

ΟΙ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΕΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΣΕ ΜΙΑ ΠΟΛΥΠΛΕΥΡΗ ΚΡΙΣΗ: ΜΕΤΡΑ ΣΤΗΡΙΞΗΣ ΚΑΙ ΚΟΡΟΝΟΪΟΣ

Κωνσταντίνος Μαργαρίτης, Δ.Ν., Διδάσκων Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης Πανεπιστημίου Κρήτης, Μέλος του της ΔΣ Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), Δικηγόρος

1. Εισαγωγή

Σε μεγαλύτερο ή λιγότερο μεγάλο βαθμό, όλα τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης καλούνται να αντιμετωπίσουν ένα πρωτοφανές στη σύγχρονη ιστορία τους κίνδυνο, άρρηκτα συνδεδεμένο με τη δημόσια υγεία. Η χαρακτηριζόμενη ως πανδημία της ασθένειας του κορονοϊού (COVID-19) και η ραγδαία εξάπλωσή του απαιτεί τη λήψη δραστικών μέτρων για την προστασία της ανθρώπινης ζωής και υγείας με σημαντικές επιπτώσεις σε κοινωνικό και οικονομικό επίπεδο.

Στο πεδίο άσκησης πολιτικής, τα μέτρα που λαμβάνονται στον τομέα της δημόσιας υγείας ανήκουν στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, με βάση την αρχή της δοτής αρμοδιότητας.¹ Ειδικότερα δε, η Ένωση δύναται να δράσει, κατά κανόνα, συμπληρωματικά και υποστηρικτικά προς τις εθνικές πολιτικές με σκοπό τη βελτίωση της δημόσιας υγείας, την πρόληψη της ανθρώπινης ασθένειας σε όλες τις μορφές της και την αποτροπή των πηγών κινδύνου για την υγεία. Η δράση αυτή καλύπτει την καταπολέμηση των μεγάλων πληγών της ανθρωπότητας στον τομέα της υγείας, ευνοώντας τη διερεύνηση των αιτίων τους, της μετάδοσης και της πρόληψής τους, καθώς και την ενημέρωση και τη διαπαιδαγώγηση στον τομέα της υγείας καθώς και την επαγρύπνηση για τις σοβαρές διασυνοριακές απειλές κατά της υγείας, την κήρυξη συναγερμού σε περίπτωση τέτοιων απειλών και την καταπολέμησή τους.² Εξαιρέση αποτελεί η διάταξη του άρθρου 168, παρ. 4 ΣΛΕΕ η οποία σε συνδυασμό με το άρθρο 4, παρ. 2 ΣΛΕΕ δημιουργεί συντρέχουσα αρμοδιότητα σε πολύ συγκεκριμένες πτυχές πολιτικών της δημόσιας υγείας.³

Πέραν ωστόσο των συγκεκριμένων ευθέων πολιτικών δυνατοτήτων στον τομέα της δημόσιας υγείας, υφίστανται αρμοδιότητες της Ένωσης σε τομείς πολιτικής οι οποίοι επηρεάζονται άμεσα από τις εθνικές πολιτικές για τον περιορισμό της διάδοσης του κορονοϊού. Στη λογική της αλληλεγγύης, αλλά και της ευημερίας των λαών, αρχές που διέπουν τη λειτουργία της Ένωσης, τα ενωσιακά θεσμικά όργανα λαμβάνουν συνεχώς αποφάσεις, σε μια δυναμική διαδικασία, ενίσχυσης των πολιτικών των κρατών μελών με στόχο και την ανάσχεση των δυσμενέστατων συνεπειών που αυτές έχουν στο πεδίο της οικονομίας.

Στο παρόν άρθρο θα σχολιασθούν κάποιες σημαντικές πρωτοβουλίες που έχουν ήδη αναπτυχθεί από θεσμικά όργανα της Ένωσης⁴ για την αντιμετώπιση της πολύπλευρης κρίσης που ταλανίζει τα κράτη μέλη και οφείλεται στην εξάπλωση του κορονοϊού.

¹ Άρθρο 5, παρ. 1 σε συνδυασμό με το άρθρο 4, παρ. 1 ΣΕΕ.

² Άρθρο 6 σε συνδυασμό με το άρθρο 168 ΣΛΕΕ.

³ S. Carben, "Article 168" in M. Kellerbauer, M. Klamert, J. Tomkin (eds.), *Commentary on the EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights*, Oxford: Oxford University Press, pp. 1448-1449.

⁴ Για τα θεσμικά όργανα της Ένωσης βλ. Β. Τζέμος, *Οι πολιτικοί θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Συνθήκη της Λισαβόνας, 2009.

Στη συνέχεια θα ακολουθήσει κριτική επισκόπηση των μέτρων αυτών υπό το πρίσμα της αρχής της αποτελεσματικότητας, παρουσιάζοντας έτσι, κατά το δυνατόν ολοκληρωμένα, το σχεδιασμό και τις προτεραιότητες της Ένωσης στο επίπεδο αυτό.

