



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ «ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ»

Η ανάκτηση των παράνομων κρατικών ενισχύσεων

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Τσαγκούρου Σταματίνα

Αθήνα, 2017

Τριμελής Επιτροπή

Βιργινία Θεοδωροπούλου, Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπουσα)

Παπαγιάννης Δονάτος, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Μώλος Άγγελος, Επίκουρος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Copyright © , Σταματίνα Τσαγκούρου, 2017

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται στο συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δε δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

Συντομογραφίες

ΔΕΕ: Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Δ.Ο.Υ.: Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών

ΕΕ: Ευρωπαϊκή Ένωση

ΙΟΒΕ: Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών

ΚΜΚΕ: Κεντρική Μονάδα Κρατικών Ενισχύσεων

ΚΕΔΕ: Κώδικας Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων

ΣΛΕΕ: Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΥΓΟΣ: Υπηρεσίες Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος

Περιεχόμενα

Περίληψη.....	4
Abstract	7
1. Η κρατική ενίσχυση στο πλαίσιο της ΣΛΕΕ	9
1.1. Η έννοια και τα στοιχεία της κρατικής ενίσχυσης	9
1.2. Εξαιρέσεις στην αρχή απαγόρευσης των κρατικών ενισχύσεων.....	13
2. Ιστορική αναδρομή του δικαίου της ανάκτησης των κρατικών ενισχύσεων	15
3. Η διαδικασία της ανάκτησης των παράνομων κρατικών ενισχύσεων	18
3.1. Η διοικητική διαδικασία της ανάκτησης :Ο ρόλος της Επιτροπής και των εθνικών διοικητικών αρχών	18
3.2. Η δικαστική διαδικασία της ανάκτησης.....	30
3.2.1. Ο ρόλος του ενωσιακού δικαστή στη διαδικασία ανάκτησης.....	30
3.2.2. Ο ρόλος του εθνικού δικαστή εν αναμονή της απόφασης της Επιτροπής και μετά την απόφαση ανάκτησης.....	33
4. Τα εμπόδια στην ανάκτηση των παράνομων κρατικών ενισχύσεων.....	36
4.1. Η απόλυτη αδυναμία εκτέλεσης της απόφασης ανάκτησης.....	37
4.2. Οι γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου ως λόγοι άμυνας κατά της ανάκτησης της ενίσχυσης και η προθεσμία παραγραφής	38
5. Αποφάσεις ανάκτησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με αποδέκτη το ελληνικό κράτος	41
5.1. Απόφαση της Επιτροπής της 23.02.2011 σχετικά με την κρατική ενίσχυση αριθ. C 48/2008 (πρώην NN 61/2008) που εφάρμοσε η Ελλάδα υπέρ της Ελληνικός Χρυσός ΑΕ....	41
5.2. Απόφαση της Επιτροπής της 22.2.2012 σχετικά με την κρατική ενίσχυση που χορήγησε η Ελλάδα υπέρ της Ενωμένης Κλωστοϋφαντουργίας Α.Ε. [αριθ. SA.26534 - (C 27/2010 πρώην NN 6/2009)]	45
Επίλογος	50
Πηγές-Βιβλιογραφία.....	54
Παραρτήματα	57

Περίληψη

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας είναι η παρουσίαση και η ανάλυση των βασικών θεμάτων που συνδέονται με το θεσμό της ανάκτησης των παράνομων κρατικών ενισχύσεων.

Στο πρώτο κεφάλαιο εξετάζονται ζητήματα όπως η έννοια της κρατικής ενίσχυσης καθώς και τα στοιχεία εκείνα που τη συγκροτούν και την καθιστούν απαγορευμένη με βάση το ενωσιακό δίκαιο. Παράλληλα γίνεται αναφορά στη γενική αρχή της απαγόρευσης των κρατικών ενισχύσεων αλλά και στις εξαιρέσεις που προβλέπουν οι διατάξεις της ΣΛΕΕ από την γενική αυτή αρχή.

Στο δεύτερο κεφάλαιο της εργασίας γίνεται μια ιστορική αναδρομή στο δίκαιο της ανάκτησης των κρατικών ενισχύσεων. Ειδικότερα, περιγράφεται πως έγινε σταδιακά σε ενωσιακό επίπεδο η μετάβαση από το *soft law* στους αυστηρούς κανόνες δικαίου που διέπουν πλέον το θεσμό της ανάκτησης των κρατικών ενισχύσεων.

Στο τρίτο κεφάλαιο αναλύεται εκτενώς η διοικητική καθώς και η δικαστική διαδικασία της ανάκτησης των παράνομων κρατικών ενισχύσεων. Η ανάλυση καλύπτει τόσο το ενωσιακό επίπεδο με αναφορά στον προεξέχοντα ρόλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του ΔΕΕ αντίστοιχα όσο και το εθνικό επίπεδο στο οποίο τον κύριο ρόλο διαδραματίζουν οι επιφορτισμένες με την ανάκτηση αρμόδιες διοικητικές αρχές και ο εθνικός δικαστής. Επιπρόσθετα στο εν λόγω κεφάλαιο περιγράφεται η ελληνική διαδικασία ανάκτησης των παράνομων κρατικών ενισχύσεων με ανάλυση των δύο κύριων νομοθετημάτων που αφορούν την συγκεκριμένη διαδικασία.

Στο τέταρτο κεφάλαιο επιχειρείται η περιγραφή και εξέταση των βασικών εμποδίων που εντοπίζονται αναφορικά με την ανάκτηση παράνομων κρατικών ενισχύσεων. Η ανάλυση καλύπτει δύο κατηγορίες εμποδίων, αφενός την απόλυτη αδυναμία εκτέλεσης της απόφασης ανάκτησης της Επιτροπής και αφετέρου την επίκληση από τις εθνικές αρχές της παραβίασης γενικών αρχών ευρωπαϊκού δικαίου που καθιστούν επιτρεπτή την μη πραγματοποίηση της ανάκτησης.

Στο πέμπτο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας πραγματοποιείται μια αναφορά σε δύο αποφάσεις ανάκτησης της Επιτροπής με αποδέκτη το ελληνικό κράτος.

Η εργασία ολοκληρώνεται με τον επίλογο όπου αναφέρονται και στατιστικά στοιχεία που περιέχονται σε εκθέσεις της Επιτροπής αναφορικά με την εκτέλεση των αποφάσεων ανάκτησης από τα κράτη μέλη.

Αναφορικά με τα μεθοδολογικά εργαλεία που χρησιμοποιήθηκαν στην παρούσα εργασία επισημαίνονται η ιστορική μέθοδος ώστε να διερευνηθεί σε βάθος

χρόνου η διαδικασία και το σύστημα ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων και η θεσμική μελέτη μέσω της οποίας εξετάζονται οι ισχύοντες κανόνες δικαίου που διαμορφώνουν το θεσμικό πλαίσιο στο πεδίο της ανάκτησης των κρατικών ενισχύσεων. Τέλος, για την τεκμηρίωση της εργασίας χρησιμοποιήθηκε η τεχνική της εξέτασης τόσο πρωτογενών (νόμοι, ΣΛΕΕ) όσο και δευτερογενών (ανακοινώσεις αρμόδιων φορέων, μελέτες κ.λπ.) στοιχείων και πηγών καθώς και ελληνική βιβλιογραφία.

Λέξεις κλειδιά: ανάκτηση, ανταγωνισμός, έλεγχος, κρατική ενίσχυση

Abstract

The subject of this essay is the presentation and elaboration of main issues that are connected to the institution of the recovery of illegal state aids.

In the first Chapter, we examine issues such as the meaning of state aid as well as the elements that constitute it and make it illegal according to the European Union's law. In parallel, a mention is made on the principle of the general ban on state aids and the exceptions that are predicted by the regulations of TFEU.

In the second Chapter of this essay, we conduct a historical retrospection on the recovery of state aids legal framework. In particular, we describe the gradual transition, in European Union level, from soft law to rigid legal rules which now regulate the institution of state aids recovery.

In the third Chapter, we analyse extensively the administrative and judicial procedure of illegal state aids recovery. The analysis covers both European Union level, with reference to the outstanding role of the European Commission, and national level in which the main part falls on the competent administrative authorities and the national judge. In addition, in the aforementioned Chapter, we describe the procedure of illegal state aids recovery in Greece by analyzing two main laws that concern the particular procedure.

In the fourth Chapter, we attempt to describe and examine the most important impediments that concerning the illegal state aids recovery. The analysis covers two categories of impediments, the absolute incapacity of executing the Commission's recovery decision and the national authorities objection that state aids recovery violate general principles of the Union law.

In the fifth Chapter of this essay, we make a reference on two Commission's decisions on state aids recovery that were addressed to Greece.

The essay is concluded with the epilogue which includes statistical data included in Commission's reports concerning the execution of recovery decisions from member-states.

Regarding the methodology instruments that were being used in the present essay, we highlight the historical method, in order to investigate the timeline of the procedure and the system of control on public state aids, and the legal study through which we examine the current rules that apply and shape the legal framework in the field of state aids recovery. Finally, for the documentation of this essay, we utilised the examination

of main (laws, TFEU) and secondary (announcements of competent bodies, studies etc.) elements and sources as well as Greek literature on the subject.

Keywords: recovery, competition, control, state aid

1. Η κρατική ενίσχυση στο πλαίσιο της ΣΛΕΕ

1.1. Η έννοια και τα στοιχεία της κρατικής ενίσχυσης

Οι κανόνες δικαίου που αφορούν τις κρατικές ενισχύσεις περιλαμβάνονται στον τίτλο VII της ΣΛΕΕ.

Το άρθρο 107 παρ. 1 της ΣΛΕΕ το οποίο συνιστά τμήμα των ενωσιακών διατάξεων για τον ελεύθερο ανταγωνισμό ορίζει ότι «Ενισχύσεις που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή από τα κράτη ή με κρατικούς πόρους και που νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό διά της ευνοϊκής μεταχείρισεως ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής είναι ασυμβίβαστες με την εσωτερική αγορά, κατά το μέτρο που επηρεάζουν τις μεταξύ κρατών μελών συναλλαγές, εκτός αν οι Συνθήκες ορίζουν άλλως». Συνεπώς με τη διάταξη αυτή τίθεται απαγορευτικός κανόνας χορήγησης κρατικών ενισχύσεων από τα κράτη μέλη της ΕΕ προς ορισμένες επιχειρήσεις ή κλάδους παραγωγής, εφόσον οι ενισχύσεις αυτές επηρεάζουν τις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών και δεν εμπίπτουν στις εξαιρέσεις που η ίδια η Συνθήκη προβλέπει.

Η έννοια της κρατικής ενίσχυσης δεν περιχαράκώνεται εννοιολογικά από το προμνησθέν άρθρο της Συνθήκης. Αντίστοιχα στη διεθνή βιβλιογραφία, οικονομική και νομική δεν ανιχνεύεται ένας κοινός ορισμός της έννοιας της κρατικής ενίσχυσης. Το IOBE σε ειδική μελέτη του για τις κρατικές ενισχύσεις αναφέρει ότι «αποτελούν ένα μηχανισμό παρέμβασης του κράτους στη λειτουργία του μηχανισμού της αγοράς, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται συνήθως στην οικονομία διάφορες στρεβλώσεις, οι οποίες νοθεύουν τους κανόνες του υγιούς ανταγωνισμού». (Πατσουράτης, 1993 σελ. 25).

Η ίδια η Συνθήκη προσεγγίζει την έννοια της κρατικής ενίσχυσης καταγράφοντας ουσιαστικά τα στοιχεία εκείνα που τη συγκροτούν τα οποία αποτελούν παράλληλα και τα χαρακτηριστικά εκείνα που την καθιστούν απαγορευμένη. Ειδικότερα:

1. Χρηματοδότηση από το κράτος ή από κρατικούς πόρους: Το άρθρο 107 καλύπτει όχι μόνο τις ενισχύσεις που χορηγούνται από το κράτος αλλά και εκείνες που χορηγούνται γενικότερα με τη χρήση κρατικών πόρων, δηλαδή από τον κρατικό προϋπολογισμό. Ουσιαστικά, συνεπώς, στοιχείο είναι να υφίσταται χρηματική επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού είτε με τη μορφή της κρατικής δαπάνης είτε με εκείνη της απώλειας δημοσίων εσόδων (Καρύδης, 2012). Επιπρόσθετα, η έννοια των κρατικών πόρων περιλαμβάνει όλα τα

χρηματικά ποσά που βρίσκονται υπό δημόσιο έλεγχο ανεξάρτητα αν φορέας που τα διαχειρίζεται είναι δημόσιος ή ιδιωτικός. Ειδικότερα, η απαγορευμένη ενίσχυση μπορεί να χορηγηθεί από οργανισμούς ιδιωτικούς ή δημόσιους που δεν ανήκουν μεν στο Κράτος, ελέγχονται όμως από αυτό άμεσα ή έμμεσα, και έχουν ιδρυθεί ή οριστεί με σκοπό τη διαχείριση της χορηγούμενης ενίσχυσης. Στους εν λόγω οργανισμούς εντάσσονται οι δημόσιες επιχειρήσεις, οι ΟΤΑ κλπ. Σε κάθε περίπτωση, όμως, ο κρατικός χαρακτήρας του μέτρου αποτελεί κρίσιμο συστατικό στοιχείο της έννοιας της κρατικής ενίσχυσης υπό την έννοια ότι επιχειρηματικές πρωτοβουλίες, συμβάσεις και γενικά χρηματοδοτήσεις που ανάγονται αμιγώς στην ιδιωτική σφαίρα δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της ενωσιακής διάταξης (Καραγιάννης, 2006).

2. Χορήγηση οικονομικού πλεονεκτήματος: Προκειμένου μια ενίσχυση να εμπίπτει στην απαγορευτική διάταξη του άρθρου 107 πρέπει να συνιστά πλεονέκτημα για μια επιχείρηση η οποία το απολαμβάνει χωρίς κάποιο αντάλλαγμα ή ακόμα και χωρίς ένα λογικά δικαιολογημένο αντάλλαγμα όπως αυτό θα μπορούσε να διαμορφωθεί με βάση τους κανόνες της αγοράς (Καρύδης, 2012). Το πλεονέκτημα που απολαμβάνει η επιχείρηση λαμβάνει τη μορφή ελάφρυνσης του κόστους που υπό φυσιολογικές συνθήκες θα βάρυνε τον προϋπολογισμό της. Ειδικότερα, το πλεονέκτημα-ενίσχυση είναι έννοια αρκετά ευρεία και συμπεριλαμβάνει όχι μόνον θετικές παροχές όπως τις επιδοτήσεις και επιχορηγήσεις, αλλά και τις παρεμβάσεις εκείνες οι οποίες, ανεξαρτήτως μορφής, μειώνουν τις επιβαρύνσεις για τις επιχειρήσεις. Στο πλαίσιο αυτό θεωρούνται ενδεικτικά ως κρατικές ενισχύσεις :

- οι απλές επιχορηγήσεις
- οι κάθε είδους φορολογικές και ασφαλιστικές απαλλαγές και ελαφρύνσεις
- τα ειδικά τραπεζικά επιτόκια και οι επιδοτήσεις επιτοκίων
- η προνομιακή μεταχείριση από κρατικούς φορείς παροχής υπηρεσιών
- οι κρατικές εγγυήσεις δανείων ή πιστώσεων
- οι κρατικές εισφορές/συμμετοχές στο κεφάλαιο επιχειρήσεων
- η πώληση δημόσιας έκτασης με ευνοϊκούς όρους
- οι ιδιωτικοποιήσεις με ιδιαίτερα ευνοϊκούς όρους.

Σε κάθε περίπτωση προκειμένου να είναι σε θέση να ελεγχθεί η πλήρωση του ως άνω κριτηρίου χρησιμοποιείται το κριτήριο του ιδιώτη επενδυτή.

Συγκεκριμένα το στοιχείο που εξετάζεται δεν είναι η πλήρης απουσία ανταλλάγματος αλλά αν το κράτος ακολούθησε μια οικονομική συμπεριφορά η οποία προσομοιάζει με εκείνη που θα υιοθετούσε και ο ιδιώτης επενδυτής υπό ανάλογες συνθήκες (Κέντρου, 2013).

3. Επιλεκτικός χαρακτήρας του μέτρου: Ένα κρατικό μέτρο δύναται να χαρακτηριστεί ως επιλεκτικό όταν συνεπάγεται την προνομιακή μεταχείριση ορισμένων επιχειρήσεων. Με άλλα λόγια όταν το μέτρο μπορεί να ευνοήσει ορισμένες επιχειρήσεις έναντι άλλων που βρίσκονται σε παρεμφερή νομική ή πραγματική κατάσταση από πλευράς του σκοπού που επιδιώκει το οικείο μέτρο (Καρύδης, 2012). Συνεπώς τα επιλεκτικά μέτρα απευθύνονται σε συγκεκριμένους αποδέκτες και διαφοροποιούνται από τα καθολικά μέτρα που εφαρμόζονται στο σύνολο της οικονομίας. Άλλωστε όταν το κρατικό μέτρο έχει καθολικό χαρακτήρα τότε δε μπορεί να γίνει λόγος για κρατική ενίσχυση με δεδομένο ότι ακόμα και στην περίπτωση που οι επιχειρήσεις ωφελούνται οικονομικά από το εν λόγω μέτρο δεν υφίσταται εννοιολογικά το στοιχείο της νόθευσης του ανταγωνισμού που θα εξετάσουμε παρακάτω (Καραγιάννης, 2006).
4. Καταλογισμός του μέτρου στο κράτος: Προκειμένου μια ενίσχυση να εμπίπτει στις απαγορευτικές διατάξεις του άρθρου 107 της ΣΛΕΕ θα πρέπει όχι μόνο να χρηματοδοτείται με κρατικά έσοδα αλλά επιπλέον το μέτρο της ενίσχυσης να μπορεί να καταλογιστεί και στο κράτος. Πότε όμως μια ενίσχυση μπορεί να καταλογιστεί στο κράτος ενώ η χρηματοδότηση έγινε από μια νομικά ανεξάρτητη έναντι του κράτους οντότητα (πχ. δημόσια επιχείρηση); Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ για τον καταλογισμό αρκεί η ύπαρξη ενδείξεων ότι το επίμαχο μέτρο δε μπορεί παρά να απορρέει από τη βούληση ή την επιρροή του κράτους χωρίς μάλιστα να απαιτούνται ρητές οδηγίες ή παροτρύνσεις από αυτό. Επιπλέον περιστάσεις που λαμβάνονται υπόψη για τον καταλογισμό είναι το νομικό καθεστώς της επιχείρησης, ο βαθμός της εποπτείας που ασκεί το κράτος σε αυτήν, το περιεχόμενο του επίμαχου μέτρου, η λειτουργία της ή μη υπό συνθήκες ελεύθερης αγοράς και γενικά κάθε ένδειξη από την οποία απορρέει εμπλοκή του κράτους (Καρύδης, 2012).

5. Νόθευση του ανταγωνισμού και διατάραξη του ενδοενοσιακού εμπορίου: Κατά την παράγραφο 1 του άρθρου 107 θεωρούνται ασυμβίβαστες με την εσωτερική αγορά «Ενισχύσεις... που νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό... κατά το μέτρο που επηρεάζουν τις μεταξύ κρατών μελών συναλλαγές». Συνεπώς με βάση την προμνησθείσα διάταξη δύο ακόμα προϋποθέσεις πρέπει να συρρέουν σωρευτικά ώστε μια κρατική ενίσχυση να κριθεί απαγορευμένη: η νόθευση ή και η απειλή νόθευσης του ανταγωνισμού καθώς και η προσβολή του εμπορίου μεταξύ των κρατών μελών. Σύμφωνα με την πραγματιστική οικονομική θεώρηση που ακολούθησε το ΔΕΕ στη νομολογία του για να προσδιορίσει την έννοια της νόθευσης του ανταγωνισμού, για να χαρακτηριστεί ένα κρατικό μέτρο ως κρατική ενίσχυση θα πρέπει να μεταβάλλει τις παραμέτρους του ανταγωνισμού της θέσης της ωφελούμενης επιχείρησης ως προς τους ανταγωνιστές της. Από την άλλη πλευρά, επηρεάζονται οι συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών όταν τα οικονομικά αποτελέσματα του κρατικού μέτρου υπερβαίνουν το στενό πλαίσιο των εθνικών συνόρων. Πρόκειται ουσιαστικά για δύο προϋποθέσεις στενά συνδεδεμένες μεταξύ τους ώστε η διάκριση μεταξύ τους να καθίσταται ιδιαιτέρως δυσχερής. Άλλωστε μια ενίσχυση που διαθέτει επιλεκτικό χαρακτήρα ευνοώντας μια συγκεκριμένη επιχείρηση εντός της κοινής αγοράς επηρεάζει αρνητικά τους λοιπούς ανταγωνιστές της αλλοιώνοντας τον ανταγωνισμό και επηρεάζοντας τις ενδοενοσιακές συναλλαγές. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι εξαγωγικές επιχειρήσεις. Η ενίσχυση των εξαγωγικών δραστηριοτήτων μιας ενοσιακής επιχείρησης που πραγματοποιεί εξαγωγές προς άλλα κράτη της ΕΕ είναι δεδομένο ότι περιορίζει τον ανταγωνισμό και επηρεάζει το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών αφού τα προϊόντα της εξαγωγικής επιχείρησης που έλαβε την ενίσχυση καθίστανται ελκυστικά και ανταγωνιστικά. Παράλληλα με όσα ήδη αναφέρθηκαν μπορεί να επισημανθεί ότι η έννοια της νόθευσης του ανταγωνισμού είναι δυναμική και εξελίσσεται ανάλογα με τις συνθήκες ανταγωνισμού που επικρατούν. Αυτό σημαίνει ότι είναι πιθανόν ένα μέτρο που σε μία δεδομένη χρονική στιγμή κρίθηκε ως μη διαταράσσον το ενδοενοσιακό εμπόριο να θεωρηθεί σε μεταγενέστερο σημείο ότι προσβάλλει τον ελεύθερο ανταγωνισμό. Το φαινόμενο αυτό δύναται να εμφανιστεί έντονα ιδίως στα καθεστώτα απελευθέρωσης αγορών (Κουραντίδου,2012).

