

Η ΕΛΑΣΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΗΜΕΡΑ*

ΞΕΝΟΦΩΝΤΑΣ ΓΙΑΤΑΓΑΝΑΣ**



ΓΙΝΕΤΑΙ ολοένα και πιο φανερό ότι οι νομικές δυσχερείες και οι θεσμικές συνέπειες που εμποδίζουν τη δημιουργία της «Ευρώπης των δύο ταχυτήτων» δεν είχαν απασχολήσει σοβαρά τους πατέρες της ιδέας αυτής. Πράγματι, η οικονομική και πολιτική συγκυρία της δεκαετίας του '70 απαιτούσε επείγουσα και δραστική απάντηση στην αυξανόμενη στασιμότητα της Κοινότητας, που παραμέρισε τα πρακτικά προβλήματα για την υιοθέτηση και τη λειτουργία της τεχνικής των δύο ταχυτήτων. Έτσι, στην έκθεση Tindemans το κατά πόσο συμβιβάζεται η Ευρώπη των δύο ταχυτήτων με τους κανόνες των Συνθηκών δεν τίθεται καν σαν ερώτημα, αλλά γίνεται μόνο μια αδύνατη αναφορά στο άρθρο 233 της Συνθήκης ΕΟΚ (ρήτρα Benelux) που κρίνεται αβασάνιστα σαν επαρκές προηγούμενο.¹

Για να θίξουμε μερικά μόνο από τα πιο σημαντικά εμπόδια αυτού του επιχειρήματος, ας αναφέρουμε (α) τον ορισμό των τύπων κοινοτικής δραστηριότητας, που θα μπορούσαν να αποτελέσουν αντικείμενο ενεργειών δύο ταχυτήτων, (β) τον καθορισμό των κριτηρίων, βάσει των οποίων άλλα κράτη θα συμμετείχαν και άλλα θα αποκλείονταν από τέτοιου είδους ενέργειες, (γ) τις αναγκαίες διαρρυθμίσεις στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, (δ) τους τρόπους χρηματοδότησης των ενεργειών δύο ταχυτήτων και (ε) τις συνέπειες των παραπάνω ενεργειών στις εξωτερικές σχέσεις της Κοινότητας.²

Χωρίς να υπεισεέλθουμε σε λεπτομερή εξέταση αυτών των δυσχερειών (κάτι τέτοιο εξάλλου δεν είναι αντικείμενο αυτής της εισήγησης), θα πρέπει ωστόσο να επισημάνουμε ότι κανείς δεν αμφισβητεί τα αρνητικά αποτελέσματα μιας τέτοιας απόπειρας στις συζητήσεις που διεξάγονται αυτή την εποχή για την επαναφορά της πλειοψηφίας στα πλαίσια του Συμβουλίου. Είναι αναμφισβήτητο ότι μια μεταρρύθμιση προς την κατεύθυνση αυτή ελαχιστοποιεί ουσιαστικά τις πιέσεις που ασκούνται, στην παρούσα φάση, για την επαναφορά της πλειοψηφίας, και ταυτόχρονα εκμηδενίζει το πιο ισχυρό όπλο για μια νέα ώθηση στην υπόθεση της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

Πρόσφατα, έγκριτοι νομικοί επιχειρήσαν να προσδώσουν στην Ευρώπη των δύο ταχυτήτων ισχυρή νομική βάση, προσπαθώντας ταυτόχρονα να εξομαλύνουν τις δυσχερείες και να άρουν τις αντιθέσεις.⁴ Έτσι υποστηρίχθηκε η άποψη ότι η Ευρώπη των δύο ταχυτήτων συμβιβάζεται με τις Συνθήκες, υπό την προϋπόθεση όμως ότι οι δύο ταχύτητες θα αφήσουν άθικτο τον σκληρό πυρήνα του ευρωπαϊκού οικοδομήματος και τις αρμοδιότητες της Κοινότητας στον εξωτερικό τομέα.⁵ Όμως, σ' αυτή την οριοθέτηση του πεδίου εφαρμογής των δύο ταχυτήτων, πολύ γρήγορα χρειάστηκε να προστεθεί και ένας συμπληρωματικός όρος θεσμικής φύσης: το εγχείρημα αυτό δεν θα ξεκινούσε παρά μόνο με τη σύμφωνη γνώμη όλων των κρατών-μελών.⁶ Η προσέγγιση όμως που καθιστά την ομοφωνία επιχείρημα υπέρ της νομιμότητας δεν μπορεί, σε καμία περίπτωση, να γίνει αποδεκτή. Μόνο η αναθεώρηση των Συνθηκών μπορεί να αποτελέσει την αναγκαία και ικανή, για την επίτευξη αυτού του στόχου, νομική βάση, και μόνο η αναθεώρηση θα νομιμοποιούσε την αναγκαιότητα ομοφωνίας για εγχειρήματα δύο ταχυτήτων, σε τομείς που θα έπρεπε εκ των προτέρων να καθοριστούν.

Τα παραπάνω μας οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η συζήτηση για την Ευρώπη των δύο ταχυτήτων αποτελεί άσκηση «le lege ferenda», που παρουσιάζει πραγματικές δυσχερείες. Γι' αυτό το λόγο, η Επιτροπή επιδόθηκε σε μία άσκηση «de lege lata», προσπαθώντας να οριοθετήσει και να αξιοποιήσει τα περιθώρια που της παρέχει το υπάρχον κοινοτικό δίκαιο. Οπωσδήποτε, η ελαστικότητα του κοινοτικού δικαίου αποτελεί έννοια δύσχερη. Ωστόσο έχει το πλεονέκτημα να υπάρχει στα κείμενα του πρωτογενούς και του παράγωγου δικαίου, και

έχει ακόμα τη δυνατότητα να εξελιχθεί στα πλαίσια των υπάρχουσών θεσμικών διαδικασιών, χωρίς να χρειάζεται να παρεμβληθεί αναθεώρηση των Συνθηκών. Αυτή είναι και η άποψη που θα προσπαθήσω να σας παρουσιάσω εδώ.

Ι. Η σημερινή ελαστικότητα του κοινοτικού δικαίου

Α. Η αρχική ιδέα της Επιτροπής

Η Επιτροπή παίρνοντας θέση για την Ευρώπη των δύο ταχυτήτων και εκτιμώντας τις θεσμικές συνέπειες της δεύτερης και τρίτης διεύρυνσης, εκφραζόταν ήδη από το 1978 με σύνεση:

«Η έννομη τάξη της Κοινότητας χαρακτηρίζεται από την αρχή του ενιαίου του παραγώγου δικαίου. Αυτή η αρχή εκφράζεται σαφώς στο άρθρο 189, εδ. 2 της Συνθήκης ΕΟΚ, σύμφωνα με το οποίο ο κανονισμός είναι υποχρεωτικός ως προς όλα τα μέρη του και άμεσα εφαρμόσιμος σε όλα τα κράτη-μέλη».

Και συνεχίζει:

«Η αρχή του ενιαίου δεν συνεπάγεται και την ομοιομορφία του κοινοτικού δικαίου. Αντίθετα, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, η αρχή της ίσης μεταχείρισης δεσμεύει τα όργανα της Κοινότητας σαν γενική αρχή του δι-

* Το κείμενο αυτό αποτελεί γραπτή και επεξεργασμένη μορφή της εισήγησης που είχε γίνει στα πλαίσια συζήτησης στρογγυλής τραπέζης με θέμα: «Ενωσιμότητα - αποσύνδεση: η προβληματική της Ευρώπης πολλών ταχυτήτων στην προσωπική μας νέας Μεσοίνας», που οργανώθηκε από το Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Σπουδών και Μελετών στην Αθήνα (29 και 30 Μαρτίου 1985). Το κείμενο της εισήγησης ήταν στα γαλλικά. Ευχαριστώ θερμά τη Μυρτώ Ζαρκιλάκη για τη συνδρομή της στη μετάφρασή του.

** Δικηγόρος, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Οι απόψεις που εκφράζονται στο κείμενο αυτό είναι αυστηρά προσωπικές.

καίου. Απ' αυτή την αρχή προκύπτει ότι καταστάσεις ουσιαστικά διαφορετικές πρέπει να αποτελούν αντικείμενο μεταχείρισης σύμφωνης με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους. Οι ουσιαστικές διαφορές πρέπει να διακρίνονται από τις εποικισιμίες, με βάση τις αρχές και τους σκοπούς της Συνθήκης. Αυτό, κατά κύριο λόγο, σημαίνει ότι το ενιαίο της κοινής αγοράς δεν πρέπει να διακυβεύεται, ότι, στα πλαίσια της εναρμόνισης των νομοθεσιών, οι διαφορές που υπάρχουν ανάμεσα στα κράτη-μέλη δεν πρέπει να οξύνονται και ότι η διαφορετική ή διαφοροποιημένη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου πρέπει να σταματήσει, μόλις η κατάσταση το επιτρέπει».

Και η Επιτροπή καταλήγει λέγοντας:

«Λαμβανομένης υπόψη της μεγαλύτερης ετερογένειας που θα παρουσιάσει η διευρυμένη Κοινότητα, τίθεται το ζήτημα της σκοπιμότητας να διευκρινιστούν, μέσα στην ίδια τη Συνθήκη, τα κριτήρια και τα όρια των διαφοροποιήσεων, που συμβιβάζονται με τις αρχές και τους σκοπούς της Κοινότητας».⁸

Παρά το γεγονός ότι αυτή η τελευταία παράγραφος αφήνει να εννοηθεί ότι η Επιτροπή αντιμετωπίζει το ενδεχόμενο μιας αναθεώρησης της Συνθήκης, είναι ωστόσο ξεκάθαρο ότι δεν πρόκειται για ένα προοίμιο της Ευρώπης των δύο ταχυτήτων, αλλά για μια τυπική καθιέρωση και μια γενική οριοθέτηση του πεδίου εφαρμογής της έννοιας της ελαστικότητας, η οποία γίνεται καταρχήν αποδεκτή στα πλαίσια του κοινοτικού δικαίου.⁹

Θα ήταν χρήσιμο, πριν προχωρήσουμε στη θεωρητική εξέταση αυτής της έννοιας, να παρουσιάσουμε τα βασικά της σημεία, που έχουν ήδη καταγραφεί στο ισχύον κοινοτικό δίκαιο, πρωτογενές και παράγωγο. Με αυτό τον τρόπο, θα μπορούσε κανείς να σχηματίσει μια πρώτη εικόνα του εύρους που παρουσιάζει το φαινόμενο αυτό, τόσο μέσα στις ίδιες τις Συνθήκες όσο και στη νομοθεσία που ακολούθησε.¹⁰

B. Η ελαστικότητα του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου

1. Είναι αυτονόητο ότι το πιο αποτελεσματικό μέσο, για να εξασφαλιστεί επαρκής ελαστικότητα, είναι η αρχή της σταδιακής εγκαθίδρυσης της Κοινής Αγοράς, που συγκεκριμενοποιείται με τις διατάξεις της μεταβατικής περιόδου.¹¹ Οι διατάξεις αυτές αφορούν τόσο το ουσιαστικό δίκαιο όσο και τους κανόνες διαδικασίας,¹³ και αναφέρονται, κατά κύριο λόγο, στους τομείς των τεσσάρων ελευθεριών (κυκλοφορία εμπορευμάτων, υπηρεσιών, κεφαλαίων και προσώπων). Ωστόσο, δεν πρέπει να μας διαφεύγει το γεγονός ότι το Δικαστήριο,

στο τέλος της μεταβατικής περιόδου, περιόρισε σημαντικά αυτή την ελαστικότητα, στη μεγάλη πλειοψηφία των περιπτώσεων.

