

ΡΕΒΕΚΚΑ-ΕΜΜΑΝΟΥΕΛΑ ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ

Για μια οριζόντια θεώρηση των επιτακτικών
αναγκών στην ελεύθερη κυκλοφορία
εμπροσμάτων, προσώπων και υπηρεσιών

Διήγημα

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. ΟΙ ΕΠΙΤΑΚΤΙΚΕΣ ΑΝΑΓΚΕΣ ΩΣ ΚΟΙΝΟΠΙΚΟΣ ΤΥΠΟΣ ΤΗΣ ΤΑΞΗΣ
ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΜΕΤΑΓΕΥ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ

- A. Οι επιτακτικές ανάγκες ως λόγος νομιμοποίησης των αδιαφορώτως εφαρ-
μοζόμενων εθνικών μέτρων
1. Ο κοινοτικός νομικός περίγυρος
 - a. Η ένδειξη κοινοτικής εφαρμογής
 - β. Οι διατάξεις των άρθρων 30, 48, 52 και 59 Συνθήκ. ως αντι-
στάθμισμα της ένδειξης κοινοτικής εφαρμογής
 2. Η θεμελίωση των επιτακτικών αναγκών
 - a. Οι επιτακτικές ανάγκες στον τομέα των εμπροσμάτων. Η από-
φαση *Cassis de Dijon*
 - β. Επιτακτικές ανάγκες και ελεύθερη παροχή υπηρεσιών
 - γ. Επιτακτικές ανάγκες και ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων
- B. Ο κοινοτικός έλεγχος των όρων συνδρομής εθνικής αρμοδιότητας υπό το
φως της θεωρίας των επιτακτικών αναγκών
1. Ο χαρακτήρας του εθνικού μέτρου ως αδιαφορώτως εφαρμοζομένου
 2. Η ύπαρξη επιτακτικής ανάγκης
 3. Ο σεβασμός της αρχής της αναλογικότητας

II. ΟΙ ΕΠΙΤΑΚΤΙΚΕΣ ΑΝΑΓΚΕΣ ΩΣ ΠΑΡΑΜΕΤΡΟΣ ΑΥΤΟ-ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΠΡΩΜΙΣΤΙΚΟΥ ΠΕΔΙΟΥ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ

- A. Επιτακτικές ανάγκες και εξαφάνσεις της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας
1. Οι κοινωτικές προσδιορισμένες εξαφάνσεις στην ελεύθερη κυκλοφορία
 2. Ο μηγαλισμός λειτουργίας των επιτακτικών αναγκών
- B. Οι επιτακτικές ανάγκες ως «σύννοσ» της εθνικής αρμοδιότητας
- ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η έννοια των επιτακτικών αναγκών, η οποία εμφανίστηκε, καθιερώθηκε και αναπτύχθηκε μέσα από τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, δεν συνιστά μια τυχαία επιλογή και δεν μπορεί να ερμηνευθεί ως τέτοια. Εντάχθηκε, λειτουργήσε και συνεχίζει να λειτουργεί σε ένα τομέα νευραλγικής σημασίας για την ολοκλήρωση του ευρωπαϊκού οικοδομηματος: την ενιαία ευρωπαϊκή αγορά. Πράγματι, σε μια Κοινότητα με φυσιογνωμία και αντικείμενο δράσης πρωτίστως οικονομική¹, η δημιουργία μιας αγοράς χωρίς σύνορα και η διασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπροσμημάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων μέσα σ' αυτήν (άρθρα 3γ² και 7Α³ της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα), συνιστά ακόμια και σήμερα θεμελιώδη όρο ύπαρξης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Παράλληλα, όμως, η δημιουργία αυτής της αγοράς, όπου η ευρω-

1. Βλ. και Ν. ΣΚΑΝΝΑΜΗ, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο. Θεσμολογία και έννομες τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Ι, εκδ. Σάκκουλα, 1997, σελ. 84 στ.

2. «... η δράση της Κοινότητας περιλαμβάνει: ... γ) μια εσωτερική αγορά την οποία θα χαρακτηρίζει η ελεύθερη των εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπροσμημάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων μεταξύ των κρατών μελών».

3. «... Η εσωτερική αγορά περιλαμβάνει ένα χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα μέσα στον οποίο εξαπαλιέται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπροσμημάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων σύμφωνα με τις διατάξεις της παρούσας συνθήκης».

πακή εννοποίηση είναι εξαφαντικά προωθημένη, αποτρέπει έντονο σημείο τριβής μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών, καθώς προϋποθέτει την εγκατάλειψη των παραδοσιακών εθνικών συνόρων και των τάσεων προστατευτισμού, που περιορίζουν ασφυκτικά και σε ορισμένες περιπτώσεις αποχλεύουν τα μη εγγύρια εμπροσμηματα ή τους μη υπηρετικούς από την οικονομική ζωή της χώρας και οδηγούν έτσι στη δημιουργία εθνικών αγορών κατακερατωσμένων και γι' αυτό μη ανταγωνιστικών.

Ακόμα και σήμερα, τα κράτη μέλη έχουν συχνά την τάση να ασκούν τις ρυθμιστικές αρμοδιότητες που τους έχουν απομείνει κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να ευνοούν την εθνική παραγωγή.

Μέσα στο γενικό αυτό πλαίσιο, όπου η ανάγκη και η πολυπλοκότητα της προσχώρησης στην τάση των κρατών μελών να «παρακαρτούν» αρμοδιότητες, ή να ασκούν τις αρμοδιότητες που τους απομένουν κατά τρόπο προστατευτικό, οι επιτακτικές ανάγκες έρχονται να διαφοροποιηθούν από τις κλασσικές εξαφάνσεις που αναγνωρίζονται υπέρ των κρατών μελών, βάσει διατάξεων του τύπου του Δημοσίου Διεθνούς Δικαίου, αφού δεν οδηγούν στην κατ' εξαίρεση ανοχή ενός αντικοινωνικού εθνικού μέτρου. Η θεωρία των επιτακτικών αναγκών καθορίζει, με κριτήρια κοινωνικά, τις προϋποθέσεις και τις συνθήκες υπό τις οποίες τα κράτη μέλη μπορούν να λαμβάνουν μέτρα για τη ρύθμιση της αγοράς μέσα σε έναν περίγυρο έντονα κοινωτικό, που χαρακτηρίζεται από τη θεμελιώδη αρχή της μη διάκρισης μεταξύ του εγγύριου και του μη εγγύριου εμπροσμηματος και, ως εκ τούτου, συνιστά ένα εργαλείο νομολογιακής προέλευσης, που επιτρέπει μια ασφαλή κρίση για το τι είναι κοινωτικό και τι εθνικό, όταν αυτό δεν ρυθμίζεται ρητά από το ίδιο το κοινωτικό δικαιο⁴. Παρέχουν έτσι το κοινωτικό περίδημα, το οποίο στη συνέχεια προσδιορίζεται, ως προς το συγκεκριμένο περιεχόμενό του, από τα ίδια τα κράτη μέλη.

4. Το Ύψημα του διαχωρισμού μεταξύ του «κοινωτικού» και του «εθνικού» προκύπτει μόνο εκεί όπου δεν υπάρχουν κοινωτικοί κανόνες. Στους τομείς και τα ζητήματα όπου υπάρχουν κοινωτικοί εναρμοστικοί κανόνες, τα κράτη μέλη δεν έχουν πλέον αρμοδιότητα λήψης εθνικών ρυθμιστικών μέτρων άλλων από εκείνα που απαιτούνται για την μεταγγραφή των κοινωτικών διατάξεων στις εθνικές έννομες τάξεις, βλ. αναλυτικά πιο κάτω, υπό ΙΑ.1 α.

Η μελέτη αυτή επιχειρεί μια ορίζοντια θεώρηση της έννοιας, που ρόλου και της λειτουργίας των επιτακτικών αναγκών υπό το πρίσμα αυτό. Βεβαιώνει τις τελευταίες ως ένα εργαλείο κοινοτικής προέλευσης που θέτει τον τύπο της τάξης αμμοδιότητων (ordre de compétence) μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών, αρχικά στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων και στη συνέχεια σε εκείνους των υπηρεσιών και των προσώπων (I), και, συγχρόνως, ως παράμετρο αυτοπροσδιορισμού και οριοθέτησης του ρυθμιστικού πεδίου των κρατών μελών και, για το λόγο αυτό, ματαιώσης της κοινοτικής αμμοδιότητας (II). Μια τέτοια ορίζοντια θεώρηση ενδείκνυται, αν δεν επιδίδεται, στον τομέα αυτό, στο βαθμό που, 20 χρόνια μετά από την εισαγωγή των επιτακτικών αναγκών, οι κοινοτικές ελευθερίες δεν παρεμένουν πλέον απομονωμένες και κατακερματισμένες στα πλαίσια κλειστών αγορών, αλλά έχουν αναχθεί σε επιμέρους συνιστώσες της ίδιας, συνολικής και ενιαίας, αγοράς.

Ι. ΟΙ ΕΠΙΤΑΚΤΙΚΕΣ ΑΝΑΓΚΕΣ ΩΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΣ ΤΥΠΟΣ ΤΗΣ ΤΑΞΗΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΜΕΤΑΞΥ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ

Στα πλαίσια της υλοποίησης μιας εσωτερικής αγοράς, διεπόμενης από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας, αλλά και χαρακτηρισμένης από τη θεμιτή μέριμνα των κρατών μελών να ρυθμίζουν, όπου αυτό είναι εφικτό, τη λειτουργία του εμπορίου στο έδαφός τους, το ΔΕΚ εισήγαγε την έννοια των επιτακτικών αναγκών, προσδίδοντάς της την ιδιότητα ενός τύπου, κοινοτικά προσδιοριζόμενου, που επιτρέπει την αποσαφήνιση της τάξης αμμοδιότητας μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών. Η κοινοτική νομολογία διαμόρφωσε τη θεωρία των επιτακτικών αναγκών ως λόγο νομιμοποίησης των εθνικών μέτρων που, αν και αδιακρίτως εφαρμόζομενα, πλήττουν τις ενδοκοινοτικές συναλλαγές (Α), αλλά και ως σύστημα ελέγχου των όρων συνδρομής της εθνικής αμμοδιότητας (Β).

Α. Οι επιτακτικές ανάγκες ως λόγος νομιμοποίησης των αδιακρίτως εφαρμόζομένων εθνικών μέτρων

Η έννοια και η θεωρία των επιτακτικών αναγκών διαμορφώθηκε από το ΔΕΚ με την απόφαση του 1979 *Rewe Zentrale*, γνωστή ως νομολογία «*Cassis de Dijon*»⁵. Πρόκειται για μια από τις πιο γνωστές αποφάσεις του ΔΕΚ, που σχολιάστηκε και αναλύθηκε ευρύτατα από τη θεωρία του κοινοτικού δικαίου⁶.

Στην απόφαση αυτή το ΔΕΚ δήχθηκε ότι, ελλείψει κοινοτικής εναρμόνισης στον τομέα της παραγωγής και διάθεσης των ονομασματοειδών ποτών, τα κράτη μέλη μπορούν να ρυθμίζουν τα ζητήματα αυτά στο έδαφός τους. Παράλληλα, σε μια διάσημη πλέον σκέψη του, έγραψε ότι τα εμπόδια που απορρέουν για την ενδοκοινοτική κυκλοφορία από τις διαφορές των εθνικών κανονιστικών ρυθμίσεων πρέπει να γίνονται δεκτά, «στο μέτρο που οι εν λόγω κανονιστικές ρυθμίσεις μπορούν να θεωρηθούν ως αναγκαίες για την εκπλήρωση επιτακτικών αναγκών αναγομένων, ιδίως, στην αποτελεσματικότητα των φορολογικών ελέγχων, στην προστασία της δημόσιας υγείας, την εντιμότητα των συναλλαγών και την προστασία των καταναλωτών».

Έτσι, το ΔΕΚ εισήγαγε μια θεωρία που επιτρέπει την οριοθέτηση, μέσω ενός πλέγματος κριτηρίων που αναζήτητώνται και εντοπίζονται στα πλαίσια του ίδιου του κοινοτικού δικαίου, των τομέων που ανήκουν στην κοινοτική αμμοδιότητα και εκείνων που παρεμένουν, υπό προϋποθέσεις, στην εθνική. Στα πλαίσια της παρούσας μελέτης, και με στόχο τη διατύπωση κατανοήσιμης του ρόλου των επιτακτικών αναγκών, θα αναφερθού-

5. ΔΕΚ, 120/78, ΣΥΛΛΟΓΗ, 1979, σελ. 649.

6. Βλ. Ενδελεχικά τα σφάλματα των P. OLIVER, C.M.I.R. 1980, σελ. 109, WYATT, E.L.R. 1981, σελ. 185, και τα άρθρα των CABILLI, *Les malentendus provoqués par l'arrêt sur le Cassis de Dijon*, R.M.C. 1981, σελ. 121, J.-Cl. MASCIET, *Les articles 30, 36 et 100 du Traité à la lumière de l'arrêt Cassis de Dijon*, R.T.D.E. 1980, σελ. 64, A. MATTEA, *L'arrêt Cassis de Dijon: une nouvelle approche pour la réalisation et le bon fonctionnement du marché intérieur*, R.M.C. 1980, σελ. 505, P. VERLOREN VAN THEMAT, *La libre circulation des marchandises après l'arrêt Cassis de Dijon*, C.D.E. 1982, σελ. 124. Επίσης εκτενή αναφορά στην υπόθεση περιέχουν αρκετά βιβλία, βλ. ενδελεχικά P. OLIVER, *Free movement of goods in the EEC*, 2nd ed., 1988, London, Κεφάλαιο VI, και L. DÉFALQUE, in *Commentaire Mégret, Le droit de la CEE*, Vol. I, Préambule, Principes, *Libre circulation des marchandises*, 1992, σελ. 210 επ.

με στον κοινοτικό νομικό περίγυρο, με άλλα λόγια στις νομικές συνθήκες που δημιουργήσαν την ανάγκη για τη διαμόρφωση της θεωρίας αυτής (1). Θα εξετάσουμε επίσης τον τρόπο με τον οποίο θεμελιώθηκαν οι επιτακτικές ανάγκες στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπόρευματων, για να επεκταθούν στη συνέχεια, μέσω μιας ορίζοντας εφάρμαγής τους από το ΔΕΚ, στους τομείς της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών και των προσώπων (2).

1. Ο κοινοτικός νομικός περίγυρος

Επιγραμματικά, ο νομικός περίγυρος στα πλαίσια του οποίου εμφανίστηκε και αναπτύχθηκε η θεωρία των επιτακτικών αναγκών, καθορίζεται από δύο παραμέτρους, αλληλένδετες μεταξύ τους: την έλλειψη κοινοτικής εναρμόνισης, αφενός, και τη λειτουργία των άρθρων 30 και

α. Η έλλειψη κοινοτικής εναρμόνισης

Η εναρμόνιση αποτρέπει θεμελιώδες μέσο επίτευξης της ενοποίησης της αγοράς, στο βαθμό που αποτρέπει την άσκηση της αρμοδιότητας που έχει παραχωρηθεί στην Κοινότητα. Με την άσκηση της αρμοδιότητας αυτής, μέσω της υιοθέτησης οδηγιών, τίθενται σε κοινοτικό επίπεδο κανόνες, οι οποίοι ρυθμίζουν περισσότερο ή λιγότερο εξαντλητικά τη λειτουργία συγκεκριμένων τομέων της κοινοτικής δράσης, υποκαθιστώντας στη θέση των αντίστοιχων εθνικών κανόνων. Με την εναρμόνιση δεν τίθενται μόνο οι γενικές αρχές της λειτουργίας ενός τομέα και ένα γενικό πλαίσιο δράσης, αλλά θεσπίζονται ειδικοί, και συχνά αρκετά λεπτομερειακοί κανόνες, οι οποίοι επιδίδουν στα κράτη μέλη ενιαίες κοινοτικές υποχρεώσεις, κατά βάση εκτελεστικής φύσης: τα τελευταία οφείλουν να λάβουν τα απαραίτητα μέτρα για τη μεταφορά των εναρμονιστικών κανόνων στην εθνική έννομη τάξη, δεν μπορούν δε να τους μεταγγίσουν με τρόπο αποσπασματικό ή επιλεκτικό. Τα όρια της ευγένειας που καταλείπεται στα κράτη μέλη, διαγράφονται από τις ίδιες τις κοινοτικές οδηγίες.

Σε μια έννομη τάξη που χαρακτηρίζεται από τη διαπλοκή περισσό-

τερον δικαιικών συνόλων και από μια έντονη «πολυθεσμικότητα», η δικαιοπαράγωγη επέρχεται με την άσκηση των αρμοδιοτήτων που απονέμει το ίδιο το κοινοτικό δίκαιο στα κοινοτικά όργανα. Η εναρμονιστική οδηγία θέτει τον κοινοτικό κανόνα, ενώ ο εθνικός κανόνας συνιστά την προέκτασή του κανόνα αυτού στην εσωτερική έννομη τάξη. Έτσι, ο εθνικός κανόνας δεν μπορεί να αποστεί, σε ό,τι αφορά στο περιεχόμενο και τις έννομες συνέπειές του, του εναρμονιστικού κοινοτικού κανόνα τον οποίο μεταγγράφει, παρά μόνον στην περίπτωση και στο μέτρο που αυτός ο τελευταίος παρέχει τέτοια ευγένεια στο κράτος μέλος. Δημιουργείται με τον τρόπο αυτό ένα σώμα διατάξεων, στα διάφορα κράτη μέλη, που χαρακτηρίζονται από ομοιογένεια και διασφαλίζουν την ομοιόμορφη αντιμετώπιση των οικείων ζητημάτων σε πανευρωπαϊκό επίπεδο.