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να αναφερθεί ότι η εννοιολογική υπόσταση της κρατικής ενίσχυσης υπό το πρίσμα του άρθρου 107 της ΣΛΕΕ απαιτεί την πλήρωση σωρευτικά και των πέντε ως άνω αναφερόμενων χαρακτηριστικών- κριτηρίων.

1.2. Εξαιρέσεις στην αρχή απαγόρευσης των κρατικών ενισχύσεων

Η πρώτη παράγραφος του άρθρου 107 καθιερώνει τη γενική αρχή κατά την οποία οι κρατικές ενισχύσεις θεωρούνται ασυμβίβαστες με την κοινή αγορά και απαγορεύονται. Ωστόσο η γενική αυτή αρχή κάμπτεται σε ορισμένες περιπτώσεις και η ίδια η Συνθήκη προβλέπει εξαιρέσεις που καθιστούν την απαγόρευση σχετική. Ουσιαστικά στόχος των εξαιρέσεων είναι να επιτρέπονται οι κρατικές ενισχύσεις που θεωρούνται ακίνδυνες με δεδομένο ότι δεν προκαλούν στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό. Μάλιστα υπάρχουν ορισμένες περιπτώσεις που οι συνθήκες που επικρατούν σε μια αγορά μπορεί να επιτρέπουν ή πολύ περισσότερο να επιβάλλουν μια κρατική ενίσχυση είτε για να περιοριστούν ανεπιθύμητες συνέπειες ως προς την κατανομή των πόρων είτε για να προωθηθούν πολιτικές που δε θα μπορούσαν να αναπτυχθούν μόνο από τις δυνάμεις της αγοράς (Μουαμελετζή, 2013).

Ειδικότερα, οι εξαιρέσεις που προβλέπει η Συνθήκη διακρίνονται σε δύο κατηγορίες. Πρόκειται για τις αυτοδίκαιες που προβλέπονται στην παράγραφο 2 του άρθρου 107 και τις δυνητικές που τις απαριθμεί η παράγραφος 3 του ιδίου άρθρου.

Αυτοδίκαιες εξαιρέσεις : «Συμβιβάζονται με την εσωτερική αγορά:

- α) οι ενισχύσεις κοινωνικού χαρακτήρα προς μεμονωμένους καταναλωτές¹, υπό τον όρο ότι χορηγούνται χωρίς διάκριση προελεύσεως των προϊόντων·
 - β) οι ενισχύσεις για την επανόρθωση ζημιών που προκαλούνται από θεομηνίες ή άλλα έκτακτα γεγονότα·
 - γ) οι ενισχύσεις προς την οικονομία ορισμένων περιοχών της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, οι οποίες θίγονται από τη διαίρεση της Γερμανίας, κατά το μέτρο που είναι αναγκαίες για την αντιστάθμιση των οικονομικών μειονεκτημάτων που προκαλούνται από τη διαίρεση αυτή. Μετά την παρέλευση πενταετίας από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβώνας, το Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής, δύναται να εκδώσει απόφαση για την κατάργηση του παρόντος σημείου».
- Συνεπώς η παράγραφος 2 απαριθμεί τρεις περιπτώσεις ενισχύσεων που συμβιβάζονται με την κοινή αγορά.

¹ Π.χ. επιδότηση της τιμής εισιτηρίου για ανήλικους, αναπήρους, κ.τ.λ.

Δυνητικές εξαιρέσεις: οι ενισχύσεις που μπορεί να θεωρηθούν ότι συμβιβάζονται με την κοινή αγορά είναι οι εξής:

«α) οι ενισχύσεις για την προώθηση της οικονομικής αναπτύξεως περιοχών, στις οποίες το βιοτικό επίπεδο είναι ασυνήθως χαμηλό ή στις οποίες επικρατεί σοβαρή υποαπασχόληση, καθώς και των περιοχών που αναφέρονται στο άρθρο 349, λαμβάνοντας υπόψη τη διαρθρωτική, οικονομική και κοινωνική τους κατάσταση·

β) οι ενισχύσεις για την προώθηση σημαντικών σχεδίων κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος ή για την άρση σοβαρής διαταραχής της οικονομίας κράτους μέλους·

γ) οι ενισχύσεις για την προώθηση της αναπτύξεως ορισμένων οικονομικών δραστηριοτήτων ή οικονομικών περιοχών, εφόσον δεν αλλοιώνουν τους όρους των συναλλαγών κατά τρόπο που θα αντέκειτο προς το κοινό συμφέρον·

δ) οι ενισχύσεις για την προώθηση του πολιτισμού και της διατήρησης της πολιτιστικής κληρονομιάς, εφόσον δεν αλλοιώνουν τους όρους συναλλαγών και ανταγωνισμού στην Ένωση σε βαθμό αντίθετο με το κοινό συμφέρον·

ε) άλλες κατηγορίες ενισχύσεων που καθορίζονται από το Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει προτάσει της Επιτροπής».

Το Δικαστήριο θεωρεί ότι η εφαρμογή του άρθρου 107, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ προϋποθέτει την τήρηση της αρχής της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας της ενίσχυσης. Κατά το μέτρο που οι επιδιωκόμενοι στόχοι μπορούν να εκπληρωθούν από τη λειτουργία των κανόνων της αγοράς, η ενίσχυση δεν μπορεί να εγκριθεί από την Επιτροπή. Η προσέγγιση είναι διαφορετική όταν πρόκειται για επιχειρήσεις επιφορτισμένες με τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος. Η ύπαρξη κρατικής ενίσχυσης δεν οδηγεί στην καταδίκη της αν κριθεί ότι συμβάλλει στην εκπλήρωση της αποστολής της δημόσιας επιχείρησης.² Γενικότερα, σε κάθε περίπτωση ουσιώδες στοιχείο ώστε η ενίσχυση να μην θεωρείται απαγορευτική είναι η

² Άρθρο 106 παρ. 2: «Οι επιχειρήσεις που είναι επιφορτισμένες με τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος ή που έχουν χαρακτήρα δημοσιονομικού μονοπωλίου υπόκεινται στους κανόνες των Συνθηκών ιδίως στους κανόνες ανταγωνισμού, κατά το μέτρο που η εφαρμογή των κανόνων αυτών δεν εμποδίζει νομικά ή πραγματικά την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής που τους έχει ανατεθεί. Η ανάπτυξη των συναλλαγών δεν πρέπει να επηρεάζεται σε βαθμό ο οποίος θα αντέκειτο προς το συμφέρον της Ένωσης».

ικανοποίηση του γενικού συμφέροντος της Ένωσης και των θεσμοθετημένων στόχων της³.

2. Ιστορική αναδρομή του δικαίου της ανάκτησης των κρατικών ενισχύσεων

Η ορθή λειτουργία του ελεύθερου ανταγωνισμού συνιστά έναν από βασικούς στόχους της ΕΕ και απαραίτητη προϋπόθεση λειτουργίας της ενιαίας αγοράς. Πρόκειται δε για έναν στόχο ευρισκόμενο διαρκώς υπό καθεστώς απειλής με δεδομένο ότι ο ανταγωνισμός εντός της κοινής αγοράς είναι δυνατό να νοθευτεί όχι μόνο από ενέργειες των επιχειρήσεων αλλά και από παρεμβάσεις των κρατών-μελών. Ήδη, μάλιστα από τα πρώτα χρόνια ιδρύσεως της τότε Κοινότητας, οι κρατικές παρεμβάσεις στις εκάστοτε εθνικές αγορές ήταν ιδιαιτέρως έντονες σε μια προσπάθεια των κρατών να προστατεύσουν τις εθνικές οικονομίες τους. Χαρακτηριστική τέτοιου είδους παρέμβαση αποτελεί και η κρατική ενίσχυση προς επιχειρήσεις όταν, με άλλα λόγια, οι εθνικές αρχές χρησιμοποιούν δημόσιους πόρους για την ενίσχυση τοπικών κλάδων ή επιχειρήσεων, παρέχοντάς τους πλεονέκτημα έναντι των ανταγωνιστών τους σε άλλες χώρες της ΕΕ.

Η ανάκτηση των παράνομων κρατικών ενισχύσεων, κατά την εποχή ίδρυσης της Κοινότητας, αποτελούσε έναν τομέα ο οποίος δεν είχε ρυθμιστεί μολονότι το ζήτημα των παράνομων κρατικών ενισχύσεων υφίστατο έντονα όπως αναφέρθηκε, θέτοντας κωλύματα στον ελεύθερο ανταγωνισμό μεταξύ των κρατών-μελών. Το γεγονός αυτό δύναται να εξηγηθεί καθότι οι κρατικές ενισχύσεις αποτελούσαν ανέκαθεν ένα χρηστικό «εργαλείο» για την εξυπηρέτηση πολιτικών σκοπών και σκοπιμοτήτων, συνεπώς ήταν ένα θέμα δύσκολο να προσεγγιστεί και να νομοθετηθεί από την Κοινότητα εξαιτίας και της πίεσης που ασκούσαν τα κράτη-μέλη. Ουσιαστικά, μπορεί να υποστηριχτεί ότι ο ενωσιακός δικαστής και όχι ο νομοθέτης ήταν εκείνος που συνέβαλε στην δημιουργία αλλά και την εξέλιξη του δικαίου της ανάκτησης των κρατικών ενισχύσεων. Πράγματι, η νομολογία του Δικαστηρίου ήταν εκείνη που οδήγησε σταδιακά στην παραγωγή κανόνων δικαίου περί ανάκτησης. Η υπόθεση «Kohlegesetz»⁴ είναι ιστορικής σημασίας με δεδομένο ότι για πρώτη φορά το Δικαστήριο με την απόφαση του επιβεβαίωσε ότι η Επιτροπή διέθετε την εξουσία να

³ Στόχοι όπως η οικονομική και κοινωνική συνοχή, η προώθηση σχεδίων κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος, η ισορροπημένη ανάπτυξη ενός κλάδου της οικονομίας ή μιας περιφέρειας, η προώθηση του πολιτισμού κλπ.

⁴ Απόφαση «Kohlegesetz», 12η Ιουνίου 1973, C-70/72, Επιτροπή κατά Γερμανίας.

διατάζει την ανάκτηση παράνομων ενισχύσεων στηριζόμενη στο τότε ισχύον πρωτογενές δίκαιο (Ανακοίνωση Επιτροπής, 2007)⁵.

Στα πρώιμα στάδια της Κοινότητας, τη μοναδική νομοθετική πηγή του ζητήματος της ανάκτησης των παράνομων κρατικών ενισχύσεων αποτελούσε το πρωτογενές δίκαιο, δηλαδή οι διατάξεις της Συνθήκης. Η Επιτροπή τότε, μπορεί να λεχθεί ότι διέθετε όχι δέσμια αρμοδιότητα αλλά περισσότερο διακριτική ευχέρεια να απαιτήσει την ανάκτηση παράνομης κρατικής ενίσχυσης εκ μέρους του κράτους-μέλους. Η προμνησθείσα απόφαση «Kohlegesetz» όμως ενίσχυσε την εξουσία της Επιτροπής γεγονός που την οδήγησε μια δεκαετία περίπου αργότερα (1983) να εκδώσει μια ανακοίνωση⁶ μέσω της οποίας δήλωνε στα κράτη-μέλη ότι ήταν αποφασισμένη, χρησιμοποιώντας κάθε πρόσφορο μέσο που διέθετε, να εξασφαλίσει την ορθή λειτουργία του ανταγωνισμού και το σεβασμό των κανόνων δικαίου που διέπουν τις κρατικές ενισχύσεις(πρώην άρθρο 88 παρ.3 της Συνθήκης της ΕΚ)⁷. Το εν λόγω άρθρο, όπως θα δούμε και στη συνέχεια, θεσπίζει μια διαδικασία ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων. Επιπλέον στην ανακοίνωση, η Επιτροπή έκανε σαφές στα εθνικά κράτη ότι ενέχουν την υποχρέωση να τηρούν το δίκαιο των κρατικών ενισχύσεων το οποίο καλύπτει και την απαίτηση να ανακτούν από τους διάφορους οικονομικούς φορείς ενισχύσεις τις οποίες είχαν χορηγήσει και η ίδια έκρινε ως παράνομες. Αξίζει πάντως να σημειωθεί ότι οι ανακοινώσεις της Επιτροπής συνιστούν soft law και δεν έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα.

Μετά την Ανακοίνωση του 1983 και ιδιαιτέρως τη δεκαετία του 1990 διαπιστώνεται ότι η Επιτροπή αρχίζει να δραστηριοποιείται εντόνως όσον αφορά ζητήματα κρατικών ενισχύσεων και με το ρόλο της ως θεματοφύλακα δικαίου διατάσσει πλέον συστηματικά την ανάκτηση κρατικών ενισχύσεων όταν αυτές χαρακτηρίζονται ως παράνομες και ασύμβατες με την κοινή αγορά. (Ανακοίνωση της Επιτροπής, 2007). Βρισκόμαστε, άλλωστε σε μια εποχή που ο στόχος της εσωτερικής αγοράς έχει υλοποιηθεί θεωρητικά αλλά σε πρακτικό επίπεδο υφίστανται ακόμα πολυάριθμα εμπόδια. Συνεπώς, η εξελιγμένη πλέον Ένωση γνωρίζει ότι η ελεύθερη λειτουργία του ανταγωνισμού συνιστά κομβικής σημασίας ζήτημα για μια πραγματική ενιαία αγορά χωρίς εθνικές στρεβλώσεις. Ως αποτέλεσμα, τα θεσμικά όργανα της

⁵ http://www.eiead.gr/dmdocuments/eu_2007_C_272_05.pdf

⁶ ΕΕ C 318 της 24.11.1983.

⁷ Πρόκειται για το νυν άρθρο 108 παρ.3 της ΣΛΕΕ.

Ένωσης αρχίζουν να αφυπνίζονται σε όλους τους τομείς που μπορεί να αμφισβητήσουν το κοινό όραμα που έχει τεθεί.

Το έτος 1999 επιβεβαιώνεται πλέον νομοθετικά η πάγια νομολογία του Δικαστηρίου στο θέμα των παράνομων κρατικών ενισχύσεων. Πράγματι το συγκεκριμένο έτος το δίκαιο των κρατικών ενισχύσεων ενισχύεται και συντίθεται τόσο από τους πρωτογενείς κανόνες (Συνθήκη) όσο και από παράγωγους κανόνες. Το παράγωγο δίκαιο των κρατικών ενισχύσεων συμπίπτει με τον Κανονισμό 659/1999⁸ του Συμβουλίου της 22^{ης} Μαρτίου 1999 (Διαδικαστικός Κανονισμός). Ο εν λόγω Κανονισμός είναι ιδιαίτερης σημασίας με δεδομένο ότι για πρώτη φορά σε ένα νομοθετικό κείμενο περιγράφεται λεπτομερώς η διαδικασία ανάκτησης μια παράνομης κρατικής ενίσχυσης (Ελληνικό Ινστιτούτο Κρατικών Ενισχύσεων, 2011). Ο «Διαδικαστικός Κανονισμός» έρχεται ουσιαστικά να κωδικοποιήσει τη πάγια νομολογία του Δικαστηρίου και τους πάγιους χειρισμούς της Επιτροπής κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή αντιστοίχως του (παλαιού) άρθρου 88 της ΣΕΚ καθώς και κανόνες και αρχές που θεσπίστηκαν με μια σειρά ανακοινώσεων της Επιτροπής στο ζήτημα των κρατικών ενισχύσεων (Κώτσηρας, 2015).

Με βάση τα προλεγόμενα, χρειάστηκαν περισσότερα από 25 χρόνια ώστε το ζήτημα των παράνομων κρατικών ενισχύσεων να ρυθμιστεί με παράγωγους κανόνες δικαίου μολονότι είχε διαφανεί αρκετά προγενέστερα μέσα από τις κρινόμενες υποθέσεις του Δικαστηρίου ότι ο μηχανισμός ελέγχου που προέβλεπε η Συνθήκη δεν ήταν σε θέση να λειτουργήσει αποτελεσματικά. Είναι αλήθεια ότι το πρωτογενές δίκαιο ήταν αρκετά γενικό επί του θέματος ενώ είναι χαρακτηριστικό ότι από το σχετικό άρθρο της Συνθήκης απουσιάζει η αναφορά στον όρο «ανάκτηση». Αντίθετα, ο Κανονισμός, όπως θα δούμε στο επόμενο κεφάλαιο της εργασίας, αναφέρεται σαφώς στην έννοια της ανάκτησης ενώ παράλληλα προβλέπει συγκεκριμένη διαδικασία έρευνας και ελέγχου που δύναται να οδηγήσει σε απόφαση της Επιτροπής για ανάκτηση παράνομης κρατικής ενίσχυσης, οριοθετώντας τόσο τις εξουσίες που έχει το εν λόγω θεσμικό όργανο όταν ερευνά υποθέσεις ενισχύσεων όσο και τα δικαιώματα

⁸ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 659/1999 του Συμβουλίου της 22ας Μαρτίου 1999 για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του άρθρου 93 της συνθήκης ΕΚ. Ο Κανονισμός έχει τροποποιηθεί επανειλημμένα. Ως εκ τούτου, ήταν σκόπιμη, για λόγους σαφήνειας και ορθολογισμού, η κωδικοποίηση του εν λόγω κανονισμού. Ο Κανονισμός 2015/1589 περί λεπτομερών κανόνων για την εφαρμογή του άρθρου 108 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης κωδικοποιεί τις σχετικές ρυθμίσεις.

των εμπλεκόμενων. Κλείνοντας το κεφάλαιο της ιστορικής ανάδρομής του ενωσιακού δικαίου των κρατικών ενισχύσεων θα λέγαμε ότι τελικά η σημασία θέσπισης του Κανονισμού έγκειται στο ότι προσδίδει νομική δεσμευτικότητα στη διαδικασία ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων εξασφαλίζοντας την απαιτούμενη διαφάνεια και ασφάλεια δικαίου, αρχές που μέχρι τότε απουσίαζαν με δεδομένο ότι οι κρατικές ενισχύσεις διέπονταν από μη δεσμευτικό ήπιο δίκαιο. Εν συνεχεία, βέβαια, στα χρόνια που ακολούθησαν, εκδόθηκαν επί τη βάση του εν λόγω Κανονισμού πρόσθετα νομικά κείμενα παράγωγου ενωσιακού δικαίου. Ειδικότερα, περαιτέρω εκτελεστικές διατάξεις σχετικά με την ανάκτηση συμπεριλήφθηκαν στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 794/2004⁹ της Επιτροπής, της 21ης Απριλίου 2004 («εκτελεστικός κανονισμός»). Συμπερασματικά, λοιπόν, δύο είναι τα κύρια νομικά εργαλεία της ανάκτησης των παράνομων κρατικών ενισχύσεων, το πρωτογενές δίκαιο δηλαδή η Συνθήκη και το παράγωγο το οποίο εκφράζεται μέσα από τον «Διαδικαστικό Κανονισμό».

3. Η διαδικασία της ανάκτησης των παράνομων κρατικών ενισχύσεων

3.1. Η διοικητική διαδικασία της ανάκτησης :Ο ρόλος της Επιτροπής και των εθνικών διοικητικών αρχών

Η ανάκτηση των παράνομων κρατικών ενισχύσεων αποτελεί μια πολυσύνθετη διαδικασία που απαιτεί μια σειρά πράξεων και ενεργειών και εμπλέκει τόσο ενωσιακούς όσο και εθνικούς δρώντες. Αναφορικά με τη διοικητική διαδικασία της ανάκτησης πρωτεύοντα ρόλο διαθέτει η Επιτροπή η οποία είναι αποκλειστικά αρμόδια να κρίνει κατόπιν ενδελεχούς έρευνας αν η χορηγούμενη ενίσχυση από το κράτος μέλος είναι παράνομη και να εκδώσει σε αυτήν την περίπτωση σχετική απόφαση ανάκτησης.

Η απόφαση της Επιτροπής για την ανάκτηση λαμβάνεται κατόπιν νομικής και πραγματικής έρευνας η οποία εκκινείται με πρωτοβουλία της ίδιου του οργάνου. Ωστόσο προτού εκδοθεί οποιαδήποτε απόφαση ανάκτησης προηγείται το στάδιο του ελέγχου. Ο μηχανισμός ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων βασίζεται τόσο στο πρωτογενές όσο και στο παράγωγο δίκαιο. Αναφορικά με το πρωτογενές δίκαιο τα δύο κύρια άρθρα της Συνθήκης είναι το 107 και το 108 ενώ σχετικά με το παράγωγο

⁹ Τροποποιήθηκε με τον Κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 372/2014 της Επιτροπής.

κρίσιμος είναι ο Κανονισμός 659/1999(όπως κωδικοποιήθηκε με τον Κανονισμό 2015/1589).

Ειδικότερα, βάσει συγκεκριμένων ουσιαστικών κριτηρίων που θέτει το άρθρο 107 η Επιτροπή υποχρεούται να ελέγξει τη συμβατότητα της υπό κρίση κρατικής ενίσχυσης με την ενιαία αγορά. Πρόκειται για τα πέντε κριτήρια που αναφέρθηκαν στο πρώτο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας αναλυτικά και αφορούν την ουσιαστική παρανομία μιας ενίσχυσης. Ο έλεγχος της τυπικής παρανομίας συνιστά αρμοδιότητα των εθνικών δικαστηρίων και θα αναλυθεί στο κεφάλαιο της δικαστικής διαδικασίας της ανάκτησης.

Το άρθρο 108 προβλέπει ειδική διαδικασία ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων από την Επιτροπή ορίζοντας:

1. Η Επιτροπή, σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, εξετάζει διαρκώς τα καθεστώτα ενισχύσεων που υφίστανται στα κράτη αυτά...

2. Αν η Επιτροπή διαπιστώσει, αφού τάξει προηγουμένως στους ενδιαφερομένους προθεσμία για να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους, **ότι ενίσχυση που χορηγείται από ένα κράτος ή με κρατικούς πόρους δεν συμβιβάζεται με την εσωτερική αγορά κατά το άρθρο 107, ότι η ενίσχυση αυτή εφαρμόζεται καταχρηστικώς, αποφασίζει ότι το εν λόγω κράτος οφείλει να την καταργήσει ή να την τροποποιήσει εντός προθεσμίας που η ίδια καθορίζει.** Αν το εν λόγω κράτος δεν συμμορφωθεί προς την απόφαση αυτή εντός της ταχθείσας προθεσμίας, η Επιτροπή ή οποιοδήποτε άλλο ενδιαφερόμενο κράτος δύναται να προσφύγει απευθείας στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατά παρέκκλιση των άρθρων 258 και 259...

