

ΕΦΑΡΜΟΓΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

2019
Έτος 32ο • Τεύχος Ι
Τετραμηνιαία έκδοση
Έτος ίδρυσης 1987

I

Υπό την
Αιγίδα



ΕΘΝΙΚΟ & ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

Τμήμα Νομικής του Πανεπιστημίου Αθηνών
Τομέας Δημοσίου Δικαίου

ΜΕΛΕΤΕΣ - ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΕΙΣ

- Η διαμόρφωση της δικανικής κρίσης και το κοινό περί δικαίου αίσθημα,
Μ. Πικραμένος – 5
- Έννομο συμφέρον του αποκλεισθέντος υποψηφίου από τη διαγωνιστική διαδικασία δημοσίων συμβάσεων υπό
το πρίσμα των σύγχρονων αποφάσεων του ΔΕΕ και του ΣτΕ,
Κ. Καλονόμος / Ρ. Παρλάτζα – 10
- Η ποσοτική χαλάρωση σε αντιδιαστολή προς την απαγόρευση νομισματικής χρηματοδότησης υπό το φως της
κρίσης και της νομολογίας – σκέψεις με αφορμή την ΔΕΕ, C-493/17, Weiss κ.λπ.,
Β. Καραγιάννης – 19
- Η δημοσίευση της νομολογίας στην εποχή των δεδομένων,
Ε. Μπαλαμώτη – 24
- Η προστιθέμενη αξία της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών στην ελληνική αγορά των Δημοσίων
Συμβάσεων από τη σκοπιά της ασφάλειας δικαίου,
Δρ. Ι. Κίτσος – 33

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

I. ΔΙΕΘΝΗ ΔΙΚΑΙΟΔΟΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ

- ΕΔΔΑ 4.12.2018 Magyar Jeti Zrt κατά Ουγγαρίας, *μτφρ: Α. Ντινοπούλου* – 36
- ΕΔΔΑ 19.12.2018 Molla Sali κατά Ελλάδος, *μτφρ: Μ. Αθανασιάδη* – 43
Σχόλιο: Θρησκευτική ελευθερία και καταπολέμηση των διακρίσεων, *Μ. Βουτσίνου* – 55
- C-621/2018 (Ολομέλεια, 10.12.2018) – Ανάκληση αποχώρησης από την ΕΕ – 65
Σχόλιο: Περί Αναστρεψιμότητας, *Δ. Κυριαζής* – 72

II. ΑΛΛΟΔΑΠΑ ΔΙΚΑΙΟΔΟΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ

- 1 BvR 1474/12, 1 BvR 670/13, 1 BvR 57/14 (13.7.2018) – Ενώσεις προσώπων χρηματοδοτούσες τρομοκρατικές
οργανώσεις, *μτφρ: Ι. Μπινιάρη* – 84
- UK Supreme Court 2017/0202 (30.7.2018) - Διακοπή Κλινικά Υποβοηθούμενης Σίτισης/Ενυδάτωσης,
μτφρ: Κ. Κυριακόπουλος – 92

III. ΕΥΡΩΠΑΙΟΣ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΗΣ

IV. ΕΘΝΙΚΑ ΔΙΚΑΙΟΔΟΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ

V. ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ

VI. ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

ISSN 1\106-0549



12997/1- 2019

Η ποσοτική χαλάρωση σε αντιδιαστολή προς την απαγόρευση νομισματικής χρηματοδότησης υπό το φως της κρίσης και της νομολογίας – σκέψεις με αφορμή την ΔΕΕ, C-493/17, Weiss κ.λπ.

I. Εισαγωγικά

Η κρίση χρέους στην Ευρωζώνη που ξεκίνησε αποκαλούμενη και ως «ελληνική κρίση» έδωσε λαβή σε δύο αντίρροπες τάσεις: αφενός ετέθη με πιο οξύ τρόπο το ζήτημα της επίτευξης δημοσιονομικής πειθαρχίας στα κράτη μέλη της ευρωζώνης και αφετέρου στο βαθμό που η κρίση πέρασε στην πραγματική οικονομία, οι οικονομικοί παράγοντες στράφηκαν προς τις εθνικές διοικήσεις για την στήριξή τους προκειμένου να ξεπεράσουν τις αντιξοότητες της οικονομικής συγκυρίας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα σε ενωσιακό επίπεδο αποτέλεσε η διάσωση του τραπεζικού τομέα με κρατικά μέσα¹.

Ωστόσο, σκοπός της παρούσας μελέτης δεν είναι να προστεθεί στις πολυάριθμες οικονομικές και νομικές αναλύσεις της κρίσης γενικά, αλλά να εξετάσει με στοχευμένο τρόπο την εφαρμογή της αρχής της απαγόρευσης νομισματικής χρηματοδότησης, στις συνθήκες της κρίσης και υπό το φως της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ένωσης (ΔΕΕ). Ειδικότερα, η έμμεση στήριξη των προϋπολογισμών των κρατών μελών με προγράμματα αγοράς ομολόγων και γενικά χρεογράφων τους, ανέδειξε ορισμένα λεπτά ερμηνευτικά ζητήματα οριοθέτησης του εφαρμοστικού εύρους της απαγόρευσης νομισματικής χρηματοδότησης, έτσι όπως αυτή διαγράφεται στο άρθρο 123 παρ. 1 ΣΛΕΕ. Οι κατά καιρούς δικαστικές αμφισβητήσεις και τοποθετήσεις είναι ενδεικτικές της βασικής αντίθεσης στους κόλπους της ευρωζώνης ανάμεσα στην αντίληψη που θέλει τη δημοσιονομική πειθαρχία ως αυτοσκοπό των ασκούμενων οικονομικών πολιτικών και την αντίληψη που θέλει την δημοσιονομική πειθαρχία ως μέσο για την επίτευξη συνολικής ευημερίας. Το ΔΕΕ, όπως θα δούμε στη συνέχεια, κινήθηκε περισσότερο προς τη δεύτερη κατεύθυνση, κάτι που του επέτρεψε μεταξύ άλλων να υιοθετήσει μια τελολογική / λειτουργική - και τελικά πιο ευέλικτη - ερμηνεία της αρχής της απαγορεύσεως. Φυσικά, η όλη συζήτηση αποκαλύπτει τον ατελή χαρακτήρα και τα εγγενή προβλήματα του συστήματος της ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης² στο φόντο της μη εισέτι σύγκλισης των πραγματικών οικονομικών των κρατών μελών της ευρωζώνης.