2. Έρχονται κατόπιν οι *μόνιμες εξαιρέσεις* που προβλέπει η Συνθήκη, εξαιρέσεις που επιτρέπουν στα κράτη-μέλη να λαμβάνουν περιοριστικά μέτρα για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας (άρθρα 36, 48 § 3 και 56 § 1). Εξυπακούεται βέβαια ότι το Δικαστήριο επιμένει πάντοτε στην περιοριστική ερμηνεία αυτών των εννοιών και στην αξιολόγησή τους μέσα στα όρια της καταλληλότητας και της αναλογικότητας των λαμβανόμενων μέτρων, σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό. Μπορεί κανείς να προσθέσει εδώ, αν και αυτό είναι λιγότερο βέβαιο, την έννοια των «επιτακτικών αναγκών», έννοια που προκύπτει από τη νομολογία «Cassis de Dijon» και που αποβλέπει στις εμπορικές κανονιστικές ρυθμίσεις, που εφαρμόζονται αδιακρίτως στα εγχωρίως παραγόμενα και εισαγόμενα προϊόντα, εμποδίζοντας ωστόσο εκείνες τις εισαγωγές των οποίων η απαγόρευση μπορεί να βασιστεί σε λόγους προστασίας του καταναλωτή και της δημόσιας υγείας, αξιοπιστίας των εμπορικών συναλλαγών και αποτελεσματικότητας των φορολογικών ελέγχων.¹⁵ Πρέπει να παρατηρήσουμε ότι ο κατάλογος αυτός των επιτακτικών αναγκών είναι ενδεικτικός και, κατά συνέπεια, μπορεί να διευρυνθεί (π.χ. για ανάγκες προστασίας του περιβάλλοντος ή των πολιτιστικών αξιών), υπό την αίρεση πάντοτε των αρχών της καταλληλότητας και της αναλογικότητας.¹⁶

Τέλος, είναι σημαντικό να συμπεριλάβουμε εδώ και το άρθρο 224 της Συνθ. ΕΟΚ, που επέτρεψε τη λειτουργία ενός ισχυρού μηχανισμού διατάξεων διαφοροποιημένης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, κατά τη διάρκεια της εμπόλεμης κατάστασης στα νησιά Falkland.¹⁷

3. Οι *ρήτρες διασφάλισης* αποτελούν το κατ' εσχρήν μέσο ελαστικότητας του κοινοτικού δικαίου. Αφήνοντας κατά μέρος τις κατά τομέα ρήτρες διασφάλισης, που στα πλαίσια του παραγώγου δικαίου έχουν πολλαπλασιαστεί εντυπωσιακά, οι υπόλοιπες εμφανίζουν ήδη μεγάλη ποικιλία: άλλες υπόκεινται σε χρονικούς περιορισμούς (άρθρο 226 της Συνθ. ΕΟΚ, αριθ. 135 της Πράξης Προσχώρησης του 1972, άρθρο 130 της Πράξης Προσχώρησης του 1979) και άλλες όχι (άρθρα 108-109 και 115 της Συνθ. ΕΟΚ).

4. Εδώ εντάσσονται επίσης και οι *θεσμικοί κανόνες*, βάσει των οποίων τα κράτη-μέλη υπόκεινται σε διαφορετική μεταχείριση, κυρίως σε θέματα: σύνθεσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (άρθρο 98 § 2) και της Κοινωνικής και Οικονομικής Επιτροπής (άρθρο 194)· στάθμισης των ψήφων στο πλαίσιο του Συμβουλίου (άρθρο 148)· ποσοστό

της αρχικής χρηματοδοτικής εισφοράς (άρθρο 200), και στις θεσμικές διαδικασίες της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (άρθρα 4 και 11 του προσαρτημένου πρωτοκόλλου στο καταστατικό αυτού του οργάνου).

5. Ορισμένες διατάξεις της Συνθήκης προβλέπουν ειδικούς κανόνες προς όφελος ορισμένων μειονεκτουσών περιοχών. Αυτές οι περιοχές καθορίζονται είτε με γενικό τρόπο, ούτως ώστε όλα τα κράτη-μέλη να μπορούν να επωφεληθούν από τις σχετικές διατάξεις (άρθρο 92. § 2 εδ. α), είτε με ειδικό, ούτως ώστε μόνο ένα κράτος-μέλος να μπορεί να επικαλεστεί την εξαίρεση (άρθρα 82 και 92 § 2 εδ. γ).

6. Υπάρχουν και *διατάξεις των Συνθηκών που αφορούν μόνο ένα κράτος-μέλος*. Οι διατάξεις αυτές περιλαμβάνονται κατά κανόνα στα πρωτόκολλα που είναι προσαρτημένα στις ιδρυτικές συνθήκες. Ορισμένα από τα πρωτόκολλα αυτά υπόκεινται σε χρονικούς περιορισμούς (στη Συνθ. ΕΟΚ το πρωτόκολλο για τη δασμολογική ποσόστωση στις εισαγωγές καφέ, καθώς και στην Πράξη Προσχώρησης του 1972 τα πρωτόκολλα 6 και 7 που αφορούν την Ιρλανδία). Άλλα έχουν καταληκτική ημερομηνία, με επιφύλαξη αναθεώρησης σύμφωνα με ιδιαίτερες διαδικασίες (πρωτόκολλο 18 για τις εισαγωγές στο Ην. Βασίλειο βουτύρου και τυριών που προέρχονται από τη Νέα Ζηλανδία). Μια τρίτη κατηγορία πρωτοκόλλων είναι αυτά που ισχύουν μέχρις ότου καταργηθούν από το Συμβούλιο (στη Συνθ. ΕΟΚ το πρωτόκολλο για τη δασμολογική ποσόστωση στις εισαγωγές μπανανών), ενώ άλλα πρωτόκολλα εφαρμόζονται σε διαρκή βάση (στη Συνθ. ΕΟΚ το πρωτόκολλο για το εξωτερικό εμπόριο της Γερμανίας, και στην Πράξη Προσχώρησης του 1979 το πρωτόκολλο 7 για την οικονομική και βιομηχανική ανάπτυξη της Ελλάδας).

7. Κλείνοντας αυτό το σημείο, θα πρέπει να αναφερθούμε στη μοναδική διάταξη που επέχει θέση κανόνα πρωτογενούς δικαίου και επιτρέπει μια τυπική ενέργεια δύο ταχυτήτων. Πρόκειται για το άρθρο 4 § 6 της Απόφασης 70/243/ΕΚΑΧ, ΕΟΚ, ΕΚΑΕ για τους ίδιους πόρους των Κοινοτήτων¹⁹ και αναφέρεται στις χρηματοδοτικές πλευρές των συμπληρωματικών ερευνητικών προγραμμάτων. Σε αντίθεση με τα κοινοτικά προγράμματα, τα προγράμματα αυτά χρηματοδοτούνται από ορισμένα μόνο κράτη-μέλη. Πρόκειται όμως για μια μεμονωμένη περίπτωση που οφείλεται στις ιδιαιτερότητες του σχετικού τομέα.

Γ. Η ελαστικότητα του παράγωγου δικαίου

Ενώ είναι δυνατή η εξαντλητική καταγραφή των μέσων ελαστικότητας του πρωτογενούς δικαίου, τα ανάλογα φαινόμενα στο παράγωγο δίκαιο παρουσιάζουν μια τέτοια ευρύτητα που, στα πλαίσια του άρθρου αυτού, μόνο μια ενδεικτική προσέγγιση είναι εφικτή. Εξάλλου οι διαφοροποιήσεις που απορρέουν αφορούν όλους τους τομείς των κοινοτικών πολιτικών, ακόμα και στις πιο ολοκληρωμένες πλευρές τους. Τέλος, οι διατάξεις ουσιαστικού δικαίου, που εισάγουν μη ομοιόμορφα μέτρα, δεν προκύπτουν μόνο από οδηγίες και αποφάσεις, αλλά ακόμα και από κανονισμούς, και αυτό παρά τη γενική εφαρμογή τους σε όλα τα κράτη-μέλη. Σήμερα, η κοινοτική εμπειρία 30 περίπου ετών έχει να παρουσιάσει μια σημαντική παραγωγή ελαστικών διατάξεων και όλες οι ενδείξεις δείχνουν ότι οι σχετικές δυνατότητες δεν έχουν ακόμα εξαντληθεί.

1. Όπως στις Συνθήκες, έτσι και στο παράγωγο δίκαιο εφαρμόζεται η αρχή της μεταβατικότητας, σε θέματα λ.χ. προσδευτικής εξάλειψης της διαφοράς του επιπέδου τιμών στήριξης στη γεωργία²⁰ ή βαθμιαίας κατάργησης των αντισταθμιστικών νομισματικών ποσών.²¹ Η ίδια αρχή διέπει τη δημιουργία κοινής οργάνωσης αγοράς αρνίσου κρέατος, όπου προέκυψαν ανυπέροβλητα προβλήματα διαφορών μεταξύ των εθνικών νομοθεσιών ορισμένων κρατών-μελών. Θα επανέλθουμε σ' αυτό το θέμα όταν θα εξετάσουμε τη νομολογία «claw back».

2. Στο πεδίο της εναρμόνισης των νομοθεσιών, το Συμβούλιο προσφεύγει συχνά στην τεχνική των ελάχιστων προδιαγραφών (standard minimum), καθώς και στη λεγόμενη επιλεκτική εναρμόνιση²² (harmonisation optionelle), που επιτρέπει στα κράτη-μέλη να διατηρούν το δικαίωμα επιλογής μεταξύ πολλών λύσεων. Η δυνατότητα τέτοιων επιλογών είτε είναι χρονικά απεριόριστη είτε περιορίζεται σε ορισμένη χρονική περίοδο.

3. Έχουμε ήδη παρατηρήσει ότι οι ρήτρες διασφάλισης αφθονούν στα πλαίσια του παράγωγου δικαίου. Οι διατάξεις που διέπουν τις κοινές οργανώσεις αγοράς²⁵ παρουσιάζουν σχεδόν τυποποιημένα παραδείγματα τέτοιων ρητρών.