Όσο όμως η Κοινότητα δεν ασκεί τις αρμοδιότητές της σε συγκεκριμένους τομείς, όσο δεν λαμβάνει δηλαδή ειδικά εναρμονιστικά μέτρα, κράτη μέλη είναι ελεύθερα να θεσπίσουν εθνικά μέτρα. Και στην περίπτωση όμως αυτή, η ευγένεια των κρατών μελών δεν μπορεί να ασκείται κατά βούληση. Η αναγνώριση μιας τέτοιας δυνατότητας θα ενέχει τον κίνδυνο να πλήξει τη λειτουργία της αγοράς, λόγω της ενδεχόμενης συνήπαιξης διαφορετικών περιστατικών νομοθεσιών για το ίδιο αντικείμενο στα διάφορα κράτη μέλη. Στον τομέα της κυκλοφορίας των εμπόρευματων, τέτοια μέτρα πρέπει να εκτιμώνται υπό το φως των άρθρων 30 και 36 Συνθήκη⁸, ενώ τελούν υπό τη «διαλυτική αίσθηση» μιας μελλοντικής κοινοτικής εναρμονιστικής πρωτοβουλίας, η οποία μπορεί να υλοποιηθεί ανά πάσα στιγμή, όταν αυτό κληθεί σκόπιμο από τα αρμόδια κοινοτικά όργανα. Όταν επέλθει η εναρμόνιση, και στο βαθμό που αυτή θα ρυθμίσει εξαντλητικά τα οικεία ζητήματα, τα κράτη μέλη δεν θα μπορούν πλέον να θεσπίσουν μέτρα διαφορετικά από αυτά που προδίδεται η εναρμονιστική οδηγία. Οι κοινοτικοί εναρμονιστικοί κανόνες υπερέρχονται των αντίστοιχων εθνικών.

Μπορεί έτσι να λεχθεί σχηματικά ότι η έκταση της εθνικής αρμοδιότητας τελεί σε σχέση αντίστροφης αναλογίας προς την πορεία της κοινοτικής εναρμόνισης.

7. Βλ. Ν. ΣΚΑΝΑΜΗ, όπ. παρ., σελ. 35.

8. Βλ. αμέσως παρακάτω, υπό 6.

6. Οι διατάξεις των άρθρων 30, 48, 52 και 59 Συνθήκας ως αντι-
 ρόθμισμα της εθελούσιας κοινοτικής ενταξίσεως

επι της ενταξίσεως

48 34 43 44

Η διασφάλιση της ελευθερίας κυκλοφορίας αποτρέπει τον αμοιβαίο
 λόγο για την οικοδόμηση της ενιαίας αγοράς και μπορεί να επιτευχθεί
 μόνο μέσω της κατάργησης των κάθε είδους εμποδίων που ορθώνουν τα
 κράτη μέλη στην κυκλοφορία αυτή. Το ΔΕΚ διακήρυξε κατ'επιανάληψη
 το θεμελιώδη χαρακτηρισμό των διατάξεων με τις οποίες θεσπίζονται η αρ-
 χή της ελευθερίας κυκλοφορίας, ο οποίος συνάγεται αρχικά και από το
 γεγονός ότι οι διατάξεις αυτές βρίσκονται στο μέρος της Συνθήκης που
 αφορά στις «αρχές» της Κοινοτήτας⁹. Έχει σωστά λεχθεί ότι οι κανό-
 νες της ελευθερίας κυκλοφορίας συνιστούν τον «σκληρό πυρήνα» της οι-
 κονομικής ένωσης¹⁰.

Στα πλαίσια αυτά, τα άρθρα 30, 48, 52 και 59 Συνθήκας, τα οποία
 διακηρύσσουν αντίστοιχα την ελευθερία κυκλοφορίας των εμπορευμάτων,
 των προσώπων και των υπηρεσιών, λειτουργούν ως το απώτατο όριο
 της ρυθμιστικής εξουσίας των κρατών μελών, στους τομείς όπου δεν
 έχει ακόμη επιβληθεί κοινοτική ενταξίση. Ειδικότερα σχετικά με τον
 κανόνα, τα κράτη μέλη είναι μεν ελεύθερα να λαμβάνουν, στο έδα-
 φος τους, μέτρα για τη ρύθμιση του εμπορίου και των συναλλαγών,
 όπως και της άσκησης ορισμένων δραστηριοτήτων, σε κάθε περίπτωση,
 όμως, δεσμεύονται από την απαγόρευση που επιβάλλουν οι εν λόγω δια-
 τάξεις. Ειδικότερα:

Το άρθρο 30 Συνθήκας είναι μια από τις θεμελιώδεις διατάξεις στον
 τομέα της ελευθερίας κυκλοφορίας των εμπορευμάτων. Απαγορεύοντας
 τα εθνικά μέτρα που επιβάλλουν ποσοτικούς περιορισμούς στις εισαγω-
 γές εμπορευμάτων από άλλα κράτη μέλη, καθώς και όλα τα μέτρα που
 έχουν ισοδύναμο αποτέλεσμα, η διάταξη αυτή έχει το φιλόδοξο στόχο να
 πατάξει τα κάθε είδους εμποδία μη οικονομικού χαρακτήρα που προτάσ-
 σουν τα κράτη μέλη στις εισαγωγές, αρχικά και στους τομείς όπου έχουν
 καταρχήν την εξουσία λήψης ρυθμιστικών μέτρων, και για το λόγο αυ-

9. ΔΕΚ, Deutsche Grammophon, 78/70, Συλλογή 1971, σελ. 489.

10. M. WAELBROECK, *Le rôle de la Cour de Justice*, CDE 1982, σελ. 347, L. DEVALOQUE, *op. cit.*, σελ. 202.

τό έχει αποτρέψει αντικείμενο σημερινού αριθμού αποφάσεων του
 ΔΕΚ.

Το ΔΕΚ έχει κρίνει επιδεικνυμένα ότι το άρθρο 30 Συνθήκας συν-
 στά την έκφραση μιας γενικής αρχής, την τήρηση της οποίας οφείλει το
 ίδιο να διασφαλίσει¹¹, ενώ αναγνώρισε ότι η διάταξη αυτή έχει άμεσο
 αποτέλεσμα¹², ώστε οι ιδιώτες να μπορούν να την επικαλούνται ενώπιον
 των εθνικών δικαστηρίων και τα τελευταία να υποχρεούνται να εξασφα-
 λίσουν την αποτελεσματική εφαρμογή της στις ενώπιόν τους διαφορές.
 Εξάλλου, σύμφωνα με την πράξη της βίση του Δικαστηρίου, ότι σε διατά-
 ξεις θεμελιώδους χαρακτήρα πρέπει να επιφυλάσσεται η ευρύτερη δυνα-
 τή ερμηνεία, το ΔΕΚ όρασε ως επιπορεύματα «όλα τα αγαθά που αποτι-
 μώνται σε χρήμα και μπορούν, ως τέτοια, να αποτελέσουν αντικείμενο
 εμπορικής συναλλαγής»¹³, ενώ υποθέτησε τον ευρύτερο δυνατό ορισμό
 της έννοιας των μέτρων ισοδύναμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς
 περιορισμούς στην απόφαση *Dassonville*¹⁴, κρίνοντας ότι συνιστά τέτοιο
 μέτρο — και συνεπώς εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 30 Συν-
 θήκας — κάθε μέτρο που είναι ικανό να παρεμποδίσει, άμεσα ή έμμεσα,
 πραγματικά ή δυνητικά, το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών. Μια τέ-
 τοια ευρύτερη θεώρηση της εν λόγω απαγόρευσης έχει την έννοια ότι η
 εθελούσια ενταξίση δεν νομιμοποιεί κάθε είδους εθνικά ρυθμιστικά μέ-
 τρα, αλλά μόνον εκείνα που κινούνται εντός των ορίων που θέτει το άρ-
 θρο 30 Συνθήκας.

Τα άρθρα 48 και 52 Συνθήκας επιτάσσουν την κατάργηση των εμπο-
 ρίων στην ελευθερία κυκλοφορίας των προσώπων με σκοπό την εγκατά-
 σταση και την ανάπτυξη δραστηριότητας σε άλλο κράτος μέλος, είτε

11. ΔΕΚ, *ADBUH*, 240/83, Συλλογή 1985, σελ. 538, Επιτροπή κατά Ιτα-
 λίας, 76/86, Συλλογή 1989, σελ. 1036.

12. Βλ., π.χ., ΔΕΚ, *Ianelli e Volpi*, 74/76, Συλλογή 1977, σελ. 557, Επι-
 τροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, 124/81, Συλλογή 1983, σελ. 203.

13. ΔΕΚ, *Επιτροπή κατά Ιταλίας*, 7/68, Συλλογή 1968, σελ. 617.

14. ΔΕΚ, *Dassonville*, 8/74, Συλλογή 1984, σελ. 731. Ο ευρής αυτός ορι-
 σμός των μέτρων ισοδύναμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς έχει πα-
 ραθεί στη νομολογία του ΔΕΚ. Βλ. ενδεικτικά ΔΕΚ, *Rau*, 261/81, Συλλογή
 1982, σελ. 3961, *Pranti*, 16/83, Συλλογή 1984, σελ. 1299, *Keck και
 Mithouard*, C-267/91 και C-268/91, Συλλογή 1994, σελ. 6097, κ.ά.

πρόκειται για μισθωτές (άρθρο 48) είτε για μη μισθωτές (άρθρο 52) δραστηριότητες.

Σημαντική στον τομέα αυτό είναι η γνωστή υπόθεση *Thieffy*¹⁵, όπου το ΔΕΚ είχε την ευκαιρία να επαναδιακηρύξει τον θεμελιώδη χαρακτήρα του άρθρου 52 ΣυνθΕΚ ως μέρους των στόχων της συνθήκης (στο οποίο είχε ήδη αναγνωρίσει άμεσο αποτέλεσμα στην απόφαση *Reyners*¹⁶) καθώς και να οριοθετήσει τις υποχρεώσεις και τις δυνατότητες των κρατών μελών στα πλαίσια της υλοποίησης της εν λόγω ελευθερίας. Έτσι, το ΔΕΚ έκρινε ρητά ότι η ελβετική, στον οικείο τομέα¹⁷, των κοινοτικών εναρμονιστικών κανόνων η θέσπιση των οποίων προδίδεται στο άρθρο 57 ΣυνθΕΚ, δεν συνιστά περίσσεια ικανή για να στεφθεί έναν κοινοτικό υπήκοο από την άσκηση του δικαιώματος εγκατάστασης¹⁸. Ελλείψει επαρκών, νομοθετικών ή κανονιστικών χαρακτήρα, τα οποία για τη λήψη μέτρων, νομοθετικού ή κανονιστικού χαρακτήρα, τα οποία ρυθμίζουν τα της άσκησης συγκεκριμένης δραστηριότητας στο έδαφός του, απώτατο όριο της εν λόγω ρυθμιστικής αρμοδιότητας των κρατών μελών αποτελεί, όμως, η διαφύλαξη της ελεύθερης εγκατάστασης, όπως διακηρύσσεται στο άρθρο 52, σε καθεστώς μη διάκρισης μεταξύ υπηκόων του οικείου κράτους μέλους και κοινοτικών αλλοδαπών. Η διασφάλιση του δικαιώματος αυτού αποτελεί μάλλον υποχρέωση των κρατών μελών, η οποία απορρέει από το γενικό καθήκον της κοινοτικής πίστης που τους επιβάλλει το άρθρο 5 ΣυνθΕΚ^{19,20}.

15. ΔΕΚ, *Thieffy*, 71/76, ΣυλλΝομολ. 1977, σελ. 765.

16. ΔΕΚ, *Reyners* 2/74, ΣυλλΝομολ. 1974, σελ. 317.

17. Επρόκειτο για την άσκηση του επαγγελματός του δικηγόρου.

18. ΔΕΚ, *Thieffy*, σκέψη 18.

19. Βλ. την απόφαση Βλασσουόλου, C-340/89, ΣυλλΝομολ. 1991, σελ. I-2357, στην οποία το ΔΕΚ επανέλαβε ότι «καθόσον ελβετούν σχετικές διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, η επίτευξη των στόχων της Συνθήκης, και ειδικότερα της ελεύθερης εγκατάστασης, μπορεί να γίνει με μέτρα θεσπιζόμενα από τα κράτη μέλη τα οποία, κατά το άρθρο 5 της Συνθήκης, υποχρεούνται να λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την παρούσα συνθήκη ή προκύπτουν από πράξεις των οργάνων της Κοινότητας, και να απέχουν από κάθε μέτρο που δύναται να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των σκοπών της παρούσας συνθήκης.»

20. Για την αρχή της κοινοτικής πίστης και αλληλεγγύης βλ. αναλυτικά P. E. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, *Principes généraux du droit et droit communautaire. Origines et concrétisation*, Bruylant/Δακρυλάς, 1996, σελ. 101 κτ.

Εξάλλου, το ΔΕΚ υπογράμμισε ότι το άρθρο 48²³ ΣυνθΕΚ, που διακηρύσσει την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, είναι θεμελιώδους σημασίας στο σύστημα της Συνθήκης και, ως εκ τούτου, πρέπει να ερμηνεύεται ευρέως²¹, ενώ του αναγνώρισε άμεσο αποτέλεσμα²².

Το άρθρο 59 ΣυνθΕΚ επιτάσσει την κατάργηση των περιορισμών της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στο εσωτερικό της Κοινότητας όσον αφορά στους υπηκόους των κρατών μελών που είναι εγκατεστημένοι σε κράτος της Κοινότητας άλλο από εκείνο του αποδέκτη της παροχής. Η διάταξη αυτή συγκαταλέγεται μεταξύ των θεμελιωδών διατάξεων της Συνθήκης, που στοχεύουν στην υλοποίηση του στόχου της ενιαίας αγοράς. Το ΔΕΚ έχει επανειλημμένα τονίσει την ιδιότητα της αυτή και της έχει αναγνωρίσει άμεσο αποτέλεσμα²³.

Και στον τομέα αυτό, το άρθρο 59 ΣυνθΕΚ θέτει τη θεμελιώδη αρχή, που ενεργοποιείται ως το όριο στο οποίο προσκαθούν τα περιοριστικά μέτρα που υιοθετούν τα κράτη μέλη, όταν δεν έχουν θεσπιστεί οι κοινοτικοί εναρμονιστικοί κανόνες που προδίδεται το άρθρο 57 ΣυνθΕΚ²⁴.

Είναι σαφές, από τα παραπάνω, ότι οι διατάξεις της Συνθήκης που διακηρύσσουν τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας, σε όλες τις εκφάνσεις της, προσλαμβάνουν τις παραγματικές τους διαστάσεις σε καθεστώς ελεύθερης κοινοτικής εναρμόνισης, διότι τότε καταλείπεται στα κράτη μέλη ένα περιθώριο δράσης, το οποίο είναι ανάγκη να τηρηθεί ώστε να διασφαλιστεί η υλοποίηση της αρχής αυτής. Οριοθετούν έτσι, από κοινοτικής απόψεως, το χώρο στα πλαίσια του οποίου εντάσσονται στη συνέχεια οι επιτακτικές ανάγκες για να κατανεύσουν αρμοδιότητες μεταξύ Κοινότητας και κρατών μελών.

21. ΔΕΚ, *Sotgiù*, 152/73, ΣυλλΝομολ. 1974, σελ. 153, *Antonissen*, C-292/89, ΣυλλΝομολ. 1991, σελ. I-773.

22. ΔΕΚ, *Van Duyn*, 41/74, ΣυλλΝομολ. 1974, σελ. 1338.

23. Βλ. ενδεικτικά ΔΕΚ, *Van Bilsbergen*, 33/74, ΣυλλΝομολ. 1974, σελ. 1300, *Walrave*, 36/74, ΣυλλΝομολ. 1974, σελ. 1406, *Webb*, 279/80, ΣυλλΝομολ. 1981, σελ. 3305.

24. Βλ. *Gouda*, C-288/90, ΣυλλΝομολ. 1991, σελ. I-4007. Πράγματι, η ύπαρξη κοινοτικών εναρμονιστικών κανόνων δεν καταλείπει στα κράτη μέλη περιθώριο λήψης διαφορετικών περιοριστικών μέτρων από εκείνα που τυχόν επιτρέπεται η εφαρμογή τους σύμφωνα και, συνεπώς, σε μια τέτοια περίπτωση, δεν τίθεται θέμα εφαρμογής της απαίτησης του άρθρου 59 ΣυνθΕΚ.

Η θεώρηση των επιτακτικών αναγκών

Η εισαγωγή της θεωρίας των επιτακτικών αναγκών αποτρέπει τη σύγκριση που επιτυγχάνει τον συγκρασιασμό δύο διαφορετικών στόχων της αναγκώσεως, υπέρ των χαρτών μελών, μιας ρυθμιστικής απόφασης στους τομείς που δεν έχουν καλυφθεί από την κοινοτική δράση, και της διαφάλλισής της υλοποίησης της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας, αφετέρου. Πράγματι, η σχετική νομολογία λαμβάνει ως δεδομένο ότι η ελεύθερη κυκλοφορία ενδέχεται να συναντήσει εμπόδια τα οποία δεν απορρέουν πάντα από τη διακριτική μεταχείριση του εισαγόμενου προϊόντος και που, εκ μόνου του λόγου αυτού, είναι δυνατόν να επιφέρουν σημαντικό πλήγμα στην ελεύθερη κυκλοφορία, στο βαθμό που είναι δυσχερέστερο να εντοπιστούν και να παταχθούν από ό,τι να διακριτικά μέτρα.