2. Ειδικότερα μέτρα

Όπως ευκρινώς αποτυπώνεται στα συμπεράσματα της τηλεδιάσκεψης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 17^{ης} Μαρτίου 2020 με θέμα την ασθένεια του κορονοϊού,⁵ προτεραιότητα αποτελεί η υγεία των ευρωπαίων πολιτών. Η κεντρική αυτή προτεραιότητα αναλύεται σε τέσσερις βασικές αρτηρίες: 1) περιορισμός της διάδοσης του ιού, 2) παροχή ιατρικού εξοπλισμού, 3) προαγωγή της έρευνας και 4) αντιμετώπιση κοινωνικοοικονομικών συνεπειών. Μέτρα εφαρμογής θα ληφθούν κατά κανόνα από την Επιτροπή η οποία θα υποβάλει και την αντίστοιχη πρόταση νομοθετικής πράξης, όπου απαιτείται. Για την υλοποίηση του ως άνω πολιτικού πλαισίου όπως τέθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, η Επιτροπή έχει αναλάβει δράσεις που εντάσσονται σε τρεις βασικούς άξονες: ιατρική, κινητικότητα, οικονομία πάντα σε συνεργασία με άλλα όργανα και οργανισμούς της Ένωσης.

3. Ιατρική

Στο επίπεδο ενίσχυσης της έρευνας για τη διάδοση του κορονοϊού και την προετοιμασία για πιθανές εξάρσεις, έχει ήδη διατεθεί το ποσό των 47,5 εκατομμυρίων ευρώ σε 18 ερευνητικά προγράμματα. Οι θεματικές που έχουν τεθεί αφορούν σε τέσσερις βασικούς τομείς: α) ενίσχυση της επιδημιολογίας και της δημόσιας υγείας συμπεριλαμβανομένης της προετοιμασίας και απάντησης σε εξάρσεις του ιού, μέσω της ανάπτυξης συστημάτων παρακολούθησης, προκειμένου να αποτραπεί αποτελεσματικά και να ελεγχθεί η διάδοση του ιού, β) ανάπτυξη γρήγορων διαγνωστικών τεστ για έγκαιρη και αποτελεσματική διάγνωση ώστε να μειωθεί η πιθανότητα διάδοσης του ιού, γ) νέες θεραπευτικές αγωγές σε δύο επίπεδα, επιτάχυνση ολοκλήρωσης αυτών που βρίσκονται σε πειραματικό στάδιο και ανίχνευση νέων μορίων που θα μπορούσαν να ανασχέσουν τον ιό και δ) ανάπτυξη εμβολίων σε προληπτικό και θεραπευτικό στάδιο.⁶

Στο πεδίο της πρόληψης, κεντρικό ρόλο αποκτά και το Ευρωπαϊκό Κέντρο Πρόληψης και Ελέγχου Νόσων το οποίο αποτελεί ανεξάρτητο οργανισμό της Ένωσης και έχει ιδρυθεί δυνάμει του Κανονισμού 851/2004. Οι αρμοδιότητες του Κέντρου σχετίζονται με την αναζήτηση, συλλογή και αξιολόγηση επιστημονικών στοιχείων, την παροχή επιστημονικών γνωμοδοτήσεων και τεχνικής υποστήριξης, την ενημέρωση των εθνικών, ενωσιακών και διεθνών οργανισμών που δραστηριοποιούνται στον τομέα της δημόσιας υγείας, το συντονισμό του ευρωπαϊκού δικτύου των σχετικών με το αντικείμενο φορέων και την ανταλλαγή πληροφοριών και διευκόλυνση ανάπτυξης και εφαρμογής συνδυασμένων δράσεων.

⁵ Συμπεράσματα από τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου μετά την τηλεδιάσκεψη με μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για τον COVID-19, διαθέσιμο στο <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/17/conclusions-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-covid-19/> (τελευταία πρόσβαση 24 Μαρτίου 2020).

⁶ European Commission, New Research Projects on Coronavirus, διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/research_and_innovation/research_by_area/documents/ec_rtd_cv-projects-1.pdf (τελευταία πρόσβαση 25 Μαρτίου 2020).

Στην κεντρική φιλοσοφία ανάσχεσης της διάδοσης της ασθένειας, η Ένωση έχει διατυπώσει συστάσεις αναφορικά με τις στρατηγικές δοκιμών και τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για την εν γένει προστασία της κοινωνίας, βασισμένες στα επιστημονικά πορίσματα του Ευρωπαϊκού Κέντρου Πρόληψης και Ελέγχου Νόσων. Στην πρώτη περίπτωση αναφέρονται κατηγορίες ασθενών στις οποίες προτείνονται δοκιμές όπου κυρίως αφορά ασθενείς με οξεία αναπνευστικά προβλήματα και ηλικιωμένους με χρόνια νοσήματα. Αναφέρονται επίσης προτάσεις που θα μπορούσαν να ελαχιστοποιήσουν το κόστος των δοκιμών.⁷ Στο δεύτερο έγγραφο, η Επιτροπή συστήνει τη λήψη μέτρων απόστασης εντός της κοινωνίας, ως τον ασφαλέστερο τρόπο περιορισμού της διάδοσης του ιού ώστε να μην υπερφορτωθεί το σύστημα υγείας και να προστατευθούν οι υπάλληλοι στον τομέα της υγείας. Προτείνονται συντονισμένες ενέργειες μεταξύ των κρατών μελών και συγκεκριμένα μέτρα όπως η απομόνωση των ασθενών, η παύση λειτουργίας καταστημάτων, χώρων λατρείας, εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και κάποιων υπηρεσιών, η αναβολή πολιτιστικών, αθλητικών, επιστημονικών εκδηλώσεων κ. ά.⁸

