθιστά αναγκαία την προσφυγή στους κανόνες του πρωτογενούς δικαίου της ΕΕ.

Το έργο εμπλουτίζεται με συγκεντρωτικούς πίνακες των πράξεων παραγώγου δικαίου που έχουν υιοθετηθεί στον τομέα του χρηματοπιστωτικού δικαίου, των σχετικών αποφάσεων των Δικαστηρίων της ΕΕ, της βιβλιογραφίας

που αξιοποίησε ο συγγραφέας, καθώς και με αναλυτικό πίνακα των περιεχομένων του έργου.

Το ενδιαφέρον χαρακτηριστικό στοιχείο του παρόντος έργου είναι ότι ο συγγραφέας του δεν αρκείται σε μια περιγραφική παρουσίαση του ισχύοντος, σε επίπεδο ΕΕ, κανονιστικού πλαισίου σχετικά με τις χρηματοπιστωτικές δραστηριότητες. Αντίθετα, εκφράζει την προσωπική επισημονική του άποψη και εκθέτει συγκεκριμένες προτάσεις, οι οποίες θα μπορούσαν να υποστηρίξουν τα επιδιωκόμενα, σε ενωσιακό επίπεδο, θετικά μακροοικονομικά αποτελέσματα.

Στο σύνολό του, το παρόν έργο αποτελεί ένα ιδιαίτερα χρήσιμο, εύκολο στην κατανόηση, πρακτικό και διδακτικό εργαλείο που δεν απευθύνεται αποκλειστικά σε νομικούς, αλλά και σε όσους ασχολούνται, υπό οποιαδήποτε ιδιότητα, με τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα.

Χρύσα Ραυτογιάννη

**ARMIN VON BOGDANY / PÁL SONNEVEND (eds.), Constitutional Crisis in the European Constitutional Area – Theory, law and politics in Hungary and Romania, Hart, Oxford, 2015, 378 σελ.**

Στο πλαίσιο της αναπόφευκτης αλληλεπίδρασης μεταξύ ενωσιακού και συνταγματικού δικαίου, ήδη από τη δεκαετία του '70 δημιουργήθηκε, για να παγιωθεί αργότερα, η αντίληψη πως οι διαδικασίες της ευρωπαϊκής ενοποίησης αποτελούν εν δυνάμει κίνδυνο για τη δημοκρατία, τα θεμελιώδη δικαιώματα και συνολικά το κράτος δικαίου. Τον εν λόγω κίνδυνο εντόπισαν, κατά βάση, τα εθνικά δικαστήρια και, πιστά στα παρέχοντα υψηλότερη προστασία εθνικά συντάγματα, τράβηξαν «κόκκινες γραμμές» σχετικά με την αποδοχή της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου και την εφαρμογή του.

Σαράντα περίπου έτη μετά την πρώτη απόφαση *Solange* του Bundesverfassungsgericht, οι ισορροπίες έχουν αρχίσει να μεταβάλλονται. Η Ένωση έχει υποστεί μία σοβαρή διεύρυνση, με τα νέα κράτη μέλη να μην χαρακτηρίζονται από την ιστορική, πολιτισμική, οικονομική και εν τέλει δικαιική ομοιογένεια της Κοινότητας των 6. Έτσι, μεσοσύσης μίας έντονης συνταγματικής κρίσης στο εσωτερικό τους, δύο κράτη μέλη, η Ρουμανία και η Ουγγαρία, βρίσκονται σε ευθεία σύγκρουση με το ευρωπαϊκό αξιακό κεκτημένο, δηλαδή τις αρχές του κράτους δικαίου και της προστασίας

των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Στο πλαίσιο αυτό, το έργο, υπό την επιμέλεια των εξεχόντων ακαδημαϊκών, Armin Von Bogdany και Pál Sonnevend, επιδιώκει να ερευνησει ποια είναι η θέση της Ένωσης και των κανόνων της σε τέτοιου είδους περιστάσεις. Με βασικό άξονα το άρθρο 2 ΣΕΕ που κατοχυρώνει τις κοινές αξίες της ΕΕ και των κρατών μελών, αντιστρέφεται το «τεστ Solange», για να υποδειχθεί πως σε συνθήκες συνταγματικής κρίσης η Ένωση έχει πλέον τη νομιμοποίηση, αλλά και τα κανονιστικά εργαλεία για να διαφυλάξει, απέναντι στις κρατικές απειλές, τον πυρήνα του ευρωπαϊκού συνταγματισμού.