Όπως είναι φυσικό, σε όλους τους τομείς τους οποίους διατρέχει η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας, η νομολογία του ΔΕΚ επλήθθη, σε πρώτο στάδιο, των εθνικών μέτρων που επιφύλασσαν διακριτική μεταχείριση στα εμπορεύματα, τα πρόστυπα και τις υπηρεσίες που προέρχονται από άλλα κράτη μέλη της Κοινότητας—διακριτική μεταχείριση που άλλοτε ήταν ανοικτή και άλλοτε συγκαλυμμένη. Ήδη όμως από τα μέσα της δεκαετίας του '70, διεφάνη έντονη η ανάγκη αντιμετώπισης των εμποδίων που ορθώνονταν στην ελεύθερη κυκλοφορία μέσω των αδιάκριτως εφαρμοζόμενων εθνικών μέτρων. Εκκινώντας από τον τομέα των εμπορευμάτων—στον οποίο αξίζει να αναφερθούμε εκτενώς (α), το ΔΕΚ ανέπτυξε τη θεωρία των επιτακτικών αναγκών την οποία στη συνέχεια επεξεργάστηκε, μέσω μιας αξιοσημείωτης οριζόντιας προσέγγισης, στους τομείς της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών (β) και της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων (γ).

α. Οι επιτακτικές ανάγκες στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων. Η απόφαση Cassis de Dijon.

Στα πλαίσια της υπόθεσης—Cassis de Dijon, αμφισβητήθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου η νομιμότητα, από τη σκοπιά του κοινοτικού δικαίου, της διάταξης, η οποία επέβαλλε ελάχιστη περιεκτικότητα 25% για όλα τα ονομασματούχια ποτά με βάση φρούτα

που επωλούντο στην Γερμανία—ανεξαρτήτως προέλευσης—, με αποτέλεσμα να εμποδίζει τη διάθεση στη γερμανική αγορά του γνωστού γαλλικού λικέρ Cassis de Dijon, του οποίου η περιεκτικότητα σε αλκοόλη ήταν χατώτερη του 20%. Βάσει του άρθρου 177 ΣυνθΕΚ περί προδικαστικής παραπομπής²⁵, το εθνικό δικαστήριο παρέπεμψε στο ΔΕΚ ερώτημα για το αν η έννοια των μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς περιλαμβάνει τέτοιου είδους ρυθμίσεις.

Κεντρικό ζήτημα στην υπόθεση, αλλά και το νέο στοιχείο εν σχέσει προς την προϋποθέσιν της εθνικών μέτρων που είχαν μέχρι τότε αντιμετωπιστεί βάσει του άρθρου 30 ΣυνθΕΚ, ήταν το ότι, όπως διευκρίνισε η γερμανική κυβέρνηση, η κανονιστική αυτή διάταξη δεν επέβαλλε διακρίσεις εις βάρος των παραγωγών άλλων κρατών μελών, αλλά αντθέτα εφαρμόζονταν αδιάκριτως σε όλα τα προϊόντα, εγχώρια και μη. Εξάλλου, η γερμανική κυβέρνηση ισχυρίστηκε ότι, ελλείψει κοινοτικής εναρμόνισης στο συγκεκριμένο τομέα, κάθε κράτος μέλος έχει τη δυνατότητα να θεσπίσει ως ελάχιστα όρια περιεκτικότητας εκείνα που θεωρεί επιβεβλημένα, για λόγους που αναφέρονται στις εθνικές του προτεραιότητες (στη συγκεκριμένη περίπτωση πρόκειται για την προστασία της υγείας και των καταναλωτών). Σε διαφορετική περίπτωση, εάν δηλαδή κάθε κράτος μέλος υποχρεωνόταν να δεχεται στο προϊόντα άλλων κρατών που ανταποκρίνονταν σε διαφορετικά όρια περιεκτικότητας, θα κατέληγε το ζήτημα αυτό να διέπεται στην πράξη από τη νομοθεσία ενός και μόνου κράτους μέλους: εκείνου που θα επέβαλλε τα χαμηλότερα όρια περιεκτικότητας. Αυτό, σύμφωνα με τη γερμανική κυβέρνηση, θα αντέκετο στο λειτουργικό διαχωρισμό εθνικών και κοινοτικών αρμοδιοτήτων.

Η προσφώνουσα στην κύρια δίχη, γερμανική εισαγωγική ερώτηση

25. «Το Δικαστήριο αποφανέται με προδικαστικές αποφάσεις: α) επί της ερμηνείας της παρούσας συνθήκης [...] Δικαστήριο κράτους μέλους, ενώπιον του οποίου ανακύπτει τέτοιο ζήτημα, δύναται, αν κρίνει ότι η απόφαση επί του ζητήματος είναι αναγκαία για την έκδοση της δικής του απόφασης, να παραπέμψει το ζήτημα στο Δικαστήριο για να αποφανθεί επί αυτού. Δικαστήριο κράτους μέλους, ενώπιον του οποίου ανακύπτει τέτοιο ζήτημα σε εκκρεμή υπόθεση και του οποίου οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδεια μέσα του εσωτερικού δικαίου, οφείλει να παραπέμψει το ζήτημα στο Δικαστήριο».

Rewe Zeentrale, επικαλέστηκε τον ευρύτερο ορισμό που έδωσε το ΔΕΚ στα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς. Προέδωσε έτσι ότι η ρύθμιση επέδρασε συγκεκαλυμμένη διάκριση αντίθετη στο άρθρο 30 Συνθήκη, μη δυνάμενη να δικαιολογηθεί βάσει του άρθρου 36 Συνθήκη, το οποίο επιτρέπει κατ'εξαιρέση τη λήψη τέτοιων μέτρων²⁶.

Το ΔΕΚ, αφού διατύπωσε τη θεωρία των επιτακτικών αναγκών βάσει της οποίας αναγνωρίζεται στα κράτη μέλη, ελθείκει κοινοτικής αναγκώσεως, η εξουσία λήψης ρυθμιστικών μέτρων αδιακρίτως εφαρμοζόμενων, εφόσον αυτά υφαρξουσύνται από επιτακτικές απαιτήσεις και, εφόσον την επιταγή της αναλογικότητας, εξέτασε την επίδικη ρύθμιση υπό το πρίσμα του γενικού αυτού κανόνα και διαπίστωσε ότι δεν μπορούσε να θεωρηθεί ως αναγκαία για την ικανοποίηση τέτοιων επιτακτικών αναγκών. Έκρινε έτσι ότι, αν και αδιακρίτως εφαρμοζόμενη, η ρύθμιση δεν μπορούσε να γίνει δεκτή, διότι δεν επιδίωκε κανένα σκοπό γενικού συμφέροντος, ο οποίος να υπερέσει των απαιτήσεων της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων που συγκαταλέγεται μεταξύ των θεμελιωδών κανόνων της Κοινότητας.

Η απόφαση αυτή του ΔΕΚ ήλθε να λάβει θέση σε ένα ζήτημα που είχε μέχρι τότε απασχολήσει τόσο τη θεωρία του κοινοτικού δικαίου, όσο και την ίδια την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Το εύρος και η περιπτωσιολογία της έννοιας των «μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς» του άρθρου 30 Συνθήκη είχαν γίνει αντικείμενο αναλύσεων ήδη πριν από το 1979, με κεντρικό σημείο την έννοια και το ρόλο της «διακριτικής μεταχείρισης» ως κριτηρίου για το χαρακτηρισμό ενός μέτρου ως «ισοδυνάμου αποτελέσματος» προς ποσοτικό περιορισμό²⁷. Η γενική αναφορά του άρθρου 30 Συνθήκη σε «περιορισμούς» της κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, χωρίς καμία διευκρίνιση για το εάν η διακριτική εφαρμογή ενός εθνικού μέτρου συνστά εγγενές εννοιολογικό στοι-

26. Για τη φύση και τη λειτουργία της εξαίρεσης του άρθρου 36 Συνθήκη βλ. πιο κάτω, υπό ΠΑ.1.

27. Βλ. μεταξύ άλλων Μ. Waehlbroeck in Commentaire Mégret, vol. 1, 1970, σελ. 102. C. BÉRAUD, *La mesure d'effet équivalent au sens de l'article 30 et sv. Du traité de Rome*, RTDE, 1968, σελ. 288. A. MATTEA, *Libre circulation des marchandises et articles 30 à 36 du traité CEE*, RMC 1976, σελ. 506.

χείο των περιορισμών αυτών, άφηνε πράγματι το πεδίο ελεύθερο σε διαφορετικές ερμηνείες και, συνεπώς, στη δυνατότητα διαφορετικής αντιμετώπισης των εθνικών περιοριστικών μέτρων.

Η ερμηνεία που υιοθέτησε η Επιτροπή για την έννοια των μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος και η θέση που πήρε για το κριτήριο της διακριτικής μεταχείρισης αποτυπώθηκε στην οδηγία 70/50²⁸, η οποία ήταν και το μόνο νομοθετικό κείμενο που υπήρχε και που επικαλέστηκε η γερμανική κυβέρνηση στην υπόθεση *Cassis de Dijon*. Η οδηγία αυτή δίνει τον ορισμό των μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς ως εξής: πρόκειται για τα «μέτρα, άλλα από εκείνα που εφαρμόζονται αδιακρίτως στα εγχώρια και στα εισαγόμενα προϊόντα, τα οποία εμποδίζουν τις εισαγωγές που θα μπορούσαν να πραγματοποιηθούν εν τη απουσία τους, συμπαραλαμβανόμενων των μέτρων που κάνουν τις εισαγωγές δυσκολότερες ή επαχθέστερες από ό,τι η κυκλοφορία της εγχώριας παραγωγής» (άρθρο 2 § 1). Η οδηγία εξειδικεύει περαιτέρω, θεωρώντας ως μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς τα μέτρα που «υποβάλλουν την εισαγωγή ή την κυκλοφορία —σε κάθε στάδιο διάθεσης— των εισαγόμενων προϊόντων σε προϋπόθεση —πλην των διατυπώσεων—, η οποία απαιτείται μόνο για τα εισαγόμενα προϊόντα, ή σε προϋπόθεση διαφορετική, η οποία είναι δυσκολότερο να ικανοποιηθεί από εκείνη που απαιτείται για τα εγχώρια προϊόντα», καθώς και εκείνα που «ευνοούν τα εγχώρια προϊόντα ή τους χερσινών προνομία...» (άρθρο 2 § 2).

Οι ορισμοί αυτοί κινούνται γύρω από την έννοια της διακριτικής μεταχείρισης, λαμβάνουν μάλιστα υπόψη τις δύο μορφές που μπορούν να προσδοθούν σε αυτήν: την ανοιχτή διάκριση, που πλήττει αποκλειστικά το εισαγόμενο προϊόν, επιβάλλοντας μόνο σε αυτό την τήρηση συγκεκριμένης προϋπόθεσης, και τη συγκεκαλυμμένη διάκριση, κατά την οποία οι επιβαρύνσεις προϋποθέσεις είναι φανερομενικά οι ίδιες για τα εγχώρια και τα εισαγόμενα προϊόντα, καταλήγουν όμως στο να δυσχεραίνουν την κυκλοφορία του εισαγόμενου προϊόντος στην εθνική αγορά.

Όπως προκύπτει από την ίδια τη διατύπωση των παραπάνω διατάξεων, η Επιτροπή διαχώριζε τα αδιακρίτως εφαρμοζόμενα μέτρα από

28. ΕΕ L13 της 19.1.1970, σελ. 29.

την έννοια των μέτρων ισοδυνάμιας αποτελέσματος προς ποσοτικού περιορισμού. Στα μέτρα αυτά είναι αφιερωμένο το άρθρο 3 της οδηγίας, σύμφωνα με το οποίο: «Η παρούσα οδηγία αφορά επίσης τα μέτρα που ρυθμίζουν τη διάθεση των εμπροσμημάτων, τα οποία αφορούν ιδίως στη μορφή, τη διάσταση, το βάρος, τη σύνθεση, την παρουσίαση, την ταυτότητα, αδιακρίτως εφαρμοζόμενα στα εγχώρια και στα εισαγόμενα προϊόντα, των οποίων τα περιοριστικά αποτελέσματα στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπροσμημάτων ξεπερνούν τα πλαίσια των συνεπειών μιας εμπροσμηκής ρύθμισης». Κατά την Επιτροπή, αυτό συμβαίνει «όταν τα περιοριστικά αποτελέσματα στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπροσμημάτων είναι δυσανάλογα σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό, όταν ο ίδιος στόχος μπορεί να επιτευχθεί με άλλο μέσο, το οποίο επιδορίζει λιγότερο τις συναλλαγές» (άρθρο 3).

Από τα παραπάνω γίνεται φανερό ότι η οδηγία 70/50 είχε αντιμετωπίσει το ζήτημα των αδιακρίτως εφαρμοζόμενων μέτρων μόνο στο περιθώριο των διακριτικών μέτρων, τα οποία απαγορεύονται ρητά από το άρθρο 30 ΣυνθΕΚ, προσεγγίζοντας τα από τη σκοπιά των συνεπειών που επιφέρουν στις ενδοκοινοτικές συναλλαγές. Είχε έτσι καταρχήν αποκαλείσει την εφαρμογή του άρθρου 30 ΣυνθΕΚ σε τέτοια μέτρα, με εξαίρεση τις περιπτώσεις όπου αυτά, λόγω του φανερά δυσανάλογου χαρακτήρα τους, ξεπερνούν τα όρια μιας εμπροσμηκής ρύθμισης. Αυτή τη θέση της οδηγίας είχε επικαλεστεί η γερμανική κυβέρνηση στην υπόθεση *Cassis de Dijon*, τονίζοντας ότι το μέτρο έπρεπε να εξαιρεθεί από το πεδίο των κανόνων της ελεύθερης κυκλοφορίας, αφού δεν περιείχε ούτε ανουικτή, αλλά ούτε και συγκεκριμένη διάκριση εις βάρος των εισαγόμενων εμπροσμημάτων. Τα αποτελέσματα αυτής της αδιακρίτως εφαρμοζόμενης ρύθμισης οφειδόνταν, κατά τη γερμανική κυβέρνηση, αποκλειστικά και μόνον στις διαφορές μεταξύ των κανόνων που ισχύουν στα διάφορα κράτη μέλη.

Η προσέγγιση του ΔΕΚ διαφοροποιήθηκε αρκετά —χωρίς όμως να αποστασιοποιείται πλήρως— από εκείνη που ακολουθήσε η Επιτροπή την το 1979. Οι βασικές διαφορές εντοπίζονται στα εξής²⁹:

29. Η επισήμανση των διαφορών ανάμεσα στην προσέγγιση που υιοθέτησε το ΔΕΚ και σε εκείνη που ακολουθούσε μέχρι τότε η Επιτροπή είναι σημαντική, διότι

Η Επιτροπή υιοθέτουσε ως βασικό κριτήριο, για την αξιολόγηση των αδιακρίτως εφαρμοζόμενων μέτρων, τα αποτελέσματα και τις συνεπείες των μέτρων αυτών επί των ενδοκοινοτικών συναλλαγών.

Το ΔΕΚ δεν αποστασιοποιήθηκε από αυτήν τη θέσηση, την οποία, άλλωστε, εισήγαγε το ίδιο με την απόφαση *Dassonville* όπου θεώρησε ως αποφασιστικό κριτήριο τα περιοριστικά αποτελέσματα του μέτρου στο ενδοκοινοτικό εμπόριο³⁰ —θέση που διατηρήθηκε και στη μεταγενέστερη νομολογία του³¹. Μετέφερε όμως το βάρος στη δικαιολογητική βάση των μέτρων, εξετάζοντας πλέον εάν το εθνικό μέτρο ανταποκρινόταν σε «επιτακτικές ανάγκες» όπως η προστασία της υγείας των καταναλωτών κ.ά.

Κατά την Επιτροπή, μόνος ο χαρακτήρας του εθνικού μέτρου ως αδιακρίτως εφαρμοζόμενου φθάνει για να το θέσει εκτός του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 30²⁶, και μόνο στις εξαιρετικές περιπτώσεις που τα αποτελέσματά του βάνουν πέραν μιας εμπροσμηκής ρύθμισης, κατά παράβαση της αρχής της αναλογικότητας, χαρακτηρισίζεται ως μέτρο ισοδυνάμιας αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό βάσει της διάταξης αυτής.