Βασίλειος Σ. Καραγιάννης

ΔΝ - Εταίρος, Δικηγορική εταιρεία KLC

II. Συστηματική και τελολογική ένταξη της απαγόρευσης νομισματικής χρηματοδότησης

Η απαγόρευση νομισματικής χρηματοδότησης συναρθρώνεται συστηματικά με την απαγόρευση προνομιακής πρόσβασης των κρατών μελών και των ενωσιακών θεσμών στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα (άρθρο 124 ΣΛΕΕ), καθώς και τη ρήτρα μη διάσωσης (no bail-out) (άρθρο 125 ΣΛΕΕ), σύμφωνα με την οποία η Ένωση και τα κράτη μέλη δεν μπορούν να αναλάβουν υποχρεώσεις του κρατικού τομέα (άλλων) κρατών μελών³.

Πολλοί παραλληλισμοί μπορούν να διαπιστωθούν μεταξύ της τελολογικής θεμελίωσης του άρθρου 125 ΣΛΕΕ και της εδώ συζητούμενης απαγόρευσης νομισματικής χρηματοδότησης του άρθρου 123 ΣΛΕΕ: στο πλαίσιο του άρθρου 125 έχουν αναπτυχθεί διαφορετικές προσεγγίσεις. Κατά μια πιο ευρεία ερμηνεία της απαίτησης μη διάσωσης⁴, αυτή πρέπει να γίνεται αντιληπτή με απόλυτο τρόπο, ούτως ώστε τα κράτη μέλη να ασκούν συνετή δημοσιονομική πολιτική, γνωρίζοντας εκ των προτέρων ότι αν εκτροχιαστούν δεν θα μπορούν να προσφύγουν στην αρωγή της Ένωσης και των λοιπών κρατών μελών. Στη πράξη πάντως η απόλυτη ερμηνεία της ρήτρας μη διάσωσης περιορίστηκε με τη θέσπιση των προγραμμάτων στήριξης και την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας, σύμφωνα με την διαδικασία απλοποιημένης τροποποίησης των συνθηκών⁵. Η συμφωνία για την δημιουργία του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΜΣ) ανήκει στις επονομαζόμενες παραπληρωματικές / παρα-ενωσιακές συμφωνίες. Οι συμφωνίες αυτές βρίσκονται εκτός του θεσμικού πλαισίου της ΕΕ και εκτός του ενωσιακού κεκτημένου, παρά ταύτα μπορεί να διαλαμβάνουν διευθετήσεις που επηρεάζουν την λειτουργία της Ένωσης⁶. Βεβαίως οι παραενωσιακές συμφωνίες δεν μπορούν να αντιβαίνουν στο δίκαιο της Ένωσης και ελέγχο-

1. Βλ. αντί πολλών, Β. Χριστιανό, «Κρατικές Ενισχύσεις υπό το φως της οικονομικής κρίσης», ΕυρΠολ, 1/2009, σελ. 23 επ., Β. Καραγιάννη, «Χρηματοπιστωτική κρίση, ενωσιακοί κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων και ελληνικά μέτρα στήριξης των πιστωτικών ιδρυμάτων», ΧρηΔ, 1/2011, σελ. 29 επ. και Σ. Ρηγάκου, «Κρατικές Ενισχύσεις για την αντιμετώπιση της χρηματοπιστωτικής κρίσης», Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2011, Αθήνα.
2. Βλ. C. Stephanou, «La solidarité financière et la contractualisation de la gouvernance économique», Annuaire de droit de l'Union européenne 2011, σελ. 69 επ. και D. Adamski, «National power games and structural failures in the European macroeconomic governance», CMLR 2012, σελ. 1319.

3. Βλ. χαρακτηριστικά αντί άλλων J.-V. Louis, «The no bail-out clause and rescue packages», CMLR 2011, σελ. 971 επ.

4. Σχετικά με τις διάφορες ερμηνευτικές προσεγγίσεις που έχουν αναπτυχθεί, βλ. Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου, «Ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η οικονομική κρίση», Αθήνα, 2017, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 54-64 με πλούσιες αναφορές στη θεωρία.

5. Βλ. απόφαση 2011/199 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ΕΕ L 91 της 6.4.2011, σελ. 1-2 και την διεθνή συνθήκη για την ίδρυση του ΕΜΣ μεταξύ των κρατών μελών με νόμισμα το ευρώ της 2.2.2012 που τέθηκε σε ισχύ στις 27.9.2012. Περί όλων αυτών, βλ. Μ. Περάκη, «Παρουσίαση και Σχολιασμός της απόφασης του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην υπόθεση Pringle (C-370/12) σε σχέση με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και την υπό συστηρίου όρους παροχή χρηματοοικονομικής βοήθειας σε κράτος μέλος της Ευρωζώνης», ΝοΒ, τομ. 61, σελ. 572 επ.