Το έργο είναι διαρθρωμένο σε δύο μέρη: στο πρώτο, αποτελούμενο από 6 επιμέρους κεφάλαια, παρουσιάζονται οι συνταγματικές συνθήκες και εξελίξεις στο εσωτερικό των υπό εξέταση κρατών μελών (Ουγγαρία – Ρουμανία) και, συγκεκριμένα, ορισμένα κρίσιμα σημεία της συνταγματικής ιστορίας, οι συσχετισμοί μεταξύ των πόλων εξουσίας και η επίδραση των διαδικασιών της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης στο εθνικό δίκαιο. Μετά από αυτήν, την αναγκαία για την κατανόηση των προβληματισμών, παρουσίαση του εθνικού γίνεσθαι, η μελέτη προχωρά στο δεύτερο μέρος, το σχετικό με τα ενωσιακά μέσα διατήρησης των αρχών του Συνταγματισμού στην Ευρώπη. Σε οκτώ επιμέρους κεφάλαια, αναλύεται, αφενός, ο ρόλος της ΕΕ, αλλά και της ΕΣΔΑ, μέσω της υποχρέωσης σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως πηγάζει από τις εν λόγω υπερεθνικές έννομες τάξεις και, αφετέρου, διατυπώνονται ορισμένες θέσεις σχετικά με την οριοθέτηση της, κατά τα λοιπά απεριόριστης, εξουσίας του συντακτικού νομοθέτη από τις υποχρεώσεις που επιβάλλει το διεθνές περιβάλλον.

Στο συλλογικό αυτό έργο έχουν συμβάλει 22 καταξιωμένοι ερευνητές και ακαδημαϊκοί, πολλοί εξ αυτών με καταγωγή ή πολυετή εμπειρία στα υπό εξέταση κράτη μέλη, οι οποίοι καταφέρνουν, αφενός, να καταστήσουν κατανοητή την ιδιαίτερα πολύπλοκη κατάσταση της συνταγματικής κρίσης που τόσο η Ουγγαρία όσο και η Ρουμανία βιώνουν και, αφετέρου, να προσφέρουν λύσεις και να δημιουργήσουν προοπτικές, μέσω πρωτότυπων και οξυδερκών παρατηρήσεων. Στο γενικότερο κλίμα ανόδου του λαϊκισμού και του ευρωσκεπτικισμού στην Ευρώπη, η ανά χείρας μελέτη αποτελεί ιδιαίτερα χρήσιμο ανάγνωσμα τόσο για την κατανόηση πιθανών μελλοντικών συνταγματικών κρίσεων σε άλλα κράτη μέλη όσο και για την έγκαιρη και αποτελεσματική αντιμετώπισή τους σε θεσμικό επίπεδο.

Δήμητρα Γαμπά

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΗ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗ

### II. ΒΙΒΛΙΑ ΚΔΕΟΔ 2016\*

Επιμ.: Λαμπρινή Γκουτιδένη

#### ΑΝΘΡΩΠΙΝΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ

GRABENWARTER CHRISTOPH, PABEL KATHARINA: Europäische Menschenrechtskonvention: Ein Studienbuch. 6. Aufl. München: Beck, 2016. xxviii, 688 pp.

KOSTA VASILIKI, SKOUTARIS NIKOS, TZEVELEKOS VASSILIS P. (Eds): The EU accession to the ECHR. Oxford: Hart, 2014. xl, 361 pp.

#### ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΣ

BARTOSCH ANDREAS: EU-Beihilfenrecht: Kommentar – Art. 16-109 AEUV, De-minimis-Verordnung, DAWI-Paket, allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung sowie Verfahrensverordnung. 2. Aufl. München: Beck, 2016. xiii, 727 pp.