4. Κινητικότητα

Η ραγδαία ανάπτυξη της διάδοσης του ιού παγκοσμίως και ασφαλώς εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης απαιτεί τη λήψη πρωτόγνωρων μέτρων στον τομέα της κινητικότητας των πολιτών. Στη λογική αυτή, η Επιτροπή εξέδωσε ήδη από τις 16 Μαρτίου 2020, σχετική ανακοίνωση για να οριοθετηθεί μια ενιαία πολιτική στο ζήτημα αυτό.⁹ Βασικός στόχος είναι η αρχικά η περιχαράκωση των συνόρων του χώρου της ΕΕ+,¹⁰ από ταξιδιώτες χωρίς ουσιαστικό λόγο με ελάχιστες εξαιρέσεις. Όσον αφορά τους πολίτες των κρατών μελών και των συμβεβλημένων με τη Σένγκεν κρατών, επιτρέπεται η μετακίνησή τους για το σκοπό επιστροφής στον τόπο κατοικίας τους, αυτών και των μελών της οικογένειάς τους· ομοίως ισχύει και για τους επί μακρόν διαμένοντες πολίτες τρίτων κρατών δυνάμει της Οδηγίας 2003/109, αλλά και όσων έχουν αποκτήσει δικαίωμα νόμιμης διαμονής από άλλη εθνική ή ενωσιακή νομοθεσία.

Η ανακοίνωση της Επιτροπής προβλέπει ενδεικτικά κατηγορίες ταξιδιωτών οι οποίες τεκμαίρεται ότι διαθέτουν ουσιαστικό λόγο, όπως οι επαγγελματίες στο χώρο της υγείας, ταξιδιώτες σε καθεστώς διέλευσης, ταξιδιώτες για απολύτως απαραίτητο οικογενειακό λόγο, διπλωματικές αποστολές διεθνών οργανισμών, άνθρωποι που έχουν ανάγκη διεθνούς προστασίας. Οι μετακινήσεις αυτές συνοδεύονται από αυστηρά και ενιαίου χαρακτήρα μέτρα εξέτασης υγείας, ειδικά όσων επιτρέπεται να εισέλθουν στον χώρο της ΕΕ+. Η διάρκεια του ταξιδιωτικού περιορισμού οφείλει να

⁷ European Commission, COVID-19: EU Recommendations for Testing Strategies, 18 March 2020, διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/covid19_-_eu_recommendations_on_testing_strategies_v2.pdf (τελευταία πρόσβαση 25 Μαρτίου 2020).

⁸ European Commission, COVID-19: EU Recommendations for Community Measures, 18 March 2020, διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/covid19_-_eu_recommendations_for_community_measures.pdf (τελευταία πρόσβαση 25 Μαρτίου 2020).

⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, COVID-19: Temporary Restriction on Non-Essential Travel to the EU, Brussels, 16.3.2020 COM(2020) 115 final, διαθέσιμο στο <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-travel-on-the-eu.pdf> (τελευταία πρόσβαση 26 Μαρτίου 2020).

¹⁰ Ο χώρος της ΕΕ+ περιλαμβάνει τα κράτη μέλη της Ένωσης που μετέχουν στο χώρο Σένγκεν, συμπεριλαμβανομένων των: Βουλγαρίας, Κροατίας, Κύπρου και Ρουμανίας που έχουν υποχρέωση συμμετοχής, καθώς και των 4 κρατών που έχουν υπογράψει ειδική συμφωνία, Ισλανδίας, Λιχτενστάιν, Ελβετίας και Νορβηγίας.

είναι προσωρινή, προτείνεται δε για 30 ημέρες από την Επιτροπή, με δυνατότητα επανεξέτασης του μέτρου ανάλογα με τις τότε επικρατούσες συνθήκες.

Αναφορικά με την κατά το δυνατό συνέχιση της ορθής λειτουργίας της ενιαίας αγοράς, η Επιτροπή εξέδωσε σχετικές κατευθυντήριες γραμμές.¹¹ Έτσι, συστήνεται στα κράτη μέλη να μη λάβουν μέτρα που θα μπορούσαν να διακινδυνεύσουν την ακεραιότητα της ενιαίας αγοράς των προϊόντων, ούτε να εμπλακούν σε αθέμιτες πρακτικές. Ειδικότερα για την ομαλή συνέχιση της οικονομικής ζωής εντός της ΕΕ, η μεταφορά προϊόντων θα πρέπει να συνεχισθεί με συντονισμένες ενέργειες μεταξύ των κρατών μελών. Σε περίπτωση που κράτος μέλος θέσει περιορισμούς στη μεταφορά προϊόντων θα πρέπει να πληρούνται οι εξής προϋποθέσεις: α) διαφάνεια, τα μέτρα να αναφέρονται σε κάποιο δημόσιο έγγραφο, β) κατάλληλα αιτιολογημένα, σχετιζόμενα με την ασθένεια του κορονοϊού και να βασίζονται σε επιστημονικά ευρήματα και στις προτάσεις του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας ή του Ευρωπαϊκού Κέντρου Πρόληψης και Ελέγχου Νόσων, γ) αναλογικά υπό την έννοια της λήψης των αυστηρά απαραίτητων μέτρων για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού,¹² δ) σχετικά και συγκεκριμένα ως προς κάποιον τρόπο μεταφοράς και ε) να μην εισάγουν κάποιας μορφής διάκριση. Κάθε τέτοια πρόθεση θα πρέπει να κοινοποιείται έγκαιρα στην Επιτροπή και στα λοιπά κράτη μέλη. Ωστόσο, δεν θα πρέπει να εισαχθεί καμιάς μορφής περιορισμός στην κυκλοφορία ιατρικών προϊόντων, φαρμακευτικού υλικού και προϊόντων διατροφής.