4. Υπάρχει ολόκληρη κατηγορία πράξεων, οι οποίες αφορούν όλα τα κράτη-μέλη, αλλά τους επιφυλάσσουν διαφορετική ατομική μεταχείριση. Οι πιο αντιπροσωπευτικές περιπτώσεις αυτής της κατηγορίας είναι οι ποσοτώσεις του Περιφερειακού Ταμείου²⁶ καθώς και η εφαρμογή των γενικών κανόνων σε θέματα που αφορούν τα νομισματικά εξισωτικά ποσά.

5. Η περιφερειακή πολιτική αποτελεί, στα πλαίσια του κοινοτικού δικαίου, αντι-

κείμενο μιας ιδιαίτερα κατακερματισμένης νομοθεσίας, με αρνητικές και θετικές ρυθμίσεις, κυρίως στο πεδίο της ΚΑΠ. Αναφέρουμε, τελείως ενδεικτικά, τις ειδικές διατάξεις σχετικά με τις ορεινές περιοχές,²⁸ καθώς και την εξαίρεση ορισμένων περιοχών από την εφαρμογή άλλων διατάξεων του κοινοτικού δικαίου.²⁹

6. Έτσι φθάνουμε στις πιο λεπτές και πιο αμφισβητούμενες περιπτώσεις. Είναι εκείνες που ορισμένες ειδικές διατάξεις δεν αφορούν παρά ένα ή περισσότερα κράτη-μέλη ή επιτρέπουν σε ένα ή περισσότερα κράτη-μέλη να μη συμμορφώνονται προς άλλες διατάξεις, που θεωρούνται γενικής εφαρμογής.³⁰ Οι διακανονισμοί που έγιναν

συνέπεια, δεν συμμετείχαν στις σχετικές αποφάσεις του Συμβουλίου.³⁵

8. Σε χρηματοδοτικά θέματα, εκτός από την περίπτωση που συναντήσαμε στα πλαίσια του πρωτογενούς δικαίου, ο κανόνας είναι ότι οι ενέργειες, από τις οποίες επωφελούνται ορισμένα κράτη-μέλη, πρέπει να χρηματοδοτούνται από το σύνολο του κοινοτικού προϋπολογισμού, υπό την αίρεση ορισμένων επιστροφών.³⁶

Δ. Η αντιμετώπιση του φαινομένου της ελαστικότητας του κοινοτικού δικαίου από το ΔΕΚ

Το ΔΕΚ, σε ορισμένες αποφάσεις που εντοπίσαμε, αφού εξέτασε το κατά πόσο συμβι-



με το Ην. Βασίλειο σε θέματα προϋπολογισμού,³¹ οι επιδοτήσεις επιτοκίου προς όφελος της Ιταλίας και της Ιρλανδίας, εν όψει της συμμετοχής τους στο Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα,³² οι διαδοχικές παρατάσεις της προθεσμίας εφαρμογής των φορολογικών -κυρίως- οδηγιών που χορηγήθηκαν στο Βέλγιο, στην Ιταλία και στην Ελλάδα,³³ αποτελούν χαρακτηριστικά παραδείγματα. Όλες αυτές οι εξαιρέσεις είναι περιορισμένες χρονικής διάρκειας. Παραδείγματα διαρκούς διαφορετικής μεταχείρισης είναι σπανιότερα, αλλά βρίσκονται στα όρια της νομιμότητας. Ωστόσο αυτά τα παραδείγματα είναι αμελητέα από οικονομική άποψη.³⁴

7. Δεν γνωρίζουμε παρά μία μόνο περίπτωση διαφοροποίησης ως προς τις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων, εν στενή έννοια. Σύμφωνα με το άρθρο 109 της Πράξης Προσχώρησης του 1972, τα νέα κράτη-μέλη είχαν το δικαίωμα να μην εφαρμόσουν τις διατάξεις ουσιαστικού δικαίου της Σύμβασης Γιαουντέ II (σήμερα Λομέ III). Κατά

βάζονται ορισμένες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, που προβλέπουν διαφορετική μεταχείριση, με τις γενικές αρχές και τους σκοπούς της Συνθήκης, βασιζόμενο κυρίως στην έννοια της ίσης μεταχείρισης και στην ανάγκη διαφορετικής μεταχείρισης τελείως διαφορετικών καταστάσεων, κατέληξε, κατά κανόνα, στο συμπέρασμα ότι οι διατάξεις αυτές είναι νόμιμες. Είναι ενδιαφέρον να εξετάσουμε εν συντομία αυτές τις αποφάσεις.

1. Η πρώτη χαρακτηριστική απόφαση ανάγεται στο 1973, στην υπόθεση 153/73, *Firma Holz και Willemssen GmbH/Συμβουλίου και Επιτροπής Ε.Κ.* (Σύλλ. 1974, 675). Στην υπόθεση αυτή το ΔΕΚ αντιμετώπισε το πρόβλημα της νομιμότητας συμπληρωματικής ενίσχυσης υπέρ της κοινοτικής αγριοκράμβης, που προβλεπόταν από κανονισμό εφαρμοστέο μόνο στην Ιταλία. Το αιτιολογικό της απόφασης αυτής περιέχει σημαντικές απόψεις σχετικά με το ζήτημα του κατά πόσο η Κοινότητα μπορεί να προβλέψει ενισχύσεις και άλλα μέτρα οργάνωσης

αγορών προς όφελος αποκλειστικά ορισμένων χωρών, χωρίς ταυτόχρονα να παραβιάζεται η απαγόρευση διακρίσεων, που προβλέπεται στο άρθρο 40 § 3 της Συνθ. ΕΟΚ.³⁷

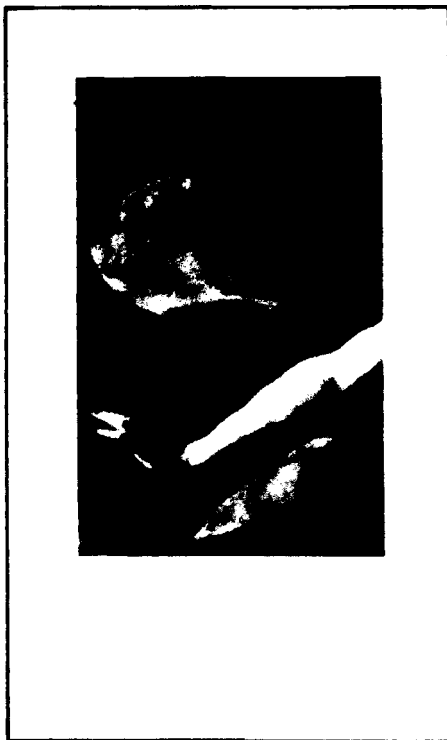
Το ΔΕΚ, αφού υπογράμμισε την ανάγκη και την υποχρέωση τοποθέτησης κοινών και ομοιόμορφων μέτρων για την οργάνωση των αγορών, συνέχισε: «Μέσα σ' αυτή την προοπτική, τα διάφορα στοιχεία κοινής οργάνωσης αγορών, όπως προστατευτικά μέτρα, επιχορηγήσεις, ενισχύσεις κ.ά., δεν πρέπει να διαφοροποιούνται ανάλογα με την περιοχή και τους άλλους όρους παραγωγής ή κατανάλωσης, παρά μόνο βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, που εξασφαλίζουν αναλογική κατανομή πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων, χωρίς να γίνονται εδαφικές διακρίσεις μεταξύ των κρατών-μελών. Με το σκεπτικό αυτό, οι συμπληρωματικές ενισχύσεις που χορηγούνται στα ελαιοτριβεία ενός κράτους-μέλους είναι καταρχήν ασυμβίβαστες με τους στόχους της ΚΑΠ, στο μέτρο που δεν μπορούν να δικαιολογηθούν από τις ιδιαίτερες περιστάσεις που επικρατούν στο σύνολο της εν λόγω εθνικής αγοράς».

Αν και το κύριο αντικείμενο της δίκης ήταν η αμφισβητούμενη συμπληρωματική ενίσχυση, εκείνο που ουσιαστικά κρινόταν ήταν το σύνολο της βασικής διάρθρωσης της οργάνωσης αγοράς στον τομέα των φυτικών ελαίων, καθώς και η ρύθμιση των τιμών τους, των οποίων η αρνητική επίπτωση έπρεπε να διορθωθεί με τη χορήγηση της επίδικης ενίσχυσης. Έτσι το ΔΕΚ έκρινε ότι αυτή η συμπληρωματική ενίσχυση συμβιβάζεται με το άρθρο 40 § 3 της Συνθήκης, χωρίς καν να αναφερθεί στη γενική διάταξη του άρθρου 7.

2. Στην προδικαστική υπόθεση 8/78, *Milac GmbH/Hauptzollamt Freiburg* (Συλλ. 1978, σ. 1721) το ΔΕΚ εκαλείτο να εξετάσει εάν τα νομοματικά εξισωτικά ποσά που εφαρμόζονταν στη σκόνη γάλακτος, περιεκτικότητας σε λιπαρά πάνω από 3%, έπρεπε να μειωθούν κατά ένα διορθωτικό ποσό ισοδύναμο με εκείνο που είχε προβλεφθεί από κανονισμό του Συμβουλίου για τη σκόνη του αποβουτυρωμένου γάλακτος. Η ενάγουσα στην κυρία δίκη υποστήριξε, μεταξύ άλλων, ότι η μη εφαρμογή του διορθωτικού ποσού ήταν ασυμβίβαστη με την αρχή της ίσης μεταχείρισης. Το ΔΕΚ, αφού επανέλαβε τα στοιχεία του αιτιολογικού που αναφέραμε παραπάνω, υποστήριξε την άποψη ότι ο περιορισμός του ειδικού διορθωτικού καθεστώτος μόνο για τη σκόνη του αποβουτυρωμένου γάλακτος ήταν βάσιμος, δεδομένου ότι οι αγορές των δύο αυτών προϊόντων ήταν διαφορετικές αλυσίδες, ώστε να μην προκύψει ουσιαστική ζημία για τους εισαγωγείς σκόνης γάλακτος. Η άποψη αυτή επιβεβαιώνει πλήρως την αποδοχή της

αρχής της ελαστικότητας των κανόνων του κοινοτικού δικαίου σ' ένα τόσο ολοκληρωμένο τομέα, όπως αυτόν της κοινής οργάνωσης αγοράς γαλακτοκομικών προϊόντων.³⁸

3. Σε μια τρίτη απόφασή του, στην υπόθεση 230/78, *Spa. Eridania και λοιποί / Ιταλικού Δημοσίου και των βιομηχανιών ζάχαρης της Νότιας Ιταλίας* (Συλλ. 1979, σ. 2749), το ΔΕΚ υπήρξε ακόμα πιο κατηγορηματικό. Το πρόβλημα που είχε τεθεί αφορούσε εξαίρεση υπέρ της Ιταλίας, που της επέτρεπε να τροποποιεί τις βασικές ποσοτώσεις στην παραγωγή ζάχαρης, κατά το μέτρο που θα ήταν αναγκαίο, προκειμένου



να εφαρμοστούν τα προγράμματα για την αναδιάρθρωση της παραγωγής αυτής.