Σύμφωνα με τη θέση του ΔΕΚ, το γεγονός ότι το εθνικό μέτρο είναι αδιακρίτως εφαρμοζόμενο δεν φθάνει για να το θέσει εκτός του άρθρου 30. Ως κρίσιμη προϋπόθεση τίθεται η ύπαρξη επιτακτικής ανάγκης, η οποία να απαιτεί τη λήψη ενός τέτοιου μέτρου. Προάγεται, η παραδοχή της αδιακρίτης εφαρμογής του μέτρου δεν μπορεί να ληφθεί υπόψη, μεμονωμένα, αλλά εντάσσεται σε μια ευρύτερη λογική, που συναρτάται αδιάστατα από την απόφαση *Cassis de Dijon*: Ελδείται κοινοτικής ενταξίωσης, ισχύει η αρχή της «αμοιβαίας αναγνώρισης», σύμφωνα με την οποία τα κράτη μέλη οφείδουν να ανέχονται την κυκλοφορία, στο έδαφός τους, των προϊόντων που έχουν νόμιμα παρacheθεί και διατεθεί σε άλλο κράτος μέλος. Οποιαδήποτε εθνικά μέτρα που ρυθμίζουν τη διάθεση των

καταδεικνύει στις πραγματικές της διαστάσεις τη συμβολή της απόφασης *Cassis de Dijon* στην αντιμετώπιση των αδιακρίτως εφαρμοζόμενων εθνικών περιοριστικών μέτρων.

30. Βλ. παραπάνω, υπό ΙΑ.1.6.

31. Βλ., π.χ., *Ligur Carni*, C-277, C-318 και C-319/91, Συλλογή 1993, σελ. I-6621.

προϊόντων μπορούν να γίνουν δεκτά, μόνον αν κρίνονται ως ανεγκάγια για την εκπλήρωση μιας επιτακτικής ανάγκης. Εάν γινόνταν δεκτή η θέση της Επιτροπής, η υπαρκτή εθνικής κανονιστικής ρύθμισης, αδιακρίτως εφαρμόζομενης, σχετικής με τα χαρακτηριστικά, τον τρόπο διάθεσης στην αγορά κλπ. ενός προϊόντος, δεν θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά αχάγια και αν, στην πράξη, οδηγούσε στη ματαίωση της ελεύθερης κυκλοφορίας.

Στη συγκεκριμένη υπόθεση, η διαφορά των δύο προσεγγίσεων είναι ορατή και στοιχειοθετεί διαφορετικές λύσεις: Βάσει της οδηγίας 70/50, η γεωμετρική ρύθμιση για την ελάχιστη περιεκτικότητα σε αλκοόλ των ονομασματοδίων ποτών θα θεωρείτο ως εκφεύγουσα καταρχήν του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 30, και το ΔΕΚ θα εξέταζε μόνον εάν είναι δυσανάλογη σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό. Σε καταφατική περίπτωση, θα θεωρούσε ότι τα αποτελέσματά της υπερβαίνουν τα όρια μιας εμπορικής ρύθμισης και θα τη χαρακτήριζε ως μέτρο ισοδυναμίου αποτελέματος προς ποσοτικό περιορισμό. Βάσει της θεωρίας των επιτακτικών αναγκών, θα έπρεπε να διαπιστωθεί, αφενός, εάν το μέτρο τείνει για την εξυπηρέτηση μιας επιτακτικής ανάγκης, και αφετέρου, εάν είναι ανάλογο προς την ανάγκη αυτή, δηλαδή αναγκαίο και ικανό για την ικανοποίησή της.

Το ΔΕΚ, ακολουθώντας τη δεύτερη μέθοδο, έκρινε ότι το εθνικό μέτρο δεν δικαιολογείται από την επιτακτική ανάγκη της προστασίας της δημόσιας υγείας, ενώ θεώρησε ότι ήταν δυσανάλογο σε σχέση με την επιτακτική ανάγκη της προστασίας των καταναλωτών. Με βάση την οδηγία 70/50, είναι πιθανό η ρύθμιση να είχε γίνει δεκτή, με το αιτιολογικό ότι τα όποια περιοριστικά της αποτελέσματα δεν υπερβαίνουν τις συνέπειες που είναι αναμενόμενο να επιφέρει μια εμπορική ρύθμιση³².

32. Πάντως, δεν πρέπει να παραγνωρίζονται οι ομοιότητες των δύο προσεγγίσεων, οι οποίες συνίστανται κυρίως στον έλεγχο της αναλογικότητας του υπό εξέταση μέτρου. Πράγματι, σύμφωνα με το άρθρο 3 της οδηγίας 70/50, οι συνέπειες του εθνικού μέτρου υπερβαίνουν αυτές εμπορικής ρύθμισης όταν το μέτρο είναι δυσανάλογο σε σχέση με το σκοπό που επιδιώκει. Συνεπώς, ο έλεγχος της αναλογικότητας του μέτρου έχει βασίοντα ρόλο και υπό τις δύο εκδοχές, ασκείται όμως από διαφορετική σκοπιά. Κατά την Επιτροπή, ο έλεγχος αυτός πραγματοποιείται προκειμένου να διαπιστωθεί εάν το εθνικό μέτρο —που καταρχήν δεν μπορεί να ενγοστωθεί, αφού δεν επιτρέπει την εθνική 30 Συναθήκη— τείνει ευρύτερα να θεωρηθεί ως μέτρο ισο-

Έτσι, η απόφαση *Cassis de Dijon* σηματοδότησε μια νέα εποχή στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, αντιμετωπίζοντας με πληρότητα και αποτελεσματικότητα τα εθνικά μέτρα που, χωρίς να επιβάλλουν φανερή ή κλημμένη διάκριση, θέτουν σημαντικά εμπόδια στην κυκλοφορία των προϊόντων στα πλαίσια της ενιαίας αγοράς —μέτρα που είναι άδικοι και δυσκολότερο να εντοπιστούν και να παραχθούν από ό,τι τα διακριτικά μέτρα³³. Η θεωρία των επιτακτικών αναγκών διαμορφώθηκε έτσι ως ένας κοινотικός μοχλός κατανόησης αρμοδιότητων μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών, παρέχοντας ένα ασφαλές χρονονόμετρο για το τι είναι «κοινотικό» και τι «εθνικό» στα πλαίσια ενός τομέα ελλιπώς ρυθμισμένου από το κοινотικό δίκαιο αλλά διεπόμενου, σε κάθε περίπτωση, από τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας.

6. Επιτακτικές ανάγκες και ελεύθερη παροχή υπηρεσιών

Στον τομέα της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, η νομολογία του ΔΕΚ διαμόρφωσε μια θέση που προσμοιάζει με τρόπο εντυπωσιακό —αν δεν ταυρίζεται— με αυτή των επιτακτικών αναγκών, ακόμα περισσότερο που η θεώρηση αυτή πρωτοεμφανίστηκε στην —πρωγενέστερη της *Cassis de Dijon*— απόφαση *Van Biebergen*. Πράγματι, ενώσει μιας εθνικής ρύθμισης που έθετε ως προϋπόθεση, για την παροχή συγκεκριμένης υπηρεσίας, τη μόνιμη κατοικία στο έδαφος του κράτους όπου παρέχεται η υπηρεσία αυτή, το ΔΕΚ τόνισε ότι: «Λαμβάνομενης υπόψη της ιδιαίτερης φύσης των παροχών υπηρεσιών, δεν θα πρέπει πάντως να θεωρούνται ως ασυμμετρώσιμες με τη Συνθήκη ειδικές απαιτήσεις, επιβαλλόμενες στον πάροχο, οι οποίες δικαιολογούνται από την εφαρμογή επιτακτικών κανόνων που αιτιολογούνται από το γενικό συμφέρον —ιδίως των κανόνων οργάνωσης, προσόντων, δοντολογίας, ελέγχου και

δυνάμει αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό διότι περιλαμβάνει ως ενδοκοινωνικές συναλλαγές. Κατά το ΔΕΚ, ο έλεγχος της αναλογικότητας έχει ως στόχο να εξακριβωθεί εάν η θέση του εθνικού μέτρου μπορεί να θεωρηθεί ως αναγκαία για την ικανοποίηση μιας επιτακτικής ανάγκης, ώστε να εκφεύγει του πεδίου του άρθρου 30.

33. Τη θέση αυτή ενστερνίστηκε η Επιτροπή στην εγχειρητική ανακοίνωση που εξέδωσε για την απόφαση *Cassis de Dijon*, στις 12.9.1980, ΕΕ C 256 της 3.10.80. Βλ. Α. ΜΑΤΤΕΑ, *Η ενιαία ευρωπαϊκή αγορά*, 1992, σελ. 363.

εμβήτης— που αφορούν κάθε πρόσωπο εγκατεστημένο στο έδαφος του κράτους μέλους όπου παρέχεται η υπηρεσία». Γενικεύοντας ακόμη περισσότερο την πρόταση αυτή, το ΔΕΚ έκρινε στην υπόθετη Webb³⁴ ότι η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, ως θεμελιώδης αρχή της Συνθήκης, δεν δύναται να περιλοβωθεί παρά μόνο από ρυθμίσεις που δικαιολογούνται από το γενικό συμφέρον και επιδίδονται σε κάθε πρόσωπο ή επιχείρηση που ασκούν δραστηριότητες στο έδαφος του εν λόγω κράτους, εφόσον το συμφέρον αυτό δεν διασφαλίζεται από τους κανόνες, στους οποίους υποκείται ο παρέχων την υπηρεσία στο κράτος μέλος όπου έχει την εγκατάστασή του».

Οι ομοιότητες της νομολογίας αυτής με την νομολογία των επιτακτικών αναγκών είναι προφανείς: Σε έναν τομέα θεμελιώδους σημασίας για την υλοποίηση της ενιαίας αγοράς, και στο βαθμό που δεν έχει επέλθει κανοντική εναρμόνιση, το ΔΕΚ αναγνωρίζει στα κράτη μέλη το δικαίωμα να θεσπίζουν κανόνες για τη ρύθμιση, στο έδαφος τους, της άσκησης ορισμένης δραστηριότητας. Τέτοιοι κανόνες δεν εμπίπτουν στην απαγόρευση του άρθρου 59 Συνθήκη όταν δικαιολογούνται από «επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος»³⁵, οι οποίοι ταυτίζονται, ως προς την έννοια και το περιεχόμενό τους, με τις επιτακτικές ανάγκες. Το ΔΕΚ έχει κρίνει ως τέτοιους επιτακτικούς λόγους την προστασία της πνευματικής ιδιοκτησίας³⁶, την προστασία των καταναλωτών³⁷, τη διατήρηση της εθνικής ιστορικής και καλλιτεχνικής κληρονομιάς³⁸, την προστασία των εργαζομένων³⁹, τη συνοχή των φορολογικών συστημάτων⁴⁰ κ.ά.⁴¹

34. Οπ. παρ., σκ. 17.

35. Βλ. ΔΕΚ, Säger, C-76/90, Συλλογ. 1991, σελ. I-4221, Gouda, όπ. παρ., ΔΕΚ, Schindler, C-275/92, Συλλογ. 1994, σελ. I-1039.

36. ΔΕΚ, Coditel, 62/79, Συλλογ. 1980, σελ. 881.

37. ΔΕΚ, Επιτροπή κατά Γαλλίας, 220/83, Συλλογ. 1986, σελ. 3663.

38. ΔΕΚ, Επιτροπή κατά Ιταλίας, C-180/89, Συλλογ. 1991, σελ. I-709.

39. ΔΕΚ, Rush Portuguesa, C-113/89, Συλλογ. 1990, σελ. I-1417.

40. ΔΕΚ, Bachmann, C-204/90, Συλλογ. 1992, σελ. I-249.

41. Το ίδιο το ΔΕΚ απέφισε τους σημαντικότερους επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος που έχουν αναγνωριστεί στη νομολογία του. Βλ. απόφαση Gouda, σκ. 14. Πρέπει πάντως να τονιστεί ότι, όπως συμβαίνει στον τομέα των εμπορευμάτων, το ΔΕΚ έχει ασήσει ανοικτό τον κατάλογο των λόγων αυτών, καταλείποντας το ζήτημα, όπως σωστά παρατηρήθηκε από τον D. MARTIN, *Réflexions sur le champ*

Μια τέτοια ταύτιση της θεώρησης των επιτακτικών αναγκών στα πλαίσια της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων ανταποκρίνεται στις ομοιότητες που παρουσιάζουν οι δύο αυτοί τομείς ως προς τη λειτουργία τους⁴². Τόσο τα εμπόρευμα όσο και οι υπηρεσίες χαρακτηρίζονται από μια έντονη δυναμική και κινητικότητα, διασχίζουν τα σύνορα και διακρίνονται από την εγκατάστασή, η οποία συνεπάγεται την εγκατάσταση του εγκαθιστάμενου στο κράτος μέλος υποδόχης. Οι υπηρεσίες, αλλά και τα εμπόρευμα, διατηρούν, και μέσα από την κυκλοφορία τους, τον σύνδεσμο με το κράτος προέλευσής τους.

Από τα παραπάνω γίνεται φανερό ότι οι επιτακτικές ανάγκες, όπως έχουν αναπτυχθεί στα πλαίσια της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, έχουν επεκταθεί και στον τομέα των υπηρεσιών, επιτρέποντας την κατονομή των κοινοτικών και εθνικών αρμοδιοτήτων: Η ύπαρξη μιας τέτοιας επιτακτικής ανάγκης, εφόσον κρίθει από το ΔΕΚ ως αξία προστασίας, μπορεί—εφόσον βεβαίως συντρέχουν και οι λοιπές προϋποθέσεις που θέτει η σχετική νομολογία— να απαλλάξει μια εθνική κανονιστική ρύθμιση από την υπαγωγή της στο άρθρο 59 Συνθήκη, στοιχειοθετώντας την υπαρκτή εθνικής αρμοδιότητάς.

⁴²

γ. Επιτακτικές ανάγκες και ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων

Η θεωρία των επιτακτικών αναγκών τυγχάνει εφαρμογής, με τους ίδιους όρους και κάτω από τις ίδιες προϋποθέσεις, και στα πλαίσια του τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, που αφορά στο δικαίωμα εγκατάστασης σε άλλο κράτος μέλος με σκοπό την άσκηση είτε μισθωτών (άρθρο 48^α Συνθήκη) είτε μη μισθωτών (άρθρο 52^α Συνθήκη) δραστηριοτήτων. Ειδικότερα:

Τόση στην απόφαση Thieffry το ΔΕΚ έθεσε τις βάσεις για τη διαμόρφωση μιας θεώρησης των εθνικών μέτρων υπό το πρίσμα των επιτακτικών αναγκών, κρίνοντας ότι τα εθνικά μέτρα, των οποίων τη θέ-

d'application matériel de l'article 48 du Traité CE, CDE, 1993, σελ. 555, ειδικότερα σελ. 582, «στη φαντασία των κρατών μελών».

42. Βλ. τις προτάσεις του Γεν. Εισαγγελέα Tesouro στην υπόθεση Gouda, Συλλογ. 1991, σελ. I-4027.

στοση και εφαρμογή προδίδεται και ανέχεται το κοινοτικό δίκαιο ελβετικής και κοινοτικής ενσωμάτωσης — και υπό την προϋπόθεση, βεβαίως, της αδιακρίτης εφαρμογής τους —, υπαγορεύονται και δικαιολογούνται από το «γενικό συμφέρον». Πρόκειται για ένα σπέρμα της θεωρίας, στην οποία το ΔΕΚ επέξεργάστηκε και ανέπτυξε λεπτομερέστερα στη συνέχεια.

Ειδικότερα, στην υπόθεση Kraus το ΔΕΚ τόνωσε, αναφορικά με εθνική ρύθμιση σχετική με τη χρησιμοποίηση μεταπτυχιακού τίτλου αποκτηθέντος σε άλλο κράτος μέλος, ότι τα άρθρα 48 και 52 απαγορεύουν κάθε τέτοια ρύθμιση, η οποία «καχόμη και αν εφαρμόζεται άνευ διακρίσεων λόγω ιδιαιτείας, ενδέχεται να παρακωλύσει ή να καταστήσει λιγότερο ελκυστική την άσκηση [...] των θεμελιωδών ελευθεριών που εξασφαλίζονται από τη Συνθήκη. Το ζήτημα έχει άλλως μόνο στην περίπτωση κατά την οποία το εν λόγω μέτρο επιδιώκει θεμιτό σκοπό συμβαδίζόμενο με τη Συνθήκη και δικαιολογούμενο από επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος. [...] Αρχικά όμως και στην περίπτωση αυτή, θα πρέπει η εφαρμογή της οικείας εθνικής ρύθμισης να είναι κατάλληλη για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και να μην είναι δευτευτική πέραν του βαθμού που αυτό είναι αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού»⁴³.

Η νομολογία αυτή επιβεβαιώθηκε στην υπόθεση Gebhard, όπου το ΔΕΚ αποτύπωσε τη λύση αυτή εν είδει μιας γενικής θεωρίας των επιτακτικών αναγκών στον τομέα της ελεύθερης εγκατάστασης⁴⁴, όπως και στην υπόθεση Bosman, στην οποία η ίδια θεωρία αναπληρώθηκε στα πλαίσια του άρθρου 48 Συνθήκη για την άσκηση μισθωτών δραστηριοτήτων⁴⁵.

Έγινε έτσι σαφές ότι, όπως και στους τομείς των εμπροσμημάτων και των υπηρεστών, το ΔΕΚ δεν κρίνει επιτακή τον χαρακτήρα του εθνικού

43. ΔΕΚ, Kraus, C-19/92, ΣυλλΝΟμολ. 1993, σελ. I-1663.

44. ΔΕΚ, Gebhard, C-55/94, ΣυλλΝΟμολ. 1995, σελ. I-4165. Για μια σε βάθος ανάλυση της υπόθεσης αυτής βλ. L. GOFFIN, *Liberté d'établissement et égalité de traitement ou un avocai peut-il s'établir sans être inscrit à l'ordre professionnel?*, CDE 1996, σελ. 723 επ.

