

# Ο Εθνικός Δικαστής ως Ενωσιακός Δικαστής στα συμφραζόμενα του ενωσιακού Δικαίου Κρατικών Ενισχύσεων

Αντώνης Μεταξάς\*

Επ. Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών

Δ.Ν., Δικηγόρος παρ' Αρείω Πάγω

## I. Εισαγωγική επισήμανση

Το ενωσιακό δίκαιο κρατικών ενισχύσεων συνιστά κλάδο δικαίου με ολοένα αυξανόμενη πρακτική εφαρμογή αλλά και μείζον επιστημονικό ενδιαφέρον, καθότι αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα καίριας κανονιστικής διείσδυσης του ενωσιακού δικαίου στις εθνικές έννομες τάξεις των κρατών μελών. Στόχος των κάτωθι γραφομένων είναι η συνεκτική αποτύπωση της τυπολογίας αυτής της διείσδυσης αλλά και η (και) συνεπεία αυτού του γεγονότος ανάδειξη της πολυλειτουργικότητας του εθνικού δικαστή για τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η συστηματική ανάλυση της εν λόγω θεματικής παρίσταται, θεωρώ, όλως απαραίτητη, ενόψει και της ισχνής σχετικής ελληνικής βιβλιογραφίας και νομικής αρθρογραφίας, και προς υποβοήθηση σε αυτή την εξειδικευμένη, αλλά διόλου πλέον «εξωτική» νομική ύλη, των δικαστών μας. Όπως διεξοδικές εμπειρικές έρευνες έχουν καταδείξει<sup>1</sup>, η νομολογιακή παραγωγή των δικαστηρίων μας είναι ποσοτικά περιορισμένη αλλά και, ενίοτε, ας μου επιτραπεί με κάθε συστολή το σχόλιο, κατ'ουσίαν προβληματική, γεγονός ενδεικτικό της πλημμελούς γνώσης και

---

<sup>1</sup> Πρβλ. σχετικά Metaxas, A./ Sgouridou, K. in: Nemitz, P. F. (ed.), STATE AID: The effective application of EU state aid procedures: From a plan to grant aid to the recovery of illegal aid - the role of national law and practice, FIDE National Reports, Kluwer Law International, 2006-2007. Η συνεχής επικαιροποίηση της σχετικής έρευνας για τη νομολογιακή παραγωγή των ελληνικών δικαστηρίων που γίνεται στο πλαίσιο της σχετικής ερευνητικής εργασίας του Ελληνικού Ινστιτούτου Κρατικών Ενισχύσεων (ΕΙΚΕ) και αφορά και την τελευταία δεκαετία καταλήγει κατά βάση στις ίδιες εμπειρικές επισημάνσεις.

κατανόησης βασικών παραμέτρων της νομολογίας των ενωσιακών δικαστηρίων και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής επί κατ'ιδίαν παραμέτρων της εν λόγω προβληματικής.

## **2. Το κανονιστικό πλαίσιο**

Η εμπέδωση και διατήρηση ενός συστήματος ελεύθερου ανταγωνισμού απαλλαγμένου από νοθεύσεις οιασδήποτε προέλευσης αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο της Ενιαίας Εσωτερικής Αγοράς, ήτοι ενός στόχου μείζονος σημασίας για την ευρωπαϊκή ενοποιητική διαδικασία. Η χορήγηση κρατικών ενισχύσεων εκδηλωνόμενη μέσω της ποικιλόμορφης οικονομικής στήριξης εθνικών επιχειρήσεων ή κλάδων παραγωγής από τα κράτη-μέλη μπορεί να οδηγήσει σε μείζονα στρέβλωση του ανταγωνισμού σε ενδοενωσιακό επίπεδο. Αυτή η νόθευση του ανταγωνισμού, η οποία προκαλείται μέσω του επιλεκτικού χαρακτήρα της επωφελούς κρατικής οικονομικής παρέμβασης προς όφελος συγκεκριμένων επιχειρηματικών φορέων ή εθνικών κλάδων παραγωγής, μπορεί να υπονομεύσει την ισοτιμία των «όρων του παιχνιδιού» στο πλαίσιο της Ενιαίας αγοράς, επιτρέποντας στους λήπτες των κρατικών ενισχύσεων να έχουν αθέμιτα συγκριτικά οικονομικά πλεονεκτήματα έναντι των εγχώριων ή αλλοδαπών ανταγωνιστών τους. Αυτή η ασυμμετρία των ανταγωνιστικών ευκαιριών αναιρεί όμως την ίδια την πεμπουσία μιας ενιαίας εσωτερικής αγοράς με συνθήκες ελεύθερου ανταγωνισμού απηλλαγμένες από στρεβλωτικές επιλεκτικές παρεμβάσεις των κρατών μελών προς όφελος των εθνικών τους επιχειρήσεων.