6. Βλ. Κ.Α. Στεφάνου, «Το Νομικό Σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα, 2015, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 17-18.

νται ως προς τη συμβατότητά τους με αυτό⁷. Ωστόσο, στο βαθμό που θεσμοθετήθηκε η δυνατότητα παροχής βοήθειας από κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ σε τέτοιο κράτος μέλος που αντιμετωπίζει δημοσιονομικά προβλήματα εντάσεως ικανής να απειλήσει την σταθερότητα της ευρωζώνης κάμπτεται ο απόλυτος ερμηνευτικός χαρακτήρας της ρήτρας μη διασώσεως. Καθόσον η παροχή βοήθειας συνοδεύεται από την τήρηση αυστηρών δημοσιονομικών όρων και γενικά οικονομικών μεταρρυθμίσεων, τα ίδια τα προγράμματα διάσωσης παίζουν ρόλο «πειθαρχικού δημοσιονομικού εργαλείου» που ωθεί τα υποκείμενα κράτος μέλος στην οδό της ενάρξεως δημοσιονομικής διαχείρισης⁸.

Κατά κάποιον ανάλογο τρόπο, όπως θα καταδειχθεί αναλυτικά και στη συνέχεια⁹ αντιμετωπίστηκε και η τεχνολογική θεμελίωση της επίτευξης δημοσιονομικής πειθαρχίας στο πλαίσιο του άρθρου 123 ΣΛΕΕ. Η απαγόρευση νομισματικής χρηματοδότησης υπαγορεύεται από δύο ανεξάρτητες στοχεύσεις: αφενός αποσκοπεί στην εμπέδωση και διατήρηση της ανεξαρτησίας της ΕΚΤ και ΕΣΚΤ από τα κράτη μέλη και τους μηχανισμούς τους και αφετέρου συμβάλλει ως αρνητικό κίνητρο για την διατήρηση υγιών δημοσιονομικών πολιτικών από τα κράτη μέλη, υπό την έννοια ότι τα τελευταία δεν μπορούν να βασίζονται στην ΕΚΤ και το ΕΣΚΤ για την χρηματοδότηση των δημοσιονομικών αναγκών τους¹⁰. Πάντως, η δεύτερη αυτή πτυχή υπέστη, όπως θα δούμε, ερμηνευτική συστολή από το ΔΕΕ, έτσι ώστε πρωτοβουλίες κυρίως της ΕΚΤ για την αντιμετώπιση της κρίσης και των συνεπειών της, να θεωρηθούν τελικά συμβατές με το ενωσιακό δίκαιο. Την στόχευση περί υγιών δημοσιονομικών εξυπηρετεί παραπληρωματικά προς την απαγόρευση νομισματικής χρηματοδότησης και η απαγόρευση προνομιακής πρόσβασης στο τραπεζικό σύστημα (άρθρο 124 ΣΛΕΕ). Η λογική των διατάξεων αυτών στο σύνολό τους συνίσταται στον αποκλεισμό όλων των προνομιακών χρηματοδοτικών δυνατοτήτων για τα κράτη μέλη, κάτι που εάν δεν ίσχυε θα έδινε στα τελευταία την δυνατότητα να αγνοούν τις πιέσεις και τον έλεγχο των αγορών και, επομένως, να αδιαφορούν για την τήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας που προβλέπεται από τη συνθήκη.

III. Το παράγωγο δίκαιο – ο Κανονισμός 3603/93/ΕΚ

Η αρχή της απαγόρευσης νομισματικής χρηματοδοτήσεως έτσι όπως διατυπώνεται στο άρθρο 123 ΣΛΕΕ έρχεζε περαιτέρω εξειδικεύσεως ορισμένων συστατικών εννοιών της και γι' αυτό ήδη από το έτος 1993 εκδόθηκε ο Κανονισμός (ΕΚ) 3603/93¹¹, ο οποίος παρέχει τις αναγκαίες εννοιολογικές εξειδικεύσεις. Σημειώνεται ότι και στο πλαίσιο του άρθρου 124 ΣΛΕΕ και της προβλεπόμενης απαγόρευσης προνομιακής πρόσβασης εκδόθηκε αντίστοι-

χος – ο επόμενος σε αριθμό – εξειδικευτικός κανονισμός¹². Οι Κανονισμοί αυτοί δεν έχουν τροποποιηθεί παρά την έναρξη του τρίτου σταδίου της ΟΝΕ.