45. ΔΕΚ, C-415/95, ΣυλλΝΟμολ. 1995, σελ. I-5040. Βλ. αναλυτικά J.-Cl. SÉCHÉ, *Quand les juges tirent au bui: L'arrêt Bosman du 15 décembre 1995*, CDE 1996, σελ. 355 επ.

μέτρου ως αδιακρίτως εφαρμόζόμενο για να το θεωρήσει ως μη υπαγόμενο στην απαγόρευση του άρθρου 52 Συνθήκη, στην περίπτωση που το μέτρο αυτό ενδέχεται να παρακωλύσει, ή ακόμη να κάνει απλώς λιγότερο ελκυστική την άσκηση της ελεύθερης αυτής⁴⁶. Απαιτεί, επιπλέον, την ύπαρξη επιτακτικού λόγου γενικού συμφέροντος που να δικαιολογεί το μέτρο αυτό, και την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας — προϋποθέσεις που τίθενται και εδώ με τον ίδιο τρόπο, όπως και στην περίπτωση των εμπροσμημάτων. Με τον τρόπο αυτό, η θεωρία των επιτακτικών αναγκών υψεύσσεται, μέσω μιας οριζόντιας θεωρήσης την οποία υιοθετεί το ΔΕΚ, και στον τομέα της ελεύθερης εγκατάστασης⁴⁷.

Η διαπίστωση αυτή μας οδηγεί αναπόφευκτα σε ορισμένες σκέψεις σχετικά με τη σκοπιμότητα μιας πλήρους οριζόντιοποίησης της θεωρίας των επιτακτικών αναγκών και στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, στο βαθμό που ο τελειωτικός διαφοροποιείται από εκείνον της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπροσμημάτων και των υπηρεστών, ως προς τη φύση του δικαιώματος εγκατάστασης και τις ανάγκες που δημιουργεί: η άσκηση του δικαιώματος αυτού προϋποθέτει τη βούληση του κοινοτικού υπηκόου να εγκατασταθεί και να εργασθεί σε ένα άλλο κράτος μέλος, εντασσόμενος στην οικονομική και κοινωνική ζωή του τε-

46. Βλ. όμως και την απόφαση Επιτροπή κατά Βελγίου, γνωστή ως «εργαστήρια κλωδικής βιολογίας», 291/85, ΣυλλΝΟμολ. 1987, σελ. 719, στην οποία το ΔΕΚ εξέτασε υπό το πρίσμα του άρθρου 52 Συνθήκη μια εθνική ρύθμιση που απαιτούσε, για την εκμετάλλευση τέτοιων εργαστηρίων από νομικά πρόσωπα κερδοσκοπικού χαρακτήρα, τα μέλη, οι εταίροι και οι διαχειριστές των προσώπων αυτών να είναι ιταποί ή φαρμακοποί, και έκανε ότι: «εφόσον τηρείται η αρχή της ίσης μεταχείρισης και εφόσον δεν υπάρχουν σχετικοί κανόνες, τα κράτη μέλη έχουν την ελευθερία να ρυθμίζουν στο έδαφός τους τη δραστηριότητα των εργαστηρίων που παρέχουν υπηρεσίες κλωνικής βιολογίας», χωρίς να επεκταθεί περαιτέρω στη δικαιώση της ύπαρξης επιτακτικών λόγων γενικού συμφέροντος για τη δικαιολόγηση της εν λόγω ρύθμισης.

47. Η οριζόντια προσέγγιση είναι εμφανής και στην απόφαση Ramiah, C-106/91, ΣυλλΝΟμολ. 1992, σελ. I-3375, όπου το ΔΕΚ εξέτασε την επιβολή, εκ μέρους κράτους μέλους, συγκεκριμένων προϋποθέσεων για την άσκηση, στο έδαφός του, της δραστηριότητας του επιθεωρητή επιχειρήσεων, υπό το συνολικό πρίσμα των άρθρων 52, 48 και 59 Συνθήκη, υπογραμμίζοντας ότι «από τη σύγκριση μεταξύ των διαφορετικών αυτών διατάξεων εμφανίζεται ότι αυτές στηρίζονται στις ίδιες αρχές όσον αφορά τόσο την είσοδο και τη διαμονή στο έδαφος των κρατών μελών των προσώπων που εμπιπτουν στο κοινοτικό δίκαιο όσο και την απόκτηση κάθε δραστηριότητας διακρίτως εις βάρος τους λόγω της ιδιαιτείας τους» (σκέλ. 17).

λευταίου και δημιουργώντας με αυτό μόνιμους και μακροχρόνιους δεσμούς. Έτσι, η διασφάλιση του δικαιώματος εγκατάστασης επιτυγχάνεται με την πλήρη εξουσία του κοινοτικού αλλοδαπού με τους υπηκόους του κράτους μέλους, οι οποίοι αναλαμβάνουν την ίδια δραστηριότητα. Πράγματι, η εφαρμογή των εθνικών κανόνων που διέπουν την άσκηση μιας δραστηριότητας (είτε μισθωτής είτε όχι) σε όρους όσους επιθυμούν να την ασκήσουν στο έδαφος ενός κράτους μέλους, ανεξάρτητα ιδιαιτεριότητας, και η μη επιβολή στους κοινοτικούς αλλοδαπούς επιπρόσθετων περιορισμών, εκπληρώνει τις επιταγές των άρθρων 48 και 52 Συνθήκη, ακόμη περισσότερο που οι ίδιες αυτές διατάξεις φαίνεται να ικανοποιούνται με μόνη τη διασφάλιση της ίσης μεταχείρισης⁴⁸ και να μην απαγορεύουν τα εμπόδια που απορρέουν από αδιακρίτως εφαρμοζόμενα εθνικά μέτρα, προσδιορίζοντας τα ίδια μια κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών: βάσει των άρθρων 48 και 52, ένα αδιακρίτως εφαρμοζόμενο μέτρο ανήκει, *a priori*, στο πεδίο της εθνικής αρμοδιότητας και δεν υιμάγεται καν στην απαγόρευση που θέτουν οι εν λόγω διατάξεις. Αντιμετωπίζοντας τα εθνικά μέτρα αδιακρίτου εφαρμογής υπό το πρίσμα της θεωρίας των επιτακτικών αναγκών και στον τομέα αυτό⁴⁹, το ΔΕΚ έκρινε εμμέσως ότι τα άρθρα 48 και 52 πρέπει να ερμηνευθούν ευρέως ώστε να θεωρηθεί ότι απαγορεύουν οποιοδήποτε μέτρο, διακριτικό ή αδιακρίτως εφαρμοζόμενο, που ενδέχεται να καταστήσει έστω και λιγότερο ελκυστική την άσκηση του δικαιώματος εγκατάστασης⁵⁰, μεριάζοντας με τον τρόπο αυτό την ένταση της εθνικής αρμοδιότητας που συνάγεται από τις εν λόγω δια-

48. Σύμφωνα με το άρθρο 48§2 Συνθήκη, «η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων συνεπάγεται την κατάργηση κάθε διακρίσεως λόγω ιδιαιτεριότητας...», ενώ το άρθρο 52 εδ. 2 Συνθήκη προβλέπει ότι η ελευθερία εγκατάστασης περιλαμβάνει «την άσκηση ή άσκηση μη μισθωτών δραστηριοτήτων (...) σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που ορίζονται από τη νομοθεσία της χώρας εγκατάστασης για τους δικούς της υπηκόους...».

49. Για το χαρακτήρα του εθνικού μέτρου ως αδιακρίτου εφαρμογής βλ. πιο κάτω, υπό Ι.Β.1.

50. Είναι εμφανής η αντίστοιχία των σχετικών αποφάσεων του ΔΕΚ (Kraus, Gebhard) με την απόφαση Dassonville, η οποία επερίλαξε εξαιρετικά ευρεία ερμηνεία στην έννοια των μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς, βλ. πιο πάνω, υπό Ι.Α.1.6.

τάξεις. Πράγματι, με βάση τη νομολογία του ΔΕΚ στις υποθέσεις Kraus και Gebhard, ένα κράτος μέλος δεν μπορεί πλέον να λαμβάνει αδιακρίτως εφαρμοζόμενα μέτρα για τη ρύθμιση της πρόσδεσης και του τρόπου άσκησης μιας δραστηριότητας στο έδαφός του, παρά μόνο αν τα μέτρα αυτά υπαγορεύονται από μια επιτακτική ανάγκη.

Β. Ο κοινοτικός έλεγχος των όρων συνδρομής εθνικής αρμοδιότητας βάσει της θεωρίας των επιτακτικών αναγκών

Όπως ήδη τονίστηκε, βάσει της θεωρίας των επιτακτικών αναγκών αναγνωρίζεται μεν στα κράτη μέλη ρυθμιστική αρμοδιότητα στους τομείς όπου ελθεί η κοινοτική ενταξίση, εισάγεται όμως παράλληλα ένα σύστημα διακρίσεως των όρων συνδρομής της αρμοδιότητας αυτών, που συνιστά ταυτόχρονα σύστημα έλεγχου του τρόπου άσκησης της από τα κράτη μέλη, με στόχο την πληρέστερη δυνατή διασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας. Το εν λόγω σύστημα ελέγχου εκπορεύεται αποκλειστικά από το ίδιο το κοινοτικό δίκαιο και υπακούει στις προϋποθέσεις και τους όρους που τίθενται μέσα από τη νομολογία του ΔΕΚ.

Οι προϋποθέσεις αναγνώρισης εθνικής ρυθμιστικής αρμοδιότητας βάσει της θεωρίας των επιτακτικών αναγκών είναι οι εξής:

1. Ο χαρακτήρας του εθνικού μέτρου ως αδιακρίτως εφαρμοζομένου

Η αδιάκριτη εφαρμογή του μέτρου είναι καθοριστικής σημασίας για την αναγνώριση εθνικής ρυθμιστικής αρμοδιότητας στα πλαίσια της θεωρίας των επιτακτικών αναγκών, στο βαθμό που η θεωρία αυτή είναι δομημένη με άξονα την έννοια των αδιακρίτως εφαρμοζόμενων μέτρων, για την αντιμετώπιση των οποίων έχει άλλωστε δημιουργηθεί. Ένα διακριτικό μέτρο είναι καταρχήν απαγορευμένο και εξετάζεται υπό το πρίσμα των εξαιρέσεων που εισάγουν ερμηνεία τα άρθρα 30, 33 και 4 και 5 Συνθήκη, ώστε να διαπιστωθεί εάν μπορεί να γίνει κατ'εξαιρεση ανεκτό. Αντίθετα, ένα αδιακρίτως εφαρμοζόμενο μέτρο υποβάλλεται στον έλεγχο της θεωρίας των επιτακτικών αναγκών, εντασσόμενο σε μια εντελώς διαφορετική λογική.

Η εφαρμογή του κριτηρίου της αδιάκριτης εφαρμογής του μέτρου δεν είναι πάντοτε ευχερής. Έτσι, στον τομέα των εμπροσμάτων, είναι δυνατόν ένα μέτρο γενικού χαρακτήρα, που εφαρμόζεται αδιακρίτως, να αφορά στην πράξη κατά βάση τα εισαγόμενα προϊόντα. Στην περίπτωση αυτή, η θεώρησή του πρέπει να γίνει βάσει των άρθρων 30 και 36 Συνθήκη, και όχι βάσει της θεωρίας των επιτακτικών αναγκών. Τα μέτρα που υπόκεινται σε αυτή την τελευταία είναι εκείνα που δεν διακρίνουν μεν εις βάρος των εισαγόμενων προϊόντων, δημουργούν όμως εμπόδια στις ενδοκοινοτικές συναλλαγές⁵¹. Πρέπει να τονιστεί ότι το ΔΕΚ δεν εμβάθυνει συνήθως στο ζήτημα αυτό, δεν εξετάζει δηλαδή εάν το υπό κρίση μέτρο είναι πράγματι αδιακρίτως εφαρμοζόμενο, δεχόμενο τη σχετική κρίση του εθνικού δικαστηρίου⁵², γεγονός που έχει οδηγήσει στην αντιμετώπιση, υπό το πρίσμα των επιτακτικών αναγκών, ορισμένων μέτρων των οποίων η αδιάκριτη εφαρμογή θα μπορούσε να αμφισβητηθεί⁵³.

Στον τομέα της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, το ΔΕΚ δεν είχε την ευκαιρία να αποφανθεί ρητά για το αν τα μέτρα αδιακρίτου εφαρμογής απαιτούνται βάσει του άρθρου 59 Συνθήκη παρά σχετικά πρόσφατα⁵⁴, διότι τα μέτρα που άγονταν ενώπιόν του μέχρι τότε επέδωκαν διακριτική μεταχείριση εις βάρος των αλλοδαπών παρόχων υπηρεσιών, είτε ανουκλή (βασισμένη στο κριτήριο της εθνικότητας)⁵⁵ είτε συγκεκριμένη (βασισμένη σε άλλα κριτήρια, όπως αυτό της κατοικίας ή της μόνιμης εγκατάστασης)⁵⁶. Εντέλει, το 1992 το ΔΕΚ επιδέχθηκε ρητά, στην απόφαση *Säger*⁵⁷, τη θέση που είχε ήδη διαφανεί στην προηγούμε-

51. Βλ. ΔΕΚ, Επιτροπή κατά Ισπανίας, όπ. παρ., Kohl, 177/83, Συλλογή 1984, σελ. 3651, Argonosa, C-1/90, Συλλογή 1991, σελ. I-4151 κ.ά.

52. Βλ. ΔΕΚ, Zoni, 90/86, Συλλογή 1988, σελ. 4285.

53. Βλ. ΔΕΚ, Επιτροπή κατά Δανίας, 302/86, Συλλογή 1988, σελ. 4607, Pail Corp./Dalhansen, C-238/90, Συλλογή 1990, σελ. I-4827. Βλ. σχετικά L. Dérailotte, όπ. παρ., σελ. 237, και D. Martin, όπ. παρ., σελ. 575.

54. Στην απόφαση *Säger*, όπ. παρ.

55. ΔΕΚ, Επιτροπή κατά Ισπανίας, C-296/90, Συλλογή 1991, σελ. I-3847.

56. ΔΕΚ, Van Bissbergen, όπ. παρ., *Seco/EVI*, υποθ. 62 και 63/81, Συλλογή 1982, σελ. 223, κ.ά.

57. Όπ. παρ., σελ. 12.

νη νομολογία του⁵⁸. Το άρθρο 59 Συνθήκη απαγορεύει τόσο τις διευμενείς διακρίσεις εις βάρος των αλλοδαπών που πασχούν υπηρεσίες, όσο και κάθε άλλο περιοριστικό μέτρο που, αν και εφαρμοζόμενο αδιακρίτως, μπορεί να παρεμποδίσει την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών⁵⁹. Τέτοια περιοριστικά μέτρα, αδιακρίτως εφαρμοζόμενα στις παροχές υπηρεσιών ανεξάρτητα από την προέλευσή τους, δικαιολογούνται μόνον όταν υπαγορεύονται από επιτακτικές ανάγκες.

Τέλος, στα πλαίσια της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, το ΔΕΚ αποστασιοποιήθηκε από τα άρθρα 4882 και 52 εδ. 2 Συνθήκη, προσδίδοντας στην έννοια των « μέτρων αδιακρίτου εφαρμογής » νέες διαστάσεις: έτσι, ενώ ένα κανονιστικό μέτρο που επιβάλλει κανόνες οργάνωσης, δεοντολογίας, ευθνης κλπ εφαρμοζόμενος αδιακρίτως⁶⁰, θα έπρεπε να θεωρείται ως μη υπαγόμενο στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 48 και 52 Συνθήκη και, ως εκ τούτου, να μην ελέγχεται για τη νομιμότητά του, από πλευράς κοινοτικού δικαίου, παρά μόνο για το εάν εισάγει διακριτική μεταχείριση, εντάσσεται πλέον, βάσει της νομολογίας Kraus και Gebhard, στο πλαίσιο της θεωρίας των επιτακτικών αναγκών⁶¹. Η αδιάκριτη εφαρμογή του εθνικού μέτρου ανάκειται, και στον τομέα αυτό, σε παρόμοιο που καθορίζει και οριοθετεί τόσο το περιεχόμενο του δικαιώματος ελεύθερης εγκατάστασης όσο και το ρόλο που ανατίθεται, στα πλαίσια αυτά, στα ίδια τα κράτη μέλη.

58. Ορισμένοι συγγραφείς επέκριναν την νομολογία του ΔΕΚ στον τομέα αυτό, καταλογίζοντας της ασάφεια, επειδή ανέπτυξε τη θεωρία των επιτακτικών λόγων γενικού συμφέροντος σε έναν περίγυρο όπου τα εθνικά μέτρα, αν και τυπικά αδιακρίτως εφαρμοζόμενα, κατέληγαν στην πράξη σε δυσμενή μεταχείριση του αλλοδαπού παρόχου, βλ. D. Martin, όπ. παρ., σελ. 558-560. Όμως, το γεγονός αυτό δεν αρκεί, κατά τη γνώμη μας, για να δικαιολογήσει τις χριστικές αυτές. Το ΔΕΚ είναι κατηγορηματικό σε ό,τι αφορά στη σύνθεση των επιτακτικών αναγκών με τα αδιακρίτως εφαρμοζόμενα μέτρα.