Αναφορικά με την προστασία των συνόρων, επιβεβαιώνεται η δυνατότητα των κρατών μελών να αρνηθούν της είσοδο στο χώρο Σένγκεν κατά τον έλεγχο σε εξωτερικά σύνορα, εφαρμοζόμενων πάντα των αρχών της αναλογικότητας και της μη διάκρισης. Αν μέτρο απομόνωσης ή καραντίνας θεωρηθεί πρόσφορο, μπορεί να εφαρμοσθεί. Στο επίπεδο των εσωτερικών συνόρων, τα κράτη μέλη μπορούν να επανεισάγουν ελέγχους αν δικαιολογούνται από λόγους δημόσιας πολιτικής ή εσωτερικής ασφάλειας. Οι εν λόγω έλεγχοι πρέπει να γίνονται κατά τρόπο αναλογικό και σχετιζόμενο πάντα με την υγεία του ατόμου. Ασφαλώς η αρχή της μη διάκρισης εφαρμόζεται και σε αυτήν την περίπτωση και τα κράτη μέλη οφείλουν να διευκολύνουν τη μετακίνηση των ευρωπαϊών πολιτών ή πολιτών τρίτων κρατών που διαμένουν εντός της Ένωσης, στον τόπο της κατοικίας τους. Στη δύσκολη κατάσταση που βρίσκονται όλα τα κράτη μέλη, απαρέγκλιτο κανόνα αποτελεί η διευκόλυνση των επαγγελματιών στον τομέα της υγείας και σε άλλες απαραίτητες υπηρεσίες.

5. Οικονομία

Πέραν των σαφώς σημαντικότερων επιπτώσεων στο πεδίο της δημόσιας υγείας, η πανδημία δημιουργεί τεράστιες συνέπειες στην οικονομία των κρατών μελών και κατ' επέκταση της ίδιας της Ένωσης. Με αυτό το δεδομένο, η Επιτροπή αναγνωρίζοντας το μέγεθος του προβλήματος, προέβη σε σχετική ανακοίνωση προς άλλα ενωσιακά θεσμικά όργανα, τονίζοντας τη σημασία του συντονισμού πολιτικών

¹¹ European Commission, COVID-19: Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services, Brussels, 16.3.2020 C(2020) 1753 final, διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20200316_covid-19-guidelines-for-border-management.pdf (τελευταία πρόσβαση 26 Μαρτίου 2020).

¹² Για το ζήτημα της αρχής της αναλογικότητας βλ. αντί πολλών Β. Γ. Τζέμο, Η «ώριμη» αναλογικότητα. Η αναλογικότητα των περιορισμών των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως κανόνας του Συνταγματικού Δικαίου και του Δικαίου της ΕΕ που δεν περιλαμβάνει την αναλογικότητα σε στενή έννοια, *Διοικητική Δίκη*, 2/2019, σελ. 200-214.

παρεμβάσεων για τη συλλογική αντιμετώπιση της διαφαινόμενης οικονομικής ύφεσης.¹³

Για την αντιμετώπιση των κοινωνικοοικονομικών επιπτώσεων, η Επιτροπή θέτει στόχους οι οποίοι πρέπει να υλοποιηθούν συντονισμένα και αφορούν: α) στην συνεισφορά στην αντιμετώπιση της πανδημίας με όσα χρηματοδοτικά μέσα χρειασθούν, β) στην διασφάλιση των δικαιωμάτων των εργαζομένων και αυτοαπασχολούμενων εντός της Ένωσης, ειδικότερα στο επίπεδο του εισοδήματος και παροχή αναγκαίας οικονομικής βοήθειας σε επιχειρήσεις, ιδιαίτερα μικρομεσαίες, οι τομείς απασχόλησης των οποίων έχουν υποστεί σημαντική κρίση, γ) στη συνεισφορά της Ευρωπαϊκής Ένωσης με όλα τα διαθέσιμα εργαλεία και παροχή πλήρως ελαστικού θεσμικού πλαισίου στα κράτη μέλη ώστε να καταφέρουν να ανταποκριθούν.

Για την ενίσχυση της ρευστότητας προς άμεση ανακούφιση των πληγείσων από την κρίση μικρομεσαίων επιχειρήσεων, η Ένωση θα χρησιμοποιήσει κάθε δυνατή πηγή, συμπληρώνοντας τα μέτρα που λαμβάνονται σε εθνικό επίπεδο. Τρέχοντα επενδυτικά προγράμματα θα ενισχυθούν με ποσό που ξεπερνά το 1 δισεκατομμύριο ευρώ, χρηματοδοτούμενο από τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Επιπροσθέτως, μια σειρά δράσεων για δυνατότητα καθυστέρησης αποπληρωμής δανείων προς ανακούφιση των οικονομικών των επιχειρήσεων. Στο ίδιο πλαίσιο, η Επιτροπή ενθαρρύνει την υποστήριξη της έτερης κοινωνικής ομάδας που άμεσα πλήττεται, των εργαζομένων. Έτσι, η Ένωση θα στηρίζει τα κράτη μέλη στην προσπάθεια ανάσχεσης της ανεργίας με την παροχή κονδυλίων μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου.