Ο Κανονισμός 3603/93 θεσπίζει καταρχάς έναν κανόνα μη καταστρατήγεως (γαλλ. *anti-contournement*), ο οποίος θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι θεσπίζεται εξ' αντιδιαστολής από το ίδιο το άρθρο 123 ΣΛΕΕ εφόσον αυτό απαγορεύει μόνο την απευθείας κτήση από την ΕΚΤ και τις κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών χρεογράφων των κρατών μελών και συνεπώς όχι και στη δευτερογενή αγορά. Πράγματι, σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη 7 του Κανονισμού: «[...]τα κράτη μέλη θα πρέπει να λάβουν τα προσηκόντα μέτρα ώστε οι απαγορεύσεις που προβλέπονται στο άρθρο 104 της συνθήκης να εφαρμόζονται πραγματικά και πλήρως: ότι, ιδίως, οι αγορές που πραγματοποιούνται στη δευτερογενή αγορά δεν θα πρέπει να χρησιμοποιούνται για την παράκαμψη του στόχου που επιδιώκεται με το άρθρο αυτό». Ωστόσο, ο κανόνας αυτός τίθεται εν σπέρματι από τον Κανονισμό, δεδομένου ότι δεν αποσαφηνίζεται πότε στοιχειοθετείται αυτή η περίπτωση καταστρατήγησης. Κάτι τέτοιο πάντως είναι δικαιολογημένο στο μέτρο που η καταστρατήγηση θα στοιχειοθετείται περιπτώσιολογικά και δεν είναι εύκολο να οριστεί με κανονιστικό τρόπο. Έτσι, η νομολογία που έδωσε αφορμή στην συγγραφή της παρούσας¹³ παρέχει χρήσιμες διευκρινίσεις σε σχέση με τα όρια δράσης των κρατών μελών στις δευτερογενείς αγορές σε σχέση με την απαγόρευση που απορρέει από το άρθρο 123 ΣΛΕΕ. Κατά τα λοιπά, επισημαίνεται ότι η εφαρμογή της μη καταστρατήγησης μπορεί ενδεχομένως να διεκδικηθεί και ως γενική αρχή της ενωσιακής έννομης τάξης¹⁴.

Περαιτέρω, ο Κανονισμός προσδιορίζοντας το εννοιολογικό εύρος της απαγόρευσης προσδιορίζει ότι αν και μορφολογικά μπορούν να πάρουν το χαρακτήρα διευκόλυνσης δεν θεωρούνται τέτοια, οι πιστώσεις μιας ημέρας (*intra-day*)¹⁵ καθώς και υπό προϋποθέσεις η προεξόφληση επιταγών τρίτων¹⁶. Επίσης – και τούτο αποτελεί έκφραση της γενικότερης αρχής *de minimis* – δεν θεωρούνται πιστωτικές διευκολύνσεις τα διαθέσιμα της ΕΚΤ ή των εθνικών κεντρικών τραπεζών σε μεταλλικό νόμισμα που πιστώνονται στον δημόσιο τομέα μέχρι ενός συγκεκριμένου ποσού¹⁷. Η έννοια της δημόσιας επιχείρησης (ως τμήμα του καταλαμβανόμενου από την απαγόρευση δημοσίου τομέα) ορίζεται με βάση την παραδοσιακή αντίληψη που βασίζεται στο κριτήριο του ελέγχου (της δεσπόζουσας επιρροής)¹⁸ και εκπορεύεται από τους ορισμούς του ενωσιακού δικαίου του ανταγωνισμού¹⁹.

7. Σχετικά με τον έλεγχο της συμβατότητας του ΕΜΣ προς το ενωσιακό δίκαιο, βλ. ΔΕΕ, υπόθ. C-370/12, Pringle, κατωτέρω υπό IV.A.
8. Βλ. A. De Gregorio Merino, *Legal developments in the Economic and Monetary Union during the debt crises: the mechanisms of financial assistance*, CMLR 2012, σελ. 1613 (1627).
9. Βλ. κατωτέρω υπό IV.
10. Βλ. *Commentaire Mégret, J.-V. Louis*, « L'Union européenne et sa monnaie », Editions de l'Université de Bruxelles, 2009, σελ. 95, § 129.
11. Βλ. ΕΕ L 332/1, 31.12.1993.

12. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 3604/93 του Συμβουλίου της 13ης Δεκεμβρίου 1993 για τον προσδιορισμό των εννοιών που είναι αναγκαίες για την εφαρμογή της απαγόρευσης της προνομιακής πρόσβασης που αναφέρονται στο άρθρο 104 Α, παράγραφος 1, της συνθήκης, ΕΕ L 332 της 31/12/1993 σελ. 4-6.

13. Βλ. κατωτέρω υπό IV.

14. Πρβλ. ΔΕΕ, 5.10.1994, υποθ. C-23/93, TV 10, Συλλ. Νομολ. 1994, σελ. I-4795, ECLI:EU:C:1994:362.

15. Βλ. άρθρο 4 του Κανονισμού 3603/1993.

16. Ό.π. άρθρο 5.

17. Ό.π. άρθρο 6.

18. Ό.π. άρθρο 8.

19. Βλ. σχετικά B. Καραγιάννη, «Κρατικά Μέτρα Νόθευσης του Ανταγωνισμού – Η εκ πλαισίου εφαρμογή των άρθρων 101 & 102 ΣΛΕΕ, Εκδ. Νομική

Σε ένα άλλο επίπεδο έπρεπε να παρασχεθούν ορισμένες εξειδικεύσεις που αφορούσαν στις διεθνείς υποχρεώσεις των κρατών μελών με νόμισμα το ευρώ. Έτσι, το άρθρο 2 παρ. 2 του Κανονισμού 3603/1993 όρισε ότι δεν θεωρούνται απευθείας αγορές χρεογράφων οι αγορές από εθνική κεντρική τράπεζα κράτους μέλους που δεν συμμετέχει στην τρίτη φάση της ONE (ακόμη και εάν αφορούν σε χρεόγραφα κράτους μέλους με νόμισμα το ευρώ), καθώς επίσης και οι αγορές από την ΕΚΤ και τις κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών με νόμισμα το ευρώ χρεογράφων άλλων κρατών μελών που δεν συμμετέχουν στην ευρωζώνη. Διαπιστώνεται συνεπώς ότι τα υποκειμενικά όρια της απαγορεύσεως περιορίζονται στα κράτη μέλη που έχουν περάσει στην τρίτη φάση της ONE. Επίσης, σαφώς ορίζεται²⁰ (με προφητικό τρόπο) ότι η χρηματοδότηση από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα ή τις εθνικές κεντρικές τράπεζες προς το δημόσιο τομέα για την εκπλήρωση υποχρεώσεων έναντι του ΔΝΤ δεν θεωρείται πιστωτική διευκόλυνση.