Το ΔΕΚ σαφώς δέχτηκε ότι το εξαιρετικό καθεστώς που πρόβλεπε ο κοινοτικός κανονισμός ήταν παραδεκτό, εφ' όσον προϋπέθετε τον σαφή καθορισμό των ορίων και απέβλεπε σε ένα στόχο που είχε τεθεί από τη βασική νομοθεσία. Το ΔΕΚ μπόρεσε, με βάση το παραπάνω σκεπτικό, να αποδείξει ότι η διαφορετική μεταχείριση που βασίζεται σε αντικειμενικές ανισότητες, οι οποίες προκύπτουν από υποκείμενες οικονομικές καταστάσεις, δεν αποτελεί διάκριση. Σ' αυτό το πλαίσιο, το ΔΕΚ αναγνώρισε την ιδιαιτερότητα της ιταλικής κατάστασης στον τομέα της παραγωγής ζάχαρης.³⁹

4. Και φθάνουμε έτσι στην περίπτωση απόφαση «claw back», που εκδόθηκε στην υπόθεση 108/81, *Soc. Julius Kindl/Συμβουλίου και Επιτροπής* (Συλλ. 1982, σ. 2885). Στην υπόθεση αυτή, το ΔΕΚ αντιμετώπισε

την, τότε προσφάτως συσταθείσα, κοινή οργάνωση αγοράς αρνίσιου κρέατος και τους διάφορους παρεμβατικούς μηχανισμούς της. Η προσφεύγουσα θεωρούσε ότι η απόδοση ποσού ίσου με το πριμ, που δινόταν κατά την εξαγωγή από ένα κράτος-μέλος (claw back), ήταν ασυμβίβαστη με τα άρθρα 9, 12, 13, 16, 40 § 3 και 43 της Συνθ. ΕΟΚ.

Το ΔΕΚ καταρχήν παρατήρησε ότι το άρθρο 39 § 2 όχι μόνο «δεν αποκλείει τη σταδιακή εγκαθίδρυση της κοινής οργάνωσης αγοράς... αλλά επιβάλλει... κατά την επεξεργασία της ΚΑΠ... να λαμβάνονται υπόψη οι διαρθρωτικές και φυσικές διαφορές ανάμεσα στις διάφορες αγροτικές αγορές, καθώς και η ανάγκη βαθμιαίων διαρρυθμίσεων που κρίνονται απαραίτητες».

Με την επίκληση αυτής της διάταξης της Συνθήκης, το ΔΕΚ κάνει ένα άνοιγμα για να επιτρέψει –και μετά την εκπονή των μεταβατικών περιόδων, που καθορίζονται από το πρωτογενές δίκαιο, και που είχαν λήξει προ πολλού– τη διατήρηση των περιφερειακών ή ακόμα και των εθνικών αποκλίσεων, μέσα στα πλαίσια της κοινής αγροτικής αγοράς. Αυτή η προσέγγιση επιβεβαιώνεται και από το συμπέρασμα του ΔΕΚ ότι «η περιφερειακή διαφοροποίηση στους τρόπους παρέμβασης και οι συνέπειές της δεν αποτελούν διάκριση».

Δεν είναι δυνατόν, στα πλαίσια αυτού του άρθρου, να συζητηθούν οι επιφυλάξεις που εκφράστηκαν γι' αυτή τη νομολογία, ούτε και για κάποια αντίφαση που υπάρχει σε σχέση με τη νομολογία *Ramel* (υποθ. 80-81/77, Συλλ. 1978, σ. 927). Αυτό που πρέπει να συγκρατήσουμε είναι ότι πρόκειται για μια απόφαση σημαντική για τη συνέχιση της ΚΑΠ. Η απόφαση αυτή παρέχει στα όργανα της Κοινότητας μεγάλο περιθώριο διαφοροποιημένης εφαρμογής των μέσων αυτής της πολιτικής. Τα όργανα της Κοινότητας μπορούν στο εξής να λαμβάνουν υπόψη τους τις φυσικές και διαρθρωτικές ανισότητες που υπάρχουν μεταξύ των διάφορων περιφερειών της. Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΚ, στην έννοια της διαρθρωτικής ανισότητας συμπεριλαμβάνονται και εκείνες οι καταστάσεις που προκύπτουν από την ύπαρξη, στο παρελθόν, μιας εθνικής οργάνωσης αγοράς. Κυρίως όμως, η απόφαση αυτή επιτρέπει μια κάποια «περιφερειοποίηση» των άμεσων ενισχύσεων, με δυνατότητα οριακής ανάκτησής τους, υπό την προϋπόθεση ότι η χορήγηση της ενίσχυσης μπορεί να δικαιολογηθεί από αντικειμενικούς λόγους και ότι η ανάκτησή της είναι απαραίτητη για την αποφυγή μιας ακόμα σοβαρότερης διατάραξης της αγοράς.⁴⁰ Η σπουδαιότητα αυτής της νομολογίας, παρά τις επιφυλάξεις που την περιβάλλουν, είναι προφανής.

5. Δεν πρέπει ωστόσο να μας διαφεύγει

το γεγονός ότι στη γνωμοδότηση 1/76 (Συλλ. 1977, σ. 757) το ΔΕΚ έκρινε ότι η σύνθεση και ο τρόπος ψηφοφορίας, στα πλαίσια του Συμβουλίου Διαχείρισης του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ακίνητοποίησης της Εσωτερικής Ναυσιπλοΐας, δεν συμβιβάζονταν με τη Συνθήκη, και φάνηκε έτσι πολύ πιο διατακτικό να προχωρήσει στην αναγνώριση διαφοροποιήσεων όσον αφορά τους κανόνες λήψης αποφάσεων.

Τελικά, μπορούμε άνετα να συμπεράνουμε ότι το ΔΕΚ, παρά το γεγονός ότι ουδέποτε έκανε ρητή διάκριση ανάμεσα στο ενιαίο και στην ομοιομορφία του κοινοτικού δικαίου, αποδέχεται σαφέστατα την έννοια της ελαστικότητας κατά την εφαρμογή του δικαίου αυτού.

II. Η νομική αξιολόγηση της έννοιας της ελαστικότητας

Με τις παρατηρήσεις που έγιναν παραπάνω, στα πλαίσια του πρωτογενούς και παράγωγου δικαίου καθώς και στα πλαίσια της νομολογίας του ΔΕΚ, διαθέτουμε αρκετά στοιχεία για να προχωρήσουμε σε μια περισσότερο θεωρητική προσέγγιση του προβλήματος της διαφοροποιημένης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου.

1. Έχουμε ήδη δει ότι, εξαιρουμένου του άρθρου 4 § 6 της απόφασης σχετικά με τους ίδιους πόρους των Κοινοτήτων, το πρωτογενές δίκαιο δεν κάνει καμία άλλη άμεση αναφορά στη διαφοροποιημένη μεταχείριση. Αυτό φυσικά μας οδηγεί σε μια πρώτη παρατήρηση, ότι δηλαδή η έννοια της ελαστικότητας προκύπτει, κατά κύριο λόγο, από την ερμηνεία. Επιπλέον, παρά το γεγονός ότι το παράγωγο δίκαιο, σε σημαντικό βαθμό, ρυθμίζει περιπτώσεις διαφοροποιημένης -λίγο-πολύ- μεταχείρισης, πρέπει να παρατηρήσουμε ότι τα εν λόγω μέτρα είναι μεμονωμένα και προβλέπονται ειδικά για την κάλυψη εξαιρετικών περιπτώσεων. Δεν συνδέονται ποτέ με γενικούς κανόνες, ακόμα και όταν πρόκειται για τη διάκριση ανάμεσα στον ενιαίο χαρακτήρα και την ομοιομορφία του κοινοτικού δικαίου, που αναγνωρίζεται από την Επιτροπή αλλά που δεν έχει γίνει, μέχρι σήμερα τουλάχιστον, ρητά αποδεκτή από το ΔΕΚ.

Η ερμηνευτική μέθοδος παραμένει επομένως το κύριο μέσο για τον εντοπισμό της έννοιας της ελαστικότητας στο κοινοτικό δίκαιο.

2. Κανείς δεν αμφισβητεί ότι το παράγωγο δίκαιο πρέπει να είναι σύμφωνο τόσο με τους γενικούς σκοπούς των Συνθηκών όσο και με τους ειδικότερους σκοπούς που θέτουν οι επιμέρους κοινοτικές πολιτικές. Ωστόσο οι ίδιες οι συνθήκες δεν ορίζουν τους ειδικούς στόχους της κάθε δραστηριότητας. Έτσι μπορεί κανείς να συνάγει από το άρθρο 100 ότι, με την εναρμόνιση

των νομοθεσιών, δεν είναι δυνατόν να καταλήξουμε στον πολλαπλασιασμό των διαφορετικών εθνικών ρυθμίσεων. Το ίδιο ισχύει και για την εφαρμογή του άρθρου 54 § 3 εδ. ζ. Αντίθετα, δεν αποκλείεται η δυνατότητα θεμελίωσης της διαφοροποιημένης μεταχείρισης στο Προοίμιο της Συνθήκης ΕΟΚ, όπου, μεταξύ άλλων, προβλέπεται ότι τα κράτη-μέλη καταβάλλουν κάθε προσπάθεια «για την ενδυνάμωση της ενότητας των οικονομικών τους και την εξασφάλιση της αρμονικής τους ανάπτυξης, μειώνοντας τη διαφορά ανάμεσα στις διάφορες περιφέρειες και την καθυστέρηση των λιγότερο ευνοημένων». Είναι εύλογο να εντοπίσουμε σ' αυτή τη δήλωση την αρχή της ανάγκης να μην αποτελούν αντικείμενο ίσης μεταχείρισης εκείνες οι καταστάσεις που αποκλίνουν ουσιαστικά μεταξύ τους, πράγμα που αποτελεί και τη βάση της σημερινής ελαστικότητας του κοινοτικού δικαίου.

3. Αυτές οι σκέψεις μας οδηγούν κατευθείαν στην έννοια της μη διάκρισης, που αποτελεί το κομβικό σημείο του προβλήματος που εξετάζουμε: μη διάκριση, που με την σειρά της απαιτεί διαφοροποιημένη μεταχείριση, με καθορισμένα όρια. Όπως έχει ήδη παρατηρηθεί, η εξέταση αυτών των ορίων δεν παραπέμπει στο κατά πόσο ένας ομοιομόρφος κανόνας είναι σύννομος, επειδή δεν λαμβάνει υπόψη του τις υπάρχουσες ανισότητες, όσο στο αντίστροφο ερώτημα, δηλαδή κατά πόσο η διαφοροποίηση που εισάγει ένας κανόνας είναι έγκυρη γιατί οι περιπτώσεις που κάλυπτε είναι ταυτόσημες, ή ακόμα εάν οι διαφοροποιήσεις μπορούν να δικαιολογηθούν από τις υπάρχουσες ανισότητες.