Στο επίπεδο των κρατικών ενισχύσεων, η Επιτροπή επισημαίνει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να αναλάβουν δράσεις προς επιχειρήσεις ή και καταναλωτές αρκεί ασφαλώς να μην νοθεύσουν τον ανταγωνισμό διά της ευνοϊκής μεταχείρισης ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής. Ειδικότερα, υπογραμμίζοντας το παράδειγμα της Ιταλίας, η Επιτροπή τονίζει ότι το εκεί ξέσπασμα της ασθένειας του ιού είναι τέτοιας εμβέλειας που επιτρέπει την εφαρμογή του άρθρου 107, παρ. 3, περ. β ΣΛΕΕ¹⁴ βάσει του οποίου παρέχεται η δυνατότητά της να εγκρίνει περαιτέρω εθνική οικονομική υποστήριξη για την άρση σοβαρής οικονομικής διαταραχής. Ασφαλώς κατάσταση αυτή είναι δυναμική, επομένως κι άλλα κράτη μέλη ίσως δικαιολογήσουν τη χρήση κρατικών ενισχύσεων για τον ίδιο σκοπό.

Ειδικότερα, η Επιτροπή ανακοίνωσε δυνατότητα λήψης σημαντικής δέσμης μέτρων κρατικής ενίσχυσης προκειμένου οι εθνικές οικονομίες να ανταπεξέλθουν στην κρίση.¹⁵ Τα προσωρινά αυτά μέτρα διακρίνονται σε 5 βασικές κατηγορίες: α)

¹³ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Investment Bank and the Eurogroup, Coordinated economic response to the COVID-19 Outbreak, Brussels, 13.3.2020, COM(2020) 112 final, διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-coordinated-economic-response-covid19-march-2020_en.pdf (τελευταία πρόσβαση 27 Μαρτίου 2020).

¹⁴ Η εν λόγω διάταξη ορίζει ότι «δύναται να θεωρηθούν ότι συμβιβάζονται με την εσωτερική αγορά: οι ενισχύσεις για την προώθηση σημαντικών σχεδίων κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος ή για την άρση σοβαρής διαταραχής της οικονομίας κράτους μέλους».

¹⁵ Ανακοίνωση της Επιτροπής, Προσωρινό πλαίσιο για τη λήψη μέτρων κρατικής ενίσχυσης με σκοπό να στηριχθεί η οικονομία κατά τη διάρκεια της τρέχουσας έξαρσης της νόσου COVID-19, Βρυξέλλες, 19.3.2020, C(2020) 1863 final, διαθέσιμο στο

ενισχύσεις με τη μορφή άμεσων επιχορηγήσεων, επιστρεπτέων προκαταβολών ή φορολογικών πλεονεκτημάτων ποσού έως 800.000 ευρώ ανά επιχείρηση,¹⁶ σε επιχειρήσεις που κατέστησαν προβληματικές συνεπεία της έξαρσης της ασθένειας του κορονοϊού, β) ενισχύσεις υπό μορφή εγγυήσεων δανείων προκειμένου να διασφαλιστεί η πρόσβαση σε ρευστότητα για τις επιχειρήσεις που αντιμετωπίζουν αιφνίδια έλλειψη. Η διάρκεια της εγγύησης περιορίζεται σε έξι έτη κατ' ανώτατο όριο και η δημόσια εγγύηση δεν υπερβαίνει: το 90% του αρχικού κεφαλαίου του δανείου, όταν τις ζημιές υφίστανται αναλογικά και υπό τους ίδιους όρους τόσο το πιστωτικό ίδρυμα όσο και το κράτος ή το 35% του αρχικού κεφαλαίου του δανείου, όταν οι ζημιές καταλογίζονται αρχικά στο κράτος και μόνο στη συνέχεια στα πιστωτικά ιδρύματα και στις δύο ανωτέρω περιπτώσεις, όταν το ύψος του δανείου μειώνεται με την πάροδο του χρόνου, το εγγυημένο ποσό πρέπει να μειώνεται αναλογικά, γ) ενισχύσεις με τη μορφή επιδοτούμενων επιτοκίων για δάνεια για περιορισμένο χρονικό διάστημα και ποσό δανείου, δάνεια που μπορεί να σχετίζεται τόσο με επενδύσεις όσο και με ανάγκες κεφαλαίων κίνησης, δ) ενισχύσεις υπό τη μορφή εγγυήσεων και δανείων που διοχετεύονται μέσω πιστωτικών ιδρυμάτων ή άλλων χρηματοπιστωτικών οργανισμών, με τα ιδρύματα και τους οργανισμούς αυτούς να μετακυλίνουν τα πλεονεκτήματα της δημόσιας εγγύησης ή των επιδοτούμενων επιτοκίων για δάνεια στους τελικούς δικαιούχους και ε) βραχυπρόθεσμη ασφάλιση εξαγωγικών πιστώσεων. Να σημειωθεί ότι οι ενισχύσεις βάσει του στοιχείου α μπορούν να σωρευθούν με ενισχύσεις βάσει είτε του τμήματος β είτε του τμήματος γ, καθώς και με ενισχύσεις του τμήματος ε. Η εξασφάλιση των ως άνω γίνεται με πρωτοβουλία των κρατών μελών και τελική έγκριση της Επιτροπής.¹⁷