Ως εκ του περισσού, δεδομένου ότι η εξαίρεση προβλέπεται από το σχετικό ισόκυρο με τη συνθήκη πρωτόκολλο²¹ εξαιρείται της απαγορεύσεως η πιστοληπτική γραμμή «*Ways and Means*» που διατηρεί η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου στην Τράπεζα της Αγγλίας²².

IV. Η αντιμετώπιση του θέματος από τη νομολογία του ΔΕΕ

Η απόφαση Weiss εντάσσεται σε μια ευρύτερη γραμμή αποφάσεων του ΔΕΕ που εγκαινιάστηκε με την απόφαση Pringle²³ και εμπledώθηκε περαιτέρω με την απόφαση Gauweiler²⁴. Επομένως, προτού αναλυθεί η Weiss (κατωτέρω υπό Β.) κρίνεται σκόπιμο να γίνει μια συνοπτική αναφορά στις προηγούμενες αυτές αποφάσεις.

A. Η προγενέστερη νομολογία

Με την απόφαση Pringle το ΔΕΕ απεφάνθη σχετικά με την συμβατότητα με τη συνθήκη της συμβάσεως ίδρυσης του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Στήριξης (ΕΜΣ). Το ΔΕΕ θεώρησε γενικώς ότι η σύμβαση ΕΜΣ συνάδει προς το ενωσιακό δίκαιο. Ειδικά σε σχέση με το άρθρο 123 ΣΛΕΕ, το εθνικό δικαστήριο της παραπομπής διερωτήθηκε αν η σύναψη και η επικύρωση συμφωνίας, όπως η Συνθήκη ΕΜΣ, από τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ σκοπεύει σε καταστράτηγηση της απαγορεύσεως που προβλέπεται από το άρθρο 123 ΣΛΕΕ. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το δικαστήριο της παραπομπής δεν είναι δυνατόν στα κράτη μέλη, ούτε ευθέως ούτε μέσω οργανισμών που αυτά ιδρύουν ή αναγνωρίζουν, να αποκλίνουν από το δίκαιο της Ένωσης ή να δέχονται τέτοιες παρεκκλίσεις²⁵. Εντούτοις, το ΔΕΕ προβαίνοντας σε συσταλτική / γραμ-

ματική ερμηνεία του άρθρου 123 ΣΛΕΕ απεφάνθη ότι «το άρθρο 123 ΣΛΕΕ απευθύνεται ειδικώς στην ΕΚΤ και στις κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών. Επομένως, η εν λόγω απαγόρευση δεν καταλαμβάνει την παροχή χρηματοοικονομικής συνδρομής από ένα κράτος μέλος ή μια ομάδα κρατών μελών προς άλλο κράτος μέλος»²⁶. Μάλιστα στη συνέχεια το ΔΕΕ σε ένα είδος obiter dictum, συγκρίνοντας το άρθρο 123 ΣΛΕΕ με το άρθρο 125 ΣΛΕΕ (ρήτρα μη διασώσεως) διατύπωσε τη θέση ότι το άρθρο 123 ΣΛΕΕ είναι πιο περιοριστικά διατυπωμένο και επομένως δεν αποσκοπεί στο να αποκλείσει οποιαδήποτε χρηματοοικονομική συνδρομή σε κράτος μέλος²⁷.

Την απόφαση Gauweiler απασχόλησε ειδικότερα η παρέμβαση της ΕΚΤ και των εθνικών κεντρικών τραπεζών στο πλαίσιο του Ευρωσυστήματος στις δευτερογενείς αγορές κρατικών ομολόγων. Οι προσφεύγοντες στην κύρια δίκη ενώπιον του ομοσπονδιακού συνταγματικού δικαστηρίου της ΟΔΓ (Bundesverfassungsgericht) θεωρούσαν ότι οι σχετικές αποφάσεις της ΕΚΤ²⁸ και οι βάσει αυτών ενέργειες της γερμανικής Ομοσπονδιακής Τράπεζας (Deutsche Bundesbank) παραβίαζαν το ενωσιακό δίκαιο και, μεταξύ άλλων, την απαγόρευση που απορρέει από το άρθρο 123 ΣΛΕΕ.

Καταρχάς, το ΔΕΕ βασιζόμενο και στην προηγούμενη απόφαση Pringle διατυπώνει τη θέση ότι το άρθρο 123 παρ. 1 ΣΛΕΕ δεν απαγορεύει γενικώς την αγορά ομολόγων των κρατών μελών στις δευτερογενείς αγορές²⁹. Το Δικαστήριο στη συνέχεια αναφέρεται στο σκοπό της απαγορεύσεως νομισματικής χρηματοδότησης επισημαίνοντας ότι αυτή αποσκοπεί μεταξύ άλλων στην τήρηση μιας συνεπούς δημοσιονομικής πολιτικής από τα κράτη μέλη³⁰. Στο πλαίσιο αυτό το Δικαστήριο αναφερόμενο στην αιτιολογική σκέψη 7 του Κανονισμού 3603/1994 ασπάζεται την προσέγγιση της μη καταστρατηγήσεως³¹, επισημαίνοντας ότι ένα πρόγραμμα αγοράς κρατικών ομολόγων των κρατών μελών στις δευτερογενείς αγορές δεν μπορεί να αποσκοπεί στην δημιουργία παρεμφερών αποτελεσμάτων με αυτά που θα είχε η καταλαμβανόμενη από την απαγόρευση απευθείας αγορά, παρακάμπτοντας αυτή την απαγόρευση³². Για τον έλεγχο αυτής της αρνητικής προϋπόθεσης το ΔΕΕ, ακολουθώντας επ' αυτού τον γεν. Εισαγγελέα καταφεύγει στον έλεγχο *επαρκών εγγυήσεων* ενός τέτοιου προγράμματος³³. Πράγματι, ένα τέτοιο πρόγραμμα αγοράς ομολόγων στις δευτερογενείς αγορές θα πρέπει να συνοδεύεται από τις κατάλληλες εγγυήσεις, έτσι ώστε οι επενδυτές που αγοράζουν τα εν λόγω ομόλογα να μην μπορούν να έχουν την βεβαιότητα ότι αυτά στη συνέχεια θα αγοραστούν από το ΕΣΚΤ (υπό συγκεκρι-