3. Η Επιτροπή **ενημερώνεται εγκαίρως περί των σχεδίων που αποβλέπουν να θεσπίσουν ή να τροποποιήσουν τις ενισχύσεις, ώστε να δύναται να υποβάλει τις παρατηρήσεις της.** Αν κρίνει ότι σχέδιο ενισχύσεως δεν συμβιβάζεται με την εσωτερική αγορά, κατά το άρθρο 107, κινεί αμελλητί τη διαδικασία που προβλέπεται από την προηγούμενη παράγραφο. Το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος δεν δύναται να εφαρμόσει τα σχεδιαζόμενα μέτρα πριν η Επιτροπή καταλήξει σε τελική απόφαση.

Αναλύοντας το άρθρο 108 μπορούμε να επισημάνουμε ότι στην ουσία μέσω της ΣΛΕΕ καθιερώνονται δύο συστήματα ελέγχου. Από τη μία πλευρά η παράγραφος 3 του εν λόγω άρθρου προβλέπει ένα σύστημα προληπτικού ελέγχου για τις νέες ενισχύσεις καθώς ορίζεται ότι αυτές δε μπορούν να εφαρμοστούν από το κράτος μέλος χωρίς την έγκριση της Επιτροπής (Καραγιάννης, 2006). Ως νέα ενίσχυση το άρθρο 1 του Διαδικαστικού Κανονισμού ορίζει «κάθε ενίσχυση, δηλαδή τα καθεστώτα

ενισχύσεων και οι μεμονωμένες ενισχύσεις, οι οποίες δεν αποτελούν υφιστάμενη ενίσχυση, καθώς και οι μεταβολές υφιστάμενων ενισχύσεων». Οι νέες ενισχύσεις υπόκεινται στην αυτόνομη υποχρέωση των κρατών για κοινοποίηση τους στην Επιτροπή καθώς και στην υποχρέωση αναστολής χορήγησή τους μέχρι την τελική απόφαση της Επιτροπής. Από την υποχρέωση κοινοποίησης εξαιρούνται οι ενισχύσεις ήσσονος σημασίας¹⁰, οι ενισχύσεις που εμπίπτουν στον Γενικό Κανονισμό απαλλαγής κατά κατηγορίες¹¹ καθώς και οι ενισχύσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Απόφασης της Επιτροπής σχετικά με τις ενισχύσεις για την αντιστάθμιση των ΥΓΟΣ¹².

Από την άλλη πλευρά μέσω της παραγράφου 1 του άρθρου 108 καθιερώνεται και ένα σύστημα διαρκούς ελέγχου για τις υφιστάμενες ενισχύσεις το οποίο βασίζεται στη συνεργασία μεταξύ Επιτροπής και κρατών μελών (Καρύδης, 2012). Ο ορισμός των υφιστάμενων ενισχύσεων περιλαμβάνεται επίσης στο άρθρο 1 του Κανονισμού (βλ. υποσημείωση).¹³

¹⁰ Βλ. Παράρτημα 1.

¹¹ Βλ. Παράρτημα 2.

¹² Βλ. παράρτημα 3.

¹³ Υφιστάμενες ενισχύσεις:

- «ι) με την επιφύλαξη των άρθρων 144 και 172 ...όλες οι ενισχύσεις οι οποίες υφίσταντο πριν από την έναρξη ισχύος της ΣΛΕΕ στα οικεία κράτη μέλη, δηλαδή καθεστώτα ενισχύσεων και μεμονωμένες ενισχύσεις που είχαν τεθεί σε εφαρμογή πριν και συνεχίζουν να εφαρμόζονται μετά την έναρξη ισχύος της ΣΛΕΕ στα οικεία κράτη μέλη·
- ii) κάθε εγκεκριμένη ενίσχυση, δηλαδή τα καθεστώτα ενισχύσεων και οι μεμονωμένες ενισχύσεις που έχουν εγκριθεί από την Επιτροπή ή από το Συμβούλιο·
- iii) κάθε ενίσχυση που θεωρείται ότι έχει εγκριθεί σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 6 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 659/1999 ή το άρθρο 4 παράγραφος 6 του παρόντος κανονισμού ή πριν από τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 659/1999 αλλά σύμφωνα με τη διαδικασία αυτή·
- iv) κάθε ενίσχυση που θεωρείται ότι είναι υφιστάμενη ενίσχυση σύμφωνα με το άρθρο 17 του παρόντος κανονισμού·
- v) κάθε ενίσχυση που θεωρείται ως υφιστάμενη ενίσχυση εφόσον μπορεί να αποδειχθεί ότι όταν τέθηκε σε ισχύ δεν αποτελούσε ενίσχυση, αλλά στη συνέχεια έγινε ενίσχυση λόγω της εξέλιξης της εσωτερικής αγοράς και χωρίς να μεταβληθεί από το κράτος μέλος. Όταν ορισμένα μέτρα μετατρέπονται σε ενισχύσεις λόγω της ελευθέρωσης μιας δραστηριότητας από τη νομοθεσία της Ένωσης, τα μέτρα αυτά δεν θεωρούνται ως υφιστάμενη ενίσχυση μετά την ταχθείσα ημερομηνία ελευθέρωσης».

Περνώντας από το πρωτογενές στο παράγωγο δίκαιο, ο Διαδικαστικός Κανονισμός περιγράφει αναλυτικά πλέον τη διαδικασία του ελέγχου διευκρινίζοντας ότι αυτή περιλαμβάνει την προκαταρκτική εξέταση (άρθρο 4) και την επίσημη διαδικασία έρευνας (άρθρο 6). Η προκαταρκτική εξέταση εκκινείται αμέσως μετά την πλήρη κοινοποίηση της ενίσχυσης από το κράτος μέλος. Με τον όρο πλήρη κοινοποίηση νοείται ότι η παροχή από το κράτος μέλος όλων εκείνων των αναγκαίων στοιχείων αφορώντων την ενίσχυση ώστε η Επιτροπή να είναι σε θέση να λάβει απόφαση περί συμβατότητας της ενίσχυσης χωρίς να ζητήσει πρόσθετες πληροφορίες.

Σύμφωνα με το άρθρο 4 η προκαταρκτική εξέταση μπορεί να καταλήξει σε τρεις διαφορετικές αποφάσεις. Ειδικότερα:

«2. Εφόσον η Επιτροπή διαπιστώσει, μετά από προκαταρκτική εξέταση, ότι το κοινοποιηθέν μέτρο δεν αποτελεί ενίσχυση, σημειώνει τη διαπίστωση αυτή με σχετική απόφαση.

3. Εφόσον η Επιτροπή διαπιστώσει, μετά από προκαταρκτική εξέταση, ότι το κοινοποιηθέν μέτρο, ενώ εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 92 παράγραφος 1 της συνθήκης, δεν δημιουργεί αμφιβολίες κατά πόσον συμβιβάζεται με την κοινή αγορά, το κηρύσσει συμβιβάσιμο με την κοινή αγορά (εφεξής αποκαλούμενη «απόφαση για τη μη διατύπωση αντιρρήσεων»). Στην απόφαση αυτή, αναφέρεται η συγκεκριμένη εξαίρεση της συνθήκης που εφαρμόστηκε.

4. Εφόσον η Επιτροπή διαπιστώσει, μετά από προκαταρκτική εξέταση, ότι το κοινοποιηθέν μέτρο δημιουργεί αμφιβολίες κατά πόσον συμβιβάζεται με την κοινή αγορά, αποφασίζει να κινήσει τη διαδικασία σύμφωνα με το άρθρο 93 παράγραφος 2 της συνθήκης (εφεξής αποκαλούμενη «απόφαση για κίνηση επίσημης διαδικασίας έρευνας»).

Στο άρθρο αναφέρεται ότι η προκαταρκτική εξέταση διαρκεί δύο μήνες. Ωστόσο η προθεσμία αυτή μπορεί να παραταθεί εφόσον υπάρξει συγκατάθεση της Επιτροπής και του οικείου κράτους. Μέσω της προκαταρκτικής εξέτασης η Επιτροπή αποφασίζει αν θα κινήσει την επίσημη διαδικασία έρευνας, δηλαδή το δεύτερο στάδιο ελέγχου. Στην απόφαση αυτή η Επιτροπή «αναφέρει συνοπτικά τα σημαντικότερα πραγματικά και νομικά ζητήματα, προβαίνει σε προσωρινή εκτίμηση σχετικά με το χαρακτήρα του σχεδιαζόμενου μέτρου ως ενίσχυσης και εκθέτει τις αμφιβολίες της για το συμβατό του μέτρου με την κοινή αγορά.» Σε περίπτωση που η Επιτροπή δε λάβει

απόφαση εντός της οριζόμενης προθεσμίας η ενίσχυση θεωρείται έχει εγκριθεί¹⁴ από αυτήν οπότε το οικείο κράτος μέλος δύναται να θέσει σε εφαρμογή το μέτρο της ενίσχυσης αφού ειδοποιήσει προηγουμένως σχετικά την Επιτροπή, εκτός εάν η τελευταία λάβει απόφαση εντός προθεσμίας 15 εργάσιμων ημερών από την παραλαβή της ειδοποίησης.

Αν η Επιτροπή λάβει απόφαση να κινήσει την διαδικασία της επίσημης έρευνας τότε καλεί το οικείο κράτος μέλος και τα άλλα ενδιαφερόμενα μέρη¹⁵ να υποβάλουν παρατηρήσεις εντός ορισμένης προθεσμίας, η οποία συνήθως δεν υπερβαίνει τον έναν μήνα. Αν από τις πληροφορίες που έχει στη διάθεση της η Επιτροπή συμπεράνει ότι η ενίσχυση δεν συμβιβάζεται με την κοινή αγορά τότε εκδίδει σύσταση με προτεινόμενα μέτρα προς το οικείο κράτος μέλος. Αν το τελευταίο τα αποδεχτεί τότε δεσμεύεται από αυτά και υποχρεούται να τα εφαρμόσει. Αν δε τα αποδέχεται τότε η Επιτροπή κινεί την επίσημη διαδικασία έρευνας του άρθρου 108 παράγραφος 2 και εκδίδει τελική απόφαση η οποία έχει υποχρεωτικό χαρακτήρα. Ειδικότερα, η Επιτροπή μπορεί να λάβει με βάση το άρθρο 9 τις εξής αποφάσεις:

«2. Εφόσον η Επιτροπή διαπιστώσει ότι, ενδεχομένως κατόπιν τροποποιήσεων που επέφερε το οικείο κράτος μέλος, το κοινοποιηθέν μέτρο δεν αποτελεί ενίσχυση, σημειώνει τη διαπίστωση αυτή με σχετική απόφαση.

3. Εφόσον η Επιτροπή διαπιστώσει ότι, ενδεχομένως κατόπιν τροποποιήσεων που επέφερε το οικείο κράτος μέλος, αίρονται οι αμφιβολίες για το συμβατό του κοινοποιηθέντος μέτρου με την κοινή αγορά, αποφασίζει ότι η ενίσχυση είναι συμβιβάσιμη με την κοινή αγορά (εφεξής αποκαλούμενη «θετική απόφαση»). Στην απόφαση αυτή, αναφέρεται η συγκεκριμένη εξαίρεση της συνθήκης που εφαρμόσθηκε.

4. Η Επιτροπή μπορεί να συνοδεύει τη θετική απόφασή της με όρους υπό τους οποίους μπορεί να θεωρηθεί μια ενίσχυση συμβιβάσιμη με την κοινή αγορά, και μπορεί να θεσπίσει υποχρεώσεις που της επιτρέπουν να ελέγχει την τήρηση της εν λόγω απόφασης (εφεξής αποκαλούμενη «υπό όρους απόφαση»).

¹⁴ Σιωπηρή έγκριση.

¹⁵ Κατά το άρθρο 1 στοιχείο η του Διαδικαστικού Κανονισμού, ενδιαφερόμενο μέρος είναι «κάθε κράτος μέλος και κάθε πρόσωπο, επιχείρηση ή ένωση επιχειρήσεων των οποίων τα συμφέροντα μπορεί να θιγούν από τη χορήγηση μιας ενίσχυσης, και ιδίως ο δικαιούχος της ενίσχυσης, οι ανταγωνιστικές επιχειρήσεις και οι επαγγελματικές ενώσεις».

5. Εφόσον η Επιτροπή διαπιστώσει ότι η κοινοποιηθείσα ενίσχυση δεν είναι συμβιβάσιμη με την κοινή αγορά, αποφασίζει να μην τεθεί σε εφαρμογή (εφεξής αποκαλούμενη «αρνητική απόφαση»).

Επιπροσθέτως, στο κεφάλαιο III του Κανονισμού που τιτλοφορείται «Διαδικασία σχετική με τις παράνομες ενισχύσεις» αναφέρεται ότι η όλη διαδικασία του ελέγχου δύναται να ξεκινήσει από πληροφορίες τις οποίες έχει η Επιτροπή και από τις οποίες απορρέει ότι υπήρξαν παράνομες ενισχύσεις. Συνεπώς, η έρευνα εκκινείται είτε αυτεπαγγέλτως είτε ύστερα από καταγγελία¹⁶ είτε από οποιαδήποτε πηγή πληροφόρησης. Μάλιστα, η Επιτροπή είναι υποχρεωμένη να εξετάζει αυτές τις πληροφορίες αμελλητί. Στην περίπτωση, μάλιστα της καταγγελίας αν η Επιτροπή δεν προβεί σε προκαταρκτική εξέταση της τότε η απουσία δράσης της αποτελεί παράλειψη νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας και υπόκειται σε προσφυγή παραλείψεως ενώπιον του ΔΕΕ.

Μετά το ξεκίνημα της προκαταρκτικής εξέτασης, η Επιτροπή οφείλει να ενημερώνει τον καταγγέλλοντα για την πορεία της καταγγελίας του και αν αποφασίσει τελικά ότι δεν υφίσταται παράνομη κρατική ενίσχυση οφείλει να εκθέσει στον καταγγέλλοντα τους λόγους της απόφασης της. Συγκεκριμένα, με βάση το άρθρο 24 παρ. 2 του Διαδικαστικού Κανονισμού «Η Επιτροπή αποστέλλει στον καταγγέλλοντα αντίγραφο της απόφασης για υπόθεση που αφορά το αντικείμενο της καταγγελίας». Πρόκειται δε για απόφασή που μπορεί να προσβάλλει ο καταγγέλλων εφόσον αυτή είναι απορριπτική (Καρύδης, 2012).

Τέλος, σημαντικό να αναφερθεί είναι ότι η Επιτροπή είναι σε θέση προκειμένου να προστατέψει τον ανταγωνισμό να λάβει και προσωρινά μέτρα μέχρι να εκδώσει την

¹⁶ Σύμφωνα με το άρθρο 24 του Διαδικαστικού Κανονισμού, μόνον τα ενδιαφερόμενα μέρη δύνανται να υποβάλλουν καταγγελίες για να ενημερώσουν την Επιτροπή για εικαζόμενη παράνομη ενίσχυση ή καταχρηστική εφαρμογή ενίσχυσης. Προς τούτο, τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που υποβάλλουν καταγγελία σύμφωνα με τα άρθρα 12 παράγραφος 1 και 24 παράγραφος 2 του Κανονισμού οφείλουν να αποδείξουν ότι είναι ενδιαφερόμενα μέρη κατά την έννοια του άρθρου 1 στοιχείο η του εν λόγω Κανονισμού.

τελική της απόφαση. Πρόκειται για τα μέτρα της διαταγής αναστολής¹⁷ και προσωρινής ανάκτησης της ενίσχυσης¹⁸.

Αν και η Επιτροπή κατέχει καίριο ρόλο στη διαδικασία της ανάκτησης χωρίς την απαιτούμενη συνεργασία μεταξύ ενωσιακού και εθνικού επιπέδου το αποτέλεσμα θα παραμείνει ατελέσφορο. Για το λόγο αυτό κρίσιμο είναι αναφερθεί στο παρόν σημείο το πλαίσιο της συμμετοχής του εθνικού κράτους στην διαδικασία. Ειδικότερα, αναφορικά με τον ρόλο των κρατών μελών στην διοικητική διαδικασία ανάκτησης κρίσιμο είναι το άρθρο 16 του Κανονισμού, τιτλοφορούμενο ως «Ανάκτηση της ενίσχυσης». Το προμνησθέν άρθρο ορίζει ότι:

«1. Σε περίπτωση αρνητικής απόφασης για υπόθεση παράνομων ενισχύσεων, η Επιτροπή αποφασίζει την εκ μέρους του οικείου κράτους μέλους λήψη όλων των αναγκαίων μέτρων για την ανάκτηση της ενίσχυσης από τον δικαιούχο (“απόφαση ανάκτησης”). Η Επιτροπή δεν απαιτεί ανάκτηση της ενίσχυσης εάν αυτό αντίκειται σε κάποια γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου.

2. Το ποσό που πρέπει να ανακτηθεί δυνάμει απόφασης ανάκτησης περιλαμβάνει και τους σχετικούς τόκους, υπολογιζόμενους με το δέον επιτόκιο που ορίζει η Επιτροπή. Οι τόκοι πρέπει να καταβληθούν από την ημερομηνία κατά την οποία η παράνομη ενίσχυση ετέθη στη διάθεση του δικαιούχου μέχρι την ημερομηνία της ανάκτησής της.

¹⁷ Άρθρο 13 παρ.1 του Κανονισμού: Η Επιτροπή μπορεί, αφού δώσει στο οικείο κράτος μέλος τη δυνατότητα να υποβάλει τις παρατηρήσεις του, να εκδώσει απόφαση, με την οποία απαιτεί από το κράτος μέλος να αναστείλει κάθε παράνομη ενίσχυση έως ότου η Επιτροπή λάβει απόφαση για το συμβατό της ενίσχυσης με την κοινή αγορά (εφεξής αποκαλούμενη «διαταγή αναστολής»).

¹⁸ Άρθρο 13 παρ.2 του Κανονισμού: Η Επιτροπή μπορεί, αφού καλέσει το οικείο κράτος μέλος να υποβάλει τις παρατηρήσεις του, να εκδώσει απόφαση, με την οποία απαιτεί από το κράτος μέλος την προσωρινή ανάκτηση κάθε παράνομης ενίσχυσης, έως ότου ληφθεί απόφαση της Επιτροπής για το συμβατό της ενίσχυσης με την κοινή αγορά (εφεξής αποκαλούμενη «διαταγή ανάκτησης»), εφόσον πληρούνται τα εξής κριτήρια:

- σύμφωνα με την κρατούσα πρακτική, δεν υπάρχουν αμφιβολίες περί του χαρακτήρα του συγκεκριμένου μέτρου ως ενίσχυσης,
- επιβάλλεται να αναληφθεί επείγουσα δράση,
- υπάρχει σοβαρός κίνδυνος να προξηνηθεί ουσιώδης και ανεπανόρθωτη ζημία σε ανταγωνιστή.

3. Με την επιφύλαξη απόφασης του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατ' εφαρμογή του άρθρου 278 ΣΛΕΕ, η ανάκτηση πραγματοποιείται αμελλητί και σύμφωνα με τις διαδικασίες της εθνικής νομοθεσίας του οικείου κράτους μέλους, εφόσον αυτές επιτρέπουν την άμεση και πραγματική εκτέλεση της απόφασης της Επιτροπής. Για τον σκοπό αυτό και σε περίπτωση κινήσεως διαδικασίας ενώπιον εθνικών δικαστηρίων, τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα που διαθέτουν στα αντίστοιχα νομικά τους συστήματα, συμπεριλαμβανομένων των προσωρινών μέτρων, με την επιφύλαξη της νομοθεσίας της Ένωσης.»

Από την παράγραφο 1 του Κανονισμού δύναται να συναχθεί ότι στη διαδικασία της ανάκτησης τα εμπλεκόμενα μέρη είναι τρία, δηλαδή η Επιτροπή, το εθνικό κράτος που χορήγησε την ενίσχυση και η επιχείρηση που έλαβε την ενίσχυση. Το κράτος μέλος έχει ουσιώδη ρόλο στη σχετική διαδικασία με δεδομένο ότι η απόφαση ανάκτησης που εκδίδει η Επιτροπή απευθύνεται σε αυτό και όχι στο πρόσωπο που έλαβε την ενίσχυση. Όπως απορρέει, λοιπόν, από τον Κανονισμό, το κράτος έχει την υποχρέωση να εκτελέσει την απόφαση της Επιτροπής λαμβάνοντας όλα τα «αναγκαία μέτρα» για να ανακτήσει την παράνομη ενίσχυση και να αποκαταστήσει τις συνθήκες του ανταγωνισμού που αυτό διασάλεψε. Η λήψη, μάλιστα, των εν λόγω μέτρων κατά τον ενωσιακό δικαστή αφορά και δεσμεύει όλα τα όργανα του κράτους στα οποία περιλαμβάνονται και τα εθνικά δικαστήρια (Κώτσηρας, 2015). Κατά συνέπεια δημιουργείται μια ευθεία υποχρέωση του κράτους έναντι της Επιτροπής.

Η διαδικασία που θα πρέπει ένα κράτος-μέλος να ακολουθήσει ώστε να ανακτήσει την παράνομη κρατική ενίσχυση δεν προσδιορίζεται επακριβώς από το ενωσιακό δίκαιο. Συνεπώς, επαφίεται στο ίδιο το κράτος να προβεί στην επιλογή εκείνων των μέτρων που θα εξασφαλίσουν την πλήρη εφαρμογή της απόφασης ανάκτησης. Η δυνατότητα αυτή προβλέπεται σαφώς στην παράγραφο 3 με την προϋπόθεση ότι επιτρέπει «την άμεση και πραγματική εκτέλεση της Επιτροπής». Στο επόμενο κεφάλαιο της εργασίας θα αναλυθεί η ελληνική διοικητική πρακτική που ακολουθείται αναφορικά με την διαδικασία της ανάκτησης κρατικών ενισχύσεων που κρίθηκαν σε ενωσιακό επίπεδο παράνομες.