Παρόλα αυτά η κανονιστική αντιμετώπιση των κρατικών ενισχύσεων στο επίπεδο του ενωσιακού δικαίου δεν συγκροτείται στη βάση μιας απαρέγκλιτης καταστολής. Και τούτο διότι οι κρατικές ενισχύσεις λειτουργούν συχνά εξισοροπητικά, είτε διευκολύνοντας στην άμβλυνση των συνεπειών τυχόν δυσλειτουργίας των μηχανισμών της ελεύθερης αγοράς ή στην αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών<sup>2</sup>. Άλλοτε πάλι δια της στοχευμένης στήριξης παραγωγικών διαδικασιών και οικονομικών δραστηριοτήτων επιχειρείται η κάλυψη σύγχρονων αναγκών ευρύτερων πληθυσμιακών στρωμάτων και η υποστήριξη νέων προοδευτικά εξελισσόμενων πολιτικών και οικονομικών τομέων που εξυπηρετούν ανάγκες υπέρτερου κοινού συμφέροντος εντός της Ε.Ε. (π.χ. ενισχύσεις για την προώθηση της έρευνας και

---

<sup>2</sup> Βλ. Α. ΜΕΤΑΞΑΣ, Capacity Remuneration Mechanisms in Greece, European Networks Law and Regulation Quarterly (ENLR), Vol. 2/2016, Lexxion Publications.

ανάπτυξης<sup>3</sup>). Ως εκ τούτου η χορήγηση από τα κράτη-μέλη ενισχύσεων δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελεί ένα *a priori* απαγορευμένο μέσο κρατικής παρέμβασης στην οικονομία. Πέραν, ωστόσο, συγκεκριμένων εξαιρέσεων που κινούνται ακριβώς στις προαναφερθείσες κατευθύνσεις, οι κρατικές ενισχύσεις είναι καταρχήν ασυμβίβαστες με την Κοινή Αγορά ως ορίζεται στο άρθρο 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ. Εντούτοις, το άρθρο 107 ΣΛΕΕ δεν εμπεριέχει, για τους λόγους που προαναφέραμε, μια απόλυτη απαγόρευση των κρατικών ενισχύσεων. Στις παρ. 2 και 3 του άρθρου 107 ΣΛΕΕ θεσπίζονται, αντίθετα, συγκεκριμένες εξαιρέσεις από αυτή τη βασική απαγόρευση, δηλαδή περιπτώσεις-ομάδες κρατικών ενισχύσεων που θεωρούνται *ex lege* συμβατές με την εσωτερική αγορά καθώς και ομάδες κρατικών ενισχύσεων που *δύναται* να κριθούν από την Επιτροπή κατά περίπτωση συμβατές με την εσωτερική αγορά. Η ύπαρξη αυτών των εξαιρέσεων από τον βασικό απαγορευτικό κανόνα, καθώς και η αναγκαιότητα της εξέτασης του κατά πόσο στην κάθε υπό κρίση περίπτωση πληρούται η αντικειμενική υπόσταση μιας κρατικής ενίσχυσης κατά την έννοια του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ αποτελούν το δικαιολογητικό λόγο της θέσπισης στο άρθρο 108 ΣΛΕΕ της διαδικασίας προληπτικού ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων που διενεργείται από την Επιτροπή. Συγκεκριμένα, για την εφαρμογή και την αποτελεσματική υλοποίηση της αρχής του ασυμβίβαστου συγκροτείται ένα συνεκτικό σύστημα ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων μέσα από το πλέγμα κανονιστικών υποχρεώσεων που θεσπίζονται στο άρθρο 108 ΣΛΕΕ και στον Διαδικαστικό Κανονισμό (Procedural Regulation) 659/1999, ο οποίος ρυθμίζει ενδελεχώς τις διαδικαστικές παραμέτρους οργάνωσης του συστήματος ελέγχου των ενισχύσεων. Ο διαδικαστικός αυτός Κανονισμός, ο οποίος έχει το χαρακτήρα ενός οιοσεί ενωσιακού «Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας» στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων, συνιστά κατ' ουσίαν κωδικοποίηση των αποφάνσεων που η νομολογιακή επεξεργασία σειράς παραμέτρων της διαδικασίας ελέγχου των ενισχύσεων έχει παγιώσει.