26. Idem, σκέψη 125.

27. Ibid, σκέψη 132.

28. Αποφάσεις του Διοικητικού Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ), της 6ης Σεπτεμβρίου 2012, σχετικά με ορισμένα τεχνικά χαρακτηριστικά των οριστικών νομισματικών συναλλαγών του Ευρωσυστήματος στις δευτερογενείς αγορές κρατικών ομολόγων.

29. ΔΕΕ, υποθ. C-62/14, *Gauweiler*, ό.π., σκέψη 95.

30. Idem, σκέψη 100 με την εκεί διαλαμβανόμενη αναφορά στο Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, συμπλήρωμα 2/91, σελ. 22 και 52.

31. Βλ. ανωτέρω υποσημ. 14.

32. ΔΕΕ, υποθ. C-62/14, *Gauweiler*, ό.π., σκέψη 101.

33. Idem, σκέψη 102 και σημείο 227 των προτάσεων του γεν. Εισαγγελέα PEDRO CRUZ VILLALÓN.

Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2015, σελ. 13 και 14. Πρβλ. και οδηγία 2006/111/ΕΚ, ΕΕ L 318/17, 17.11.2006.

20. Βλ. άρθρο 7 του Κανονισμού 3603/1993.

21. Βλ. Πρωτόκολλο υπ' αριθ. 15, σημείο 10.

22. Βλ. άρθρο 1 παρ. 2 του Κανονισμού 3603/1993. Μετά το Brexit η σχετική πρόβλεψη καθίσταται άνευ αντικειμένου.

23. ΔΕΕ, 27.11.2012, υποθ. C-370/12, *Pringle*, δημοσιευμένη ηλεκτρονικά στη Συλλ. ECLI:EU:C:2012:756

24. ΔΕΕ, 16.6.2015, υποθ. C-62/14, *Gauweiler* κ.ά., δημοσιευμένη ηλεκτρονικά στη Συλλ. ECLI:EU:C:2015:400

25. ΔΕΕ, υποθ. C-370/12, *Pringle*, ό.π., σκέψη 124.

μένους όρους), ενεργώντας με αυτό τον τρόπο κατουσίαν ως *de facto* μεσάζοντες του ΕΣΚΤ³⁴. Το ΔΕΕ εξετάζοντας το περιεχόμενο του επίδικου προγράμματος απεφάνθη τελικώς ότι αυτό παρείχε τις απαιτούμενες εγγυήσεις³⁵. Περαιτέρω το Δικαστήριο εξέτασε το επίδικο πρόγραμμα και από την άποψη της τελολογικής θεμελίωσης του άρθρου 123 ΣΛΕΕ σχετικά με την ενθάρρυνση των κρατών μελών για την τήρηση υγιούς δημοσιονομικής πολιτικής, αποφαινόμενο ότι αυτό παρείχε τις απαραίτητες εγγυήσεις, ώστε να μην παροτρύνει τα κράτη μέλη να παρεκκλίνουν από το στόχο της δημοσιονομικής πειθαρχίας³⁶. Σημαντικό ρόλο εκτιμάται ότι έπαιξε στην υιοθέτηση της ανωτέρω στάσης του Δικαστηρίου το γεγονός ότι τα προγράμματα επαναγοράς ομολόγων συνοδεύονταν πάντοτε από την τήρηση συγκεκριμένων όρων δημοσιονομικής προσαρμογής³⁷. Η τελευταία αυτή παράμετρος αναδεικνύει και την σχετική εργαλειοποίηση των προγραμμάτων προσαρμογής που επισημάνθηκε προηγουμένως³⁸.

B. Η ΔΕΕ, C- 493/17

Ως κορωνίδα των αποφάσεων, των οποίων η ανάλυση προηγήθηκε, ήρθε η απόφαση Weiss κ.ά. του Δικαστηρίου³⁹. Με την απόφαση αυτή το Δικαστήριο εκλήθη να κρίνει κατά πόσο συνάδει με το ενωσιακό δίκαιο και μεταξύ άλλων με την απαγόρευση που απορρέει από το άρθρο 123 ΣΛΕΕ, το πρόγραμμα ποσοτικής χαλάρωσης της ΕΚΤ, όπως προέκυπτε από μια σειρά αποφάσεων της τελευταίας⁴⁰ για την παρέμβαση και αγορά ομολόγων των κρατών μελών στις δευτερογενείς αγορές⁴¹. Το ΔΕΕ κινήθηκε στην γραμμή των προηγούμενων αποφάσεων του Pringle και Gauweiler παρέχοντας όμως επιπρόσθετες ερμηνευτικές διασφαφνίσεις. Έτσι, προκαταρκτικώς το ΔΕΕ τόνισε ότι σύμφωνα με την προαναφερθείσα νομολογία η αγορά χρεογράφων από την ΕΚΤ/ΕΣΚΤ στην δευτερογενή αγορά δεν απαγορεύεται *per se*⁴². Στη συνέχεια το Δικαστήριο τονίζει ότι προκειμένου η παρέμβαση της ΕΚΤ να συνάδει με το άρθρο 123 ΣΛΕΕ απαιτείται να πληρούνται δύο πρόσθετες προϋποθέσεις: αφενός, το ΕΣΚΤ δεν μπορεί νομίμως να αγοράζει κρατικά ομόλογα στις δευτερογενείς αγορές υπό συνθήκες που θα προσέδιδαν, πρακτικώς, στην παρέμβασή του αποτέλεσμα ισοδύναμο με εκείνο της απευθείας αγοράς κρατικών ομολόγων από τους δημόσιους φορείς και οργανι-