Η ελληνική διαδικασία ανάκτησης

Ο Ν. 4002/2011

Μέχρι προσφάτως στην Ελλάδα δεν υπήρχε κάποια ειδική νομοθετική ρύθμιση αναφορικά με την διαδικασία της ανάκτησης των κρινόμενων ως παράνομων κρατικών ενισχύσεων. Η κατάσταση μεταβλήθηκε μόλις το 2011 με το νόμο 4002 και

συγκεκριμένα τη διάταξη 22 που άλλαξε τα δεδομένα δημιουργώντας το σχετικό ειδικό νομοθετικό πλαίσιο.

Η προμνησθείσα διάταξη τιτλοφορούμενη ως «Ανάκτηση παράνομων κρατικών ενισχύσεων» ρυθμίζει αυτοτελώς τη σχετική διαδικασία. Στην παράγραφο 1 του άρθρου ορίζεται ότι όσες ενισχύσεις έχουν κριθεί ως παράνομες και ασυμβίβαστες με την ενιαία αγορά *δυνάμει απόφασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ή απόφασης του Δικαστηρίου ή του Γενικού Δικαστηρίου Ευρωπαϊκής Ένωσης* ανακτώνται από την αρμόδια υπηρεσία που έχει οριστεί από το ελληνικό κράτος. Η τελευταία είναι επιφορτισμένη να αποστείλει στον αποδέκτη της ενίσχυσης *αντίγραφο της απόφασης με πρόσκληση για καταβολή του εκεί οριζόμενου ποσού εντός ορισμένης προθεσμίας*. Ωστόσο, αν η προθεσμία παρέλθει άπρακτη τότε η υπηρεσία θα πρέπει να συντάξει και να αποστείλει χρηματικό κατάλογο στην Δ.Ο.Υ. φορολογίας του νομικού προσώπου που έλαβε την παράνομη ενίσχυση ώστε το ποσό της ενίσχυσης να βεβαιωθεί και να εισπραχθεί *με τη διαδικασία του Κώδικα Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων*.

Συνεπώς, με βάση τα οριζόμενα στη διάταξη 22 για την ανάκτηση των παράνομων κρατικών ενισχύσεων εφαρμόζονται οι κανόνες και διαδικασίες του ΚΕΔΕ που ρυθμίζει τη διοικητική εκτέλεση, δηλαδή το σύνολο των κανόνων δικαίου που διέπουν τη διαδικασία αναγκαστικής εισπράξεως των δημοσίων εσόδων. Η διαδικασία αυτή στηρίζεται σε ένα νόμιμο τίτλο ο οποίος προσδιορίζεται από την προηγούμενη διοικητική διαδικασία βεβαιώσεως των δημοσίων εσόδων (Τομαράς, Δ, 2014).

Το άρθρο 2 παρ. 2 του Κ.Ε.Δ.Ε., όπως αντικαταστάθηκε με την παρ.2 του άρθρου 7 του Ν. 4224/2013 (ΦΕΚ Α' 288/31-12-2013) ορίζει την έννοια του νόμιμου τίτλου ως εξής:

«Για την είσπραξη των δημοσίων εσόδων απαιτείται νόμιμος τίτλος. Με την εξαίρεση των φόρων και των λοιπών δημοσίων εσόδων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας (ν. 4174/2013), για τα οποία εφαρμόζονται αποκλειστικά οι διατάξεις του ως άνω Κώδικα, νόμιμο τίτλο αποτελούν:

α) Τα έγγραφα, στα οποία οι αρμόδιες αρχές προσδιορίζουν, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, τον οφειλέτη, το είδος, το ποσό και την αιτία της οφειλής.

β) Τα δημόσια ή ιδιωτικά έγγραφα, από τα οποία αποδεικνύεται η οφειλή.

γ) Τα δημόσια ή ιδιωτικά έγγραφα, από τα οποία πιθανολογείται η οφειλή, ως προς την ύπαρξη και το ποσό αυτής, κατά την έννοια του άρθρου 347 του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας».

Ως νόμιμο τίτλο της ανάκτησης, η παράγραφος 2 του άρθρου 22 του νόμου 4002 δέχεται την σχετική απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ή του Δικαστηρίου ή του Γενικού Δικαστηρίου Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ωστόσο στο σημείο αυτό πρέπει να τονιστεί ότι με βάση τους ενωσιακούς κανόνες δικαίου η Επιτροπή δεν είναι σε καμία περίπτωση υποχρεωμένη να καθορίζει στην εκάστοτε απόφαση ανάκτησης το ακριβές ποσό της ανάκτησης. Στην περίπτωση που το ποσό λοιπόν δεν καθορίζεται από την Επιτροπή τότε προσδιορίζεται από τον αποδέκτη της απόφασης δηλαδή το κράτος μέλος το οποίο στηρίζεται σε στοιχεία τα οποία περιέχονται στο αιτιολογικό της απόφασης της Επιτροπής. Ειδικότερα, οι εθνικές αρχές καλούνται να προσδιορίσουν με ακρίβεια το συνολικό ποσό στο οποίο περιλαμβάνονται πέραν του κεφαλαίου και οι ενδεχόμενοι τόκοι καθώς και την αιτία της οφειλής προσφεύγοντας σε όλα τα έγγραφα που σχετίζονται με τη θέσπιση και την καταβολή της ενίσχυσης. Συνεπώς για την ανάκτηση μιας ενίσχυσης καθίσταται τις περισσότερες φορές απαραίτητη η ενεργοποίηση των εθνικών αρχών μέσω της πιθανής έκδοσης ατομικής διοικητικής πράξης, νομική βάση της οποίας αποτελούν η σχετική απόφαση ανάκτησης της Επιτροπής.

Στο σημείο αυτό θα αναφερθούμε σε ένα κρίσιμο ζήτημα που δημιουργείται από τον προσδιορισμό εκ του νόμου 4002 της απόφασης της Επιτροπής ως νόμιμου τίτλου. Σύμφωνα με την επικρατούσα άποψη η απόφαση αυτή δύναται να θεωρηθεί ως αυτοτελής νόμιμος τίτλος μόνο στην περίπτωση που σε αυτήν περιέχονται ακριβή στοιχεία σχετικά με τα προς ανάκτηση ποσά. Στην αντίθετη περίπτωση, όταν δηλαδή η απόφαση ανάκτησης δεν υπολογίζει το ακριβές ποσό τότε ως νόμιμος τίτλος κατά τις διατάξεις του ΚΕΔΕ αποτελεί η ατομική διοικητική πράξη που εκδίδεται από τις ελληνικές διοικητικές αρχές και η οποία παραπέμπει στο αιτιολογικό της απόφασης της Επιτροπής διατάζοντας να καταβληθεί το υπολογιζόμενο ποσό σύμφωνα με το αιτιολογικό. Βεβαίως η δεύτερη αυτή περίπτωση είναι η πιο συνήθης με δεδομένο ότι η πλειοψηφία των αποφάσεων ανάκτησης ερείδονται σε καθεστώτα ενισχύσεων και όχι σε ατομικού χαρακτήρα ενισχύσεις όπου η Επιτροπή είναι πιο απλό να προσδιορίσει το ακριβές ποσό της ανάκτησης.

Η διάταξη 22 του νόμου 4002 όπως έχει ήδη επισημανθεί δέχεται όμως ως νόμιμο τίτλο την απόφαση ανάκτησης της Επιτροπής με αποτέλεσμα να περιπλέκει τα πράγματα δημιουργώντας σχετικά δικονομικά προβλήματα. Συγκεκριμένα, δημιουργείται η άποψη ότι η νομιμότητα της απόφασης ανάκτησης της Επιτροπής μπορεί να προσβληθεί αυτοτελώς ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων χωρίς να έχει

προηγηθεί προσφυγή ακυρώσεως ενώπιον του ενωσιακού δικαστή μολονότι ο τελευταίος είναι αποκλειστικά αρμόδιος να κρίνει προσβαλλόμενες ενωσιακές αποφάσεις. Παράλληλα, κρίσιμο θέμα μπορεί να δημιουργηθεί σε ενδεχόμενη περίπτωση που υπάρξει προσφυγή κατά της απόφασης ανάκτησης ενώπιον του ενωσιακού δικαστή με την εκδίκαση της υπόθεσης να εκκρεμεί και σε αυτό το διάστημα ο εθνικός δικαστής κληθεί να αποφασίσει επί της αναστολής εκτέλεσης της εθνικής διοικητικής πράξης βεβαίωσης του οφειλόμενου ποσού όσο και της ενωσιακής απόφασης που σύμφωνα με τη διάταξη 22 εκλαμβάνεται ως νόμιμος τίτλος. (Κώτσηρας, 2015). Είναι φανερό ότι η προμνησθείσα διάταξη παρουσιάζει ασυμβατότητα με τους ενωσιακούς κανόνες δικαίου τόσο στην εφαρμογή όσο και στη λογική. Πως ο εθνικός δικαστής μπορεί να ακυρώσει απόφαση του ενωσιακού δικαστή και πως η απόφαση ανάκτησης θα εκτελεστεί άμεσα όπως επιτάσσει το ενωσιακό δίκαιο;

Η επίλυση των σύνθετων προβλημάτων που δημιουργούνται από την εθνική διάταξη περί νόμιμου τίτλου απαιτεί την επανεξέτασή της ώστε να υπάρξει σαφής διαχωρισμός μεταξύ της απόφασης ανάκτησης που δύναται να προσβληθεί ενώπιον του ενωσιακού δικαστή και της εθνικής διοικητικής πράξης που εφαρμόζει την εν λόγω απόφαση και προσβάλλεται ενώπιον του εθνικού δικαστή από τον εκάστοτε θιγόμενο.

Ο Ν.4152/2013

Δύο χρονιά μετά τον Ν.4002 ένας νέος νόμος που αφορά στην ανάκτηση των κρατικών ενισχύσεων ψηφίζεται από το ελληνικό Κοινοβούλιο. Ο εν λόγω νόμος προβλέπει τη σύσταση μιας νέας οργανωτικής δομής, κομβικό όργανο της οποίας είναι η Κεντρική Μονάδα Κρατικών Ενισχύσεων η οποία θα υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Οικονομικών και θα έχει κρίσιμο ρόλο στην όλη διαδικασία. Ειδικότερα, τα Υπουργεία και οι εποπτευόμενοι από αυτά φορείς, προωθούν στην Κεντρική Μονάδα όλα τα σχέδια που αφορούν σε διαχείριση ή παροχή κρατικών πόρων, πριν την τελική έγκριση και υιοθέτηση τους και σύμφωνα με τη διαδικασία που ορίζεται στις διατάξεις του ίδιου νόμου (στην υποπαράγραφο «*Διαδικασία Γνωμοδότησης από την Κεντρική Μονάδα κρατικών ενισχύσεων*»). Η ΚΜΚΕ εξετάζει τα προτεινόμενα σχέδια ως προς τη συμβατότητά τους με τους κανόνες κρατικών ενισχύσεων και εκφράζει έγγραφη γνώμη, η οποία προσαρτάται σε κάθε σχέδιο. Επιπρόσθετα, η ΚΜΚΕ έχει μια σειρά από αρμοδιότητες που απαριθμούνται στο νόμο. Μία από τις σημαντικότερες είναι η «κοινοποίηση των σχεδίων κρατικών ενισχύσεων, εκ μέρους της Ελληνικής Δημοκρατίας, σύμφωνα με το άρθρο 108 ΣΛΕΕ» .

Παράλληλα ο νόμος προβλέπει το Δίκτυο Αποκεντρωμένων Μονάδων Κρατικών Ενισχύσεων. Πιο συγκεκριμένα, η επιφορτισμένη με τις κρατικές ενισχύσεις υπηρεσία κάθε Υπουργείου μετονομάζεται σε «Αποκεντρωμένη Μονάδα Κρατικών Ενισχύσεων». Κύριο έργο των Αποκεντρωμένων Μονάδων είναι η προετοιμασία και η προώθηση σχεδίων για γνωμοδότηση ή και έγκριση από την ΚΜΚΕ. Ουσιαστικά οι Αποκεντρωμένες Μονάδες είναι οι δορυφόροι της Κεντρικής Μονάδας που βοηθούν την καλύτερη εποπτεία και συντονισμό των φορέων που υπάγονται σε κάθε Υπουργείο.

Επιπρόσθετα, ο νόμος 4152 εστιάζει ιδιαιτέρως στην υποχρέωση ανάκτησης παράνομων κρατικών ενισχύσεων περιλαμβάνοντας ξεχωριστή υποπράγραφο που τιτλοφορείται ως ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΥΠΟΧΡΕΩΣΗΣ ΑΝΑΚΤΗΣΗΣ ΠΑΡΑΝΟΜΩΝ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΕΝΙΣΧΥΣΕΩΝ. Σύμφωνα λοιπόν με τη νομοθετική διάταξη η Κεντρική Μονάδα είναι υπεύθυνη για την υλοποίηση των αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που προβλέπουν ανάκτηση. Στο πλαίσιο της αρμοδιότητας της, η Κεντρική Μονάδα συντονίζει και καθοδηγεί τις Αποκεντρωμένες Μονάδες, οι οποίες προσδιορίζουν χωρίς καθυστέρηση τις επιχειρήσεις που αφορά η απόφαση καθώς και το ακριβές ποσό της ενίσχυσης (συμπεριλαμβανομένων των προβλεπόμενων τόκων) που πρέπει να ανακτηθεί από κάθε επιχείρηση. Επίσης η Κεντρική Μονάδα συντονίζει τις ενέργειες της Ελληνικής Δημοκρατίας σχετικά με την ανάκτηση της ενίσχυσης από τους τελικούς αποδέκτες ενώ σε περίπτωση δυσκολιών, ενημερώνει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, προτείνοντας απαραίτητες ρυθμίσεις για την εφαρμογή της απόφασης.

Κάνοντας μια αποτίμηση των νέων νομοθετικών ρυθμίσεων μπορούμε να πούμε ότι είναι μια θετική εξέλιξη για το εθνικό δίκαιο των κρατικών ενισχύσεων. Το ουσιώδες είναι ότι ουσιαστικά προβλέπει μια αρμόδια κεντρική υπηρεσία που είναι επιφορτισμένη με την ανάκτηση των παράνομων ενισχύσεων. Αντίθετα, ο νόμος 4002 ήταν αόριστος καθώς αναφερόταν γενικά σε μια αρμόδια υπηρεσία που θα φροντίζει για την έναρξη της διαδικασίας αλλά δεν όριζε ποια θα ήταν αυτή. Η μη ύπαρξη όμως μια κεντρικής υπηρεσίας και η ταυτόχρονη συνύπαρξη πολλών συναρμόδιων υπηρεσιών που εξέδιδαν διοικητικές πράξεις ανάκτησης προκαλούσε προβλήματα αναρμοδιότητας με ότι αυτό συνεπάγεται για την δικαστική κρίση της πράξης σε περίπτωση προσβολής της.

Αναφορικά με τα μέτρα για την αποτελεσματικότερη ανάκτηση παράνομων κρατικών ενισχύσεων μπορεί να σχολιαστεί ότι ο νέος νόμος κατ' ουσίαν δεν περιέχει κάποια καινοτομία αλλά κυρίως φαίνεται ότι αντλεί έμπνευση από το Διαδικαστικό

Κανονισμό ενσωματώνοντας βασικά στοιχεία του τα οποία κάνει πιο σαφή. Επιπλέον όμως το κυριότερο είναι δεν αναφέρεται ουδόλως στο ζήτημα του νόμιμου τίτλου με αποτέλεσμα να εξακολουθεί η ασάφεια και τα προβλήματα που ερείδονται στη διάταξη 22 του νόμου 4002.

3.2. Η δικαστική διαδικασία της ανάκτησης

3.2.1. Ο ρόλος του ενωσιακού δικαστή στη διαδικασία ανάκτησης. Η δικαστική διαδικασία της ανάκτησης έπεται της διοικητικής χρονικά και χαρακτηρίζεται ως περισσότερο αυστηρή δεδομένου ότι διακρίνεται για τον αμετάκλητο χαρακτήρα της. Στον τομέα της ανάκτησης των παράνομων κρατικών ενισχύσεων, ο ρόλος του ενωσιακού δικαστή είναι διττός. Από τη μία πλευρά κρίνει τις προσφυγές ακύρωσης καθώς και των αιτήσεων παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας ιδιωτών οι οποίοι επιδιώκουν την ακύρωση της απόφασης ανάκτησης που τους θίγει και από την άλλη πλευρά κρίνει τις προσφυγές της Επιτροπής στην περίπτωση που εκείνη αποφασίζει να κινήσει τη διαδικασία επί παραβάσει αν θεωρεί ότι το δίκαιο της ΕΕ έχει παραβιαστεί.

Προσφυγή ακυρώσεως

Αναφορικά με την προσφυγή ακυρώσεως, αυτή προβλέπεται στο άρθρο 263 της ΣΛΕΕ που ορίζει τα εξής:

«Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ελέγχει τη νομιμότητα των νομοθετικών πράξεων, πράξεων του Συμβουλίου, της Επιτροπής, και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, εκτός των συστάσεων και γνωμών, και των πράξεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που παράγουν νομικά αποτελέσματα έναντι τρίτων. Ελέγχει επίσης τη νομιμότητα των πράξεων των λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης που προορίζονται να παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων.

Για τον σκοπό αυτό, το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να αποφαινεται επί προσφυγών που ασκούνται από κράτος μέλος, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο ή την Επιτροπή, **λόγω αναρμοδιότητας, παραβάσεως ουσιώδους τύπου, παραβάσεως των Συνθηκών ή οποιουδήποτε κανόνα δικαίου σχετικού με την εφαρμογή της ή λόγω καταχρήσεως εξουσίας.**

Το Δικαστήριο είναι αρμόδιο, υπό τις ίδιες προϋποθέσεις, να αποφαινεται επί προσφυγών που ασκούνται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και την Επιτροπή των Περιφερειών, με σκοπό τη διατήρηση των προνομίων τους.

Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο μπορεί, υπό τις προϋποθέσεις του πρώτου και του δευτέρου εδαφίου, να ασκεί προσφυγή κατά των πράξεων των οποίων είναι αποδέκτης ή που το αφορούν άμεσα και ατομικά καθώς και κατά των κανονιστικών πράξεων που το αφορούν άμεσα χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα».

Με βάση το προμνησθέν άρθρο, ο ιδιώτης δηλαδή κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο δύναται να απευθυνθεί απευθείας στο ενωσιακό δικαστήριο και να ζητήσει ακύρωση της απόφασης ανάκτησης της Επιτροπής εφόσον είναι αποδέκτης της εν λόγω απόφασης ή αυτή τον αφορά άμεσα και ατομικά. Επιπροσθέτως, την απόφαση ανάκτησης της Επιτροπής δύναται να προσβάλλει δικαστικώς και το κράτος-μέλος που τη χορήγησε.

Αναφορικά με την απόφαση ανάκτησης της Επιτροπής που απευθύνεται στο κράτος μέλος που χορήγησε την παράνομη ενίσχυση γίνεται δεκτό ότι αυτή αφορά άμεσα και ατομικά όλες τις επιχειρήσεις που έλαβαν την ενίσχυση δηλαδή των πραγματικών δικαιούχων επιχειρήσεων που εκταμίευσαν την ενίσχυση. Συνεπώς οι συγκεκριμένες επιχειρήσεις και μόνο μπορούν να ασκήσουν προσφυγή ακυρώσεως κατά της αποφάσεως και σε καμία περίπτωση οι δυνητικοί αποδέκτες της ενίσχυσης που προσέφυγαν εξαιτίας εθνικού καθεστώτος ενισχύσεων που κρίθηκε μη συμβατό με την ενιαία αγορά. Στη τελευταία περίπτωση η προσφυγή κρίνεται απαράδεκτη.

Οι λόγοι ακύρωσης της πράξης που αναφέρονται στο άρθρο είναι τέσσερις. Πρώτος λόγος είναι η αναρμοδιότητα, όταν δηλαδή αρμόδιο είναι άλλο από το όργανο που εξέδωσε την πράξη. Η παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας αποτελεί τον δεύτερο λόγο και εξετάζεται αυτεπαγγέλτως. Κλασικό παράδειγμα αυτής της περιπτώσεως είναι η μη επαρκής αιτιολόγηση της πράξης. Ο τρίτος λόγος ακύρωσης συντρέχει στην περίπτωση εκείνη που η εκδοθείσα πράξη παραβιάζει τις Συνθήκες ή οποιοδήποτε κανόνα δικαίου σχετικού με την εφαρμογή της. Τελευταίο λόγο ακύρωσης συνιστά η κατάχρηση εξουσίας.

Αν το Δικαστήριο κάνει αποδεκτή την προσφυγή κηρύσσει την προσβαλλόμενη πράξη άκυρη ενώ κατά κανόνα η απόφαση λειτουργεί έναντι όλων. Θα πρέπει να επισημανθεί ότι το συγκεκριμένο αποτέλεσμα είναι εκείνο που διαφοροποιεί τις προσφυγές ακυρώσεως κατά αποφάσεων της Επιτροπής στον τομέα του ανταγωνισμού από εκείνες στον τον τομέα των κρατικών ενισχύσεων ειδικά. Στην τελευταία περίπτωση το αποτέλεσμα επιδρά επί όλων των ενδιαφερόμενων πλευρών ακόμα

δηλαδή και επί επιχειρήσεων που δεν στράφηκαν μεν εναντίον της απόφασης ανάκτησης αλλά αυτή τους αφορά άμεσα και ατομικά (Κώτσηρας, 2015).

Στην αντίθετη περίπτωση, με άλλα λόγια στην περίπτωση που το Δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή εναντίον της απόφασης ανάκτησης της Επιτροπής, τότε η απόφαση αυτή καθίσταται οριστική και υποχρεωτική για το κράτος-μέλος το οποίο εντός συγκεκριμένης προθεσμίας που του τάσσεται επιβάλλεται να συμμορφωθεί. Το ίδιο αποτέλεσμα επέρχεται και όταν δεν ασκήθηκε αίτηση ακυρώσεως.