Ο ρόλος των εθνικών δικαστηρίων, παράλληλα με την κομβική λειτουργία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, τόσο για την υλοποίηση της θεμελιώδους προγραμματικής αρχής της Ενιαίας Αγοράς όσο και για την προστασία των επιχειρηματικών φορέων

---

<sup>3</sup> Πρβλ. Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για την έρευνα και ανάπτυξη και την καινοτομία (2014/C 198/01). Βλ. και B. VON WENDLAND, *New Rules for State Aid for Research, Development and Innovation: Not a Revolution but a Silent Reform*, *European State Aid Law Quarterly* 1/2015, σελ. 25 επ.

που θίγονται από την μέσω της χορήγησης παράνομων κρατικών ενισχύσεων προκαλούμενη νόθευση του ανταγωνισμού, είναι καίριος. Αυτή η διττή προστατευτική διάσταση και λειτουργία των εθνικών δικαστηρίων εκδηλώνεται με διάφορους μηχανισμούς και τρόπους, ο δραστικότερος των οποίων, όπως θα δούμε στη συνέχεια, είναι η ανάκτηση από τον αποδέκτη τους των κρατικών ενισχύσεων που του έχουν χορηγηθεί κατά παράβαση των επιταγών του ενωσιακού δικαίου. Ο βασικός λόγος που καθιστά τα εθνικά δικαστήρια βασικό βραχίονα για την αποτελεσματική εφαρμογή των ενωσιακών κανόνων κρατικών ενισχύσεων αλλά και για την προστασία των δικαιωμάτων των ιδιωτών που θίγονται από τη χορήγηση παρανόμων ενισχύσεων είναι λίγο πολύ προφανής: Ο ολοένα αυξανόμενος αριθμός των κρατών μελών σε συνδυασμό με τη φαινομενολογική ποικιλότητα των ενισχύσεων, που επιτρέπει η ίδια η ευρεία λεκτική εκφορά της θεσπιζόμενης στο άρ. 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ απαγόρευσης, καθιστούν την αποκέντρωση της ελεγκτικής δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αναγκαία προϋπόθεση για την αποτελεσματικότητά της. Στην ανάπτυξη που ακολουθεί θα επιχειρηθεί η σκιαγράφηση αυτού του κομβικού ρόλου των εθνικών δικαστηρίων στο σύστημα ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων αλλά και, ευρύτερα, η «πολυλειτουργικότητα» της δικαιοδοτικής του παρέμβασης για την αποτελεσματική εφαρμογή του ενωσιακού κανονιστικού πλαισίου σχετικά με τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων.

## **II. 1. Η εννοιολογική και κανονιστική συγκρότηση της «κρατικής ενίσχυσης» κατά το άρθρο 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ**

Προτού εμβαθύνουμε στην ανάδειξη του ρόλου του εθνικού δικαστή, θα επιχειρήσουμε μια σύντομη αναφορά στην έννοια και τα χαρακτηριστικά της κρατικής ενίσχυσης, όπως αυτά οριοθετούνται στο άρθρο 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ. Συνοπτικά, αλλά και περιεκτικά, θα μπορούσε να λεχθεί ότι κρατική ενίσχυση συνιστά η από μέρους του κράτους άμεση ή έμμεση παροχή ενός οικονομικού ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος σε μια επιχείρηση ή ένα κλάδο παραγωγής χωρίς την καταβολή μιας οικονομικά αντίστοιχης αντιπαροχής από την πλευρά του λήπτη. Τέτοια παροχή αποτελεί και κάθε μορφής κρατική παρέμβαση που κατατείνει στη μείωση των επιβαρύνσεων που συνήθως φέρει (ή όφειλε να φέρει με βάση τη λογική ενός συστήματος αναφοράς) μια συγκεκριμένη επιχείρηση ή ένας εθνικός κλάδος

παραγωγής οδηγώντας έτσι μέσω αυτής της ευνοϊκής μεταχείρισης στη νόθευση του ανταγωνισμού στη σχετική αγορά.