σμούς των κρατών μελών⁴³ και αφετέρου το ΕΣΚΤ πρέπει να συνοδεύει την παρέμβασή του με επαρκείς εγγυήσεις που να την καθιστούν σύμφωνη με τη συναγόμενη από το άρθρο 123 ΣΛΕΕ απαγόρευση της νομισματικής χρηματοδότησης, διασφαλίζοντας ότι το σχετικό πρόγραμμα δεν αφαιρεί από τα οικεία κράτη μέλη το κίνητρο για την άσκηση υγιούς δημοσιονομικής πολιτικής, το οποίο επιδιώκει να δημιουργήσει η διάταξη αυτή⁴⁴. Στο πνεύμα αυτών των πρόσθετων υποχρεώσεων, το Δικαστήριο εξέτασε τη συμβατότητα του PSPP με το άρθρο 123 ΣΛΕΕ.

1. – Η μη θεμελίωση ισοδυναμίας του PSPP με απευθείας αγορά

Το Δικαστήριο μέσα από μια εμπεριστατωμένη ανάλυση⁴⁵ των εφαρμοστέων διατάξεων του προγράμματος (όπως ο χρόνος εντός του οποίου το ΕΣΚΤ μπορεί να προχωρήσει στην επαναγορά των ομολόγων και λοιπές εγγυήσεις του προγράμματος) καταλήγει στο συμπέρασμα ότι οι ιδιώτες που αγοράζουν τα ομόλογα στην πρωτογενή αγορά δεν μπορούν να λειτουργήσουν ως μεσάζοντες του ΕΣΚΤ στην πράξη. Έχει μια σημασία να τονιστεί ότι το ΔΕΕ κατέληξε σε αυτό το συμπέρασμα παρά το γεγονός ότι δέχθηκε τη θέση του δικαστηρίου της παραπομπής ότι δηλ. το πρόγραμμα μπορούσε να δημιουργήσει αυξημένη διαφάνεια ως προς την επιγε- νόμνη παρέμβαση του ΕΣΚΤ. Κατ' αυτόν τον τρόπο, θα μπορούσε να πει κανείς ότι το Δικαστήριο υιοθέτησε ένα υψηλό standard ως προς τον βαθμό και την έκταση βεβαιότητας που θα πρέπει να δημιουργείται στους επενδυτές ως προς την επαναγορά των ομολόγων από το ΕΣΚΤ, προκειμένου να θεωρηθεί ότι η παρέμβαση του τελευταίου παραβιάζει την απαγόρευση νομισματικής χρηματοδότησης του άρθρου 123 παρ. 1 ΣΛΕΕ.

2. – Η μη αφαίρεση του κινήτρου για την άσκηση υγιούς δημοσιονομικής πολιτικής

Στο ίδιο πνεύμα, το Δικαστήριο θεώρησε ότι το PSPP δεν συνιστούσε αντικίνητρο για την τήρηση υγιούς δημοσιονομικής πολιτικής από τα κράτη μέλη⁴⁶. Η ανάλυση του Δικαστηρίου είναι εν πολλοίς ταυτολογική με το προηγούμενο check point (ανωτέρω υπό 1) περί μη ισοδυναμίας με αγορά στην πρωτογενή αγορά, εστιάζοντας και πάλι στη μη δημιουργία βεβαιότητας ως προς την επαναγορά των τίτλων. Και εν προκειμένω αξίζει να σημειωθεί πως το Δικαστήριο αποδέχεται ως θέση αρχής ότι ένα πρόγραμμα επαναγοράς ενισχύει εκ των πραγμάτων έμμεσα το κράτος μέλος, στους τίτλους του οποίου αφορά, χωρίς όμως κάτι τέτοιο να είναι επαρκές ώστε να θεωρηθεί ότι εξ' αυτού επέρχεται *eo facto* παραβίαση της απαγόρευσης νομισματικής χρηματοδότησης⁴⁷.

3. – Η διακράτηση των ομολόγων μέχρι τη λήξη τους και η αγορά ομολόγων με αρνητική απόδοση

Σε σχέση με την διακράτηση των ομολόγων μέχρι τη λήξη τους, το Δικαστήριο τονίζει με έμφαση ότι αυτή συνιστά απλώς μια δυ-

34. Ibid, σκέψη 104.

35. Ibidem, σκέψεις 105-107.

36. Τα προβαλλόμενα αναδείκνυναν στην ουσία τους ισχυρισμούς για ύπαρξη ενός ηθικού κινδύνου (*moral hazard*), βλ. ΔΕΕ, υποθ. C-62/14, *Gauweiler*, ό.π., σκέψεις 111-123.