Η αντιστροφή σχετίζεται με το γεγονός ότι η κοινοτική έννομη τάξη είναι τελείως ουδέτερη, πράγμα που σημαίνει ότι κάθε διαφοροποίηση πρέπει να προβλέπεται ρητά ή να δικαιολογείται επαρκώς. Πράγματι, ήδη τα άρθρα 2 και 3 της Συνθ. ΕΟΚ ξεχνούν τις διατάξεις του προοιμίου, ώστε είναι δυνατόν να υποστηριχτεί ότι στο κοινοτικό δίκαιο υφίσταται τεκμήριο ομοιομορφίας.⁴³

Επομένως, πολύ δύσκολα μπορεί να υποστηριχτεί ότι η Κοινότητα παραβιάζει την αρχή της μη διάκρισης υιοθετώντας ομοιομόρφους κανόνες. Ωστόσο, ακόμα και στην αντίθετη περίπτωση, είναι εξαιρετικά δύσκολο να απομονωθούν οι αντικειμενικές προϋποθέσεις, που θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν την επιχειρούμενη διαφοροποίηση. Είναι περιττό να επιμελούμε εδώ σ' αυτό που αποτελεί τον εφιάλτη κάθε νομικού, στην αποκατάσταση δηλαδή της τυπολογίας εκείνων των γεγονότων που θα μπορούσαν να θεμελιώσουν μη εισάγουσες διάκριση διαφοροποιημένες ρυθμίσεις. Ωστόσο, μπορούμε να χαράξουμε ορισμένες

κατευθυντήριες γραμμές:

α. Καταρχήν πρέπει να δεχτούμε ότι οι πολιτικές καταστάσεις ξεφεύγουν από τα πλαίσια της άσκησης αυτής. Αντίθετα, οι οικονομικές και κοινωνικές καταστάσεις θα μπορούσαν να είναι αποδεκτές. Αυτή η διάκριση, που είναι ομολογούμενως δύσκολο να εφαρμοστεί, οδηγεί σ' ένα δευτερεύον αλλά σημαντικό αποτέλεσμα: απεικονίζει το ανέφικτο της εισαγωγής της έννοιας των δύο ταχυτήτων, με τρόπο διαφορετικό από αυτό της αναθεώρησης των Συνθηκών.⁴⁶

β. Γίνεται αμέσως αντιληπτό ότι οι αντικειμενικές καταστάσεις, οικονομικές και κοινωνικές, δεν μπορούν από μόνες τους να θεωρηθούν επαρκείς. Χρειάζεται, επιπλέον, ο βαθμός διαφοροποίησης να είναι ανάλογος προς τον επιδιωκόμενο σκοπό και προσαρμόσιμος στις ενδεχόμενες μεταβολές των αρχικών καταστάσεων.

γ. Τέλος, κάθε μέτρο διαφοροποίησης, όπως η διαφορετική μεταχείριση για ένα ορισμένο χρονικό διάστημα, πρέπει να θεμελιώνεται στην ύπαρξη αντικειμενικών διαφορών, και συνεπώς δεν πρέπει να εξαιρείται από τον έλεγχο της μη διάκρισης, εξυπακούεται δε ότι η απαγόρευση της στρέβλωσης του ανταγωνισμού αποτελεί μέρος της ίδιας αρχής της μη διάκρισης.⁴⁷

4. Ακόμα και μέσα στο περιορισμένο πλαίσιο, όπως καθορίστηκε παραπάνω, οι διαφοροποιήσεις που μπορούν να γίνουν αποδεκτές πρέπει επιπλέον να αντιπαραβληθούν και με τις ρητές απαγορεύσεις της Συνθ. ΕΟΚ. Πρόκειται για τα άρθρα 30 και 34, 48, 52 και 59, που ορίζουν τις τέσσερις βασικές ελευθερίες, τον σκληρό πυρήνα του κοινοτικού δικαίου, που -καταρχήν- πρέπει να παραμένει μακριά από κάθε απόπειρα για οποιοδήποτε αποκλίσεις.⁴⁸ Ωστόσο, έχουμε ήδη απαριθμήσει τις εξαιρέσεις που προβλέπονται από την ίδια τη Συνθήκη και μπορούν να θεωρηθούν σαν «νησίδες» ελαστικότητας στα πλαίσια του πρωτογενούς δικαίου. Είδαμε επίσης ότι ορισμένες εξαιρέσεις γίνονται αποδεκτές από το ΔΕΚ στην περίπτωση των ΝΕΠ. Σ' αυτό το πλαίσιο είναι ακόμα πιο θεαματική η νομολογία «claw back», την οποία ήδη εξετάσαμε και η οποία νομιμοποιεί μέτρα ισοδύναμου αποτελέσματος ως προς ποσοτικούς περιορισμούς, πράγμα που εντάσσεται επίσης στο πεδίο των απόλυτων εξαιρέσεων. Οποιοδήποτε όμως, η απόφαση αυτή χαρακτηρίζεται από τις ιδιαιτερότητες της συγκεκριμένης περίπτωσης και ειδικότερα από τις πολλαχθείς δυσκολίες που ανέκυψαν κατά την εγκαθίδρυση της κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα του αγρίσιου κρέατος.

Συμπερασματικά, οι απαγορεύσεις αυ-

τές πρέπει να θεωρηθούν όχι σαν απόλυτα όρια της απόπειρας διαφοροποιημένης μεταχείρισης στους σχετικούς τομείς, αλλά περισσότερο σαν αδυναμία επίτευξης μιας μεταχείρισης με ειδικά μέτρα, που απαγορεύονται ρητώς (π.χ. ποσοτικοί περιορισμοί και δασμοί ισοδύναμου αποτελέσματος).

5. Ένα τελευταίο πρόβλημα που πρέπει να εξεταστεί είναι ο *χρονικός περιορισμός των μέτρων διαφοροποίησης*. Και αν αληθεύει ότι αυτά τα μέτρα υπόκεινται σε χρονικούς περιορισμούς, δεν είναι καθόλου εύκολο να προσδιοριστούν τα ακριβή περιθώριά τους. Πρέπει να παρατηρήσουμε ότι το ΔΕΚ, ενώ στις περισσότερες περιπτώσεις των αποφάσεων που αναλύσαμε συνδέει το θεμιτό ενός μέτρου διαφοροποίησης με τον μεταβατικό του χαρακτήρα, στην περίπτωση του «claw back» δεν τίθενται καν χρονικοί περιορισμοί. Μήπως η αναγκαιότητα ενός τέτοιου μέτρου εξηγείται νομικά από την αναπόφευκτη αλλαγή της αρχικής κατάστασης; Ή μήπως απορρέει από την υποχρέωση του Συμβουλίου να προβεί σε θετικές ενέργειες, κατά τη διάρκεια μιας ορισμένης περιόδου (άρθρο 40 για τη γεωργία και άρθρο 75 για τις μεταφορές); Ή μήπως υπάρχει μια γενική υποχρέωση να τεθεί τέλος στις οποιεσδήποτε αποκλίσεις, υποχρέωση που είναι σύμφυτη με την έννοια της ίδιας της Κοινότητας;

Αυτά τα ζητήματα είναι τόσο δύσκολο να εξεταστούν όσο και εκείνα που τίθενται από την έννοια της μη διάκρισης. Ωστόσο, κι εδώ επίσης συνάγονται, με βάση την κοινή λογική, μερικές κατευθυντήριες γραμμές. Δύο παράγοντες φαίνονται να είναι καθοριστικοί: (α) το είδος της κατάστασης που δικαιολογεί τη διαφοροποίηση και (β) η υποχρέωση ή η έλλειψη υποχρέωσης για ενέργεια. Μέσα σ' ένα τέτοιο πλαίσιο, είναι λογικό οι φυσικές διαφορές (κλίμα ή απόσταση) να δικαιολογούν μόνιμες εξαιρέσεις, ενώ εκείνες που υπόκεινται σε χρονικούς περιορισμούς θα πρέπει να σχετίζονται με καταστάσεις που απορρέουν από μια ιστορική, οικονομική ή πολιτική εξέλιξη. Αυτό επαληθεύεται κυρίως σε περιπτώσεις που υπάρχει υποχρέωση ενέργειας εκ μέρους της Κοινότητας προς επίτευξη ενός συγκεκριμένου αποτελέσματος.⁵²

Οι συνέπειες της διαφοροποίησης μπορούν να αποτελέσουν παράγοντα λιγότερο σημαντικό: Ένας χρονικός περιορισμός φαίνεται να είναι απαραίτητος όταν αφορά τον βασικό πυρήνα της Συνθήκης, ενώ θεωρείται λιγότερο αναγκαίος εφ' όσον τοποθετείται στην περιφέρεια των θεμάτων που καλύπτει το κοινοτικό δίκαιο (π.χ. περιβάλλον).⁵³ Παρά τις αποκρίσεις στη διαβάθμιση, ο χρονικός περιορισμός των μέτρων, που επιφέρουν διαφοροποιημένη μεταχείριση, πρέπει να αποτελεί γενικό κα-

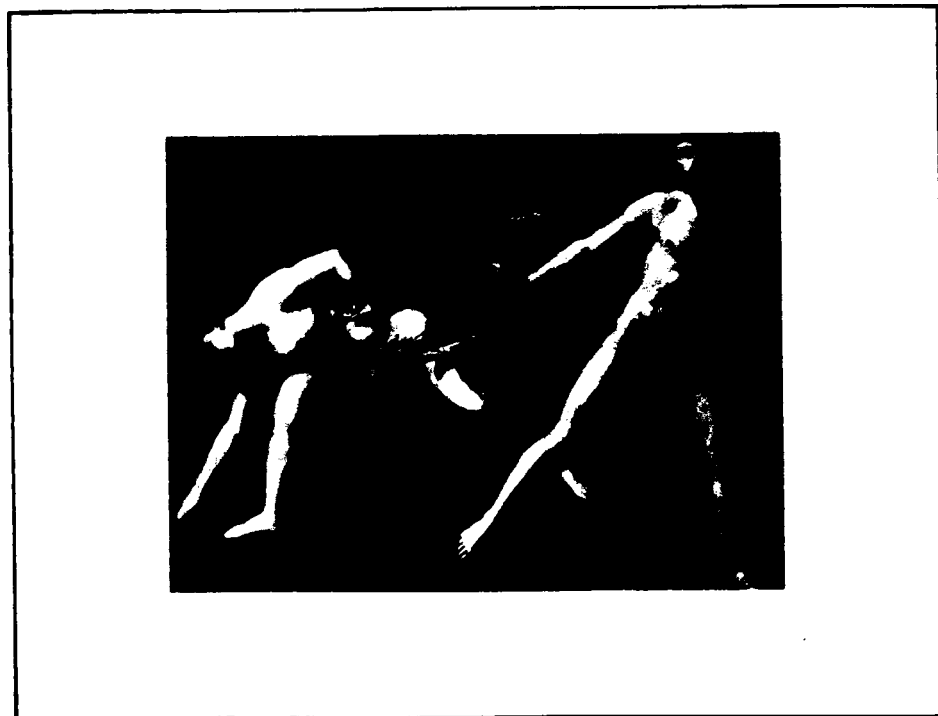
νόνα. Γιατί, τελικά, η Κοινότητα αποβλέπει σε μια ολοένα και πιο προωθημένη ολοκλήρωση, που εξ' ορισμού δεν μπορεί να συνυπάρξει με τέτοια μέτρα παρέκκλισης.⁵⁴