Κλείνοντας το κεφάλαιο των προσφυγών ακυρώσεως μπορεί να ειπωθεί ότι οι προσφυγές που ασκούνται ενώπιον του ΔΕΕ δεν έχουν ανασταλτικό χαρακτήρα. Ωστόσο το άρθρο 278¹⁹ και 279²⁰ της ΣΛΕΕ προβλέπει τη δυνατότητα για προσωρινή δικαστική προστασία. Συνεπώς το ΔΕΕ αν το κρίνει απαραίτητο δύναται να διατάζει την αναστολή εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης και γενικά τα αναγκαία προσωρινά μέτρα.

Διαδικασία επί παραβάσει

Η διαδικασία επί παραβάσει εκκινείται όταν το κράτος μέλος που είναι υποχρεωμένο να συμμορφωθεί με την απόφαση ανακτήσεως της Επιτροπής εντός ταχθείσας προθεσμίας αμελεί αυτήν του την υποχρέωση. Στην συγκεκριμένη περίπτωση η παράγραφος 2 του άρθρου 108 ορίζει ότι «Αν το εν λόγω κράτος δεν συμμορφωθεί προς την απόφαση αυτή εντός της ταχθείσας προθεσμίας, η Επιτροπή ή οποιοδήποτε άλλο ενδιαφερόμενο κράτος δύναται να προσφύγει απευθείας στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατά παρέκκλιση των άρθρων 258 και 259».

Η μη συμμόρφωση του κράτους μέλους περιλαμβάνει όχι μόνο την περίπτωση που το τελευταίο αρνείται να εκτελέσει την απόφαση της Επιτροπής αλλά και εκείνη που ναι μεν αυτό την εφαρμόζει αλλά πλημμελώς.

Η δυνατότητα προσφυγής στο Δικαστήριο εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής. Αντίστοιχη δυνατότητα διαθέτει και οποιοδήποτε κράτος – μέλος όχι όμως και ο ιδιώτης. Οι ιδιώτες δύναται απλά να υποβάλλουν καταγγελία στην Επιτροπή πληροφορώντας τη για τη μη συμμόρφωση.

¹⁹ Οι προσφυγές στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν έχουν ανασταλτικό αποτέλεσμα. Το Δικαστήριο όμως δύναται, αν κρίνει ότι επιβάλλεται από τις περιστάσεις, να διατάζει την αναστολή εκτελέσεως της προσβαλλόμενης πράξεως.

²⁰ Στις υποθέσεις που εκκρεμούν ενώπιον του, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δύναται να διατάσσει τα αναγκαία προσωρινά μέτρα.

Όπως γίνεται αντιληπτό το άρθρο 108 θεσπίζει μιας ειδικότερης μορφής διαδικασία επί παραβάσει σε σχέση με τη γενικότερη των άρθρων 258 και 259. Στην δεύτερη περίπτωση όταν η Επιτροπή διαπιστώσει παράβαση του ενωσιακού δικαίου από το κράτος-μέλος δίνει τη δυνατότητα στο τελευταίο να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του και ύστερα εκείνη διατυπώνει αιτιολογημένη γνώμη. Αν το κράτος δε συμμορφωθεί με αυτήν τότε εντός ταχθείσα προθεσμίας, η Επιτροπή μπορεί να προσφύγει στο Δικαστήριο. Συνάγεται, λοιπόν, ότι ουσιαστικά καταργείται το στάδιο της αιτιολογημένης γνώμης της Επιτροπής στην περίπτωση των κρατικών ενισχύσεων. Σύμφωνα δε με τον κ. Κώτσηρα «...οικονομικά η απόφαση ανάκτησης αποτελεί μια *de facto* αιτιολογημένη γνώμη, η οποία όμως ως αυτοτελής και γνήσια ευρωπαϊκή διοικητική πράξη είναι δεκτική,... προσφυγής ακυρώσεως, εν αντιθέσει με την, επί της αρχής, αδυναμία της αιτιολογημένης γνώμης να προσβληθεί ακυρωτικά» (Κώτσηρας, 2015, σελ. 98).

Αν το Δικαστήριο κάνει δεκτή την προσφυγή της Επιτροπής τότε εφαρμόζεται πλέον η διαδικασία του άρθρου 260 παράγραφος 2: «Εάν η Επιτροπή κρίνει ότι το συγκεκριμένο κράτος μέλος δεν έλαβε τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου, μπορεί να προσφύγει στο Δικαστήριο αφού παράσχει στο κράτος αυτό τη δυνατότητα να υποβάλει τις παρατηρήσεις του. Προσδιορίζει το ύψος του κατ' αποκοπή ποσού ή της χρηματικής ποινής που οφείλει να καταβάλει το κράτος μέλος και το οποίο η Επιτροπή κρίνει κατάλληλο για την περίπτωση».

3.2.2. Ο ρόλος του εθνικού δικαστή εν αναμονή της απόφασης της Επιτροπής και μετά την απόφαση ανάκτησης. Στο δίκαιο της ανάκτησης των κρατικών ενισχύσεων η κύρια διαδικασία είναι η ενωσιακή. Ωστόσο, χωρίς τη συμμετοχή και των εθνικών αρχών η διαδικασία παραμένει ατελέσφορη. Πέραν όμως των διοικητικών αρχών του εθνικού κράτους των οποίων ο ρόλος αναφέρθηκε σε προγενέστερο κεφάλαιο της παρούσης εργασίας, κρίσιμος είναι και εκείνος των δικαστικών αρχών.

Ο εθνικός δικαστής οφείλει να μεριμνά και να διασφαλίζει την τήρηση των ενωσιακών κανόνων δικαίου στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων γεγονός που συνεπάγεται ότι παράλληλα με την Επιτροπή είναι εξουσιοδοτημένος να εμπλέκεται στο σύστημα ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων όπως αυτό αποτυπώνεται στη ΣΛΕΕ (άρθρα 107 και 108).

Όπως ήδη έχει αναφερθεί, ο έλεγχος μιας κρατικής ενίσχυσης μπορεί να διακριθεί σε ουσιαστικό και τυπικό. Με το πρώτο είδος ελέγχου είναι επιφορτισμένη

η Επιτροπή που ερευνά τη συμβατότητα της ενίσχυσης με την εσωτερική αγορά με βάση το 107 της ΣΛΕΕ. Από την άλλη πλευρά ο τυπικός έλεγχος πραγματοποιείται από τον εθνικό δικαστή ο οποίος εξετάζει αν το εθνικό μέτρο της ενίσχυσης κοινοποιήθηκε δεόντως στην Επιτροπή καθώς και αν έλαβε την απαιτούμενη έγκριση από αυτή (Μουαμελετζή, Παπαντωνιάδου, Σγουρίδου, 2002)²¹. Αν το εθνικό κράτος δε συμμορφώθηκε με την υποχρέωση της κοινοποίησης ή της αναστολής το εθνικό δικαστήριο εφαρμόζοντας το άρθρο 108 παράγραφος 3 δύναται να διατάξει την ανάκτηση της χορηγούμενης ενίσχυσης. Στο πλαίσιο αυτό, ο δικαστής είτε η ενίσχυση έχει εκταμιευτεί είτε όχι, υπέχει την υποχρέωση να ακυρώσει τη διοικητική πράξη που αποτελεί τη νομική βάση για να χορηγηθεί η ενίσχυση ενώ αν πρόκειται για σύμβαση να την κηρύξει ανενεργή και μη παράγουσα έννομες συνέπειες. Αν μάλιστα η ενίσχυση δεν έχει εκταμιευτεί ο δικαστής οφείλει να αποτρέψει την καταβολή της διατάσσοντας τα κατάλληλα προς το σκοπό αυτό ασφαλιστικά μέτρα. Πιο συνοπτικά τα διορθωτικά μέτρα που μπορεί να λάβει ένα εθνικό δικαστήριο περιλαμβάνονται τα εξής: παρεμπόδιση της καταβολής της παράνομης ενίσχυσης· επιστροφή της παράνομης ενίσχυσης (ανεξάρτητα από τη συμβατότητα)· καταβολή τόκων για το διάστημα της παρανομίας· αποζημίωση των ανταγωνιστών και άλλων τρίτων μερών· και, προσωρινά μέτρα κατά της παράνομης ενίσχυσης.

Η ενισχυμένη αρμοδιότητα του εθνικού δικαστή στο πλαίσιο των κρατικών ενισχύσεων έχει ως βασικό στόχο τη δικαστική προστασία των ενδιαφερόμενων τρίτων που θίγονται από την ανάκτηση (επικείμενη ή χορηγηθείσα) και φέρουν την υπόθεση ενώπιον του εθνικού δικαστή με δεδομένο ότι η διοικητική προστασία αυτών είναι ασθενής. Πράγματι, στη διοικητική διαδικασία της ανάκτησης τα τρίτα πρόσωπα έχουν περιορισμένα μόνο δικαιώματα καθώς ο ρόλος τους περιορίζεται στη δυνατότητα καταγγελίας της παράνομης ενίσχυσης ή της προσκόμισης σχετικών πληροφοριών ενώ αντίθετα οι σχετικοί με την ανάκτηση κανόνες δικαίου απευθύνονται στην πλειονότητά τους στο κράτος μέλος. Παράλληλα, σύμφωνα με το ΔΕΕ, η

²¹Σύμφωνα με τον Οδηγό- Κοινοτικοί Κανόνες για τις Κρατικές Ενισχύσεις «Τυπικά παράνομες ενισχύσεις είναι α) οι ενισχύσεις που χορηγήθηκαν, χωρίς να κοινοποιηθούν, β) οι ενισχύσεις που κοινοποιήθηκαν, αλλά τέθηκαν σε ισχύ πριν τις εγκρίνει η Επιτροπή, είτε ρητά είτε σιωπηρά (δεν τηρήσαν δηλαδή την υποχρέωση αναστολής) και γ) οι ενισχύσεις που χορηγήθηκαν από το κράτος μέλος, χωρίς αυτό να τηρήσει την εγκριτική απόφαση της Επιτροπής (π.χ. χορήγησε μεγαλύτερο ποσό από εκείνο που εγκρίθηκε) (Μουαμελετζή, Παπαντωνιάδου, Σγουρίδου, 2002).

Επιτροπή κρίνει την ουσιαστική παρανομία μιας ενίσχυσης και όχι την τυπική με αποτέλεσμα να μην μπορεί να διατάξει την ανάκτηση της ενίσχυσης με μοναδική αιτιολογία ότι αυτή δεν κοινοποιήθηκε ή δεν ανεστάλη. Συνεπώς ο ρόλος του εθνικού δικαστή είναι κρίσιμος και αποτελεί τη μόνη νομική προστασία των τρίτων αναφορικά με την τήρηση του άρθρου 108 παράγραφος 3.

Η προστασία των θιγόμενων τρίτων καθώς και η απαίτηση για την τήρηση της αρχής της αποτελεσματικότητας και της πλήρους εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, αρχές που πηγάζουν από την άμεση εφαρμογή του άρθρου 108 παράγραφος 3 έχουν προσδώσει, όπως προαναφέρθηκε, κρίσιμο ρόλο στα εθνικά δικαστήρια. Πρόκειται ωστόσο για έναν ρόλο που πρέπει να επιτελέσουν με ιδιαίτερη προσοχή ώστε να μην υφίσταται ανταγωνισμός αρμοδιοτήτων μεταξύ αυτών και της Επιτροπής και τούτο διότι η κρίση του εθνικού δικαστή σχετικά με την τυπική παρανομία βασίζεται τελικά και σε μια μορφή ουσιαστικού ελέγχου. Πράγματι, ο εθνικός δικαστής προκειμένου να επιτελέσει την αποστολή του εξετάζοντας την τήρηση της τυπικής διαδικασίας οφείλει να ελέγχει αφενός την ίδια την ύπαρξη της ενίσχυσης και αφετέρου αν υφίσταται παράβαση του ενωσιακού δικαίου. Στην δεύτερη περίπτωση ο ενωσιακός δικαστής διαθέτει την αποκλειστική αρμοδιότητα αλλά ο εθνικός δύναται να ελέγξει την τήρηση των σχετικών με την ενίσχυση διαδικαστικών κανόνων (Κώτσηρας, 2015).

Ως προς το πρώτο σκέλος του ελέγχου του, δηλαδή την ύπαρξη της ενίσχυσης, ο δικαστής επικεντρώνεται στην εξέταση των πέντε ουσιαστικών προϋποθέσεων των οποίων η σωρευτική παρουσία κρίνει την ύπαρξη ή μη της ενίσχυσης. Ο έλεγχος αυτός πραγματοποιείται είτε αυτεπαγγέλτως είτε με σχετικό προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΕ. Σε κάθε περίπτωση όμως ο εθνικός δικαστής υπεισέρχεται σε ουσιαστικό έλεγχο συμβατότητας της ενίσχυσης, αρμοδιότητα η οποία ανήκει στην Επιτροπή με αποτέλεσμα η αποκλειστικότητα του ενωσιακού οργάνου στο κομμάτι αυτό να σχετικοποιείται. Κατά αυτόν τον τρόπο δημιουργείται ένα παράλληλο σύστημα ελέγχου για την ομαλή λειτουργία όμως του οποίου υπάρχει η δικλίδα ασφαλείας του άρθρου 29 του Διαδικαστικού Κανονισμού που αναφέρεται στη «συνεργασία με τα εθνικά δικαστήρια». Ειδικότερα, προκειμένου να μην υπάρξει μελλοντική διάσταση μεταξύ απόφασης εθνικού δικαστηρίου και απόφασης της Επιτροπής σχετικά με τη συμβατότητα ή μη της ενίσχυσης, η προαναφερόμενη διάταξη προβλέπει ότι το πρώτο δύναται να ζητά από την Επιτροπή να τους διαβιβάσει πληροφορίες που κατέχει ή τη γνώμη της ενώ παρέχεται και η δυνατότητα στην Επιτροπή να υποβάλλει ακόμη και αυτεπάγγελα γραπτές παρατηρήσεις σε εκκρεμή ένδικη διαφορά ενώπιον των εθνικών

δικαστηρίων ή να υποβάλλει ύστερα από σχετική άδεια των εθνικών δικαστηρίων προφορικές παρατηρήσεις αναφορικά με τις διατάξεις των άρθρων 107 παράγραφος 1 και 108 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ (Κώτσηρας, 2015).

Στη συνέχεια της εργασίας θα αναλυθεί ο ρόλος του εθνικού δικαστή μετά την απόφαση της Επιτροπής για ανάκτηση της ενίσχυσης η οποία κρίθηκε ασυμβίβαστη με την εσωτερική αγορά. Σε αυτό το πλαίσιο ο ρόλος του δικαστή είναι εκείνος της άμεσης και πλήρους εφαρμογής της εν λόγω απόφασης και η εκδίκαση των σχετικών διαφορών που φέρονται ενώπιον του. Ως προς το πρώτο σκέλος δηλαδή την εκτέλεση της απόφασης της Επιτροπής, όπως έχει ήδη αναφερθεί, η διαδικασία της ανάκτησης ερείδεται στην εθνική νομοθεσία του οικείου κράτους. Αν όμως οι εθνικοί κανόνες δεν επιτρέπουν την άμεση και αποτελεσματική ανάκτηση τότε το εθνικό δικαστήριο οφείλει να αφήσει ανεφάρμοστους τους σχετικούς κανόνες. Επιπρόσθετα, σε περίπτωση που το οικείο κράτος δε συμμορφώνεται με απόφαση ανάκτησης της Επιτροπής μπορεί να εγερθεί εναντίον του αγωγή αποζημίωσης από θιγόμενους τρίτους καθώς και προσφυγή επί παραλείψει κατά των εθνικών αρχών (Καρύδης 2012).

Παράλληλα το εθνικό δικαστήριο μπορεί να κληθεί να κρίνει πρώτον, προσφυγές εκ μέρους της αρχής που στοχεύει στην έκδοση από το δικαστήριο εντολής που να υποχρεώνει τον αποδέκτη της ενίσχυσης που δεν συμμορφώνεται με την εντολή ανάκτησης να επιστρέψει την παράνομη ενίσχυση και δεύτερον, προσφυγές που υποβάλλονται από τους αποδέκτες της ενίσχυσης οι οποίοι αμφισβητούν το κύρος της εντολής ανάκτησης. Στην τελευταία δε περίπτωση, κατά πάγια νομολογία του ΔΕΕ ο αποδέκτης της ενίσχυσης προκειμένου να εμποδίσει την εκτέλεση της διαταγής, δεν μπορεί να επικαλεσθεί την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης καθώς ως επιμελής επιχειρηματίας όφειλε να έχει εξακριβώσει αν η ληφθείσα από εκείνον ενίσχυση είχε κοινοποιηθεί ή όχι στην Επιτροπή (βλ. επόμενο κεφάλαιο).

4. Τα εμπόδια στην ανάκτηση των παράνομων κρατικών ενισχύσεων

Η απόφαση ανάκτησης που εκδίδεται από την Επιτροπή, όπως ήδη έχει αναφερθεί, έχει ως αποδέκτη το κράτος μέλος που χορήγησε την παράνομη κατά την κρίση της Επιτροπής ενίσχυση. Η απόφαση είναι δεσμευτική και το κράτος που του απευθύνεται οφείλει να την εκτελέσει. Ωστόσο τόσο το κράτος όσο και η επιχείρηση που έλαβε την ενίσχυση δύναται να προσφύγει δικαστικά είτε σε ενωσιακό είτε σε εθνικό επίπεδο και να προσβάλλει την απόφαση προβάλλοντας σχετικά επιχειρήματα κατά της ανάκτησης. Τα εν λόγω επιχειρήματα μπορούν να λάβουν τη μορφή τόσο αυτοτελών λόγων ακύρωσης όσο και λόγων άμυνας για τη μη επιστροφή της ενίσχυσης. Η δεύτερη

κατηγορία επιχειρημάτων που μπορούν να προβληθούν και κατά τη διαδικασία επί παραβάσει θα αναλυθεί παρακάτω.

4.1. Η απόλυτη αδυναμία εκτέλεσης της απόφασης ανάκτησης

Στην περίπτωση εκείνη που το κράτος μέλος δεν εκτελέσει ως όφειλε την απόφαση ανάκτησης που του απευθύνει η Επιτροπή τότε η τελευταία μπορεί να προσφύγει εναντίον του ενώπιον του ΔΕΕ βάσει του άρθρου 108 παρ. 2. Αν το κράτος δεν έχει ασκήσει προσφυγή ακυρώσεως κατά της απόφασης ανάκτησης ή αν αυτή απορρίφθηκε τότε το μοναδικό μέσο άμυνας που δύναται να επικαλεστεί πλέον το κράτος είναι η απόλυτη αδυναμία ορθής εκτέλεσης της απόφασης ανάκτησης (Μουαμελετζή, 2004). Ειδικότερα, το ΔΕΕ αναγνώρισε μόνο μία εξαίρεση σε σχέση με την υποχρέωση των κρατών μελών να εφαρμόζουν αποφάσεις ανάκτησης που απευθύνονται σε αυτά, και συγκεκριμένα την ύπαρξη εξαιρετικών περιστάσεων που συνεπάγονται απόλυτη αδυναμία ορθής εκτελέσεως της αποφάσεως από το οικείο κράτος μέλος. Η έννοια της απόλυτης αδυναμίας είναι κρίσιμη και προϋποθέτει ότι το κράτος μέλος κατέβαλλε πράγματι κάθε δυνατή προσπάθεια για την ανάκτηση. Κατά πάγια νομολογία απόλυτη αδυναμία θεωρείται πως υπάρχει μόνο όταν το κράτος αποδεικνύει ότι λόγω νομικών ή πρακτικών ή τεχνικών προβλημάτων, δεν μπορεί να εκτελέσει με προσήκοντα τρόπο την απόφαση ανάκτησης, και ταυτόχρονα έχει προβεί σε συγκεκριμένες ενέργειες έναντι των εμπλεκόμενων επιχειρήσεων για την επιστροφή των ενισχύσεων όσο και ότι έχει ενημερώσει την Επιτροπή και της έχει προτείνει εναλλακτικές λύσεις για να αντιμετωπισθούν τα προβλήματα (Μουαμελετζή, 2004).

Σύμφωνα με το ΔΕΕ η απόλυτη αδυναμία δεν μπορεί να στηρίζεται απλώς σε υποθέσεις. Το βάρος της απόδειξης της απόλυτης αδυναμίας βαρύνει το κράτος και γίνεται δεκτός σε σπάνιες περιπτώσεις (Βοϊτσίδου, 2012). Μια επισκόπηση της νομολογίας δείχνει ότι το ΔΕΕ έχει ερμηνεύσει την έννοια της «απόλυτης αδυναμίας» με πολύ περιοριστικό τρόπο (Ανακοίνωση της Επιτροπής, 2007). Ειδικότερα, προκειμένου να πληρωθεί ο λόγος της απόλυτης αδυναμίας δεν αρκεί το κράτος μέλος να επικαλείται απαιτήσεις της εθνικής του νομοθεσίας (π.χ. εθνικός κανόνας παραγραφής) ή την απουσία τίτλου ανάκτησης βάσει της εθνικής νομοθεσίας ή ακόμα και διατάξεις δεδικασμένου. Επιπρόσθετα, το κράτος δε δύναται να επικαλεστεί ούτε το γεγονός ότι η λήπτρια της ενίσχυσης επιχείρηση αντιμετωπίζει οικονομικές δυσκολίες παρά μόνο στην περίπτωση που δεν υφίστανται ανακτήσιμα στοιχεία ενεργητικού (Κώτσηρας, 2015).

Σύμφωνα με την Επιτροπή σε έναν αριθμό υποθέσεων, τα κράτη μέλη ισχυρίστηκαν ότι δε δύνανται να εκτελέσουν την απόφαση ανάκτησης λόγω διοικητικών ή τεχνικών δυσχερειών (π.χ. λόγω του πολύ υψηλού αριθμού των εμπλεκόμενων αποδεκτών) που αντιμετωπίζουν. Το Δικαστήριο έχει αρνηθεί ωστόσο συστηματικά να δεχθεί ότι οι δυσχέρειες αυτές αποτελούν απόλυτη αδυναμία ανάκτησης. Τέλος, η προβολή ακόμη και ανυπέρβλητων εσωτερικών δυσχερειών δεν μπορεί να δικαιολογήσει την παράλειψη ενός κράτους μέλους να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις που υπέχει βάσει της ενωσιακής νομοθεσίας (Ανακοίνωση της Επιτροπής, 2007).