FAULL JONATHAN, NIKPAY ALI (Eds): The EU Law of competition. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2014. ccxxxiii, 2134 pp.

LIEBSCHER CHRISTOPH, FLOHR ECKHARD, PETSCHKE ALEXANDER (Hrsg.): Handbuch der EU-Gruppenfreistellungsverordnungen. 2. Aufl. München: Beck, 2012. xxxiv, 631 pp.

LOEWENHEIM ULRICH ... [et al.] (Hrsg.): Kartellrecht: Europäisches und Deutsches Recht – Kommentar. 3. Aufl. München: Beck, 2016. xxviii, 2921 pp.

MESTMÄCKER ERNST-JOACHIM, SCHWEITZER HEIKE: Europäisches Wettbewerbsrecht. 3. Aufl. München: Beck, 2014. lxiv, 1225 pp.

#### ΑΣΥΛΟ

RENEMANN MARCELLE: EU asylum procedures and the right to an effective remedy. Oxford: Hart, 2014. xii, 413 pp.

#### ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΧΕΣΕΙΣ

KOUTRAKOS PANOS: EU international relations law. 2nd ed. Oxford: Hart, 2015. lxiii, 579 pp.

#### ΔΙΕΘΝΕΣ ΕΜΠΟΡΙΟ

DE MEESTER BART: Liberalization of trade in banking services: an international and European perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. xix, 388 pp.

#### ΔΙΕΘΝΕΣ ΠΟΙΝΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

TRIFFTERER OTTO, AMBOS KAI (Eds): Rome Statute of the International Criminal Court: A commentary. 3rd ed. München: Beck, 2016. xxxix, 2352 pp.

#### ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

BROBERG MORTEN, FENGER NIELS: Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union: Baden-Baden: Nomos, 2014. 496 pp.

CREMONA MARISE, THIES ANNE (Eds): The European Court of Justice and external relations law: constitutional challenges. Oxford: Hart, 2014. vii, 290 pp.

RENGELING HANS-WERNER, MIDDEKE ANDREAS, GELLERMANN MARTIN (Hrsg.): Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union. München: Beck, 2014. xxxvii, 971 pp.

#### ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

GROSS THOMAS: Die Legitimation der polyzentralen EU-Verwaltung. Tübingen: Mohr Siebeck, 2015. xx, 205 pp.

KRÖGER MALTE, PILNIOK ARNE (Hrsg.): Unabhängiges Verwalten in der Europäischen Union. Tübingen: Mohr Siebeck, 2016. viii, 238 pp.

#### ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

VON BOGDANDY ARMIN, BAST JÜRGEN (Eds): Principles of European constitutional law. 2nd Rev. ed. Oxford: Hart, 2011. il, 806 pp.

VON BOGDANDY ARMIN, SONNEVEND PAL (Eds): Constitutional crisis in the European constitutional area: theory, law and politics in Hungary and Romania. Oxford: Hart, 2015. xii, 378 pp.

#### ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

JARASS HANS D.: Charta der Grundrechte der Europäischen Union unter Einbeziehung der vom EuGH entwickelten Grundrechte, der Grundrechtsregelungen der Verträge und der EMRK – Kommentar. 3. Aufl. München: Beck, 2016. xv, 563 pp.

MEYER JÜRGEN (Hrsg.): Charta der Grundrechte der Europäischen Union. 4. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 2014. 859 pp.

\* Δωρεά Fritz Thyssen Stiftung (Köln)

OPPERMANN THOMAS, CLASSEN CLAUS DIETER, NETTESHEIM MARTIN: *Europarecht: Ein Studienbuch*. 7., voll. neu bearb. Aufl. München: Beck, 2016. xlix, 698 pp.

ROTH GUNTER H., KINDLER PETER: *The spirit of corporate law: Core principles of corporate law in continental Europe*. München: Beck, 2013. xxxi, 190 pp.

SAUTER WOLF: *Public services in EU law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. xxx, 262 pp.

SCHMIDT-ASSMANN EBERHARD: *Kohärenz und Konsistenz des Verwaltungsrechtsschutzes*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2015. xvii, 311 pp.

#### ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΝΙΣΧΥΣΕΙΣ

BACON KELYN: *European Union Law of State Aid*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2013, cix, 572 pp.

HANCHER LEIGH, OTTERVANGER TOM, SLOT PIET JAN: *EU State Aids*. 4th ed. London: Sweet & Maxwell, 2012. xcvi, 1183 pp.

MICHEAU CLAIRE: *State Aid, subsidy and tax incentives under EU and WTO Law*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2014. xxvi, 580 pp.

NICOLAIDES PHEDON: *State Aid Uncovered: Critical analysis of developments in State Aid 2014*. Berlin: LEXION, 2015. 291 pp.

NICOLAIDES PHEDON: *State Aid Uncovered: Critical analysis of developments in State Aid 2015*. Berlin: LEXION, 2016. 299 pp.

PIERNAS LÓPEZ JUAN JORGE: *The concept of state aid under EU law: From internal market to competition and beyond*. Oxford: Oxford University Press, 2015. xxiv, 286 pp.

SCHMAUCH MAGNUS: *EU Law on State Aid to Airlines: law, economics and policy*. Berlin: LEXION, 2012. 372 pp.

SZYSZCZAK ERIKA: *Research hand book on European State aid Law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2011. xxv, 427 pp.

#### ΛΕΞΙΚΑ

BERGMANN JAN (Hrsg.): *Handlexikon der Europäischen Union*. 5. neu bearb. und erw. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 2015. 1170 pp.

#### ΣΥΜΒΑΣΗ ΒΡΥΞΕΛΛΩΝ

SCHLOSSER PETER F., HESS BURKHARD: *EU-Zivilprozessrecht: EuGVVO, EuVTVO, EuMahnVO, EuBagVO,*

*HZU, EuZVO, HBU, EuBVO, EuKtPVO – Kommentar*. 4. erw. Aufl. München: Beck, 2015. xxxiii, 623 pp.

#### ΣΥΝΘΗΚΕΣ

CALLIESS CHRISTIAN, RUFFERT MATTHIAS (Hrsg.): *EUV/AEUV: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta – Kommentar*. 5. Aufl. München: Beck, 2016. lxx, 3140 pp.

VON DER GROEBEN HANS, SCHWARZE JÜRGEN, HATJE ARMIN: *Europäisches Unionsrecht: Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union*. 7. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 2015. 4 v.

#### ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

ADAMS MAURICE, FABBRINI FEDERICO, LAROCHE PIERRE (Eds): *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*. Oxford: Hard Publishing, 2014. xvi, 428 pp.

VON BOGDANDY ARMIN ... [et al.] (Hrsg.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum*. Heidelberg: Muller. Bd. IV: *Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft*, 2011. ix, 633 pp.; Bd. V: *Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge*, 2014. x, 1269 pp.; Bd. VI: *Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen*, 2016. x, 945 pp.

STERN KLAUS, BECKER FLORIAN (Hrsg.): *Grundrechte-Kommentar: Die Grundrechte des Grundgesetzes mit ihren europäischen Bezügen*. 2. Aufl. Köln: Heymanns, 2016. xxxii, 1805 pp.

#### ΤΙΜΗΤΙΚΟΙ ΤΟΜΟΙ

BECKER ULRICH ... [et al.] (Hrsg.): *Verfassung und Verwaltung in Europa: Festschrift für Jürgen Schwarze zum 70. Geburtstag*. Baden-Baden: Nomos, 2014. 937 pp.

STUMPF CORDULA, KAINER FRIEDEMANN, BALDUS CHRISTIAN (Hrsg.): *Privatrecht, Wirtschaftsrecht, Verfassungsrecht: Privatinitiative und Gemeinwohlorizonte in der europäischen Integration: Festschrift für Peter-Christian Müller-Graff zum 70. Geburtstag am 29. September 2015*. Baden-Baden: Nomos, 2015. 1615 pp.

#### ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ

OHLENDORF LUTZ: *Grundrechte als Maßstab des Steuerrechts in der Europäischen Union*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2015. xxii, 479 pp.