Στο πεδίο της νομοθετικής πρωτοβουλίας, η Επιτροπή έχει ήδη καταθέσει προτάσεις νομοθετημάτων προς τα δύο νομοθετικά σώματα της Ένωσης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, στο πλαίσιο της αντιμετώπισης της γενικότερα πολύπλευρης κρίσης που αναδεικνύεται από την πανδημία. Μια πρώτη πρόταση αφορά στην αναθεώρηση του Κανονισμού 2012/2002.¹⁸ Κεντρική φιλοσοφία της αναθεώρησης αποτελεί η διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του Ταμείου Αλληλεγγύης της Ευρωπαϊκής Ένωσης ώστε να καλύπτει περιπτώσεις σημαντικών περιστάσεων δημόσιας υγείας, πέραν των περιπτώσεων φυσικών καταστροφών για την αντιμετώπιση των οποίων συστήθηκε. Συνάμα, η Επιτροπή προτείνει την αύξηση των προκαταβολικών πιστώσεων του Ταμείου σε σημαντικό βαθμό, από 50 σε 100 εκατομμύρια ευρώ.

Προς ενίσχυση των αερομεταφορών που έχουν υποστεί σημαντική ζημία από τη διάδοση της ασθένειας του ιού, η Επιτροπή προτείνει την αναθεώρηση της Οδηγίας

https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/sa_covid19_temporary-framework_el.pdf (τελευταία πρόσβαση 31 Μαρτίου 2020).

¹⁶ Η αντίστοιχη ενίσχυση δεν υπερβαίνει τα 120.000 ευρώ ανά επιχείρηση που δραστηριοποιείται στον τομέα της αλιείας και της υδατοκαλλιέργειας και σε 100.000 ευρώ ανά επιχείρηση που δραστηριοποιείται στην πρωτογενή παραγωγή γεωργικών προϊόντων.

¹⁷ Μέχρι στιγμής έχουν εγκριθεί προγράμματα για σημαντικό αριθμό κρατών μελών.

¹⁸ European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 2012/2002 in order to provide financial assistance to Member States and countries negotiating their accession to the Union seriously affected by a major public health emergency, Brussels, 13.3.2020, COM(2020) 114 final, 2020/0044 (COD), διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/regulation-coronavirus-financial-assistance-accession-countries-march-2020_en.pdf (τελευταία πρόσβαση 27 Μαρτίου 2020).

95/93.¹⁹ Με αυτόν τον τρόπο διευκολύνεται η διατήρηση των θέσεων σε αεροδρόμια εντός της Ένωσης μιας εταιρίας, να μην εξαρτάται από τη μη χρήση κατά την περίοδο από τον Μάρτιο έως τον Ιούνιο 2020, εξ' αιτίας της έξαρσης της ασθένειας του κορονοϊού. Η σημαντικότερη όμως μέχρι στιγμής νομοθετική πρωτοβουλία συνίσταται στην υιοθέτηση της Πρωτοβουλίας Επενδύσεων για την Αντιμετώπιση του Κορονοϊού.²⁰ Πρόκειται για μια πολύπλευρη πολιτική πρωτοβουλία που στόχο έχει να κινητοποιήσει όλους τους διαθέσιμους πόρους του προϋπολογισμού της ΕΕ για την παροχή οικονομικής στήριξης στα κράτη μέλη ώστε να ανταποκριθούν άμεσα στην κρίση του κορονοϊού και τις μακροπρόθεσμες επιπτώσεις της. Βάσει του νέου αυτού σχεδιασμού, απελευθερώνονται άμεσα μέσω των Ευρωπαϊκών Κοινωνικών Ταμείων, άνω των 37 δισεκατομμυρίων ευρώ, καθώς και η παροχή επιπλέον βοήθειας μέσω του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις. Η άμεση και με τη λιγότερη δυνατή γραφειοκρατία εφαρμογή του προγράμματος επιβεβαιώθηκε σε τηλεδιάσκεψη των αρμόδιων Υπουργών, στις 27 Μαρτίου 2020.²¹

Παρά τη συμπαγή στάση των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, σημαντική διάσταση απόψεων παρατηρείται σε επίπεδο Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σε επιμέρους ζητήματα για την αντιμετώπιση της οικονομικής αυτής κρίσης, όπως ανέκυψαν στη Σύνοδο της 26^{ης} Μαρτίου 2020.²² Ειδικότερα, το ζήτημα της έκδοσης ομολόγου με αφορμή τις κοινωνικοοικονομικές συνέπειες από την έξαρση της ασθένειας του ιού, αποτέλεσε πεδίο ουσιαστικής διαφωνίας και αντιπαράθεσης μεταξύ κυρίως της Ιταλίας και της Ισπανίας αφ' ενός που τάχθηκαν υπέρ και της Γερμανίας, των Κάτω Χωρών και της Αυστρίας αφ' ετέρου οι οποίες θεωρούν ικανοποιητικό τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ESM), με αποτέλεσμα το ζήτημα να παραπεμφθεί σε επόμενη Σύνοδο, αφού γίνουν οι απαραίτητες προτάσεις από την Ευρωομάδα.²³

¹⁹ European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EEC) No 95/93 on common rules for the allocation of slots at Community airports, Brussels, 13.3.2020, COM(2020) 111 final, 2020/0042 (COD), διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/regulation-coronavirus-allocation-airports-slots-march-2020_en.pdf (τελευταία πρόσβαση 27 Μαρτίου 2020).