III. Μια πρακτική άσκηση στην ελαστικότητα: Η συνέχεια που δόθηκε στο ελληνικό Μνημόνιο

1. Στις 19 Μαρτίου 1982, η ελληνική κυβέρνηση απηύθυνε στους Προέδρους της Επιτροπής και του Συμβουλίου ένα Μνημόνιο, όπου εξέθετε τις απόψεις της σχετικά με τις σχέσεις Ελλάδας-ΕΟΚ, παρουσιάζοντας βασικά τις οικονομικές και κοινωνικές ι-

διαφοροποίηση στην εφαρμογή μιας πράξης του κοινοτικού δικαίου, με την προϋπόθεση όμως ότι η εν λόγω πράξη θα καθορίζει τις καταληκτικές προθεσμίες (ημερομηνία ή αντικειμενικές προϋποθέσεις). Εξυπακούεται ότι οποιαδήποτε ενδεχόμενη προσαρμογή πρέπει να ακολουθήσει την ίδια διαδικασία με εκείνη που ακολουθήθηκε για την υιοθέτηση της βασικής διάταξης.⁵⁶

Στην ανακοίνωση αυτή εμφανίζονται ανάγλυφα τα στοιχεία ελαστικότητας που καθορίσαμε στην προηγούμενη ανάλυσή μας. Ωστόσο, η σύνθεση που απαιτείται σε παρόμοιες περιπτώσεις υπαγορεύει στην Ε-



διαιτερότητες της χώρας και ζητώντας τη λήψη ειδικών μέτρων για την αντιμετώπιση της κατάστασης.

Στην ανακοίνωσή της προς το Συμβούλιο, στις 9 Ιουνίου 1982, η Επιτροπή, για μια ακόμη φορά, επισήμανε ότι:

«Η αρχή του ενιαίου του κοινοτικού δικαίου δεν συνεπάγεται την ομοιομορφία του. Προκύπτει ότι ουσιαστικά διαφορετικές καταστάσεις πρέπει να αντιμετωπίζονται σύμφωνα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους. Βεβαίως, δεν πρέπει να εφαρμόζεται κανένα μέτρο που έρχεται σε αντίθεση με τους βασικούς κανόνες της Συνθήκης και, κυρίως, με τις τέσσερις βασικές ελευθερίες. Επίσης, δεν είναι δυνατόν να υπάρξει διαρκής και συνολική υποχώρηση στο κεκτημένο επίπεδο απελευθέρωσης ή ολοκλήρωσης».

Και η Επιτροπή συνεχίζει:

«Όμως, είναι νομικά δυνατή η χρονική

πιτροπή ορισμένους περιορισμούς, των οποίων όμως το απαρέγκλιτο δεν έχει ακόμη επαληθευθεί ούτε από την κοινοτική πρακτική ούτε από τη νομολογία του ΔΕΚ. Έτσι μπορεί κανείς να παρατηρήσει ότι ούτε οι κανόνες των Συνθηκών ούτε το κοινοτικό κεκτημένο, γενικά, δεν ξεφεύγουν από τις επιταγές της ελαστικότητας, όπως προκύπτει από την εξέταση των συγκεκριμένων περιπτώσεων που απαιτούσαν μέτρα διαφοροποίησης. Έχει παρατηρηθεί ότι η χρονική διαφοροποίηση, αν και αποτελεί το πιο συνηθισμένο μέτρο στον τομέα αυτό, δεν είναι το μοναδικό. Τελικά, υπάρχει η εκτίμηση ότι μονάχα οι φυσικές καταστάσεις (κλίμα, απόσταση) μπορούν να δικαιολογήσουν μέτρα μόνιμης διαφοροποίησης.

2. Μέσα στα παραπάνω πλαίσια, είναι ενδιαφέρον και αποκαλυπτικό να αναπαραθώσουμε ορισμένα από τα ελληνικά αιτήματα και τις απαντήσεις της Επιτροπής, κατά τομέα κοινοτικής αρμοδιότητας:

Ελληνικό αίτημα

1. Εξαιρέση από τους κανόνες του ανταγωνισμού... προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι στόχοι οικονομικής επέκτασης και ανάπτυξης του βιοτικού επιπέδου του πληθυσμού. (Για την εξαιρέση στο άρθρο 95 με την εισαγωγή του ρυθμιστικού φόρου, βλ. παρακάτω.)

2. Αποδοχή των αναπτυξιακών κινήτρων.

3. Προσωρινή και υπό προϋποθέσεις προστασία των νέων βιομηχανιών.

4. Αποδοχή των εξαγωγικών ενισχύσεων προς όφελος των μικρομεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ).

5. Εξαιρέση από τους περιορισμούς που επιβάλλονται στην παραγωγή.

Παρατηρήσεις της Επιτροπής

Αν και μια τέτοια εξαιρέση (λαμβανομένης υπόψη της γενικής διατύπωσης) αποκλείεται από τις Συνθήκες, αντίθετα η εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού (άρθρα 92-94 ΕΟΚ, όπως αυτά εξειδικεύθηκαν, κυρίως, όσον αφορά τις περιφερειακές ενισχύσεις) επιτρέπει στην Επιτροπή να λάβει υπόψη της, κατά την εξέταση των σχεδίων ενισχύσεων, τις ελληνικές ιδιαιτερότητες, σύμφωνα με το πρωτόκολλο 7 της Πράξης Προσχώρησης.

Κατά την εφαρμογή των εξαιρέσεων, που προβλέπονται από τη Συνθήκη ΕΟΚ, από τη γενική αρχή της απαγόρευσης των ενισχύσεων, και κυρίως των εξαιρέσεων του άρθρου 92 § 3 (α) και (γ), η Επιτροπή λαμβάνει υπόψη της τα ιδιαίτερα στοιχεία της ελληνικής κατάστασης και της βιομηχανίας της για την αξιολόγηση των σχεδίων ενισχύσεων που θα της υποβληθούν.

Το αίτημα αυτό διατυπωμένο με τόσο γενικό τρόπο δεν συμβιβάζεται με τη Συνθήκη. Αλλά κατά την εξέταση των σχεδίων ή του καθεστώτος των υπαρχουσών ενισχύσεων, η Επιτροπή θα λάβει υπόψη της την οικονομική κατάσταση της Ελλάδας έτσι όπως καθορίζεται από το πρωτόκολλο 7 της Π.Π., υπό τον όρο τήρησης των γενικών αρχών πλαισίωσης των ενισχύσεων.

Οι εξαγωγικές ενισχύσεις είναι ασυμβίβαστες με την κοινή αγορά. Αντίθετα, η Επιτροπή τηρεί πάντοτε μια ευνοϊκή στάση έναντι των ενισχύσεων που χορηγούνται για επενδύσεις στις ΜΜΕ και για την ανάπτυξή τους. Εικονογράφηση της θέσης αυτής αποτελεί και η μεταβατική αποδοχή των εξαγωγικών ενισχύσεων, που προβλέπονται στην απόφαση 1573 της Νομισματικής Επιτροπής.

Αν και το αίτημα, όπως έχει διατυπωθεί, είναι ασυμβίβαστο με το κοινοτικό δίκαιο (ΕΚΑΧ: καθεστώς ποσοτώσεων στο χάλυβα και απόφαση 2320/80, ΕΟΚ: πλαισίωση των ενισχύσεων στον κλωστοϋφαντουργικό τομέα και 5η Οδηγία για τη ναυπηγική βιομηχανία), τα μέτρα που επιβάλλονται είναι αρκετά ελαστικά, ώστε να λαμβάνονται υπόψη οι εξαιρετικές δυσκολίες που αντιμετωπίζουν ορισμένες επιχειρήσεις και περιφέρειες στο πλαίσιο των εθνικών οικονομιών των κρατών-μελών. Η ευκολία αυτή υλοποιήθηκε με το άρθρο 14 α της απόφασης 2320/80 ΕΚΑΧ, που περιλήφθηκε και στις μεταγενέστερες αποφάσεις, και που αφορά ειδικά την Ελλάδα.

Συμπεράσματα

Αυτό το κείμενο δεν έχει, σε καμία περίπτωση, την πρόθεση να εξαντλήσει το πρόβλημα της σημερινής ελαστικότητας του κοινοτικού δικαίου. Ελπίζουμε όμως ότι αποδείξαμε την ύπαρξη ουσιαστικών περιθωρίων, που ακόμα ούτε έχουν αξιοποιηθεί ούτε έχουν εξαντληθεί. Υποδείξαμε επίσης τρεις έννοιες-κλειδιά, που συνδέονται με το φαινόμενο της ελαστικότητας: την αρχή της

μη διάκρισης, τις απόλυτες απαγορεύσεις που προβλέπονται από Συνθήκες, και το πρόβλημα του χρονικού περιορισμού των σχετικών μέτρων. Σίγουρα, αυτές οι έννοιες απαιτούν λεπτομερέστερη ανάλυση και σε μεγαλύτερο βάθος, ώστε η έννοια της ελαστικότητας στο κοινοτικό δίκαιο να οριοθετηθεί με σαφέστερο τρόπο.

Τέλος, έγινε προσπάθεια να εικονογραφηθεί η εισήγηση με μια πρακτική άσκηση,

που ενδιαφέρει ιδιαίτερα την Ελλάδα και αποδεικνύει ότι η έννοια της ελαστικότητας είναι όχι μόνο πραγματική αλλά βρίσκεται και σε πλήρη ανάπτυξη.

Πιστεύουμε ότι αυτά τα στοιχεία μάς επιτρέπουν να επιβεβαιώσουμε την αρχική μας υπόθεση: ότι η προσφυγή στη σημερινή ελαστικότητα του κοινοτικού δικαίου αποτελεί έγκυρη και προτιμότερη εναλλακτική λύση από εκείνη της Ευρώπης των δύο τα-

χυτήτων. Από νομική άποψη είναι λιγότερο αμφιλεγόμενη, και πολιτικά πιο αποδεκτή, πέρα από το γεγονός ότι είναι ήδη λειτουργική.