Σε κάθε περίπτωση αν το κράτος μέλος αντιμετωπίζει ως προς την ανάκτηση δυσκολίες οι οποίες δεν είχαν προβλεφθεί και δεν μπορούσαν να προβλεφθούν έχει την ευθύνη να γνωστοποιήσει τα προβλήματα αυτά στην Επιτροπή προτείνοντας και σχετικές τροποποιήσεις της απόφασης ανάκτησης στο πλαίσιο ειλικρινούς και καλόπιστης συνεργασίας μεταξύ τους κατά τις επιταγές του άρθρου 4§3 ΣΕΕ και του 108 της ΣΛΕΕ.

4.2. Οι γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου ως λόγοι άμυνας κατά της ανάκτησης της ενίσχυσης και η προθεσμία παραγραφής

Ο Διαδικαστικός Κανονισμός επιβάλλει δύο όρια στην εξουσία της Επιτροπής να διατάξει την ανάκτηση παράνομων ενισχύσεων. Σύμφωνα με το άρθρο 16 παράγραφος 1 του εν λόγω Κανονισμού «η Επιτροπή δεν απαιτεί την ανάκτηση της ενίσχυσης αν αυτή αντίκειται σε κάποια γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου». Οι γενικές αρχές αποτελούν άγραφες πηγές του ενωσιακού δικαίου που απορρέουν από τη νομολογία του Δικαστηρίου. Επέτρεψαν στο Δικαστήριο να θεσπίσει κανόνες σε διάφορους τομείς στους οποίους δεν προβλέπονται διατάξεις των Συνθηκών. Μερικές από αυτές τις αρχές εισήχθησαν ωστόσο αργότερα ως γραπτοί κανόνες δικαίου (Παπαγιάννης, 2016).

Στο πλαίσιο των κρατικών ενισχύσεων οι πιο συχνά επικαλούμενες από τα κράτη μέλη γενικές αρχές προκειμένου να τους παρασχεθεί η δυνατότητα της μη πραγματοποίησης της ανάκτησης της ενίσχυσης είναι η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, η αρχή της αναλογικότητας και η αρχή της ασφάλειας δικαίου. Ωστόσο το ΔΕΕ έχει δώσει μια πολύ περιοριστική ερμηνεία αυτών των αρχών στο πλαίσιο της ανάκτησης.

Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης

Η παραβίαση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης αποτελεί το πιο συχνά προβαλλόμενο επιχείρημα ώστε να μην απαιτηθεί τελικά η ανάκτηση της ενίσχυσης. Κατά την αρχή αυτή, «μία έννομη κατάσταση, της οποίας την διατήρηση μπορούσε ο ιδιώτης ευλόγως να εμπιστεύεται, δεν μπορεί να μεταβληθεί νομίμως με αιφνίδια μέτρα, εκτός αν την απρόοπτη μεταβολή επιτάσσει υπέρτερο δημόσιο συμφέρον (Δαγτόγλου, 1985, σ. 163). Στο πλαίσιο των κρατικών ενισχύσεων παραβίαση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης υφίσταται όταν το κράτος ή ο δικαιούχος της ενίσχυσης δικαιολογημένα πίστευε στη νομιμότητα της διαδικασίας χορήγησης της ενίσχυσης.

Κατά πάγια νομολογία του ΔΕΕ το κράτος που χορήγησε την ενίσχυση κατά παράβαση του ενωσιακού δικαίου δε δύναται να επικαλεστεί την παραβίαση της αρχής. Τη δυνατότητα αυτή διαθέτει μόνο η λήπτρια της ενίσχυσης επιχείρηση με δεδομένο ότι αν αντίστοιχη δυνατότητα διέθετε το κράτος, οι ενωσιακές διατάξεις περί κρατικών ενισχύσεων (άρθρα 107 και 108 της ΣΛΕΕ) θα στερούνταν κάθε πρακτική αποτελεσματικότητα καθώς το κρατικά όργανα θα στηρίζονταν στη δική τους παράνομη συμπεριφορά ώστε να εμποδίσουν την αποτελεσματικότητα των αποφάσεων ανάκτησης που εξέδωσε η Επιτροπή μη λαμβάνοντας τα απαιτούμενα μέτρα ως όφειλαν για την εκτέλεση της απόφασης του ενωσιακού οργάνου (Βοϊτσίδου, 2012). Από την άλλη πλευρά η επίκληση της αρχής αυτής από την δικαιούχο επιχείρηση προϋποθέτει το κριτήριο του επιμελούς ιδιώτη. Με άλλα λόγια ο ιδιώτης δεν μπορεί να θεωρήσει νόμιμη τη διαδικασία ενίσχυσης αν η τελευταία χορηγήθηκε δίχως την απαιτούμενη κοινοποίηση διότι ως επιμελής επιχειρηματίας όφειλε να είχε ελέγξει αν αυτή τηρήθηκε με εξαίρεση ίσως την περίπτωση εκείνη που το ίδιο το κρατικό όργανο παραπλάνησε το δικαιούχο σχετικά με την τήρηση της υποχρέωσης κοινοποίησης ή τον διαβεβαίωσε ότι η ενίσχυση καλύπτεται από εγκεκριμένο καθεστώς ενισχύσεων ή από κανονισμό απαλλαγής (Καρύδης, 2013).

Η μόνη περίπτωση που γίνεται πλήρως δεκτή η παραβίαση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης είναι όταν η ίδια η Επιτροπή δημιούργησε την εντύπωση νομιμότητας της ενίσχυσης. Αυτή η εντύπωση μπορεί να προκύψει όταν στο

παρελθόν δεν είχε κριθεί ότι ανάλογη περίπτωση²² συνιστά κρατική ενίσχυση (Κώτσηρας, 2015)

Η αρχή της αναλογικότητας

Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας το περιεχόμενο και η μορφή της ενωσιακής δράσης δεν επιτρέπεται να υπερβαίνουν τα απαιτούμενα για την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών όρια. Συνεπώς η εν λόγω αρχή χρησιμοποιείται ώστε να εξεταστεί αν η ενωσιακή πράξη υπερβαίνει σε ένταση και σε συνέπειες τα απαραίτητα όρια για την υλοποίηση των στόχων των Συνθηκών. Ο έλεγχος δε της αναλογικότητας αφορά την καταλληλότητα, την αναγκαιότητα καθώς και την ενδεχόμενη ύπαρξη ηπιότερου μέτρου για την επίτευξη του ίδιου στόχου (Σαχπεκίδου, 2013).

Η παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας αποτελεί επίσης συχνό επιχείρημα εκ μέρους των κρατών και των δικαιούχων ιδιωτών με στόχο την αποφυγή ανάκτησης και επιστροφής της παράνομης ενίσχυσης. Στην περίπτωση αυτή η επιχειρηματολογία τους στηρίζεται στο γεγονός ότι η αναζήτηση της ενίσχυσης είναι δυσανάλογη σε σχέση με την παραβίαση την οποία διέπραξαν. Ωστόσο κατά τον ενωσιακό δικαστή το εν λόγω προβαλλόμενο επιχείρημα είναι έωλο διότι η ανάκτηση της ενίσχυσης δεν γίνεται αντιληπτή ως κύρωση αλλά στην πραγματικότητα ως λογικό και νομικό επακόλουθο της παρανομίας. Συνεπώς, δεν μπορεί να θεωρηθεί δυσανάλογη σε σχέση με τους στόχους της Συνθήκης όσον αφορά τις κρατικές ενισχύσεις (Ανακοίνωση της Επιτροπής, 2007).

Η αρχή της ασφάλειας δικαίου

Η αρχή της ασφάλειας δικαίου αποτελεί «ευθεία συνέπεια της αρχής του κράτους δικαίου και συνεπάγεται, σε γενικές γραμμές, την σαφήνεια των κανόνων δικαίου και την σταθερότητα των εννόμων καταστάσεων, αποκλείοντας από το πεδίο εφαρμογής του δικαίου τον κίνδυνο αβεβαιότητας ως προς το ισχύον δίκαιο ή απότομης μεταβολής στον τρόπο εφαρμογής του» (Πρεβεδούρου, 1998).

Το επιχείρημα της παραβίασης της αρχής της ασφάλειας δικαίου δύναται να επικαλεστεί, όπως και στην περίπτωση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης μόνο η δικαιούχος την ενίσχυση επιχείρηση και όχι τα ίδιο το κράτος. Πρόκειται όμως και πάλι για ένα επιχείρημα που γίνεται δεκτό με φειδώ από τον ενωσιακό δικαστή.

²² Ανάλογη περίπτωση συνιστά η εξέταση μιας κρατικής ενίσχυσης της οποίας όμοια περίπτωση στο παρελθόν δεν είχε κριθεί είτε ως κρατική ενίσχυση είτε ως παράνομη με αποτέλεσμα η ενωσιακή πολιτική στο συγκεκριμένο θέμα να μην είναι σαφής.

Ειδικότερα το ΔΕΕ μπορεί να δεχτεί ότι πράγματι υπήρξε παραβίαση της αρχής εφόσον την ευθύνη για την συμπεριφορά του κράτους που δεν ανέκτησε την ενίσχυση φέρει η ίδια η Επιτροπή. Τούτο μπορεί να συμβεί όταν το ενωσιακό όργανο απαίτησε την ανάκτηση μιας ενίσχυσης που αρχικά είχε κρίνει συμβατή με την εσωτερική αγορά αλλά μεταγενέστερα μετέβαλλε την άποψη του κρίνοντας την παράνομη. Επιπρόσθετα ανάλογη ευθύνη φέρει και στην περίπτωση που ζήτησε από το κράτος την ανάκτηση της ενίσχυσης με εξαιρετικά μεγάλη καθυστέρηση (Κουραντίδου, 2012).

Η προθεσμία παραγραφής

Πέραν των γενικών αρχών του ενωσιακού δικαίου, όριο στην εξουσία της Επιτροπής αναφορικά με την εκτέλεση της απόφασης ανάκτησης από τα κράτη μέλη θέτει και η λεγόμενη προθεσμία παραγραφής. Πιο συγκεκριμένα, το άρθρο 17 του διαδικαστικού κανονισμού αναφέρει ότι οι εξουσίες της Επιτροπής για ανάκτηση της ενίσχυσης υπόκεινται σε δεκαετή προθεσμία παραγραφής. Η προθεσμία αυτή αρχίζει να προσμετράται από την ημέρα κατά την οποία η παράνομη ενίσχυση χορηγείται στο δικαιούχο είτε ως ατομική ενίσχυση είτε ως ενίσχυση βάσει ενός καθεστώτος ενισχύσεων. Κάθε ενέργεια της Επιτροπής ή κράτους μέλους που ενεργεί κατόπιν αίτησης της Επιτροπής, σε σχέση με την παράνομη ενίσχυση, διακόπτει την περίοδο παραγραφής. Στην πράξη βέβαια η διακοπή και η επανεκκίνηση της προθεσμίας σε κάθε επιμέρους διαδικαστική ενέργεια καθιστά την εφαρμογή της εξαιρετικά σπάνια και δύσκολη.

5. Αποφάσεις ανάκτησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με αποδέκτη το ελληνικό κράτος

5.1. Απόφαση της Επιτροπής της 23.02.2011 σχετικά με την κρατική ενίσχυση αριθ. C 48/2008 (πρώην NN 61/2008) που εφάρμοσε η Ελλάδα υπέρ της Ελληνικός Χρυσός ΑΕ²³

Το Φεβρουάριο του 2011 η Επιτροπή εξέδωσε απόφαση με την οποία έκρινε ότι δύο μέτρα οικονομικής ενίσχυσης που έλαβε η Ελλάδα υπέρ της Ελληνικός Χρυσός ΑΕ συνιστούν ασυμβίβαστη με την εσωτερική αγορά κρατική ενίσχυση και επέβαλλε στη Ελλάδα να προβεί στην ανάκτησή της.

Ιστορικό Υπόθεσης

Η Ελληνικός Χρυσός ΑΕ είναι μεγάλη ελληνική μεταλλευτική εταιρεία που δραστηριοποιείται στον τομέα της εξόρυξης χρυσού, χαλκού, μόλυβδου, αργύρου και

²³ ²³ E(2011)1006 τελικό.

ψευδαργύρου. Το 2009 πραγματοποίησε κύκλο εργασιών ύψους 44,7 εκατ. και απασχολούσε περίπου 350 υπαλλήλους. Κατά την περίοδο χορήγησης των κρατικών μέτρων η Ελληνικός Χρυσός ήταν μεγάλη επιχείρηση διότι ήταν συνδεδεμένη με μεγάλη επιχείρηση.

Το 2007, με βάση καταγγελίες που έλαβε η Επιτροπή ότι η Ελλάδα είχε χορηγήσει δύο μέτρα κρατικής ενίσχυσης υπέρ της Ελληνικός Χρυσός και κατόπιν ανταλλαγής σχετικών πληροφοριών από την Ελλάδα, το 2008 η Επιτροπή κίνησε επίσημη διαδικασία έρευνας.

Η Ελλάδα υπέβαλε τις παρατηρήσεις της επί της απόφασης της Επιτροπής για κίνηση της διαδικασίας. Παρατηρήσεις υπέβαλλαν επίσης τα ακόλουθα τέσσερα ενδιαφερόμενα μέρη: η Ελληνικός Χρυσός, ο δικαιούχος των εικαζόμενων μέτρων, η European Goldfields Ltd, κύριος μέτοχος της Ελληνικός Χρυσός, οι συνδικαλιστικές οργανώσεις των Μεταλλείων Κασσάνδρας και το Ελληνικό Παρατηρητήριο Μεταλλευτικών Δραστηριοτήτων, μια ελληνική εταιρεία με αντικείμενο την «προστασία του περιβάλλοντος και του κοινού από τις αρνητικές επιπτώσεις των μεταλλευτικών δραστηριοτήτων και τη διαφύλαξη του εθνικού πλούτου».

Στο πλαίσιο της επίσημης έρευνας η Επιτροπή αξιολόγησε τα ακόλουθα μέτρα που έλαβε η Ελλάδα:

α) Τιμή πώλησης χαμηλότερη της αγοραίας αξίας (Τα Μεταλλεία Κασσάνδρας ήταν το διάστημα 1995-2003 ιδιοκτησία της εταιρείας TVX Hellas A.E., η οποία τα είχε εξαγοράσει από το ελληνικό Δημόσιο κατόπιν δημόσιου διαγωνισμού έναντι 11 δισ. δραχμών (περί τα 39,8 εκατ. ευρώ). Το 2003, τα Μεταλλεία Κασσάνδρας μεταβιβάστηκαν από την TVX Hellas στο ελληνικό Δημόσιο έναντι 11 εκατ. ευρώ. Στις 12 Σεπτεμβρίου 2003, το ελληνικό Δημόσιο προχώρησε έναντι 11 εκατ. ευρώ την πώληση των Μεταλλείων Κασσάνδρας στην «Ελληνικός Χρυσός» χωρίς προηγούμενη εκτίμηση των στοιχείων ενεργητικού και χωρίς ανοιχτό διαγωνισμό. Σύμφωνα με τις ελληνικές αρχές, το μέτρο αποσκοπούσε στην εξεύρεση ιδιοκτήτη πρόθυμου να διατηρήσει σε λειτουργία τα μεταλλεία, ώστε να προστατευτούν η απασχόληση και το περιβάλλον).

και

β) Απαλλαγή από την υποχρέωση καταβολής φόρου (Η πώληση των Μεταλλείων Κασσάνδρας από το ελληνικό Δημόσιο στην Ελληνικός Χρυσός πραγματοποιήθηκε μέσω σύμβασης μεταξύ των δύο μερών, η οποία κυρώθηκε με τον νόμο 3220/2004. Σύμφωνα με τον εν λόγω νόμο ο Ελληνικός Χρυσός απαλλάχθηκε

από την καταβολή οποιουδήποτε φόρου. Σύμφωνα με τις ελληνικές αρχές, το μέτρο αποσκοπούσε στη δημιουργία κινήτρου για υποψήφιους αγοραστές διότι η αξία των Μεταλλείων ήταν αρνητική).

Ως προς το πρώτο μέτρο η Επιτροπή εξέφρασε αμφιβολίες, αφενός, για το κατά πόσο τα Μεταλλεία Κασσάνδρας πωλήθηκαν από την Ελλάδα στην Ελληνικός Χρυσός έναντι της αγοραίας αξίας τους, καθότι η πώληση πραγματοποιήθηκε χωρίς ανοικτό διαγωνισμό ή εκτίμηση των στοιχείων ενεργητικού από ανεξάρτητο εκτιμητή και, αφετέρου, κατά πόσον η πώληση σε τιμή χαμηλότερη της αγοραίας αξίας είναι συμβιβάσιμη με τη ΣΛΕΕ. Ως προς το δεύτερο μέτρο εξέφρασε αμφιβολίες για το κατά πόσον η απαλλαγή από την υποχρέωση καταβολής φόρου συνιστά απαλλαγή από χρηματοοικονομικές υποχρεώσεις προς το Δημόσιο οι οποίες είναι συμβιβάσιμες με τη ΣΛΕΕ.

Βάσει των πραγματικών περιστατικών και των επιχειρημάτων της Ελλάδας και των λοιπών ενδιαφερομένων, η Επιτροπή καταρχάς αξιολόγησε την ύπαρξη κρατικής ενίσχυσης στα υπό εξέταση μέτρα προκειμένου να αποφασίσει εάν υφίσταται ή όχι κρατική ενίσχυση. Στη συνέχεια αν κάποιο μέτρο πράγματι συνιστούσε ενίσχυση, η Επιτροπή θα έκρινε το συμβιβάσιμο του μέτερο με την εσωτερική αγορά.

Τελικά ως προς το πρώτο μέτρο η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η πώληση των Μεταλλείων Κασσάνδρας στην Ελληνικός Χρυσός το 2003 συνιστά παράνομη κρατική ενίσχυση υπέρ της Ελληνικός Χρυσός κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ καθώς πληρούνται τα κριτήρια της ουσιαστικής παρανομίας. Το ποσό της ενίσχυσης ανέρχεται σε 14 εκατ. ευρώ και αντιστοιχεί στη διαφορά μεταξύ της καταβληθείσας τιμής κατά την πώληση του 2003, ήτοι 11 εκατ. ευρώ, και της αγοραίας αξίας των πωληθέντων στοιχείων ενεργητικού κατά τη χρονική στιγμή της πώλησης, ήτοι 25 εκατ. ευρώ. Στο ίδιο συμπέρασμα κατέληξε και η Επιτροπή και ως προς το δεύτερο μέτρο. Ειδικότερα η απαλλαγή από την υποχρέωση καταβολής φόρου συνιστά μη συμβιβάσιμη με την εσωτερική αγορά κρατική ενίσχυση ύψους 1,34 εκατ. ευρώ υπέρ της Ελληνικός Χρυσός κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ.

Κατόπιν της απόφασης ανάκτησης της Επιτροπής και βάσει του άρθρου 14 του κανονισμού αριθ. 659/99 η Ελλάδα όφειλε να λάβει όλα τα αναγκαία μέτρα για την ανάκτηση της ενίσχυσης από τον δικαιούχο ώστε να αποκατασταθεί η κατάσταση που επικρατούσε στην αγορά πριν από τη χορήγηση της ενίσχυσης.

Η Ελλάδα όφειλε να εκτελέσει την απόφαση ανάκτησης εντός τεσσάρων μηνών από την ημερομηνία της κοινοποίησής της. Εντός δύο μηνών δε από την κοινοποίηση απόφασης, η Ελλάδα υποχρεούνταν να υποβάλλει τις ακόλουθες πληροφορίες στην Επιτροπή: α) το συνολικό ποσό (αρχικό κεφάλαιο και τόκους ανάκτησης) που θα πρέπει να ανακτηθεί από τον δικαιούχο· β) λεπτομερή περιγραφή των μέτρων που έχουν ήδη ληφθεί ή πρόκειται να ληφθούν για τη συμμόρφωση προς την παρούσα απόφαση· γ) έγγραφα τα οποία να αποδεικνύουν ότι ζητήθηκε από τον δικαιούχο η επιστροφή της ενίσχυσης. Επιπλέον, η Ελλάδα όφειλε να τηρεί την Επιτροπή ενήμερη σχετικά με την πρόοδο των εθνικών μέτρων που λαμβάνονται για την εκτέλεση της παρούσας απόφασης μέχρι την ολοκλήρωση της ανάκτησης της ενίσχυσης. Μάλιστα, εφόσον ζητούνταν εκ μέρους της Επιτροπής, η Ελλάδα παρέχει αμελλητί όλες τις πληροφορίες σχετικά με τα μέτρα που έχει ήδη λάβει ή πρόκειται να λάβει για να συμμορφωθεί προς την παρούσα απόφαση. Παρέχει επίσης λεπτομερείς πληροφορίες για τα ποσά της ενίσχυσης και των τόκων ανάκτησης που έχουν ήδη ανακτηθεί από τον δικαιούχο.

Εν συνεχεία με δύο προσφυγές του 2011, η Ελλάδα και η Ελληνικός Χρυσός ζήτησαν από το Γενικό Δικαστήριο την ακύρωση της απόφασης της Επιτροπής (υποθέσεις T-233/11 και T-262/11). Στις 9 Δεκεμβρίου 2015, το ΓΔΕΕ απέρριψε τα αιτήματα της Ελλάδας και της Ελληνικός Χρυσός και επιβεβαίωσε την απόφαση της Επιτροπής.

Το 2012 η Επιτροπή προσέφυγε στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, λόγω παράβασης κράτους- μέλους, εκτιμώντας ότι η Ελλάδα δεν είχε λάβει εντός των προθεσμιών όλα τα απαραίτητα μέτρα για την εκτέλεση της απόφασής της.