59. Αυτό συνάγεται άνωστε και από την ίδια τη διατύπωση του άρθρου 59, το οποίο κάνει λόγο γενικά για « εμπόδια », και όχι απλώς για διακρίσεις.

60. Βλ. J. Handoll, *Free movement of Persons in the EU*, εκδ. Wiley, 1995, εις δόξατερα Κεφ. 6, « Non-Discriminatory Obstacles: The protection of overriding interests and mutual recognition », σελ. 173 επ.

61. Θεση που είχε ήδη διαφανεί στην απόφαση *Thieffry*, βλ. αναλυτικά πιο πάνω, υπό I.A.2.γ.

2) Η ύπαρξη επιτακτικής ανάγκης

Βασική προϋπόθεση για την αναγνώριση της εθνικής αρμοδιότητας, και κεντρική έννοια στην νομολογία Cassis de Dijon όπως αυτή έχει παγιωθεί και ορίζοντιστοποιηθεί, είναι η επιτακτική ανάγκη. Η συνδρομή μιας τέτοιας ανάγκης αποτελεί τον «καταλύτη» της θεωρίας αυτής, στο βαθμό που η έλλειψή της επαναφέρει αυτόματα την προδλημματική στο πεδίο των άρθρων 30²⁸, 48²⁹, 52³⁰ ή 59³¹ ΣυνθΕΚ, ακυρώνοντας κάθε διαφορετική προσέγγιση.

Η ύπαρξη επιτακτικής ανάγκης ενέχει μια διττή σημασία: Αφενός, ο λόγος τον οποίο επικαλείται το κράτος μέλος ως δικαιολογητική βάση για τη λήψη αδιακρίτως εφαρμοζομένων περιοριστικών μέτρων, πρέπει να αναγνωρίζεται ως άξιος προστασίας σε τέτοιο βαθμό, ώστε η διασφάλισή του να λαμβάνει διαστάσεις επιτακτικής ανάγκης. Ήδη στην απόφαση Cassis de Dijon, το ΔΕΚ αναγνώρισε ορισμένες επιτακτικές ανάγκες σε μια ενδεικτική απαρίθμηση.

Ο ενδεικτικός χαρακτήρας αυτής της απαρίθμησης («*motammi*», «ιδίως») ήταν αναμενόμενο να οδηγήσει τα κράτη μέλη στην επέκταση ποσών και ποικιλών λόγων που, κατά την αντιληψή τους, συνιστούν επιτακτικές ανάγκες. Η κρίση για το εάν μια αξία πρέπει να αναχθεί στο επίπεδο της επιτακτικής ανάγκης, για τους σκοπούς της θεωρίας αυτής, επιπρόκειται στο ίδιο το ΔΕΚ και εκφέρεται μετά από στάθμιση ποσών παραμέτρων. Έτσι το ΔΕΚ είχε την ευκαιρία να διευρύνει και να εμπλουτίσει τον κατάλογο των επιτακτικών αναγκών, προσαρμόζοντάς τον στις νέες προτεραιότητες που εμφανίστηκαν, τόσο σε εθνικό όσο και σε κοινοτικό επίπεδο: πέραν των αρχικών, συνιστούν πλέον επιτακτικές ανάγκες η προστασία του περιβάλλοντος⁶², η καταπολέμηση του πληθωρισμού⁶³ και η προστασία πολιτιστικών αγαθών⁶⁴. Αλλά και στον τομέα των υπηρεσιών και της ελεύθερης εγκατάστασης, ο κατάλογος των επιτακτικών αναγκών παραμένει ανοικτός και μπορεί να εμπλουτισθεί, με βάση τις εκάστοτε κρίσιμες ως άξιες προστασίας

62. ΔΕΚ, *ADBUH*, όπ. παρ.
63. ΔΕΚ, *Roussel*, 181/82, Συλλ. Νομολ. 1983, σελ. 3849.
64. ΔΕΚ *Gnèthèque* 605, 61/84 Συλλ. Νομολ. 1985 σελ. 205

προτεραιότητες—οικονομικού, κοινωνικού, δοντολογικού κλπ. χαρακτήρα—των κρατών μελών⁶⁵.

Σε ένα δεύτερο επίπεδο, και με δεδομένη την αναγνώριση του λόγου που επικαλείται το κράτος μέλος, ως επιτακτικής ανάγκης, το ΔΕΚ κρίνει εάν το συγκεκριμένο μέτρο ανταποκρίνεται πράγματι σε μια τέτοια ανάγκη. Έτσι, ο χαρακτηρισμός της προστασίας του περιβάλλοντος ή των καταναλωτών ως επιτακτικών αναγκών δεν αρκεί για την αυτόματη νομιμοποίηση κάθε εθνικού μέτρου που λαμβάνεται με την αιτιολογία αυτή. Χρειάζεται ακόμη να ελεγχθεί, εάν το μέτρο αυτό μπορεί να δικαιολογηθεί από μια τέτοια ανάγκη. Στον τομέα των εμπορευμάτων, για παράδειγμα, το ΔΕΚ έκρινε ότι η προστασία των καταναλωτών, αν και παγιωμένη επιτακτική ανάγκη, δεν μπορεί να δικαιολογήσει την επιβλαβή συγκεκριμένης γενικής ονομασίας («Ζύθος») υφερ των προϊόντων που παρασκευάζονται αποκλειστικά από συγκεκριμένα συστατικά, διότι «κι παραστάσεις των καταναλωτών ποικίλλουν από το ένα κράτος μέλος στο άλλο και μπορούν να μεταβληθούν με την πάροδο του χρόνου σε ένα και το αυτό κράτος μέλος»⁶⁶. Δυναμική θεωρείται και

Εξάλλου, η αναγνώριση της εθνικής αρμοδιότητας συναρτάται και από μια άλλη παράμετρο, άμεσα συνδεδεμένη με την ύπαρξη της επιτακτικής ανάγκης: Της κατάστασης που επικρατεί στο κράτος μέλος προέλευσης. Πράγματι, εάν η επιτακτική ανάγκη που επικαλείται το κράτος μέλος υποδοχής καθύπερθε ήδη επαρκώς στο κράτος προέλευσης, δεν είναι δυνατόν να δικαιολογήσει τη θέσπιση περιοριστικών μέτρων, ακόμα και αν αυτά είναι αδιακρίτως εφαρμοζόμενα. Υπαισθέρεται έτσι, εάν η έννοια της «αμοιβαίας αναγνώρισης», βάσει της οποίας κάθε κράτος μέλος υποχρεούται καταρχήν να δέχεται την κυκλοφορία, στο είδος του, των εμπορευμάτων που έχουν νόμιμα παρρηθεί σε άλλο κράτος μέλος, αφήνοντας να λειτουργήσει το τεκμήριο, σύμφωνα με το οποίο ένα προϊόν που έχει παρρηθεί και κυκλοφορεί νόμιμα σε ένα κράτος μέλος θεωρείται ότι ανταποκρίνεται στις αντισυμβαλλόμενες και τους προδλημματισμούς, που έχουν αναχθεί σε επιτακτικές ανάγκες στα άλλα κράτη μέλη. Εξάλλου, μια τέτοια υποχρέωση «αμοιβαίας αναγνώρισης» των κανό-

65. ΔΕΚ *Κοινοτή για τη Γερμανία* 178/84
66. Βλ. σχετικά πιο πάνω, υπό Ι.Α.2. 6 και γ.

νων—οργανωτικών δεοντολογικών κ.ά.—που διέπουν την άσκηση της δραστηριότητας, ισχύει και στον τομέα των υπηρεσιών, όπου το ΔΕΚ απαιτεί, προκειμένου να δεχθεί τα αδιάκριτως εφαρμοζόμενα ρυθμιστικά μέτρα ως μη εμπόιστρα στο άρθρο 59 ΣυνθΕΚ, οι επιτακτικοί λόγοι γενικού συμφέροντος που επικαλείται το κράτος μέλος να μην καλύπτονται ήδη στο κράτος όπου είναι εγκατεστημένος ο παρεχών την υπηρεσία⁶⁷. Η απαίτηση αυτή είναι πολύ σημαντική⁶⁸, ενδέχεται δε να προσάδει, στον τομέα των υπηρεσιών, μεγαλύτερη βαρύτητα και από αυτήν ακόμα την αδιάκριτη εφαρμογή του μέτρου. Πράγματι, η αδιάκριτη εφαρμογή «θα μπορούσε να οδηγήσει σε υπερέστρους περιορισμούς [...]. Επιδίδοντας στους αλλοδαπούς τους ίδιους όρους με αυτούς που ισχύουν για τους υπηκόους του και που προϋποθέτουν έναν ισχυρό σύνδεσμο με το κράτος, το τελευταίο θα κατέληγε στην ουσία να στερήσει πεπερασμένου την εν λόγω ελευθερία καθώς επίσης και την ίδια την αυτονομία της σε σχέση με το δικαίωμα εγκατάστασης»⁶⁹. Μια τέτοια εφαρμογή των εθνικών κανόνων θα είναι ακόμα πιο δυσαίστακτη για τον παρήγοντα την υπηρεσία, στις περιπτώσεις που δεν μεταδίδει ο ίδιος στο κράτος μέλος όπου βρίσκεται ο αποδέκτης της υπηρεσίας, αλλά μετακινείται ο τελευταίος στο κράτος μέλος εγκατάστασης του πρώτου⁷⁰.

Βεβαίως, το κράτος μέλος υποδοχής διατηρεί τη δυνατότητα να κρίνει ότι η νομοθεσία του κράτους μέλους εγκατάστασης είναι ανεπαρκής στο μέτρο που δεν ικανοποιεί τους στόχους που το ίδιο έχει αναγάγει σε επιτακτικές ανάγκες. Άλλωστε, κάτι τέτοιο είναι θεμιτό, στο βαθμό που οι επιτακτικές ανάγκες ενδέχεται να ανήκονται σε ζητήματα θρησκευ-

67. Για την προϋπόθεση αυτή βλ. τις αποφάσεις Επιτροπή κατά Δανίας, 252/83, Συλλογολ. 1986, σελ. 3713, και Επιτροπή κατά Γερμανίας, 204/84, Συλλογολ. 1986, σελ. 3755.

68. Χαρακτηρίστηκε μάλλον ως το «κλειδί» της συλλογιστικής του ΔΕΚ στα πλαίσια της ελευθέρης παροχής υπηρεσιών από τον L. DANIELE, *Non-Discriminatory Restrictions to the Free Movement of Persons*, ELR 1997, σελ. 191, ειδικότερα σελ. 196.

69. Πιστώσεις Lev. Εισαγγελέα Tesamo στην υπόθεση Gouda, Συλλογολ. 1991, σελ. I-4029.

70. Για τις μορφές που μπορεί να προσάδει η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών βλ. J. SCHAPIRA, G. LE TALLEC, J.-B. BLAISE, *οπ. παρ.*, σελ. 528 επ., αλλά και την ανάλυση του Lev. Εισαγγελέα Jacobs στην υπόθεση Säger, Συλλογολ. 1991, σελ. I-4235.

τακού, πολιτιστικού, κοινωνικού ή ηθικού χαρακτήρα, τα οποία αντιμετωπίζονται διαφορετικά στα διάφορα κράτη μέλη⁷¹.

3. Ο σεβασμός της αρχής της αναλογικότητας

Η αρχή της αναλογικότητας έχει αξιωματικό χαρακτήρα, στο βαθμό που εκφράζει μια απαίτηση η οποία απορρέει από την ίδια την έννοια του δακτύ: την υπαξή κμιας αυστηρής αναλογίας μεταξύ του σκοπού που επιδιώκει ο νομοθέτης και των μέσων που επιλέγει για την υλοποίησή του σκοπού αυτού⁷².

Η απαίτηση της αναλογικότητας διαφέρει όλο το σύστημα του κοινοτικού δικαίου⁷³, συναντάται δε πρώτως εκφρασμένη σε αρκετές από τις διατάξεις της Συνθήκης, μεταξύ των οποίων και στο άρθρο 30 εδ. 2 ΣυνθΕΚ.

Τα κριτήρια της αναλογικότητας, όπως αυτά τίθενται στην απόφαση Cassis de Dijon αλλά και όπως προκύπτουν από το σύνολο της νομολογίας του ΔΕΚ⁷⁴, ανάγονται στην καταλληλότητα και την αναγκαιότητα του εθνικού μέτρου για την ικανοποίηση της επιτακτικής ανάγκης καθώς και τη μη υπαξή άλλης εναλλακτικής λύσης, η οποία θα επέτρεπε την ικανοποίηση της επιτακτικής ανάγκης επιφέροντας λιγότερους περιορισμούς στις συναλλαγές. Με τον τρόπο αυτό, το ΔΕΚ είχε τη δυνατότητα να εξετάσει σημαντικό αριθμό εθνικών ρυθμίσεων και να τις κρίνει δυσανάλογες προς τις επιτακτικές ανάγκες και, συνεπώς, ως εμπόιστες στην απαγόρευση των άρθρων 30^α, 48^α, 52^α και 59^α ΣυνθΕΚ. Έτσι, έγραψε ότι η προστασία των καταναλωτών, την οποία επικαλούν-

71. Στα πλαίσια του τομέα των υπηρεσιών, βλ. την υπόθεση Society for the Protection of Unborn Children/Grogan, C-159/90, Συλλογολ. 1991, σελ. I-4685, που έφερε στο φως το ζήτημα των αμβλώσεων και δη την αντιμετώπισή τους στην Ιρλανδία.

72. R. NEU, *Le principe de proportionnalité dans la jurisprudence de la Cour en matière agricole*, RTDE 1981, σελ. 652.

73. ΔΕΚ, Schäfer, 265/87, Συλλογολ. 1989, σελ. 2263, όπου το ΔΕΚ τόνισε ότι «η αρχή της αναλογικότητας έχει αναγνωρισθεί από μια πύξη νομολογία ως μέρος των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου».

74. Για την ενωσιολογική οριοθέτηση της αρχής της αναλογικότητας μέσα από τη νομολογία του ΔΕΚ βλ. αναλυτικά P. E. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΣ, *οπ. παρ.*, σελ. 243 επ.

ται συγχυλά τα κράτη μέλη προκειμένου να επιβάνον κανόνες, αδιακρίτως εφαρμόζόμενος, οι οποίοι προβλέπουν την υποχρεωτική παρασκαυή ενός προϊόντος από συγκεκριμένα υλικά⁷⁵ ή επιφυλάσσου τη χρήση συγκεκριμένης ονομασίας για προϊόντα παρασκευασμένα σύμφωνα με ορισμένη μέθοδο⁷⁶, μπορεί να επιτευχθεί με μέτρα λιγότερο περιοριστικά των συναλλαγών, όπως η κατάλληλη πληροφορηση των καταναλωτών μέσω της σωστής επισήμανσης των προϊόντων. Επίσης, έκανε ότι η θέπιση διαδικασίας χορήγησης αδειών για τη χρησιμοποίηση πανεπιστημιακού τίτλου αποκτηθέντος σε άλλο κράτος μέλος, αν και ανταποκρινόμενη σε επιτακτική ανάγκη, δεν εκφεύγει της απαγόρευσης των άρθρων 48⁷⁷ και 52 ΣυνθΕΚ όταν δεσμεύει υπέρμετρα τους ενδιαφερομένους επιβάνοντας μη προσωτές διαδικασίες και υψηλά διοικητικά τέλη⁷⁷.

Τέτοια μέτρα, τα οποία έχουν μεν θεσπιστεί για την ικανοποίηση μιας αναγνωρισμένης επιτακτικής ανάγκης και τυγχάνου αδιάκριτης εφαρμογής, είναι όμως δυσανάλογα προς τον επιδιωκόμενο στόχο, δεν μπορούν να θεμελιώσουν τη ρυθμιστική αρμοδιότητα του κράτους μέλους.

Με τον τρόπο αυτό, η νομολογία έχει διαμορφώσει ένα σύστημα προ-υποθέσεων, οι οποίες επιτρέπουν να διακριβωθεί η ύπαρξη εθνικής αρμοδιότητας στους τομείς όπου ελθείει κοινοτική εφαρμόιση, ενώ παράλληλα παρέχου ασφαλή κριτήρια για τον έλεγχο της άσκησης της αρμοδιότητας αυτής.

Π.ΟΙ ΕΠΙΤΑΚΤΙΚΕΣ ΑΝΑΓΚΕΣ ΩΣ ΠΑΡΑΜΕΤΡΟΣ ΑΥΤΟ-ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΠΡΩΜΙΣΤΙΚΟΥ ΠΕΔΙΟΥ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ

Η θεωρία των επιτακτικών αναγκών παρέχει έναν κοινοτικά προσδιορισμένο, αλλά και κοινοτικά ελεγχόμενο, τύπο ο οποίος καθορίζει την τάξη αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κονότητας και των κρατών μελών,

75. ΔΕΚ, Ζoni, όπ. παρ.

76. ΔΕΚ, Επιτροπή κατά Γερμανίας, όπ. παρ.

77. ΔΕΚ, Kraus, όπ. παρ.

στους τομείς όπου ελθείει η κοινοτική εφαρμόιση. Παράλληλα, και ακριβώς λόγω αυτής της κατανημητικής λειτουργίας τους, οι επιτακτικές ανάγκες οριοθετούν το πεδίο, στο οποίο το κράτος αφήνεται στη συνέχεια να δράσει ελεύθερα, με βάση τις εθνικές και όχι τις κοινοτικές προτεραιότητες. Μια τέτοια οριοθέτηση της «κρατικότητας» υπακούει σε ιδιαίτερου κανόνες, που διαφοροποιούνται από εκείνους των κλαστικών εξαίσεων όπως τις γνωρίζει το διεθνές δνά και το κοινοτικό δικάιο (Α), και φθάνει να προσλάβει τη μορφή «συνόρου», πέσαν του οποίου το «κράτος» υπερισχει του «κράτους μέλους» (Β).