²⁰ European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 1303/2013, Regulation (EU) No 1301/2013 and Regulation (EU) No 508/2014 as regards specific measures to mobilise investments in the health care systems of the Member States and in other sectors of their economies in response to the COVID-19 outbreak, διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/regulation-coronavirus-response-investment-initiative-march-2020_en.pdf (τελευταία πρόσβαση 27 Μαρτίου 2020).

²¹ Video conference of EU ministers responsible for Cohesion Policy on the Coronavirus Response Investment Initiative, διαθέσιμο στο https://eu2020.hr/Home/OneNews?id=231&utm_source=DSMS&utm_medium=email&utm_campaign=VC+Cohesion&utm_term=952.45186.41939.0.45186&utm_content=all+customers (τελευταία πρόσβαση 27 Μαρτίου 2020).

²² Κοινή δήλωση των μελών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, Βρυξέλλες, 26 Μαρτίου 2020, διαθέσιμο στο https://www.consilium.europa.eu/media/43086/26-vc-euco-statement-el.pdf?fbclid=IwAR2KMKRSpvDogCGXAMHbjuqAmM-nqs87N5m32Fz8ud_wM8DIFPqYsRqyirc (τελευταία πρόσβαση 27 Μαρτίου 2020).

²³ Euronews, «Διάσταση για το κορονο-ομόλογο στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο», 27 Μαρτίου 2020, διαθέσιμο στο <https://gr.euronews.com/2020/03/27/diastasi-gia-to-koronoomologo-sto-evrwpaiko-synvoulilio> (τελευταία πρόσβαση 27 Μαρτίου 2020), J. Rankin, "EU leaders clash over economic response to coronavirus crisis", *The Guardian*, 26 March 2020, διαθέσιμο στο https://www.theguardian.com/world/2020/mar/26/eu-leaders-clash-over-economic-response-to-coronavirus-crisis?fbclid=IwAR1fP_jY7G5kmSvzZgxYi9GMQQRwn-2Ve7JsGK3i5SIToCzWoXCY6gU4R1M (τελευταία πρόσβαση 27 Μαρτίου 2020).

Στο δελτίο τύπου που ακολούθησε της Συνόδου της Ευρωομάδας της 9^{ης} Απριλίου 2020 εξειδικεύθηκαν οι συντονισμένες δράσεις που πρέπει να ληφθούν για την αντιμετώπιση της πανδημίας.²⁴ Σε αυτό το πλαίσιο, αρχικά επιβεβαιώθηκε η στήριξη της Ευρωομάδας στις ήδη ληφθείσες αποφάσεις. Αυτό εξειδικεύεται στην συμφωνία για την πλήρωση των προϋποθέσεων εφαρμογής της γενικής ρήτρα εξαίρεσης (general escape clause) του ενωσιακού δημοσιονομικού πλαισίου παρέχοντας την απαραίτητη ευελιξία στα κράτη μέλη, στη χρήση των διαθέσιμων πηγών του προϋπολογισμού της Ένωσης και στη στήριξη της πρωτοβουλίας της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας για την εκκίνηση του PEPP (Pandemic Emergency Purchase Programme) συνολικού ύψους 750 δισεκατομμυρίων ευρώ. Σε δεύτερο επίπεδο, ως προς επιπλέον δράσεις, καλωσορίστηκε η απόφαση ενεργοποίηση του μηχανισμού υποστήριξης σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης (Emergency Support Instrument) που θα προσφέρει σε πρώτη φάση ποσό 2,7 δισεκατομμυρίων ευρώ με προοπτική ενίσχυσης, καθώς και η απόφαση της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων για τη δημιουργία πανευρωπαϊκού εγγυητικού κεφαλαίου ύψους 25 δισεκατομμυρίων ευρώ προς ενίσχυση των 200 δισεκατομμυρίων ευρώ που θα διατεθούν στις επιχειρήσεις, ιδιαίτερα τις μικρομεσαίες.

Επιπροσθέτως, στο πλαίσιο λειτουργίας του ESM, η Ευρωομάδα πρότεινε τη δημιουργία ενός μηχανισμού υποστήριξης για την αντιμετώπιση της πανδημικής κρίσης (Pandemic Crisis Support), διαθέσιμου σε όλα τα μέλη της ζώνης του ευρώ. Η μόνη προϋπόθεση που τίθεται, έγκειται στο γεγονός ότι τα κράτη μέλη που αιτούνται υποστήριξης, θα τη χρησιμοποιήσουν για να χρηματοδοτήσουν κόστη που αφορούν στη δημόσια υγεία, θεραπεία και πρόληψη, που δημιουργήθηκαν εξ' αιτίας της κρίσης της ασθένειας του κορονοϊού. Η πρόσβαση αντιστοιχεί στο 2% του ΑΕΠ του αντίστοιχου κράτους μέλους όπως είχε διαμορφωθεί στο τέλος του 2019, ως σημείο αναφοράς. Στο πλαίσιο της αρχής της αλληλεγγύης, προκρίθηκε η δημιουργία ενός προσωρινού μηχανισμού δανεισμού της Ένωσης προς τα κράτη μέλη με ευμενείς όρους, στο πλαίσιο του άρθρου 122 ΣΛΕΕ και για το χρονικό διάστημα του επείγοντος της αντιμετώπισης του ιού. Σκοπός του προγράμματος είναι κυρίως η προστασία των εργαζομένων και των θέσεων εργασίας. Τέλος, προωθείται σχέδιο ανάκαμψης της ευρωπαϊκής οικονομίας μέσω προγραμμάτων ενίσχυσης σχετικών πρωτοβουλιών από τον προϋπολογισμό της ΕΕ.

6. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Η διαχείριση της κατάστασης που έχει δημιουργηθεί μετά τη ραγδαία έξαρση της ασθένειας του κορονοϊού απαιτεί πολυεπίπεδο χειρισμό από ενωσιακά και εθνικά θεσμικά όργανα. Στο επίπεδο των υπερεθνικών οργάνων, ήδη προωθήθηκαν πολιτικές πρωτοβουλίες τόσο για την έρευνα και αντιμετώπιση της πανδημίας καθαυτής, όσο και για την ανάσχεση της επερχόμενης οικονομικής ύφεσης, με ενίσχυση κυρίως των μικρομεσαίων επιχειρήσεων και χρήση όλων των οικονομικών δυνατοτήτων που παρέχει το ενωσιακό θεσμικό οικοδόμημα.

Ωστόσο, σε μεγάλο βαθμό, η δράση στο πεδίο της δημόσιας υγείας και τα συμπεριλαμβανόμενα εκεί μέτρα, ανήκει στα κράτη μέλη. Ως εκ τούτου, πτυχές της

²⁴ Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic, διαθέσιμο στο https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/?fbclid=IwAR1asRqAaTzQRQ8bdafwIxfPMSit6Jq22N7ct2-QDqAhkxFsGZxZ_HNsJxw (τελευταία πρόσβαση 20 Απριλίου 2020).

πολιτικής αυτής ενδεχομένως να διαφέρουν. Παρά ταύτα, ειδικότερα σε περιπτώσεις που τα εθνικά μέτρα επηρεάζουν ευθέως το ενωσιακό κεκτημένο, όπως για παράδειγμα στους περιορισμούς μετακινήσεων, η Επιτροπή προτείνει συντονισμένες ενέργειες εκ μέρους των κρατών μελών και τη μέγιστη δυνατή συνεργασία για να περιορισθεί κατά το λιγότερο η λειτουργία της ενιαίας αγοράς.

Στα επιμέρους έως τώρα ληφθέντα μέτρα, σημαντική ενίσχυση για τις οικονομίες το κρατών μελών αποτελεί το Προσωρινό Πλαίσιο για τη λήψη μέτρων κρατικής ενίσχυσης, ώστε με μια σειρά μέτρων, να ανασχεθεί η οικονομική ύφεση που επέρχεται εξ' αιτίας της διασποράς του ιού. Σε επίπεδο νομοθετικής πρωτοβουλίας, η Πρωτοβουλία Επενδύσεων για την Αντιμετώπιση του Κορονοϊού αποτελεί σημαντική κίνηση για την απελευθέρωση χρηματικών κονδυλίων μέσω των Ευρωπαϊκών Κοινωνικών Ταμείων, ώστε να χρησιμοποιηθούν όλες οι χρηματοδοτικές δυνατότητες που το θεσμικό πλαίσιο της Ένωσης δύναται να παρέχει.

Η κατάσταση ίσως απαιτήσει τη λήψη περισσότερων και δραστικότερων μέτρων. Σε αυτή τη λογική δεν φαίνεται να υπάρχει η απαιτούμενη συναίνεση από τα κράτη μέλη, όπως αποδείχθηκε στη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 26^{ης} Μαρτίου. Ωστόσο, η επίδραση της διαφωνίας μεταξύ κρατών μελών σε τόσο υψηλό επίπεδο καταδεικνύει την αδυναμία λήψης γρήγορων και καίριων αποφάσεων σε περιόδους κρίσης ως ελλειμματικό στοιχείο της λειτουργίας ενός οργάνου διακυβερνητικής φύσης. Ως αποτέλεσμα αυτού και με την προϋπόθεση μη επίτευξης συνοχής, δημιουργείται έλλειψη εμπιστοσύνης της κοινής γνώμης προς τους ενωσιακούς θεσμούς, υπό το πρίσμα της κορυφαίας αρχής της αλληλεγγύης και μάλιστα σε ζήτημα όχι προεχόντως οικονομικό, αλλά αναφερόμενο στη δημόσια υγεία και μάλιστα σε όλη την επικράτεια της Ένωσης. Έτσι, οι προτάσεις της Ευρωομάδας είχαν γενικά θετικό αντίκτυπο και ενίσχυσαν το αίσθημα αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών. Οι προτάσεις αυτές διαβιβάστηκαν στον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ώστε να αποτυπωθεί η εν λόγω πολιτική βούληση και σε επίπεδο αρχηγών κρατών/κυβερνήσεων. Σε κάθε περίπτωση, όλα τα αναγκαία μέτρα που θα ληφθούν είτε σε επίπεδο ΕΕ, είτε σε επίπεδο κρατών μελών, πρέπει να σέβονται τις θεμελιώδεις αρχές της δημοκρατίας, των θεμελιωδών δικαιωμάτων²⁵ και του κράτους δικαίου, αρχές στις οποίες βασίζεται κάθε σύγχρονη έννομη τάξη.

²⁵ Για τα θεμελιώδη δικαιώματα στην Ευρωπαϊκή Ένωση βλ. Β. Τζέμος (Επιμ.), Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Ερμηνεία κατ'άρθρο, 2^η έκδοση, 2019.