37. Idem, ιδ. σκέψη 120.

38. βλ. ανωτέρω υποσημ. 8.

39. ΔΕΕ, 11.12.2018, υποθ. C-493/17, *Weiss κ.ά.*, δημοσιευμένη ηλεκτρονικά στη Συλλ. ECLI:EU:C:2018:1000.

40. βλ. απόφαση (ΕΕ) 2015/774 της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, της 4ης Μαρτίου 2015, σχετικά με πρόγραμμα αγοράς στοιχείων του ενεργητικού του δημόσιου τομέα στις δευτερογενείς αγορές (ΕΕ 2015, L 121, σελ. 20), όπως τροποποιήθηκε με την απόφαση (ΕΕ) 2017/100 της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, της 11ης Ιανουαρίου 2017 (ΕΕ 2017, L 16, σελ. 51).

41. Πρόκειται για το πρόγραμμα: «secondary markets public sector asset purchase programme», (εφεξής το «πρόγραμμα PSPP»), βλ. αιτιολογική σκέψη 3 της απόφασης (ΕΕ) 2015/774, ό.π.

42. βλ. ΔΕΕ, 11.12.2018, υποθ. C-493/17, *Weiss κ.ά.*, σκέψεις 103-104.

43. Idem, σκέψη 106 με παραπομπή στην ΔΕΕ, C-62/14, *Gauweiler*, ό.π., σκέψη 97.

44. Idem, σκέψη 107 με παραπομπή στην ΔΕΕ, C-62/14, *Gauweiler*, ό.π., σκέψεις 100-102 και 109.

45. Ibid, σκέψεις 109-128.

46. Ibidem, σκέψεις 129-144.

47. Idem, ιδ. σκέψη 131.

νατότητα (ευχέρεια) και όχι υποχρέωση του ΕΣΚΤ. Ακριβώς μια τέτοια δυνατότητα δεν αποτελεί αντικίνητρο για την άσκηση υγιούς δημοσιονομικής πολιτικής από τα κράτη μέλη, δεδομένου ότι το ΕΣΚΤ δεν είναι υποχρεωμένο να επαναγοράσει τους νέους τίτλους που αναγκαστικά θα εκδόσει το κράτος μέλος⁴⁸. Σε ότι αφορά τώρα στην δυνατότητα επαναγοράς ομολόγων με αρνητική απόδοση, το Δικαστήριο, κατ' αποδοχή του σχετικού ισχυρισμού της ΕΚΤ, τονίζει ότι καθόσον αυτή αφορά σε ομόλογα κρατών μελών με θετικές δημοσιονομικές επιδόσεις δεν είναι δυνατό να θεωρηθεί ως αντικίνητρο για την άσκηση σύνεπούς δημοσιονομικής πολιτικής⁴⁹.

V. Αντί επιλόγου

Η απαγόρευση νομισματικής χρηματοδότησης ανήκει στο τρίπτυχο (μαζί με την απαγόρευση προνομιακής πρόσβασης στο χρηματοπιστωτικό σύστημα – άρθρο 124 ΣΛΕΕ και τη ρήτρα μη διάσωσης – άρθρο 125 ΣΛΕΕ) των κανόνων οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ που αποσκοπούν *inter alia* στη διασφάλιση της δημοσιονομικής πειθαρχίας από τα κράτη μέλη, ιδιαίτερα της ζωής του ευρώ.

Έχει προβληθεί από την θεωρία⁵⁰ ότι το τρίπτυχο αυτό θέτοντας σαφείς κανόνες «τύπου αμέσου αποτελέσματος» προσφέρεται άμεσα ως βάση δικαστικού ελέγχου, ιδιαίτερα δε άσκησης προσφυγής επί παραβάσει από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα κράτη μέλη (άρθρα 258 και 259 ΣΛΕΕ) σε αντίθεση προς το άρθρο 126 ΣΛΕΕ περί αποφυγής των υπερβολικών ελλειμμάτων που η εφαρμογή του, λόγω της *παρακινητικής* διατύπωσής του, επαφίεται περισσότερο στην οικονομική πίεση των αγορών και την άσκηση της επονομαζόμενης πίεσης μεταξύ ίσων (*pressure of peers*). Ωστόσο, παρά τη σαφήνεια της απαγορεύσεως νομισματικής χρηματοδότησης (αλλά και των άλλων προαναφερθεισών απαγορεύσεων) το Δικαστήριο προέβη σε μια τελολογική συστολή αυτών, προκειμένου να τις προσαρμόσει με ευέλικτο τρόπο στις ανάγκες άσκησης νομισματικής πολιτικής σε συνθήκες κρίσης. Η προσέγγιση αυτή του Δικαστηρίου κρίνεται γενικά ευτυχής. Τονίζεται εντούτοις ότι η στάση του ΔΕΕ και η θεμελίωσή της υπαγορεύονται σε κάποιο βαθμό και από τις ειδικές συγκυρίες της κρίσης και την ανάλογη χρήση του «νομισματικού εργαλείου», πράγμα που σημαίνει ότι αυτή η στάση θα μπορούσε να διαφοροποιηθεί στο μέλλον – λιγότερο ή περισσότερο – εφόσον η δημοσιονομική κρίση ξεπεραστεί και υπάρξει επαναφορά σε συνθήκες πλήρους κανονικότητας.

48. *Ibid*, σκέψη 151.

49. *Ibidem*, ιδ. σκέψη 157.

50. Βλ. *Commentaire Mégret, J.-V. Louis*, «L'Union européenne et sa monnaie», ό.π., σελ. 95, § 128.

ΕφαρμογέςΔΔ