Α. Επιτακτικές ανάγκες και εξαίσεις της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας

Οι επιτακτικές ανάγκες δεν ταυτίζονται με τις εξαίσεις της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας, οι οποίες προβλέπονται στις διατάξεις της Συνθήκης (1). Δεν ανταποκρίνονται και στα ιεραρχικά στοιχεία της εξαίσεως, διότι υπακούουν σε εντελώς διαφορετικό μηχανισμό λειτουργίας (2).

1. Οι κοινοτικά προσδιορισμένες εξαίσεις στην ελεύθερη κυκλοφορία

Οι διατάξεις του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου που διακηρύσσου τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας, τόσο στον τομέα των εμπορευμάτων όσο και στους τομείς των προσώπων και των υπηρεσιών, συνοδεύονται από κανόνες, οι οποίοι μετατρέχου τον απόλυτο χαρακτήρα τους παρέχοντας στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να λάβου καρ' εξαίεση στη διακριτικά μέτρα, υπό προϋποθέσεις αυστηρά προσδιορισμένες και κοινοτικά ελεγχόμενες. Βιδικότερα:

- α) Στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, το άρθρο 30 ΣυνθΕΚ διαδέχεται σε συνέχεια με το άρθρο 36 ΣυνθΕΚ, το οποίο αναγνωρίζει στα κράτη μέλη το δικαίωμα να λαμβάνου μέτρα περιοριστικά των εισαγωγών όταν αυτό επιβάνεται από λόγους «δημοσίας μνήης»¹ «δημοσίας πίεσης»² «δημοσίας ηρωολογίας»³ «παιδαγωγικής»⁴

υγείας και της ζωής των ανθρωπίνων και των ζώων ή προσυλάξεως των ζωών, προστασίας των εθνικών θησαυρών που έχουν καλλιτεχνική, ιστορική ή αρχαιολογική αξία, ή προστασίας της δημοκρατικής και εμπνευσμένης ιδιοκτησίας» και υπό την προϋπόθεση ότι τα εν λόγω μέτρα δεν ενέχουν αυθαίρετη διάκριση ή συγκεκριμένο περιορισμό του εμπόρου.

6) Στα πλαίσια της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, οι περιπτώσεις κατά τις οποίες ένα κράτος μπορεί να επιφυλάξει διακριτική μεταχείριση στους αλλοδαπούς έναντι των υπηκόων του είναι επί της ουσίας προσδιορισμένες στις ίδιες τις διατάξεις της Συνθήκης: το άρθρο 48§4 Συνθήκη εξαιρεί ρητά τους αλλοδαπούς από «την απασχόληση στη δημόσια διοίκηση», ενώ το άρθρο 56 Συνθήκη εξαιρεί τους αλλοδαπούς από την άσκηση δραστηριοτήτων «που συνδέονται στο οικείο κράτος, έστω και προστασιακά, με την άσκηση δημόσιας εξουσίας».

Εξάλλου, τα άρθρα 48§3 και 56 Συνθήκη εισάγουν ρητή επιφύλαξη, υπέρ των κρατών μελών, για τη λήψη διακριτικών περιοριστικών μέτρων για τους μισθωτούς και τους ελεύθερους επαγγελματίες αντίστοιχα, «που δικαιολογούνται από λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας».

γ) Οι εξαιρέσεις που προβλέπονται στα άρθρα 55 και 56 Συνθήκη εφαρμόζονται, βάσει του άρθρου 66 Συνθήκη, και στον τομέα της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών⁷⁸.

Οι ως άνω διατάξεις εισάγουν εξαιρέσεις από τους περιορισμούς που θέτουν τα άρθρα 30, 48, 52 και 59 Συνθήκη, καταλείποντας στα κράτη μέλη ορισμένες εξουσίες που ανάγονται στο «καλήρο πυρήνα» της κρατικής δράσης. Οι λόγοι που δικαιολογούν τη λήψη εθνικών μέτρων, τα οποία περιορίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία—δημόσια τάξη, δημόσια ηθική, δημόσια ασφάλεια, δημόσια υγεία, προστασία των εθνικών θησαυρών και της βιομηχανικής ιδιοκτησίας—ή επιποδίζουν την πρόσδεση των κοινοτικών αλλοδαπών σε συγκεκριμένη δραστηριότητα—απασχόληση σε δημόσια διοίκηση, συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας—

σχετίζονται παράγματοι με το *imperium*, αφού κατά την παραδοσιακή αντίληψη τα κράτη έχουν απόλυτη εξουσία να κρίνουν και ρυθμίζουν τα ζητήματα αυτά.

Το γεγονός αυτό δεν σημαίνει, όμως, ότι οι εξαιρετικές αυτές διατάξεις αναγνωρίζουν στα κράτη μέλη αποκλειστικές αρμοδιότητες στους οικείους τομείς. Η ύπαρξη ή μη ρυθμιστικής αρμοδιότητας των κρατών μελών δεν συνεπάγεται προς τις εξαιρετικές διατάξεις αυτού του τύπου, αλλά προς την υπαρκτή και την πορεία της κοινοτικής εναρμόνωσης⁷⁹. Η αντίθετη θέση θα αντέκετο στην ίδια τη φιλοσοφία και το αντικείμενο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, ενώ θα περιόριζε ασφυκτικά το πεδίο της ελεύθερης κυκλοφορίας, διότι θα θεωρούσε πλήθωρα περιοριστικών μέτρων ως μη εμπιπτόντα καν στη Συνθήκη και, συνεπώς, μη δυνάμενα να ελεγχθούν. Σε ό,τι αφορά στην εξαίρεση που εισάγει το άρθρο 36, το ΔΕΚ έκρινε ρητά ότι αυτή δεν συνιστά μια αποκλειστική και μόνιμη «επιφύλαξη κυριαρχίας» υπέρ των κρατών μελών και ότι επιτρέπει απλώς στις εθνικές νομοθεσίες να εισαγάγουν εξαίρεση στην αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας, στο βαθμό που αυτό είναι και παραιτείται αναγκά για την επίτευξη των στόχων που αναφέρονται στο άρθρο αυτό⁸⁰. Πρόκειται για μια εξαίρεση αντίστοιχη με εκείνες που προβλέπονται στα πλαίσια του Δημοσίου Διεθνούς Δικαίου, βάσει της οποίας τα κράτη μπορούν να παρεκκλίνουν μιας βασικής αρχής κάτω από συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Το επίμαχο εθνικό μέτρο θα είναι τότε αντικειμενικό, βάσει όμως του άρθρου 36, 55, 56 κλπ Συνθήκη θα γίνει κατ' εξαίρεση ανεκτό—χωρίς να αίρεται εκ της ανοχής αυτής ο αντικειμενικός χαρακτήρας του—, εφόσον βεβαίως συντρέχουν και οι λοιπές προϋποθέσεις που θέτει ενδεχόμενος η εξαίρετική διάταξη (στην περίπτωση του άρθρου 36: ο σεβασμός της αρχής της αναλογικότητας και η έλλειψη αυθαίρετων περιορισμών στο ενδοκοινοτικό εμπόριο).

Είναι σαφές από τα παραπάνω ότι, ακόμη και οι εξαιρέσεις αυτές, που αναγνωρίζουν στα κράτη μέλη δικαιώματα παρεκκλίσεως από τα άρθρα 30, 48, 52 και 59 Συνθήκη, ενέχουν τη μέριμνα της διαφύλαξης της γενικής και θεμελιώδους αρχής, που συνίσταται στην ελεύθερη κυκλοφορία. Για το λόγο αυτό, το ΔΕΚ υποθετεί, σε πάγια νομολογία του, τη

πούς, θέτουν εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία⁸⁹. Και μόνο το στοιχείο αυτό καταδεικνύει μια σημαντική διαφορά μεταξύ των δύο περιπτώσεων: Η αντιμετώπιση ενός εθνικού μέτρου που εισάγει ανοιχτή ή συγκεκαλυμμένη διακριτική μεταχείριση σε βάρος του εισαγόμενου προϊόντος ή του κοινοτικού αλλοδαπού δεν μπορεί να είναι της ίδιας έντασης με την αντιμετώπιση ενός μέτρου που εφαρμόζεται αδιακρίτως σε όλους, ανεξαρτήτως προέλευσης. Πράγματι, αντίθετα από την περιοριστική απαρίθμηση των λόγων που δικαιολογούν τη λήψη διακριτικών μέτρων, ο κατάλογος των επιτακτικών αναγκών που τέθηκε στην απόφαση *Cassis de Dijon* είναι ενδεικτικός και έχει επανειλημμένα εμπλουτιστεί στη μεταγενέστερη νομολογία του ΔΕΚ, τόσο στον τομέα των εμπρημμάτων όσο και σε αυτούς των προσώπων και των υπηρεσιών⁹⁰. Είναι δε σημαντικό το γεγονός ότι ένας τέτοιος εμπλουτισμός συναρτάται αποκλειστικά προς την πρωτοδουλία των κρατών μελών, και με βάση τις θεωρητικές και τις προπραϊότητες που αυτά τα ίδια κρίνουν ως επιτακτικές ανάγκες.

Ο έλεγχος στον οποίο υπάγονται τα αδιακρίτως εφαρμόζόμενα μέτρα δεν ταυτίζεται με εκείνον που προβλέπουν οι εξαιρετικές διατάξεις των άρθρων 36, 48§3 και 4, 55 και 56 ΣυνθΕΚ για την περίπτωση των διακριτικών μέτρων, όπου υπακούει σε μια διαφορετική φιλοσοφία και επιτελεί διαφορετική λειτουργία. Συμπλητούν όμως σε ορισμένα σημεία, στο βαθμό που, τόσο οι επιτακτικές ανάγκες όσο και οι εξαιρέσεις των ως άνω διατάξεων, παραπέμπουν σε τομείς οι οποίοι παραδοσιακά τίθενται υπό την αιγίδα του Κράτους και σκοπούν στην προώθηση θεμιτών οικονομικών, κοινωνικών, ηθικών, πολιτιστικών κ.ά. στόχων (έτσι, για παράδειγμα, η προστασία της δημόσιας υγείας προδίδετται τόσο ως λόγος εξαίρεσης βάσει του άρθρου 30 όσο και ως λόγος μη υπαγωγής στο άρθρο 30 βάσει της θεωρίας των επιτακτικών αναγκών⁹¹. Η δημόσια

89. Βλ. σχετικά και την ανάλυση των J. SCHABRA, G. LE TALLEC, J.-B. BLAISE,

Droit Européen des Affaires, 4η εκδ., PUF, 1994, σελ. 201.

90. Βλ. πιο πάνω, υπό I.A.2.

91. Συνεπώς, ένα κράτος μέλος που αντιμετωπίζει κίνδυνο προσβολής της δημόσιας υγείας έχει τη δυνατότητα, είτε να απαγορεύσει την κυκλοφορία συγκεκριμένου προϊόντος (βάσει του άρθρου 36) είτε να θεσπίσει κανονιστική ρύθμιση ως προς τη σύνθεση, την παραγωγή κλπ. των προϊόντων που κυκλοφορούν στο έδαφός του με στόχο την προστασία της υγείας (βάσει των επιτακτικών αναγκών).

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΤΩΝ ΑΝΑΓΚΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑ ΕΜΠΡΗΜΑΤΩΝ 121

υγεία συνιστά άδωστε, σε όλους τους τομείς της ελεύθερης κυκλοφορίας, τόσο δικαιολογητικό λόγο λήψης εξαιρετικών διακριτικών μέτρων όσο και επιτακτική ανάγκη υπαγορεύουσα τη λήψη περιοριστικών μέτρων αδιακρίτως εφαρμόζόμενων).

Ο μηχανισμός λειτουργίας των επιτακτικών αναγκών συνίσταται σε ένα σύστημα που μπορεί να αποτυπωθεί με νομικές προτάσεις, οι οποίες ακολουθούν την εξής χρονική και λογική σειρά:

i) Πρόκειται για τομείς, όπου ελδείται κοινοτική εναρμόνιση.

ii) Για το λόγο αυτό, υπάρχει ρυθμιστική αρμοδιότητα των κρατών μελών.

iii) Η αρμοδιότητα αυτή δεν είναι ανεξέλεγκτη. Συνεπώς τα όρια της στο άρθρο 30 ΣυνθΕΚ, το οποίο απαγορεύει τη λήψη μέτρων ισόδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς στην κυκλοφορία των εμπρημμάτων και, στους τομείς της ελεύθερης εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, στα άρθρα 48/52 και 59 αντίστοιχα.

iv) Είναι όμως δυνατόν ένα εθνικό μέτρο, αν και αντίθετο στο άρθρο 30 ΣυνθΕΚ (όπως και στα άρθρα 48/52 ή 59 ΣυνθΕΚ), να γίνει κατ'εξαίρεση δεκτό, εάν πληροί τις προϋποθέσεις που θέτει το άρθρο 30 (ή, αντίστοιχα, τα άρθρα 48§3, 48§4, 55 ή 56) ΣυνθΕΚ.

Στην επιπραγματική αυτή απεικόνιση, το άρθρο 30 ΣυνθΕΚ, καθώς και οι λοιπές διατάξεις αυτού του τύπου, ως κλασσικές εξαίρεσεις, έρχονται εκ των υστέρων—όχι να νομιμοποιήσουν, αλλά—να ανεχθούν ένα μέτρο που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων, οι οποίες διακρίνουν την ελεύθερη κυκλοφορία.

Αντίθετα, οι επιτακτικές ανάγκες δεν εμφανίζονται στο τελικό στάδιο κρίσης του μέτρου, αλλά σε προηγούμενο λογικά στάδιο. Δεν συνιστούν εξαίρεση από το άρθρο 30, 52 ή 59, αλλά «παράκαμψη» του, υπό την έννοια ότι το υπό εξέταση εθνικό μέτρο, εάν ανταποκρίνεται σε μια επιτακτική ανάγκη και πληροί τις λοιπές προϋποθέσεις που έχει θέσει το ΔΕΚ⁹², δεν μεταδίδει καν στο στάδιο (iii), δηλαδή αυτό της υπαγωγής στο άρθρο 30, 48, 52 ή 59, προκειμένου να εξετασθεί στη συνέχεια εάν πρέπει να γίνει κατ'εξαίρεση δεκτό (στάδιο iv), αλλά ενεργοποι-

Μηχανισμός
επίλυσης
Ανογκών

92. Βλ. πιο πάνω, υπό I.B.

εί τη ρυθμιστική αρμοδιότητα του κράτους μέλους (ii). Η έννοια των επιτακτικών αναγκών επιτρέπει στο εθνικό μέτρο να μην ενταχθεί και στο σύστημα των άρθρων 30/36, 52/56 κ.ο.κ. Συνθήκη, στο βαθμό που το απαλλάσσει *ab initio* από την υπαγωγή σε μια κοινοτική λογική. Έτσι, καταλείπεται στα κράτη μέλη μια ρυθμιστική αρμοδιότητα που δεν έχει πλέον ως αποτέλεσμα όσο τις επιταγές του άρθρου 30, 48, 52 ή 59 ούτε ελέγχεται για την τήρηση των προϋποθέσεων που θέτουν οι διατάξεις αυτές σε συνδυασμό με τα άρθρα 36, 48§3 και 4, 55 και 56 αντίστοιχα, χωρίς όμως η άσκηση της αρμοδιότητας αυτής να καθίσταται ανεξέλεγκτη, αφού υπόκειται στον έλεγχο της ίδιας της θεωρίας των επιτακτικών αναγκών.

Συνεπώς, οι επιτακτικές ανάγκες μπορούν να χαρακτηρισθούν ως το κρίτήριο επανακαθορισμού και οριοθέτησης του βασικού κανόνα, σύμφωνα με τον οποίο η έλλειψη κοινοτικής εναρμόνισης καταλείπει στα κράτη μέλη σημαντικές ρυθμιστικές αρμοδιότητες.

Όπως έχει ήδη αναλυθεί εκτενώς⁹³, ο χαρακτηρισμός ενός μέτρου ως «αδιαχώριτος εφαρμοζόμενος» δεν αρκεί για να ενεργοποιηθεί η ρυθμιστική αρμοδιότητα του κράτους μέλους. Αυτό άλλωστε θα ανέχετο στην ευρεία ερμηνεία που επιθυλάσσει το ΔΕΚ σε όσες τις διατάξεις που διακρίνουν την ελεύθερη κυκλοφορία στα πλαίσια της εσωτερικής αγοράς. Το ΔΕΚ θέτει ταυτόχρονα ορισμένες προϋποθέσεις, οι οποίες αφορούν στην ύπαρξη και τη φύση της επιτακτικής ανάγκης και στο σεβασμό της αρχής της αναλογικότητας. Με τον πρώτο αυτό, τα μέτρα που κρίνεται ότι δεν πληρούν τις προϋποθέσεις αυτές δεν μπορούν να «επιστρέψουν» στη ρυθμιστική αρμοδιότητα του κράτους μέλους και ειμπίπτουν εντέλει στην απαγόρευση των άρθρων 30, 48, 52 και 59. Σε μια τέτοια περίπτωση, μάλιστα, το πεδίο εφαρμογής των άρθρων αυτών διευρύνεται, στο βαθμό που τα εν λόγω μέτρα δεν μπορούν να τύχουν στη συνέχεια απαλλαγής βάσει των εξαιρέσεων των άρθρων 36, 48§3, 55 και 56 (τα οποία εφαρμόζονται μόνο στα διακριτικά μέτρα⁹⁴). Έτσι, οι επιτακτικές ανάγκες συμβάλλουν καθοριστικά στη μεγαλύτερη δυνατή

διασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, συμπληρώνοντας το σύστημα των άρθρων 30 και 30 Συνθήκη.