Με απόφαση του στις 17/10/2013 υπόθεση C-263/12 το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι μέχρι τις 23/6/2011 η Ελλάδα δεν είχε λάβει κανένα μέτρο εκτέλεσης της αποφάσεως της Επιτροπής και ότι η επίμαχη ενίσχυση, στο σύνολό της, δεν είχε ανακτηθεί. Διαπιστώνει ακόμη ότι η αίτηση παράτασης κοινοποίησης πληροφοριών, που υπέβαλε η Ελλάδα δεν περιείχε καμία αιτιολογία, βάσει της οποίας η Επιτροπή θα μπορούσε να αποφανθεί.

Ως εκ τούτου το ΔΕΕ αποφάνθηκε ότι η Ελλάδα παραλείποντας να λάβει, εντός των ταχθεισών προθεσμιών, όλα τα απαραίτητα μέτρα προκειμένου να ανακτήσει από την Ελληνικός Χρυσός την ενίσχυση που χορηγήθηκε επ' ευκαιρία της πώλησης, από το Ελληνικό Δημόσιο, ακινήτων και κρίθηκε παράνομη και ασυμβίβαστη με την κοινή

αγορά με την απόφαση της Επιτροπής της 23ης Φεβρουαρίου 2011, παρέβη τις υποχρεώσεις της.

5.2. Απόφαση της Επιτροπής της 22.2.2012 σχετικά με την κρατική ενίσχυση που χορήγησε η Ελλάδα υπέρ της Ενωμένης Κλωστοϋφαντουργίας Α.Ε. [αριθ. SA.26534 - (C 27/2010 πρώην NN 6/2009)]²⁴

Τον Φεβρουάριο του 2012, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε απόφαση με την οποία έκρινε ότι ορισμένα μέτρα οικονομικής ενισχύσεως που η Ελλάδα έλαβε υπέρ της Ενωμένης Κλωστοϋφαντουργίας ΑΕ συνιστούν ασυμβίβαστη με την εσωτερική αγορά κρατική ενίσχυση και επέβαλε στην Ελλάδα να προβεί στην ανάκτησή της. Η απόφαση κοινοποιήθηκε στην Ελλάδα στις 23 Φεβρουαρίου του 2012.

Ιστορικό Υπόθεσης

Η Ενωμένη Κλωστοϋφαντουργία (ΕΝΚΛΩ) ήταν μεγάλη ελληνική κλωστοϋφαντουργική εταιρεία εισηγμένη στο Χρηματιστήριο Αθηνών. Η επιχειρηματική δραστηριότητα της Ενωμένης Κλωστοϋφαντουργίας αφορούσε στην παραγωγή ενδυμάτων, νημάτων και υφασμάτων.

Η κατάσταση της εταιρείας παρουσίαζε σταθερή επιδείνωση ήδη από το 2004, με σταδιακή μείωση των πωλήσεων, αρνητικά κέρδη προ φόρων και αρνητικά ίδια κεφάλαια από το 2008. Από τον Ιούνιο του 2008, μεγάλο μέρος των δραστηριοτήτων της έχει διακοπεί. Από τον Μάρτιο του 2009, η παραγωγή έχει σταματήσει σχεδόν εντελώς. Τον Ιούλιο του 2008, ο βασικός μέτοχος της εταιρείας αποφάσισε να μη συμμετάσχει σε προγραμματισμένη αύξηση του κεφαλαίου. Από τον Φεβρουάριο του 2010, οι μετοχές της εταιρείας έχουν τεθεί σε αναστολή διαπραγμάτευσης στο Χρηματιστήριο Αθηνών.

Κατά την περίοδο 2007-2010, ελήφθησαν τρία κρατικά μέτρα υπέρ της εταιρείας Ενωμένη Κλωστοϋφαντουργία τα οποία θα μπορούσαν να εμπεριέχουν στοιχεία κρατικής ενίσχυσης. Με επιστολή της 27ης Οκτωβρίου 2010, η Επιτροπή ενημέρωσε την Ελλάδα για την απόφασή της να κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 108 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ σχετικά με ακόλουθα μέτρα:

α) κρατική εγγύηση του Μαΐου 2007 (Στις 30 Μαΐου 2007, χορηγήθηκε στην Εθνική Τράπεζα της Ελλάδας, που δανειοδοτούσε την Ενωμένη Κλωστοϋφαντουργία, κρατική εγγύηση για νέο δάνειο που περιλάμβανε: ι) αναδιάρθρωση υφιστάμενου δανείου ύψους 7,5 εκατ. EUR και ιι) νέο δάνειο ύψους 12,5 εκατ. EUR),

²⁴ ²⁴ C(2011) 9385 τελικό.

β) αναδιάρθρωση οφειλών του 2009 για εισφορές κοινωνικής ασφάλισης (Στις 25 Μαΐου 2009, οι ελληνικές αρχές προχώρησαν σε αναδιάρθρωση των ληξιπρόθεσμων οφειλών κοινωνικής ασφάλισης της εταιρείας της περιόδου 2004- 2009, που ανέρχονταν σε 14,57 εκατ. EUR, για μια περίοδο 96 μηνιαίων πληρωμών ύψους 0,19 εκατ. EUR εκάστη).

γ) κρατική εγγύηση του Ιουνίου 2010 (Στις 30 Ιουνίου 2010, με την υπουργική απόφαση 2/35129/0025 το ελληνικό δημόσιο χορήγησε εγγύηση στις πιστώτριες τράπεζες της Ενωμένης Κλωστοϋφαντουργίας. Οι τράπεζες αυτές είναι η Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, η Εμπορική Τράπεζα, η Αγροτική Τράπεζα της Ελλάδος, η Alpha Bank και η Eurobank. Η εγγύηση κάλυπτε νέο προβλεπόμενο κοινοπρακτικό δάνειο ύψους 63,6 εκατ. EUR).

Στις 31 Δεκεμβρίου 2010, η Ελλάδα υπέβαλε τις παρατηρήσεις της σχετικά με την απόφαση της Επιτροπής για κίνηση της διαδικασίας.

Η Επιτροπή έλαβε παρατηρήσεις από την Ενωμένη Κλωστοϋφαντουργία στις 7 και 9 Φεβρουαρίου 2011. Οι παρατηρήσεις διαβιβάστηκαν στην Ελλάδα, στην οποία δόθηκε η δυνατότητα να τις σχολιάσει.

Η Επιτροπή στη συνέχεια αποφάσισε να κινήσει την επίσημη διαδικασία έρευνας. Στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας της 27ης Οκτωβρίου 2010, η Επιτροπή εξέφρασε επιφυλάξεις για το κατά πόσον οι όροι των κρατικών εγγυήσεων του 2007 (μέτρο 1) και του 2010 (μέτρο 3) ήταν σύμφωνοι με τους όρους της αγοράς και με την ανακοίνωση της Επιτροπής για την εφαρμογή των άρθρων 87 και 88 της Συνθήκης ΕΚ στις κρατικές ενισχύσεις με τη μορφή εγγυήσεων («ανακοίνωση για τις κρατικές εγγυήσεις»).

Όσον αφορά το μέτρο της αναδιάρθρωσης των ληξιπρόθεσμων οφειλών κοινωνικής ασφάλισης (μέτρο 2), στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας της 27ης Οκτωβρίου 2010, η Επιτροπή εξέφρασε επιφυλάξεις για το κατά πόσον ένας ιδιώτης πιστωτής στις δεδομένες συνθήκες θα είχε δεχθεί οποιοδήποτε είδος αναδιάρθρωσης των χρεών. Πράγματι, η δυνατότητα μεταγενέστερης εξόφλησης του χρέους φαινόταν περιορισμένη, καθώς η Ενωμένη Κλωστοϋφαντουργία αντιμετώπιζε ήδη πολύ σοβαρά οικονομικά προβλήματα και είχε παύσει το μεγαλύτερο μέρος της παραγωγής της. Συνεπώς, η Επιτροπή εξέτασε κατά πόσον τα εξεταζόμενα μέτρα συνιστούσαν παράνομη κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ και κατά πόσον ήταν συμβατά με τη ΣΛΕΕ.

Βάσει πραγματικών περιστατικών και των επιχειρημάτων της Ελλάδας και της Ενωμένης Κλωστοϋφαντουργίας, η Επιτροπή προέβη σε σχετική έρευνα. Στην εν λόγω έρευνα καταρχάς η Επιτροπή αξιολόγησε την κατάσταση της Ενωμένης Κλωστοϋφαντουργίας κατά τον χρόνο λήψης των εξεταζόμενων μέτρων, προκειμένου να συμπεράνει εάν η επιχείρηση ήταν προβληματική ή όχι. Έπειτα, η Επιτροπή εκτίμησε κατά πόσον υπάρχει ενίσχυση στα εξεταζόμενα μέτρα, προκειμένου να συμπεράνει εάν στοιχειοθετείται ή όχι κρατική ενίσχυση και στη συνέχεια αν κάποιο μέτρο συνιστούσε πράγματι ενίσχυση, η Επιτροπή εκτίμησε κατά πόσον το μέτρο συμβιβάζεται με την εσωτερική αγορά.

Η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η κρατική εγγύηση του Μαΐου 2007 συνιστά παράνομη κρατική ενίσχυση υπέρ της Ενωμένης Κλωστοϋφαντουργίας κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ όπως επίσης και η αναδιάρθρωση του 2009 των ληξιπρόθεσμων οφειλών κοινωνικής ασφάλισης. Η Επιτροπή έκρινε ως ασυμβίβαστες με την εσωτερική αγορά τις δύο ανωτέρω ενισχύσεις καθώς ενσωματώνουν όλα τα χαρακτηριστικά της ουσιαστικής παρανομίας της ενίσχυσης που αναφέρθηκαν στο πρώτο κεφάλαιο της εργασίας.

Αντίθετα η κρατική εγγύηση που δόθηκε το 2010 δεν συνιστά κρατική ενίσχυση. Σύμφωνα με το αιτιολογικό της απόφασης της Επιτροπής η εταιρεία έπαυσε ήδη τις δραστηριότητές της το 2009 και έκτοτε δεν δημοσίευσε καν οικονομικές καταστάσεις. Η εγγύηση δεν ήταν επαρκής για την εξασφάλιση νέας χρηματοδότησης και η επιχείρηση δεν άρχισε εκ νέου την άσκηση των δραστηριοτήτων της εντός της περιόδου ισχύος της εγγύησης. Υπό τις συνθήκες αυτές, η Επιτροπή θεωρεί ότι η εγγύηση δεν προκάλεσε στρέβλωση, ούτε απείλησε να στρεβλώσει τον ανταγωνισμό. Συνεπώς, δεν συνιστά κρατική ενίσχυση.

Κατόπιν της απόφασης ανάκτησης της Επιτροπής και βάσει του άρθρου 14 του κανονισμού αριθ. 659/99 η Ελλάδα όφειλε να λάβει όλα τα αναγκαία μέτρα για την ανάκτηση της ενίσχυσης από τον δικαιούχο ώστε να αποκατασταθεί η κατάσταση που επικρατούσε στην αγορά πριν από τη χορήγηση της ενίσχυσης. Για την ανάκτηση, ως σημείο εκκίνησης λαμβάνεται η στιγμή κατά την οποία χορηγήθηκε το πλεονέκτημα στον δικαιούχο, ήτοι όταν η ενίσχυση τέθηκε στη διάθεση του δικαιούχου, ο οποίος επιβαρύνεται με τους τόκους ανάκτησης έως την πραγματική ανάκτηση της ενίσχυσης.

Το ακριβές ποσό ανάκτησης και το επιτόκιο ανάκτησης έπρεπε να υπολογιστούν από τις ελληνικές αρχές.

Η Ελλάδα όφειλε να εκτελέσει την απόφαση ανάκτησης εντός τεσσάρων μηνών από την ημερομηνία της κοινοποίησής της. Εντός δύο μηνών δε από την κοινοποίηση απόφασης, η Ελλάδα υποχρεούνταν να υποβάλλει τις ακόλουθες πληροφορίες στην Επιτροπή: α) το συνολικό ποσό (αρχικό κεφάλαιο και τόκους ανάκτησης) που θα πρέπει να ανακτηθεί από τον δικαιούχο· β) λεπτομερή περιγραφή των μέτρων που έχουν ήδη ληφθεί ή πρόκειται να ληφθούν για τη συμμόρφωση προς την παρούσα απόφαση· γ) έγγραφα τα οποία να αποδεικνύουν ότι ζητήθηκε από τον δικαιούχο η επιστροφή της ενίσχυσης. Επιπλέον, η Ελλάδα όφειλε να τηρεί την Επιτροπή ενήμερη σχετικά με την πρόοδο των εθνικών μέτρων που λαμβάνονται για την εκτέλεση της παρούσας απόφασης μέχρι την ολοκλήρωση της ανάκτησης της ενίσχυσης. Μάλιστα, εφόσον ζητούνταν εκ μέρους της Επιτροπής, η Ελλάδα παρέχει αμελλητί όλες τις πληροφορίες σχετικά με τα μέτρα που έχει ήδη λάβει ή πρόκειται να λάβει για να συμμορφωθεί προς την παρούσα απόφαση. Παρέχει επίσης λεπτομερείς πληροφορίες για τα ποσά της ενίσχυσης και των τόκων ανάκτησης που έχουν ήδη ανακτηθεί από τον δικαιούχο.

Μετά την κοινοποίηση της αποφάσεως περί ανακτήσεως, στην αρμόδια δημόσια οικονομική υπηρεσία βεβαιώθηκε, στις 21 Ιουνίου 2012, οφειλή ποσού 19 181 729,10 ευρώ (η οποία απορρέει από την εγγύηση του 2007). Στις 19 Ιουλίου 2012, με απόφαση του Πολυμελούς Πρωτοδικείου Αθηνών, η Ενωμένη Κλωστοϋφαντουργία κηρύχθηκε σε πτώχευση.

Στις 29 Αυγούστου 2012, στην αρμόδια δημόσια οικονομική υπηρεσία βεβαιώθηκε μια περαιτέρω οφειλή ποσού 15 827 427,78 ευρώ (η οποία απορρέει από την αναδιάταξη του 2009).

Μεταξύ 2012 και 2015, η Επιτροπή και η Ελλάδα αντήλλαξαν σειρά επιστολών με αντικείμενο την εκτέλεση της αποφάσεως περί ανακτήσεως και την πορεία της πτωχευτικής διαδικασίας.

Το Δεκέμβριο του 2015, η σύνδικος πτωχεύσεως της Ενωμένης Κλωστοϋφαντουργίας ενημέρωσε την Επιτροπή ότι καταβλήθηκαν προσπάθειες από την Ελλάδα για την αναβίωση της εταιρίας και ερώτησε την Επιτροπή σε ποιο βαθμό υποστηρίζει το συγκεκριμένο σχέδιο. Με σχετική επιστολή της, η Επιτροπή ζήτησε από την Ελλάδα διευκρινίσεις ως προς το αν υπήρχε σχέδιο αναστολής της πτωχευτικής διαδικασίας της Ενωμένης Κλωστοϋφαντουργίας και αναβιώσεως της εταιρίας.

Με Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου της 30ής Δεκεμβρίου 2015 οι ελληνικές αρχές ανέστειλαν για έξι μήνες τη διαδικασία των δημόσιων πλειστηριασμών για την

εκποίηση της περιουσίας της Ενωμένης Κλωστοϋφαντουργίας με σκοπό την διερεύνηση του ενδεχόμενου επανέναρξης της λειτουργίας της, δίχως να έχουν ανακτηθεί οι ασυμβίβαστες ενισχύσεις.

Στις 19 Ιανουαρίου 2016, η Ελλάδα απάντησε στην από 18 Δεκεμβρίου 2015 επιστολή της Επιτροπής επιβεβαιώνοντας ότι ανεστάλη η εκποίηση των περιουσιακών στοιχείων. Στη συνέχεια, με επιστολή της 11ης Απριλίου 2016, παρέσχε επ' αυτού περαιτέρω στοιχεία στην Επιτροπή.

Ο δημόσιος εκπλειστηριασμός των περιουσιακών στοιχείων της εταιρίας όντως ανεστάλη για διάστημα έξι μηνών από την ημερομηνία δημοσιεύσεως της ΠΝΠ, ήτοι μέχρι τις 30 Ιουνίου 2016. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Ελληνική Κυβέρνηση επιβεβαίωσε ότι οι πλειστηριασμοί για την εκποίηση της περιουσίας της Ενωμένης Κλωστοϋφαντουργίας επανελήφθησαν τον Σεπτέμβριο του 2016.

Στις 30 Ιουνίου 2016 η Επιτροπή άσκησε ενώπιον του ΔΕΕ την προσφυγή παραβάσεως κατά κράτους μέλους καθώς έκρινε ότι το οικείο κράτος μέλος παρέβη κατά το άρθρο 108 παρ. 2 την υποχρέωση συμμορφώσεώς της προς την ως άνω απόφαση ανάκτησης εντός της ταχθείσας προθεσμίας.

Η Επιτροπή, όταν της ζητήθηκε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση να διευκρινίσει την παράβαση που φέρεται να διέπραξε η Ελλάδα, εντόπισε τρεις κύριους λόγους για τους οποίους το εν λόγω κράτος μέλος παραβίασε, κατά την άποψή της, την απόφαση περί ανακτήσεως, συγκεκριμένα: (i) μην ανακτώντας την ενίσχυση εντός της ταχθείσας με την απόφαση προθεσμίας τεσσάρων μηνών (η Ενωμένη Κλωστοϋφαντουργία κηρύχθηκε σε πτώχευση μετά την εκπνοή της προθεσμίας αυτής)· (ii) μην ενημερώνοντας πλήρως την Επιτροπή σχετικά με την πρόοδο της ανακτήσεως της παράνομης κρατικής ενισχύσεως, και ειδικότερα, αφενός, μην παρέχοντας στην Επιτροπή τις απαιτούμενες από το άρθρο 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως περί ανακτήσεως πληροφορίες εντός δύο μηνών από την κοινοποίηση της αποφάσεως αυτής και, αφετέρου, μην ενημερώνοντας την Επιτροπή σχετικά με την αναστολή των δημόσιων πλειστηριασμών τον Δεκέμβριο του 2015, και (iii) αναστέλλοντας, με την ΠΝΠ, τους δημόσιους πλειστηριασμούς για την εκποίηση των περιουσιακών στοιχείων της Ενωμένης Κλωστοϋφαντουργίας.

Στην παρούσα υπόθεση η Γενική Εισαγγελέας του ΔΕΕ²⁵ πρότεινε την καταδίκη της Ελλάδας στην υπόθεση της κρατικής ενίσχυσης υπέρ της Ενωμένης

²⁵ Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέας Eleanor Sharpston της 10^{ης} Οκτωβρίου 2017. Υπόθεση C-363/16.

Κλωστοϋφαντουργίας. Ειδικότερα, επισημαίνει πως «μολονότι όλα τα μέτρα για την εφαρμογή της αποφάσεως περί ανακτήσεως (η κήρυξη της Ενωμένης Κλωστοϋφαντουργίας σε πτώχευση, η αναγγελία των απαιτήσεων στη γραμματεία πτωχεύσεων και η σύνταξη του πίνακα κατατάξεως στον οποίο συμπεριλαμβάνονται οι απαιτήσεις που απορρέουν από την παράνομη κρατική ενίσχυση) ελήφθησαν μετά την προθεσμία ανακτήσεως που είχε τάξει η Επιτροπή, η Ελλάδα δεν ζήτησε από την Επιτροπή πρόσθετο χρόνο για την εφαρμογή της αποφάσεως περί ανακτήσεως σύμφωνα με τις εθνικές της διαδικασίες».

Ως προς την Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου για την αναστολή των δημοσίων πλειστηριασμών των περιουσιακών στοιχείων της Ενωμένης Κλωστοϋφαντουργίας, η Γενική Εισαγγελέας σημειώνει ότι δεν προκύπτει καμία ένδειξη ότι η Ελλάδα συμπεριέλαβε την Επιτροπή στη διαδικασία, όπως έπρεπε να πράξει στο πλαίσιο του καθήκοντος ειλικρινούς συνεργασίας.

Επομένως, η Γενική Εισαγγελέας θεωρεί ότι η αναστολή των δημοσίων πλειστηριασμών με την ΠΝΠ, προκειμένου να εξεταστεί ένα σχέδιο επανεκκινήσεως των δραστηριοτήτων της Ενωμένης Κλωστοϋφαντουργίας, ήταν αντίθετη προς τις υποχρεώσεις που η Ελλάδα υπέχει από την απόφαση περί ανακτήσεως και από το καθήκον συνεργασίας.

Από την άλλη πλευρά, η Ελλάδα αντιτείνει ότι, εφόσον ο αποδέκτης της ενισχύσεως κηρύχθηκε σε πτώχευση με δικαστική απόφαση τον Ιούλιο του 2012 και έπαυσαν οι δραστηριότητές του, εξαλείφθηκε η απορρέουσα από την παράνομη κρατική ενίσχυση στρέβλωση του ανταγωνισμού. Η Ελλάδα διατείνεται επομένως ότι έλαβε όλα τα αναγκαία μέτρα προς εκτέλεση της αποφάσεως της Επιτροπής και δεν παρέβη την υποχρέωση που υπέχει από την απόφαση αυτή. Η απόφαση του ΔΕΕ επί της προσφυγής παραβάσεως αναμένεται.

Επίλογος

Η εξασφάλιση και η διατήρηση ενός συστήματος ελεύθερου ανταγωνισμού συνιστά έναν από τους ακρογωνιαίους λίθους της ΕΕ. Στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής πολιτικής ανταγωνισμού, η πειθαρχία στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων έχει βαρύνουσα σημασία για να εξασφαλιστεί ότι η κοινή αγορά λειτουργεί με ισότιμους όρους για όλους τους οικονομικούς φορείς της Ένωσης. Πρόκειται για ένα μέλημα πρωταρχικής σημασίας, και τόσο η Επιτροπή όσο και τα κράτη μέλη έχουν από κοινού την ευθύνη για την εξασφάλιση της πειθαρχίας στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων και ιδιαίτερα όσον αφορά τις αποφάσεις ανάκτησης.