Όσο διευρύνεται η Κοινότητα μέσα σε περίοδο έντονης κρίσης, τόσο το νομικό της σύστημα θα απαιτεί μεγαλύτερη ευκαμψία, ώστε να αποφευχθεί η έκρηξη του πολιτικού συστήματος και η αποτυχία στην προσπάθεια της οικονομικής ολοκλήρωσης. Μονάχα η εμπειρία των επόμενων ετών θα μπορούσε να επιβεβαιώσει την ορθότητα αυτού του συμπεράσματος.

Βρυξέλλες, Μάιος 1985

Υπογράφη

Δυόμισι χρόνια αφότου γράφτηκαν οι παραπάνω σκέψεις, νομίζω πως οι εξελίξεις δικαιώνουν τις υποθέσεις και τα συμπεράσματα του κειμένου. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, προβλέποντας την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς για το 1992, απορρίπτει την επιλογή των πολλών ταχυτήτων. Παράλληλα όμως, εισάγει την έννοια της «συννοχής», η οποία συνοδεύεται με συγκεκριμένα μέτρα (ΜΟΠ και συντονισμός των διαρθρωτικών ταμείων), που ακριβώς αποβλέπουν στο συνηφιισμό του σοκ, που θα υποστούν οι ασθενέστερες οικονομίες από την επιτάχυνση της οικονομικής ενσωμάτωσης. Υπό το πρίσμα αυτό, η έννοια της «συννοχής» μπορεί να αποτελέσει το θεωρητικό και υλικό υπόβαθρο, στο οποίο είναι δυνατόν να βασιστεί σειρά μέτρων ελαστικότητας του κοινοτικού δικαίου και διαφοροποιημένης μεταχείρισης των κρατών-μελών.

ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

1. Βλ. «Ευρωπαϊκή Ένωση», Έκθεση του Leo Tindemans, 1976, *Bull. CE, Suppl.* 1, σ. 20-21. Κατόπιν τούτου, πολλαπλασιάστηκαν οι ιδέες που βασίζονταν στην Ευρώπη των δύο ταχυτήτων, όπως η Europe à la carte ή με μεταβλητή γεωμετρία, που είναι σχεδόν ισοδύναμες. Αυτές οι απόψεις υποστηρίχτηκαν από τον J. Vandamme, «Integration differentielle, coopération Benelux et solidarité CE», *Revue Benelux*, 1983, σ. 45.
2. Βλ. C. D. Ehlermann, «Réflexions sur les structures institutionnelles de la Communauté», *Annales de Droit de Liège*, No 4, 1984, σσ. 307-323, ιδίως σ. 322.
3. Η Επιτροπή είχε επισημάνει τον κίνδυνο αυτό στις προτάσεις της για την προσαρμογή των Συνθηκών μετά τη δεύτερη διεύρυνση. Βλ. «Elargissement de la Communauté: période de Transition et conséquences institutionnelles», 1978, *Bull. CE, Suppl.* 2, σ. 12. Μια νέα επεξεργασμένη έκδοση αυτού του εγγράφου περιλαμβάνεται στο COM (116) τελικό της 1ης Μαρτίου 1983, με τον τίτλο, «Οι θεσμικές συνέπειες της διεύρυνσης: περισσότερο ελαστικότητα στη διαδικασία για τη λήψη των αποφάσεων». Βλ. επίσης *Bull CE*, 1983, No 3, σ. 76.

4. Βλ. μεταξύ άλλων: H. E. Scharrer, *Auf den Weg zur Europäischen Union*, Bonn 1977. J. Vandamme, «Union économique et monétaire et integration différenciée», *Cah. Dr. Eur.*, 1978, No 2-3 και του ίδιου «Die abgestufte Integration in Tindemans Bericht», *Integration*, No 3, 1978.
5. Βλ. κυρίως Grabitz και Langeheine, «Legal problems related to a proposed "Two-tier system" of integration within the European Community», *Com. Mark. Law Rev.*, τεύχος 18, 1981, σ. 18.
6. Αυτή είναι η άποψη στην οποία κατέληξε ο Langeheine στο «Abgestufte Integration», *Eur. Recht*, Heft 18, 1983, σ. 227.
7. Άποψη που υποστηρίχτηκε από τον C. D. Ehlermann στο «How flexible is Community Law? An unusual approach to the concept of "two speeds"», *Michigan Law Review*, Vol 82, No 5-6, 1984, σ. 1274, άρθρο από το οποίο αντλεί πολλά στοιχεία η παρούσα εισήγηση.
8. Βλ. το έγγρ. COM (78) 190 τελικό της 20.4.1978: «La période de transition et les conséquences institutionnelles de l'élargissement. Analyse présentée par la Commission en complément aux réflexions d'ensemble relatives aux problèmes de l'élargissement, στη σ. 21, και στο *Bull. CE, Suppl.* No 2, σ. 18.
9. Για μια βαθύτερη ανάλυση αυτής της παραγράφου, βλ. Dewost, «L'application territoriale du droit communautaire. Disparition et résurgence de la notion de frontière», στο *La Frontière* (Γαλλική Εταιρεία Διεθνούς Δικαίου) 1980, σσ. 253 και 267.
10. Η ανάλυση μας περιορίζεται στα πλαίσια της Συνθ. ΕΟΚ, αλλά τα ίδια ισχύουν -mutatis mutandis- και για τις Συνθήκες ΕΚΑΧ και ΕΚΑΕ.
11. Βλ. Συνθ. ΕΟΚ, άρθρο 8.
12. Βλ. ιδίως τη βαθμιαία κατάργηση των τελωνειακών δασμών, των ποσοτικών περιορισμών, των επιβαρύνσεων και μέτρων ισοδυναμίου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς στις συναλλαγές, καθώς και τη σταδιακή εφαρμογή του Κ.Ε.Δ., βλ. άρθρο 12-15 Συνθ. ΕΟΚ.
13. Βλ. ιδίως τα άρθρα 43 § 2, 75 § 1 και 114 της Συνθ. ΕΟΚ, που προβλέπουν το πέρασμα από την ομοφωνία στην πλειοψηφία, στα πλαίσια του Συμβουλίου.
14. Βλ. μεταξύ άλλων κυρίως τις υποθέσεις 48/74 (Charmasson/Ministère de l'Économie et des Finances, Συλλ. 1974, σσ. 1383 και 1396-97), 2/74 (Reyners/Belgique, Συλλ. 1974, σσ. 631 και 651), 33/74 (Van Binsbergen / Bestuur van Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid, Συλλ. 1974, σσ. 1299 και 1312-13).
15. Βλ. απόφ. ΔΕΚ της 20.2.1979 στην υπόθ. 120/78 Rewe (Cassis de Dijon), Συλλ. 1979, σ. 649, και ανακοίνωση της Επιτροπής στα κράτη-μέλη για τις επιπτώσεις αυτής της απόφασης, J.O. No C 256 της 3.10.80.
16. Βλ. υπόθεση για την τιμή του βιβλίου στη Γαλλία 229/83, απόφ. της 10.1.85 (αδημοσίευτη) και τις υποθέσεις 60-61/84 (βιντεοκασέτες), όπου ακόμα η απόφαση δεν έχει εκδοθεί, σχετικά με τις επιτακτικές ανάγκες πολιτιστικού χαρακτήρα. Για το περιβάλλον, μπορούμε ν' αναφερθούμε στην απάντηση της Επιτροπής στη γραπτή ερώτηση του Ευ-

ρωκοινοβουλίου 1285/77 (J. O. No C 214/5 της 27.8.79) καθώς και στην ανακοίνωση της Επιτροπής που προαναφέρθηκε για τις επιπτώσεις της απόφασης «Cassis de Dijon».

17. Βλ. ιδίως τον κανονισμό ΕΟΚ 877/82 (J. O. L. 102 της 16.4.82) που ανέστειλε τις εισαγωγές όλων των προϊόντων καταγωγής Αργεντινής και τις ρυθμίσεις που ακολούθησαν. Πρέπει να σημειώσουμε ότι αυτό το κατ' εξαίρεση καθεστώς εφαρμόστηκε με ειδικό τρόπο από ορισμένα κράτη-μέλη. Για μια λεπτομερή ανάλυση των μέτρων αυτών, βλ. P. J. Kuypers, «Community sanctions against Argentina, lawfulness under community and international law», στο *Essays in European Law and Integration*, εκδ. D. O. Keefe και H. G. Schermers, 1982, σ. 141 κ.ε.
18. Βλ. ιδίως την απόφαση της Επιτροπής 68/406/CEE που επέτρεψε στη Γαλλική Δημοκρατία να λάβει ορισμένα προστατευτικά μέτρα δυνάμει του άρθρου 109 § 3, Συνθ. ΕΟΚ (J.O. L295 της 7.12.68). Πρέπει να παρατηρήσουμε ότι η απόφαση αυτή εξακολουθεί να ισχύει μερικώς.
19. J.O. L 94 της 28.4.70.
20. Βλ. Κανονισμός (ΕΟΚ) του Συμβουλίου 19/62 σχετικά με τη βαθμιαία εγκαθίδρυση μιας κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα των δημητριακών, άρθρο 6 § 4, J. O. L. 30 της 20.4.62.
21. Βλ. Κανονισμός (ΕΟΚ) του Συμβουλίου 855/84 της 31.3.1984, σχετικά με τον υπολογισμό και την κατάργηση των Ν.Ε.Π. που εφαρμόζονται σε ορισμένα αγροτικά προϊόντα, J.O. L 90 της 1.9.84.
22. Βλ. κανονισμός (ΕΟΚ) του Συμβουλίου 1837/80 σχετικά με την κοινή οργάνωση αγοράς στον τομέα του αρνίσιου και κατσικίσου κρέατος.
23. Βλ. οδηγία 75/130/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 12.2.75, σχετικά με την εγκαθίδρυση κοινών κανόνων για ορισμένες συνδυασμένες μορφές (σιδηρόδρομου/οδοῦ) μεταφοράς εμπορευμάτων μεταξύ των κρατών-μελών, J.O. L 48 της 22.2.75, σ. 31, και οδηγία 75/440/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 16.6.75 σχετικά με την απαιτούμενη ποιότητα των υδάτων επιφανείας που προορίζονται για την παραγωγή πόσιμου ύδατος στα κράτη-μέλη, J.O. L 194 της 25.7.75, σ. 26.
24. Βλ. Οδηγία 76/464/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 4.5.76, σχετικά με τη μόλυνση που προκαλούν ορισμένες επικίνδυνες ουσίες που χύνονται στο υδάτινο περιβάλλον της Κοινότητας, J.O. L 129 της 18.5.1976, σ. 23 και Κανονισμός (ΕΟΚ) του Συμβουλίου 2831/77 της 12.12.77, σχετικά με τον καθορισμό τιμών για την οδική μεταφορά εμπορευμάτων ανάμεσα στα κράτη-μέλη, J.O. L 334 της 22.12.1977.
25. Τελείως ενδεικτικά, παραπέμπουμε στον Κανονισμό (ΕΟΚ) 2727/75 του Συμβουλίου σχετικά με την κοινή οργάνωση αγοράς στον τομέα των δημητριακών, άρθρο 26, J.O. L 281 της 1.11.1975, και στην οδηγία 77/78/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 12.12.77 σχετικά με το συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούν την πρόσβαση και την άσκηση της πιστωτικής δραστηριότητας, J.O. L 311 της 17.12.1977, σ. 30, αρθρ. 2 § 5, J.O. L 322 της 30.12.1977. Για