Από την παραπάνω ανάλυση γίνεται φανερό ότι ο έλεγχος του εθνικού μέτρου, προκειμένου να διαπιστωθεί εάν πληροί τα κριτήρια που θέτει το ΔΕΚ, αποτρέπει σημαντική προϋπόθεση για την εφαρμογή της θεωρίας των επιτακτικών αναγκών. Κατά τούτο οι επιτακτικές ανάγκες προσομοιάζουν προς το άρθρο 36 και τις λοιπές διατάξεις που επιτρέπουν τη λήψη διακριτικών μέτρων, στο βαθμό που, και στην περίπτωση αυτή, ο εφαρμοστής του κοινοτικού δικαίου οφείλει να ελέγξει εάν το εθνικό μέτρο πληροί τις απαιτούμενες προϋποθέσεις ώστε να γίνει κατ'ελάχιστο δεκτό. Διαφέρουν όμως σημαντικά, τόσο ως προς την προσέγγιση που υιοθετείται, όσο και ως προς τους ελέγχους στους οποίους υποβάλλεται το εθνικό μέτρο. Πράγματι, καιτοι τόσο η εφαρμογή των άρθρων 36, 48§3 και 4, 55 και 56 Συνθήκη όσο και οι επιτακτικές ανάγκες ενδέχεται να καταλήξουν στο ίδιο αποτέλεσμα, δηλαδή την μη εφαρμογή του άρθρου 30, στην πρώτη περίπτωση εκκινούμε από μια εθνική προσέγγιση (αρμοδιότητα του κράτους μέλους ελέγχει κοινοτικής εναρμόνισης), για να ενταχθούμε στη συνέχεια σε μια κοινοτική προσέγγιση (άρθρο 30, 48, 52 ή 59) και βάσει αυτής να κρίνουμε τη νομιμότητα του μέτρου. Στη δεύτερη περίπτωση, εκκινούμε από το πεδίο της εθνικής προσέγγισης και παραμένουμε σε αυτό, εφόσον ο έλεγχος (προϋποθέσεις επιτακτικών αναγκών) καταδείξει ότι το μέτρο ανταποκρίνεται στις τεθείσες προϋποθέσεις.

Συνεπώς, οι επιτακτικές ανάγκες, αν και κοινοτικώς προσδιοριζόμενες και ελεγχόμενες, αποτελούν για τα κράτη μέλη μια διέξοδο, η οποία τους επιτρέπει να διαχειριστούν αυτό που αναγνωρίσθηκε ως «εθνικό» τους χωρίς να υποβάλλονται σε διαδικασίες «άφεσης» και ανοχής της καταρχήν παρανομίας τους, όπως συμβαίνει με τις χλασαστικού τύπου εξαιρέσεις που προδίδει η Συνθήκη. Μια τέτοια διέξοδος προσλαμβάνει εξάλλου τις πραγματικές της διαστάσεις, αν ληφθεί υπόψη ότι η απαρίθμηση των επιτακτικών αναγκών από το ΔΕΚ, σε όσους τους τομείς, είναι ενδεικτική. Έτσι, τα κράτη μέλη είναι εντέλει ελεύθερα να «δικαιώσουν» το ρυθμιστικό τους πεδίο με βάση τις εκάστοτε κοινωνικές, πολιτιστικές, κλπ. προτεραιότητες που τα ίδια κρίνουν ως άξίες προστασίας.

93. Βλ. πιο πάνω, υπό Ι.Β.

94. Βλ. μεταξύ άλλων ΔΕΚ, Επιτροπή κατά Ισπανίας, όπ. παρ., Gouda, όπ. παρ.

Β. Οι επιτακτικές ανάγκες ως «σύνορο» της εθνικής αφομοδίότητας

Μια ρύθμιση που εμπίπτει στη θεωρία των επιτακτικών αναγκών δεν μπορεί να χαρακτηρισθεί καν ως εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία και, συνεπώς, δεν χρειάζεται να γίνει κατ'εξάφραση δεκτή βάσει διατάξεων όπως αυτές των άρθρων 36, 48§3 ή 56 ΣυνθΕΚ: Τοποθετείται εντός του πεδίου της ρυθμιστικής αφομοδιότητας του κράτους μέλους, η οποία παραμένει σε αυτό όσο καιρό διαρκεί η έλλειψη κοινοτικής εναρμόνισης στον οικείο τομέα.

Η φράση αυτή, που συνοψίζει τον τρόπο λειτουργίας των επιτακτικών αναγκών, αναδεικνύει ταυτοχρόνα και τον σημαντικό ρόλο που διαδραματίζουν οι τελευταίες στις σχέσεις μεταξύ Κονότητας και κρατών μελών. Εκεί όπου βρίσκουν πεδίο εφαρμογής οι επιτακτικές ανάγκες, η δράση των κρατών μελών παύει πλέον να υπόκειται στην κοινοτική λογική και υπακούει στην προδημηματική των εθνικών προτεραιοτήτων, είτε αυτές συνίστανται στην προστασία της δημόσιας υγείας, είτε στην προώθηση πολιτιστικών στόχων, στην προστασία των καταναλωτών, κ.ο.κ. Με άλλα λόγια, στο μέτρο και στην έκταση που αυτό θεμελιώνεται στις επιτακτικές ανάγκες, το «κράτος» υποκαθίσταται στο «κράτος μέλος».

Πόσο την έννοια αυτή, οι επιτακτικές ανάγκες χαρασσούν μια διαχωριστική γραμμή, ένα «σύνορο»;⁹⁵ Πέραν του οποίου το κοινοτικό δίκαιο δεν έχει εφαρμογή και η Κονότητα στερείται της δυνατότητας ελέγχου της εθνικής δράσης, γεγονός που αποκτά ακόμη περισσότερο βαρύτητα, αν ληφθεί υπόψη ότι μια τέτοια εθνική δράση αναπτύσσεται στην καρδιά ενός τομέα, του οποίου η θέση είναι κρίσιμη για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση: εκείνου της ελεύθερης κυκλοφορίας.

Μια τέτοια εξέλιξη επιβεβαιώνεται και από την πρόσφατη νομολογία του ΔΕΚ στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων:

95. Για την έννοια του συνόρου στα πλαίσια της πολλαπλής θεσμικότητας του κοινοτικού οικοδομήματος, βλ. Ν. ΣΚΑΝΑΜΗ, Πολιτική αθεσμία και αποτία συνόρων, Θεωρητικές μεταλλαγές στην Ευρωπαϊκή Ένωση, in Κράτος, Δίκαιο και Κανονία στην ενωποιημένη Ευρώπη, εκδ. Σάκκουλα, 1994, σελ. 23 επ., ειδικότερα σελ. 94 επ. (υπό Β. Τα νέα σύνορα εξουσίας).

Στα πλαίσια ενός περιήγρου, όπου έχει ήδη τύχει ευρύτατης εφαρμογής η θεωρία των επιτακτικών αναγκών, ο κοινοτικός δικαστής μετατόπισε ακόμη περισσότερο τη διαχωριστική γραμμή προς το μέρος των κρατών μελών με μια απόφαση που σχολιάστηκε και συζητήθηκε όσο λίγες: την *Keck και Mithouan*⁹⁶. Με την απόφαση αυτή, το ΔΕΚ, κάνοντας μια από τις πιο ξεκάθαρες στροφές στη νομολογία του⁹⁷, συρρίκνωσε το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 36⁹⁸ ΣυνθΕΚ —και, κατ'επέκταση, της κοινοτικής αφομοδιότητας—, θεωρώντας ότι δεν εμπίπτει σε αυτό ένα μέρος των αδιακρίτως εφαρμοζόμενων μέτρων που, μέχρι τότε, εξετάζονταν υπό το πρίσμα της θεωρίας των επιτακτικών αναγκών: εκείνα που αφορούν στις μεθόδους πώλησης. Αντίθετα, τα μέτρα που σχετίζονται με το ίδιο το προϊόν (π.χ. αυτά που αφορούν στην ονομασία, τα χαρακτηριστικά, τη συσκευασία, τη σήμανση κλπ) εξακολουθούν —εφόσον βεβαίως εφαρμοζόμενα αδιακρίτως— να υπόκεινται στο τεστ των επιτακτικών αναγκών.

Τα μέτρα αυτά ευρίσκονται πλέον στον αντίποδα του άρθρου 36⁹⁹ ΣυνθΕΚ, στο μέτρο που δεν υποβάλλονται σε κανενός είδους έλεγχο, αλλά είναι εξ ορισμού εκτός της κοινοτικής λογικής και εναπόκεινται a priori —με μόνη προϋπόθεση την αδιακρίτη εφαρμογή τους— στη ρυθμιστική εξουσία των κρατών μελών. Απομακρύνονται όμως ακόμη και από τις επιτακτικές ανάγκες, στο βαθμό που δεν υπακούουν πλέον σε κοινοτικά προσδιορισμένες προϋποθέσεις: αρκεί, για την κατάφαση της αποκλειστικής αρμοδιότητας του κράτους μέλους, η διακρίβωση του περιεχομένου του μέτρου, καθώς και η διαπίστωση της αδιάκριτης εφαρμογής του.

Η κρίση του ΔΕΚ στην υπόθεση *Keck* γάβε να θέσει τέλος στη γενικευμένη τάση της συστηματικής αμφισβήτησης σωρείας εθνικών κανονιστικών εμπορικών ρυθμίσεων, ως μη ανταποκρινόμενων στη θεωρία

96. Οπ. παρ. Μετάξύ των σχολίων που έχουν γραφτεί για την απόφαση *Keck* σε μια προσπάθεια «αποκρυπτογράφησης» και ερμηνείας της, βλ. ενδεικτικά Α. ΜΑΤΤΕΡΑ, *De l'arrêt Keck: l'obscurité clarifiée en jurisprudence niche en principes novateurs et en contradictions*, RMPUE 1994, σελ. 117, R. JOLLET, *La libre circulation des marchandises. L'arrêt Keck et les nouvelles orientations de la jurisprudence*, JTDE 1993, No 12, σελ. 145, S. WENTHVENIL, *After Keck: some thoughts on how to clarify the clarification*, CMLR 1996, σελ. 885.

97. «...Το Δικαστήριο θεωρεί αναγκαίο να επανεξετάσει και να διευκρινίσει τη σχετική νομολογία του» (σκέψη 14), «...αντίθετα από ό,τι έχει γίνει μέχρι στιγμής το Δικαστήριο...» (σκέψη 16).

των επιτακτικών αναγκών, και να επιτρέψει την ακώλυτη δράση των κρατών μελών, στους τομείς όπου αυτά διατηρούν ρυθμιστική εξουσία. Ανεξάρτητα από την έντονη κριτική που έχει υποστεί η νομολογιακή αυτή στροφή — κριτική που, κατά τη γνώμη μας, είναι δικαιολογημένη στο βαθμό που δεν παρέχει ένα ασφαλές κριτήριο για την οριοθέτηση και τη σαφή διάκριση μεταξύ των μέτρων που επιτίπτουν και εκείνων που δεν επιτίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 30, αφού η έννοια των «μεθόδων πώλησης» είναι ασαφής και η θεωρία δεν έχει ακόμη μπορέσει να συναρτήσει κριτήριο για τον καθορισμό της⁹⁸, η απόφαση Keck συνιστά ένα σημαντικό δήγμα προς την κατεύθυνση της επιδεξιότητας μιας αυτονομίας δράσης των κρατών μελών της Κοινότητας για τη ρύθμιση των συναλλαγών, πάντα στο μέτρο που μια τέτοια δράση δεν πλήττει, όπως κρίνει το ίδιο το ΔΕΚ, τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Οι επιτακτικές ανάγκες επιτρέπουν σημαντικό ρόλο για τη διασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπροσμημάτων, στο μέτρο που συντηρήσαν ένα κενό που αφορούσε στη νομική αντιμετώπιση των εθνικών ρυθμιστικών μέτρων που θεσπίζονται στους τομείς που δεν υπάγονται κοινωνική εναρμόνιση και τα οποία, χωρίς να εισάγουν διακρίσεις κατά των μη εγχώριων προϊόντων, επιφέρουν εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία τους. Η νομολογία Cassis de Dijon εντάχθηκε έτσι σε ένα πεδίο αντιπαράθεσης μεταξύ των αρχών που διέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία, αφενός, και της θεμετικής μέριμνας των κρατών μελών για τη ρύθμιση του εμπόριου στο έδαφός τους, αφετέρου. Αντιπαράθεσης, ακόμη, μεταξύ των διαφόρων κρατών μελών, το καθένα από τα οποία είναι απο-

98. Βλ. τον Ν. BERNARD, *La libre circulation des marchandises, des prestations et des services dans le Traité CE sous l'angle de la compétence*, CDE 1998, σελ. 11 στρ., ειδικότερα σελ. 35, ο οποίος αναλύει τη διάκριση μεταξύ των κανόνων που αφορούν στο προϊόν και εκείνων που αφορούν στις μεθόδους πώλησης, ως κατανομή αρμοδίου της, μεταξύ των δύο κρατών μελών που εμπλέκονται αναπόφευκτα σε μια κίνηση εμπόρευματος ενός της Κοινότητας: του κράτους προέλευσης και του κράτους υποδοχής αντιστοίχως. Αυτό συνεπάγεται ότι, σε ό,τι αφορά στο προϊόν, εφαρμόζονται οι κανόνες που κράτος προέλευσης κατά την νομολογία Cassis de Dijon, ενώ στις μεθόδους πώλησης εφαρμόζονται οι κανόνες του κράτους υποδοχής, όπου διενεργείται εντέλει η πώληση, κατά τη νομολογία Keck.

φασίμενο να ρυθμίσει την οικονομική ζωή με βάση τις δικές του οικονομικές, πολιτικές ή κοινωνικές επιλογές.

Σήμερα, 20 χρόνια μετά από την εμφάνιση των επιτακτικών αναγκών στην κοινοτική έννομη τάξη, μπορούμε πλέον να κάνουμε λόγο για μια ορίσιμη παρουσία των τελευταίων σε όλους τους τομείς όπου ισχύει η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας, με άξονα την αδιάκριτη εφαρμογή των εθνικών μέτρων: τόσο σε ό,τι αφορά στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών όσο και στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, το ΔΕΚ κατέστησε σαφές ότι, ελλείψει κοινοτικής εναρμόνισης, τα κράτη μέλη διατηρούν την αρμοδιότητα θέσεως ρυθμιστικών μέτρων — οργανωτικού, δεοντολογικού κλπ χαρακτήρα —, έστω και αν αυτά ενδέχεται να καταστήσουν λιγότερο ελκυστική την άσκηση της οικείας ελευθερίας από τους κοινοτικούς αλλοδαπούς, εφόσον τα μέτρα αυτά εφαρμόζονται αδιακρίτως, δικαιολογούνται από επιτακτικές ανάγκες γενικού συμφέροντος και σέβονται την αρχή της αναλογικότητας.

Στα πλαίσια αυτά, η θεωρία των επιτακτικών αναγκών παρέχει ασφαλή κριτήρια διαχωρισμού των κοινοτικών και εθνικών αρμοδιοτήτων, επιτρέποντας παράλληλα τον κοινοτικό έλεγχο της συνδρομής και της άσκησης της εθνικής αρμοδιότητας με στόχο τη διασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας: το ΔΕΚ θεωρεί ότι τα αδιακρίτως εφαρμόζόμενα μέτρα, εφόσον δικαιολογούνται από επιτακτικές ανάγκες και ανταποκρίνονται στις επιταγές της αρχής της αναλογικότητας, δεν επιτίπτουν και στην απαγόρευση του άρθρου 30 Συνθήκας.

Παράλληλα, όμως, οι επιτακτικές ανάγκες αποτρεχούν θεμελιώδη παράμετρο οριοθέτησης και αυτοπροσδιορισμού του ρυθμιστικού πεδίου των κρατών μελών στους τομείς όπου ελθείται η κοινοτική εναρμόνιση, στο βαθμό που δεν όρουν *a posteriori* με σκοπό την ανοχή ενός καταρχήν αντικοινωνικού μέτρου, όπως συμβαίνει στην περίπτωση των χλαστικών εξαιρέσεων του τύπου του άρθρου 36 Συνθήκας, αλλά παίζουν καθοριστικό ρόλο στη μη υπαγωγή του εθνικού μέτρου στο πεδίο της κοινοτικής αρμοδιότητας. Έτσι, οι επιτακτικές ανάγκες δεν χαρασσον μόνο το όριο μεταξύ του «κοινωνικού» και του «εθνικού», αλλά επιτρέπουν στο «εθνικό» να λειτουργήσει ακώλυτα υπό το πρίσμα μιας εθνικής προδηγματικής, μετακυλώντας το κέντρο βάρους από το «κράτος μέλος» στο «κράτος».