Οι ευρωπαϊκοί κανόνες δικαίου για τις κρατικές ενισχύσεις απαιτούν καταρχήν την ανάκτηση των μη συμβιβάσιμων με την εσωτερική αγορά κρατικών ενισχύσεων προκειμένου να αρθεί η στρέβλωση του ανταγωνισμού που προκάλεσαν οι ενισχύσεις αυτές. Οι εν λόγω κανόνες δεν προβλέπουν πρόστιμα και η ανάκτηση δεν έχει τον χαρακτήρα επιβολής ποινής στην επίμαχη επιχείρηση. Απλώς αποκαθιστά την ίση μεταχείριση με τις άλλες επιχειρήσεις. Επιπρόσθετα, όλες οι αποφάσεις ανάκτησης που λαμβάνει η Επιτροπή υπόκεινται σε έλεγχο από τον ενωσιακό δικαστή. Σε περίπτωση που ένα κράτος μέλος αποφασίσει να προσβάλει απόφαση της Επιτροπής, πρέπει να ανακτήσει την παράνομη κρατική ενίσχυση, εκτός εάν αιτηθεί και επιτύχει την έκδοση προσωρινών μέτρων με τα οποία διατάσσεται η αναστολή της ανάκτησης από το δικαστήριο της ΕΕ.

Η ανάλυση του δικαίου των κρατικών ενισχύσεων κατέδειξε ότι κύριο χαρακτηριστικό της διαδικασίας ανάκτησης αποτελεί ο αποκεντρωτικός της χαρακτήρας. Πρόκειται ωστόσο για ιδιαίτερο είδος αποκέντρωσης με δεδομένο ότι τελεί υπό ενωσιακή εξάρτηση. Από τη μία πλευρά εκδίδεται η ενωσιακή απόφαση που καθιστά υπόχρεα τα κράτη μέλη προς ανάκτηση από την άλλη πλευρά η διαδικασία της ανάκτησης πραγματοποιείται από τα ίδια τα κράτη βάσει των εθνικών κανόνων δικαίου αλλά αυτή πρέπει να είναι σύμφωνη με τις ενωσιακές επιταγές και να επιτυγχάνει το στόχο της επαναφοράς των ανταγωνιστικών συνθηκών στην προτέρα ανταγωνιστική κατάσταση. Παράλληλα στο στόχο αυτό συμβάλλουν ο ενωσιακός και ο εθνικός δικαστής που εμπλέκονται στην (δικαστική) διαδικασία της ανάκτησης. Πράγματι όπως είδαμε, ενωσιακός και εθνικός δικαστής συνυπάρχουν και συνεργάζονται ώστε να εξασφαλίζουν τη στοχοθεσία του ενωσιακού νομοθέτη δηλαδή την άμεση και αποτελεσματική ανάκτηση της παράνομης ενίσχυσης.

Τα τελευταία χρόνια στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων υπήρξαν αρκετές νομοθετικές ρυθμίσεις ή πιο ήπιες παρεμβάσεις μέσω πρωτοβουλιών της Επιτροπής με την έκδοση σχετικών εκθέσεων και ανακοινώσεων. Στόχος όλων αυτών των πρωτοβουλιών αποτελεί η βελτίωση του θεσμού της ανάκτησης των παράνομων κρατικών ενισχύσεων. Εντούτοις πολλά από τα σημαντικά σημεία που αφορούν το δίκαιο της ανάκτησης βρίσκονται υπό τον έλεγχο των κρατών μελών με αποτέλεσμα να δημιουργούνται προβλήματα και καθυστερήσεις στη διαδικασία της ανάκτησης.

Στο πλαίσιο της ανίχνευσης των προβλημάτων που δημιουργούνται σε εθνικό επίπεδο το έτος 2004, η Επιτροπή παρήγγειλε τη διεξαγωγή μιας συγκριτικής μελέτης για την εφαρμογή της πολιτικής κρατικών ενισχύσεων της ΕΕ στα διάφορα κράτη μέλη.

Μεταξύ των στόχων της μελέτης ήταν να αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητα των διαδικασιών και πρακτικών ανάκτησης σε έναν αριθμό κρατών μελών. Σύμφωνα με τη μελέτη αυτή «το κοινό χαρακτηριστικό όλων των εθνικών εκθέσεων ήταν η υπερβολικά μεγάλη διάρκεια των διαδικασιών ανάκτησης». Βεβαίως επισημαίνονταν ότι η εφαρμογή των αποφάσεων ανάκτησης είχε βελτιωθεί κάπως κατά τα τελευταία έτη, αλλά κατέληγε στο συμπέρασμα ότι η ανάκτηση των παράνομων και ασυμβίβαστων ενισχύσεων εξακολουθούσε να αντιμετωπίζει διάφορα εμπόδια στα περισσότερα κράτη μέλη που είχαν περιληφθεί στην έρευνα (Μελέτη, 2004).

Ένα χρόνο αργότερα, η Επιτροπή παρουσίασε, ένα σχέδιο δράσης για τις κρατικές ενισχύσεις, έναν οδικό χάρτη για τη μεταρρύθμιση των κρατικών ενισχύσεων. Στόχος του προγράμματος ήταν η βελτίωση, η αποτελεσματικότητα, η διαφάνεια και η αξιοπιστία του καθεστώτος κρατικών ενισχύσεων της ΕΕ. Παράλληλα, στο σχέδιο δράσης η Επιτροπή υπογράμμιζε την ανάγκη αποτελεσματικής εφαρμογής των αποφάσεων ανάκτησης τονίζοντας ότι αυτό αποτελεί κοινή ευθύνη τόσο της Επιτροπής όσο και των κρατών μελών και η επιτυχία της απαιτεί σημαντικές προσπάθειες και από τα δύο μέρη (Σχέδιο δράσης, Επιτροπή, 2005).

Γενικότερα, οι δύο τελευταίες δεκαετίες απέδειξαν ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εμφανίζεται άτεγκτη αναφορικά με τις παράνομες ενισχύσεις. Δεν είναι τυχαίο ότι αποφάσεις ανάκτησης που εκδίδονται από το εν λόγω θεσμικό όργανο έχουν αυξηθεί σημαντικά σε σύγκριση με το παρελθόν. Το 2012 σε έκθεση που δημοσίευσε η Επιτροπή αναφέρεται ότι «μεταξύ 2000 και 2011, η Επιτροπή εξέδωσε 986 αποφάσεις για παράνομες ενισχύσεις. Οι αρνητικές αποφάσεις σχετικά με μέτρα ενίσχυσης που κρίθηκαν ασυμβίβαστα με την εσωτερική αγορά αντιπροσώπευαν το 23% των υποθέσεων και συνεπάγονταν να απαιτηθεί από το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος να ανακτήσει τις παρανόμως καταβληθείσες ενισχύσεις» (Έκθεση της Επιτροπής, 2012 σελ. 13).

Ωστόσο με βάση πληροφορίες που συγκεντρώνει η Επιτροπή υπάρχουν σημαντικά προβλήματα στην εκτέλεση των αποφάσεων ανάκτησης από τα κράτη μέλη. Ειδικότερα, το 2007 στην Ανακοίνωση που εξέδωσε η Επιτροπή «Για μια αποτελεσματική εφαρμογή των αποφάσεων της Επιτροπής με τις οποίες τα κράτη μέλη διατάσσονται να ανακτήσουν παράνομες και ασυμβίβαστες κρατικές ενισχύσεις» αναφέρεται ότι «το χρονικό διάστημα μεταξύ 2000-2006 διαπιστώθηκε στην πράξη ότι δεν υπήρξε ούτε μία σχεδόν περίπτωση ολοκλήρωσης της ανάκτησης εντός της προθεσμίας που είχε ταχθεί στην απόφαση ανάκτησης. Οι πίνακες αποτελεσμάτων για

τις κρατικές ενισχύσεις δείχνουν επίσης ότι το 45 % όλων των αποφάσεων ανάκτησης που εκδόθηκαν στο διάστημα 2000-2001 εξακολουθούσε να μην έχει εφαρμοστεί τον Ιούνιο του 2006». (Ανακοίνωση της Επιτροπής, 2007 σελ. 1 Εισαγωγή) Τα επόμενα χρόνια φαίνεται ότι η κατάσταση βελτιώνεται σημαντικά χωρίς όμως να σημαίνει ότι η εκτέλεση των αποφάσεων πραγματοποιείται χωρίς καθυστέρηση από τα κράτη. Ειδικότερα, η Έκθεση του 2012 επισημαίνει ότι από το σύνολο των 986 αποφάσεων ανάκτησης, οι εκκρεμείς υποθέσεις ανάκτησης φτάνουν τις 46 (Έκθεση της Επιτροπής, 2012).

Η Επιτροπή σε όλες τις πρωτοβουλίες που λαμβάνει για τη βελτίωση του θεσμού της ανάκτησης των παράνομων κρατικών ενισχύσεων δηλώνει ότι αναμένει από τα κράτη μέλη να τηρούν πιο συστηματικά τις αρχές της πολιτικής για την ανάκτηση. Σε κάθε περίπτωση θεωρεί ότι μόνο με κοινή προσπάθεια της Επιτροπής και των κρατών μελών μπορεί να εξασφαλιστεί πειθαρχία στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων και να επιτευχθεί το επιθυμητό αποτέλεσμα, δηλαδή η διατήρηση του ανόθευτου ανταγωνισμού εντός της εσωτερικής αγοράς. Βεβαίως η οικονομική κρίση που ταλανίζει πολλές ευρωπαϊκές χώρες αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα καθώς η προσπάθεια αντιμετώπισης της ύφεσης φαίνεται ότι έχει αυξήσει τις περιπτώσεις χορήγησης παράνομων ενισχύσεων. Στο πλαίσιο αυτό προκείμενου να αντιμετωπιστούν τέτοια φαινόμενα και να προφυλαχτεί ο υγιής ανταγωνισμός το ενωσιακό επίπεδο και δη ο ενωσιακός νομοθέτης χρειάζεται να επαναξιολογήσει το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο και να αναλάβει την απαιτούμενη δράση που να ανταποκρίνεται στις νέες ανάγκες και δεδομένα που δημιουργούνται.

Πηγές-Βιβλιογραφία

Πηγές

Ενωσιακό Δίκαιο

«Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης», ΕΕ C 83/01 της 30-03-2010.

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 659/1999 του Συμβουλίου της 22ας Μαρτίου 1999 για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του άρθρου 93 της συνθήκης ΕΚ [ΕΕ L 83/27.3.1999].

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 794/2004 της Επιτροπής της 21 Απριλίου 2004 σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 659/1999 του Συμβουλίου για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του άρθρου 93 της συνθήκης ΕΚ [ΕΕ L 140/30.4.2004].

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 734/2013 του Συμβουλίου της 22ας Ιουλίου 2013 που τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 659/1999 για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του άρθρου 93 της Συνθήκης ΕΚ.

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 372/2014 της Επιτροπής της 9ης Απριλίου 2014 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 794/2004 όσον αφορά τον υπολογισμό ορισμένων προθεσμιών, την εξέταση καταγγελιών και τον προσδιορισμό και την προστασία εμπιστευτικών πληροφοριών.

Κανονισμός (ΕΕ) 2015/1589 του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2015, περί λεπτομερών κανόνων για την εφαρμογή του άρθρου 108 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (κωδικοποιημένο κείμενο).

Εγχώριο Δίκαιο-Νόμοι

Ν. 4002/2011 «Τροποποίηση της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας του Δημοσίου & Ρυθμίσεις για την ανάπτυξη και τη δημοσιονομική εξυγίανση & Θέματα αρμοδιότητας Υπουργείων Οικονομικών, Πολιτισμού και Τουρισμού και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης» (ΦΕΚ 180/Α/22-8-11).

Ν. 4152/2013 «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής των νόμων 4046/2012, 4093/2012 και 4127/2013» (ΦΕΚ 107/Α/9-5-2013).

Γενικά Κείμενα

Ανακοίνωση της Επιτροπής: *Για μια αποτελεσματική εφαρμογή των αποφάσεων της Επιτροπής με τις οποίες τα κράτη μέλη διατάσσονται να ανακτήσουν παράνομες και ασυμβίβαστες κρατικές ενισχύσεις*, 2007/C 272/05.

Απόφαση της Επιτροπής της 22.2.2012 σχετικά με την κρατική ενίσχυση που χορήγησε η Ελλάδα υπέρ της Ενωμένης Κλωστοϋφαντουργίας Α.Ε. [αριθ. SA.26534 - (C 27/2010 πρώην NN 6/2009).

Απόφαση της Επιτροπής της 23.02.2011 σχετικά με την κρατική ενίσχυση αριθ. C 48/2008 (πρώην NN 61/2008) που εφάρμοσε η Ελλάδα υπέρ της Ελληνικός Χρυσός ΑΕ26.

Έκθεση της Επιτροπής: *Έκθεση για τις κρατικές ενισχύσεις που χορηγήθηκαν από τα κράτη μέλη της ΕΕ* - Επικαιροποίηση 2012 COM (2012) 778 final

«Μελέτη για την εφαρμογή της νομοθεσίας κρατικών ενισχύσεων σε εθνικό επίπεδο, έξι μελέτες ανταγωνισμού», Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων,

http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/overview/studies.html

Σχέδιο δράσης για τις κρατικές ενισχύσεις - Λιγότερες και καλύτερα στοχευμένες κρατικές ενισχύσεις : οδικός χάρτης για τη μεταρρύθμιση των κρατικών ενισχύσεων 2005 – 2009 (Έγγραφο διαβούλευσης) {SEC(2005) 795 } / COM/2005/0107 τελικό.

Άρθρα-Μελέτες

Μουαμελετζή Ε., *Η ανάκτηση των παρανόμων κρατικών ενισχύσεων από τις επιχειρήσεις*, ΔηΣΚΕ 2/2004.

Πρεβεδούρου, Ε. (1998). Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.kostasbeys.gr/articles.php?s=5&mid=1479&mnu=3&id=18865>

Ιστοσελίδες

Επίσημος ιστότοπος της ΕΕ: https://europa.eu/european-union/index_el

Επίσημος ιστότοπος του δικαίου Ε.Ε.: <http://eur-lex.europa.eu>

Βιβλιογραφία

Βοϊτσίδου, Α. (2012). *Η ανάκτηση των παράνομων κρατικών ενισχύσεων* (Διπλωματική Εργασία). Θεσσαλονίκη: Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης.

Δαγτόγλου, Π. (1985). *Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο I*, 2η εκδ. Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλα.

Ελληνικό Ινστιτούτο Κρατικών Ενισχύσεων, (2011). *Κρατικές Ενισχύσεις – Τα βασικά κανονιστικά κείμενα*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

²⁶ Ε(2011)1006 τελικό

- Καραγιάννης, Β. (2006). *Κρατικές Ενισχύσεις: Κοινοτική & Εθνική ρύθμιση*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Καρύδης, Γ. (2012). *Ευρωπαϊκό Δίκαιο Συναλλαγών: Εσωτερική αγορά-Ανταγωνισμός-Κρατικές Ενισχύσεις-Απελευθέρωση αγορών και επαγγελματιών*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Καρύδης, Γ. (2013). *Παράνομες Κρατικές Ενισχύσεις και Έννομη Προστασία των Ενδιαφερομένων Τρίτων*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Κέντρου, Ε. (2013). *Η έννοια της κρατικής ενίσχυσης σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ένωσης*(Διπλωματική Εργασία). Αθήνα: Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών.
- Κουραντίδου, Χ. (2012). *Η ανάκτηση των παράνομων κρατικών ενισχύσεων* (Διπλωματική Εργασία). Θεσσαλονίκη: Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης.
- Κώτσηρας, Γ. (2015). *Η ανάκτηση των κρατικών ενισχύσεων κατά το Ενωσιακό Δίκαιο και την Ελληνική έννομη τάξη*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Μουαμελετζή, Ε. (2013). *Οδηγός κρατικών ενισχύσεων*. Θεσσαλονίκη: ΚΔΕΟΔ – ΜοΚΕ.
- Μουαμελετζή, Ε., Παπαντωνιάδου Σ., Σγουρίδου Αικ. (2002). *Οι κοινοτικοί κανόνες για τις Κρατικές Ενισχύσεις – Οδηγός*. Θεσσαλονίκη: Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών – ΚΔΕΟΔ.
- Παπαγιάννης, Δ. (2016). *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Πατσουράτης, Β. (1993). *Κρατικές Ενισχύσεις: επιδοτήσεις-επιχορηγήσεις-μεταβιβαστικές πληρωμές*. Αθήνα: IOBE.
- Τομαράς, Δ. (2014). *Η αναγκαστική είσπραξη δημοσίων εσόδων κατά τον ΚΕΔΕ*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Σαχπεκίδου, Ε. (2013). *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*. 2η εκδ. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Αντ. Σάκκουλα.

Παραρτήματα

Παράρτημα 1: Ενισχύσεις ήσσονος σημασίας- Κανόνας de minimis

Ο κανόνας de minimis εισήχθη το 1992, τροποποιήθηκε το 2006 και ισχύει μέχρι σήμερα προκειμένου να εξαιρεθούν οι επιδοτήσεις χαμηλού ποσού διότι δεν είναι δυνατό να επηρεάσουν τις ενδοκοινοτικές συναλλαγές. Καθορίζει ένα ανώτατο όριο κάτω από το οποίο η ενίσχυση δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 107 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ και, συνεπώς, δεν υπόκειται στη διαδικασία κοινοποίησης του άρθρου 108 παράγραφος 3 ΣΛΕΕ.

Από την 1η Ιανουαρίου 2014 και έως την 31η Δεκεμβρίου 2020 ισχύει πλέον ο νέος κανονισμός της ΕΕ 1407/2013 που θα αντικαταστήσει τον κανονισμό 1998/2006. Ο νέος κανονισμός προβλέπει (όπως και ο παλαιότερος) ότι οι ενισχύσεις που χορηγούνται για τριετή περίοδο και οι οποίες δεν υπερβαίνουν το ανώτατο όριο των 200.000 ευρώ δεν θεωρούνται ως κρατικές ενισχύσεις υπό την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ.

Ένα ειδικό ανώτατο όριο 100 000 ευρώ εφαρμόζεται για τον τομέα των οδικών μεταφορών.

Ο παλιός Κανονισμός περιείχε ρητές απαγορεύσεις ενισχύσεων σε προβληματικές επιχειρήσεις. Γενικά στο νέο Κανονισμό αίρεται αυτή η απαγόρευση και τίθενται δυο περιορισμοί μόνο στις ενισχύσεις de minimis που χορηγούνται υπό τη μορφή εγγυήσεων ή δανείων: Αποκλείονται οι επιχειρήσεις που έχουν υπαχθεί σε συλλογική διαδικασία αφερεγγυότητας ή πληρούν τις προϋποθέσεις -κατόπιν αιτήσεως του δανειστή τους- για να υπαχθούν βάση της ισχύουσας εγχώριας νομοθεσίας. Για τις μεγάλες επιχειρήσεις θα πρέπει οι δικαιούχοι να βρίσκονται σε κατάσταση αντίστοιχη προς κατάταξη πιστοληπτικής ικανότητας τουλάχιστον Β-. Για τις υπόλοιπες μορφές ενισχύσεων de minimis, όπως τα μετρητά, δεν υπάρχει κανένας απολύτως περιορισμός συνδεδεμένος με την οικονομική κατάσταση των δικαιούχων.

Παράρτημα 2: Γενικός κανονισμός απαλλαγής κατά κατηγορία (ΓΚΑΚ)

Βάσει του άρθρου 109 ΣΛΕΕ, το Συμβούλιο έχει εξουσιοδοτήσει την Επιτροπή να εκδίδει κανονισμούς απαλλαγής κατά κατηγορίες για ορισμένες οριζόντιες ενισχύσεις (υπέρ των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, της έρευνας και της ανάπτυξης, της προστασίας του περιβάλλοντος, της περιφερειακής ανάπτυξης, της απασχόλησης, της κατάρτισης κλπ.). Έτσι τα κράτη μέλη μπορούν να χορηγούν ολόκληρες κατηγορίες κρατικών ενισχύσεων χωρίς να τις κοινοποιούν προηγουμένως στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Κατά αυτόν τον τρόπο η Επιτροπή θέλει να εξασφαλίσει την ταχύτερη

δυνατή έγκριση ενισχύσεων που είναι σαφές ότι είναι συμβατές με τη νομοθεσία. Ο πρώτος ΓΚΑΚ ήταν ο Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 800/2008 της Επιτροπής ενώ τελευταία τροποποίηση έγινε το 2014 με τον Κανονισμό 651/2014 που θα ισχύσει ως το 2020.

Ο νέος ΓΑΚ εξαιρεί από την υποχρέωση κοινοποίησης στην Επιτροπή 43 περιπτώσεις ενισχύσεων, τα οποία οργανώνει σε 13 κατηγορίες. Παρατηρούμε ότι η Επιτροπή έχει διευρύνει σημαντικά το πεδίο εφαρμογής του παλιού ΓΑΚ, τόσο με την εισαγωγή νέων κατηγοριών ενισχύσεων όσο και με την προσθήκη νέων περιπτώσεων στις ήδη υφιστάμενες κατηγορίες. Επιπρόσθετα, οι αναθεωρημένες ρυθμίσεις προβλέπουν την αύξηση των χρηματικών ορίων, πάνω από τα οποία η απαλλαγή από την κοινοποίηση παύει να ισχύει, περιορίζοντας έτσι τον εκ των προτέρων έλεγχο της Επιτροπής μόνο σε κρατικές ενισχύσεις μείζονος κλίμακας.

Παράρτημα 3: Υπηρεσίες Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος

Ο Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 360/2012 της Επιτροπής, συμπληρώνει τον γενικό κανόνα για τις ενισχύσεις ήσσονος σημασίας και προβλέπει υψηλότερο ανώτερο όριο για επιχειρήσεις που παρέχουν υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος (500000 για τρία έτη).

Πέραν του Κανονισμού αυτού η Επιτροπή έχει θεσπίσει Ανακοινώσεις που παρέχουν κατευθυντήριες γραμμές για την αξιολόγηση των εν λόγω ενισχύσεων.

Επιπρόσθετα, κατ' εφαρμογή του άρθρου 106 παρ. 3, η Επιτροπή έχει εκδώσει την Απόφαση 2012/21, δυνάμει της οποίας απαλλάσσονται αυτόματα από την υποχρέωση κοινοποίησης ενισχύσεις που κρίνονται κατά τεκμήριο συμβατές με τις προϋποθέσεις που θέτει το άρθρο 106 παρ. 2 της ΣΛΕΕ.