- μα λεπτομερή ανάλυση των πλεονεκτημάτων και ευεργετημάτων μιας γενικής ρήτρας διασφάλισης, βλ. G. Olmi, «Aspects institutionnels et juridiques de l'élargissement. L'impact sur les institutions et le droit des Communautés Européennes», στο *A Community of Twelve? The impact of further enlargement of the European Communities*, Cahiers de Bruges, 1978, εκδ. W. Wallace και I. Herremann, σ. 76 και 104. Γενικά για τις ρήτρες διασφάλισης, βλ. M. A. Lejeune, *Un droit de temps de crise: les clauses de sauvegarde de la CEE*, Bruylant, 1975.
26. Βλ. Κανονισμός (ΕΟΚ) 214/79 του Συμβουλίου που τροποποιεί τον Κανονισμό 724/75, που δημιούργησε το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, άρθρα 2 και 22, J.O. L 35 της 9.5.79, που τροποποιήθηκε εκ νέου με την ευκαιρία της ένταξης της Ελλάδας από τον Κανονισμό (ΕΟΚ) του Συμβουλίου 3325/80 J.O. L 349 της 23.12.80.
27. Βλ. Κανονισμός (ΕΟΚ) 1245/83 της Επιτροπής της 20.5.83, που καθορίζει τα ΝΕΠ καθώς και ορισμένους συντελεστές αναγκαίους για την εφαρμογή τους, J.O. L 135 της 23.5.83, σ. 3.
28. Βλ. οδηγία 75/268/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 28.4.75 για την ορεινή γεωργία και ορισμένες μειονεκτούσες περιοχές, J.O. L 128 της 19.5.1975, σ. 1.
29. Βλ. 6η οδηγία 77/388/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 17.5.77 για κοινό σύστημα Φ.Π.Α: ομοιομορφή βάση υπολογισμού, J.O. L 145 της 13.6.77, καθώς και Κανονισμός (ΕΟΚ) 1496/68 του Συμβουλίου για τον καθορισμό του τελωνειακού εδάφους της Κοινότητας, J.O. L 238 της 28.9.68.
30. Βλ. C. D. Ehlermann: «How Flexible...», ό.π., σ. 1283.
31. Βλ. Κανονισμός (ΕΟΚ) 2744/80 του Συμβουλίου, που εγκαθιδρύει συμπληρωματικά μέτρα προς όφελος του Ην. Βασιλείου, J.O. L 284 της 29.10.1980.
32. Οδηγία 79/69/ΕΟΚ του Συμβουλίου, που εφαρμόζει τον Κανονισμό 1736/79 (βλ. κατωτ. παρατ. 36), J.O. L 200 της 8.8.79.
33. Βλ. 3η οδηγία 69/463/ΕΟΚ του Συμβουλίου για θέματα εναρμόνισης των νομοθεσιών των κρατών-μελών, σχετικά με τους Φ.Κ.Ε., J.O. L 320 της 20.12.1969, και την 4η οδηγία 71/401/ΕΟΚ με το ίδιο θέμα, J.O. L 283 της 24.12.1971 καθώς και την 5η οδηγία 72/250/ΕΟΚ, που προβλέπει ειδικές ρυθμίσεις για την εισαγωγή του Φ.Π.Α στην Ιταλία, J.O. L 162 της 18.7.1972. Για την Ελλάδα, βλ. 15η οδηγία, αναφέρεται παρακάτω, παραπομπή 58.
34. Βλ. κυρίως την 6η οδηγία 77/388/ΕΟΚ του Συμβουλίου (που αναφέρθηκε παραπάνω, παραπομπή 29) άρθρα 1, 20 και 21, J.O. L 145 της 13.6.1977 και οδηγία 69/493/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 15.12.69, που αφορά την προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών-μελών σχετικά με το γυαλί από κρύσταλλο, J.O. L 326 της 29.12.1969, σελ. 36.
35. Βλ. Πράξη Προσχώρησης 1972, άρθρα 109 και 114.
36. Βλ. Κανονισμός (ΕΟΚ) 1736/79 του Συμβουλίου της 3.8.79 σχετικά με την έκπτωση ορισμένων δανείων που χορηγήθηκαν στα κλαίδια του Ε.Ν.Σ., J.O. L 200 της 8.8.1979 και την απάντηση της Επιτροπής στη γραπτή ερώτηση 1390/83 του ευρωβουλευτή Pearce, J.O. C 52 της 23.2.84.
37. Πρόκειται κυρίως για τα σημεία 13 και 14 του αιτιολογικού.
38. Βλ. κυρίως το σημείο 18 του αιτιολογικού.
39. Βλ. κυρίως τα σημεία 18 και 19 του αιτιολογικού.
40. Βλ. κυρίως το σημείο 40 του αιτιολογικού.
41. Πρέπει να σημειωθεί ότι η Ιρλανδία είχε εκφράσει την επιθυμία να μη συμμετάσχει. Η απόφαση του ΔΕΚ, ως προς αυτό το σημείο, αποτελεί μια συμπληρωματική ένδειξη ότι η συναίνεση δεν μπορεί να νομιμοποιήσει ένα διακανονισμό που είναι αφ' εαυτού παράνομος.
42. Βλ. C. D. Ehlermann: «How Flexible...», ό.π., σ. 1288.
43. Ο C. D. Ehlermann υποστηρίζει μια παρεμφερή άποψη (ό.π., σσ. 1288-89), χωρίς να αναφέρεται ωστόσο στις διατάξεις του προοιμίου.
44. Αυτή την κατεύθυνση ακολουθεί η μεγάλη πλειοψηφία των αποφάσεων του ΔΕΚ.
45. Αυτό αληθεύει ιδιαίτερα στην περίπτωση που εξετάζονται περιπτώσεις μη διάκρισης, που απαιτούν την υιοθέτηση διαφοροποιημένης μεταχείρισης.
46. Αυτή είναι η άποψη του C. D. Ehlermann (ό.π., σ. 1289), που επαναλαμβάνει την παρατήρηση ότι μια πολιτική συναίνεση δεν νομιμοποιεί ένα διακανονισμό που είναι από μόνος του παράνομος. Βλ. παραπάνω, παραπομπή 41.
47. Ο G. Olmi, ό.π., σ. 106, φαίνεται ότι αποδέχεται ότι η ύπαρξη αντικειμενικών διαφορών είναι αναγκαία μόνο όταν πρόκειται να εισαχθεί μια διαφοροποιημένη μεταχείριση στους βασικούς κανόνες, και όχι όταν πρόκειται να παραχθεί, π.χ., μια συμπληρωματική προθεσμία προσαρμογής.
48. Αυτή την κατεύθυνση ακολουθεί η σημαντική πλειοψηφία των αποφάσεων του ΔΕΚ.
49. Βλ. παραπάνω, σσ. 4-6.
50. Βλ. παραπάνω, σσ. 8-12.
51. C. D. Ehlermann, ό.π., σ. 1291.
52. Αυτή είναι η θέση του C. D. Ehlermann, ενώ ο G. Olmi (ό.π., σσ. 105-106) φαίνεται ότι υιοθετεί πιο εύκαμπτη στάση, κάνοντας διάκριση ανάμεσα στους βασικούς κανόνες και την προθεσμία εφαρμογής, όπου η διαφοροποίηση θα μπορούσε να εισαχθεί χωρίς προηγούμενη εξέταση της μη διάκρισης. Βλ. επίσης παραπομπή 47.
53. Αυτή η διάκριση θα μπορούσε, κατά την άποψή μου, να συμβιβαστεί τις δύο απόψεις.
54. Πρόκειται για ένα λεπτό πρόβλημα, που παραμένει ανοικτό και από τον C. D. Ehlermann, ό.π., σ. 1292.
55. Βλ. έγγραφο S.I./82-203 της Επιτροπής. Πρόκειται για ένα σύντομο έγγραφο 22 δακτυλογραφημένων σελίδων. Αμέσως μετά, η αντιπολίτευση δήλωσε ότι προετοίμαζε ένα παρόμοιο κείμενο.
56. Βλ. έγγρ. COM (82) 348 της 3.6.82, σελ. 3, καθώς και έγγρ. SEC (82) 768, της 12.5.82, σσ. 6-7.
57. Το σύστημα, που απετέλεσε ένα «gentlemen's agreement» μεταξύ της Επιτροπής Ε.Κ και των ελληνικών αρχών, εισήχθη στην Ελλάδα με το Νόμο 1477/84, βλ. ΦΕΚ τ. Α', αρ. 144 της 6.9.84.
58. Βλ. 15η οδηγία του Συμβουλίου της 19.11.83, J.O. L 360 της 23.12.83, σ. 49.
59. Πράγματι, αν ένας εισαγωγέας πρόσβαλλε αυτό το φόρο με βάση το άρθρο 95, θα ήταν νομικά αδύνατη η υποστήριξη της νομιμότητάς του ρυθμιστικού φόρου. Η Επιτροπή θα μπορούσε να προτείνει την υιοθέτηση αυτού του μέτρου, δυνάμει του άρθρου 130 της Πράξης Προσχώρησης (ρήτρα διασφάλισης), αλλά αυτή η λύση, που είναι νομικά άψογη, κρίθηκε πολιτικά ακατάλληλη.
60. Μια μεταβατική περίοδος δύο ετών (άρθρο 39 της Πράξης Προσχώρησης) είναι τελείως ανεπαρκής, όταν κανείς γνωρίζει το σύστημα των ελληνικών κρατικών προμηθειών, που βρίσκεται στους αντίποδες της κατάστασης που κυριαρχεί στον κοινοτικό χώρο, δεδομένου ότι η Ελλάδα είναι de facto ανοικτή για το σύνολο σχεδόν των προϊόντων υψηλής τεχνολογίας (μεταφορικό, τηλεπικοινωνιακό υλικό κ.λπ.).
61. Η Ελλάδα συνέδεσε την απεμπλοκή των Μ.Ο.Π με τη διεύρυνση και εν τέλει ικανοποιήθηκε μερικά. Βλ. πρόταση της Επιτροπής στο Συμβούλιο COM (85) 180 τελικό, της 18.4.85, καθώς και τον κανονισμό 2088/85 του Συμβουλίου της 23.7.85, J.O. L 197 της 27.7.85, σ. 1.