Για να χαρακτηριστεί μια ενίσχυση ως «κρατική» υπό την έννοια του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ πρέπει το χορηγούμενο οικονομικό πλεονέκτημα να προέρχεται είτε από δημόσιο φορέα είτε από ιδιωτικό, του οποίου όμως η δράση τελεί είτε γενικά είτε *ad hoc* υπό τον έλεγχο και την εποπτεία ή την καθοδήγηση δημόσιας αρχής. Επιπλέον, περαιτέρω προϋπόθεση υπαγωγής στο άρθρο 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ είναι, κατά τη νομολογία του ΔΕΕ, η συγκεκριμένη χορήγηση οικονομικού πλεονεκτήματος να επιφέρει κάποια άμεση ή έμμεση επιβάρυνση στον κρατικό προϋπολογισμό, με την έννοια ότι η μεταβίβαση αμιγώς ιδιωτικών πόρων και η συνακόλουθη επιβάρυνση ιδιωτικής επιχειρηματικής παρουσίας δεν καταλαμβάνεται από την έννοια της κρατικής ενίσχυσης<sup>4</sup>. Η διάκριση μεταξύ ενισχύσεων χορηγούμενων από το κράτος και ενισχύσεων χορηγούμενων από κρατικούς πόρους αποβλέπει στο να περιλάβει στην έννοια της ενισχύσεως όχι μόνον τις ενισχύσεις που χορηγούνται απευθείας από το κράτος, αλλά και εκείνες που χορηγούνται από δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς, τους οποίους ορίζει ή ιδρύει το κράτος<sup>5</sup>.

Άλλο βασικό χαρακτηριστικό της έννοιας της κρατικής ενίσχυσης είναι η επιλεκτικότητα του κρατικού μέτρου: Οικονομικά μέτρα γενικής φύσεως και εφαρμογής («general measures») που ενισχύουν, χωρίς σκοπούμενη ή κατ' αποτέλεσμα προκύπτουσα επιλεκτική στόχευση, την εθνική οικονομία στο σύνολό της δεν εμπίπτουν στην παραπάνω έννοια<sup>6</sup>. Σε εθνικό επίπεδο, οι ερμηνευτικές δυσχέρειες που παρουσιάζει το κριτήριο της επιλεκτικότητας για τα δικαιοδοτικά όργανα των κρατών μελών, τα οποία, όπως θα αναπτυχθεί διεξοδικά στη συνέχεια, έχουν και εκείνα (όπως και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή) την αρμοδιότητα να κρίνουν

---

<sup>4</sup> Βλ. P. NICOLAIDES/M. KEKELEKIS/P. BUYSKES, *State Aid Policy in the European Community*, Kluwer Law International, 2005, σελ. 11 επ., A. METAXAS, *Grundfragen des europäischen Beihilferechts*, Nomos Verlag - Sakkoulas Verlag, 2003, ό.π., σελ. 57 επ.

<sup>5</sup> Απόφαση της 13 Μαρτίου 2001, C-379/98, *PreussenElektra AG v Schleswag AG*, in the presence of *Windpark Reußenköge III GmbH and Land Schleswig-Holstein* ECLI:EU:C:2001:160, Απόφαση της 17 Μαρτίου 1993, *Firma Sloman Neptun Schiffahrts AG κατά Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG*. ECLI:EU:C:1993:97

<sup>6</sup> Βλ. A. METAXAS, ό.π.

κατά πόσο ένα μέτρο εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ, διαφαίνονται ευκρινώς στις αποφάσεις που εξέδωσε το Συμβούλιο της Επικρατείας στο πλαίσιο πιλοτικής δίκης αφορώσας το κύρος της έκτακτης ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης, η οποία επιβλήθηκε στους παραγωγούς ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας (ΑΠΕ), δυνάμει του άρθρου πρώτου παρ. ΙΓ, υποπαρ. ΙΓ.8.4 του ν. 4254/2014<sup>7</sup>. Καθότι οι διατυπωνόμενες στις συγκεκριμένες αποφάσεις αποφάνσεις του ανωτάτου διοικητικού δικαστηρίου της χώρας μνημονεύονται παγίως σε μεταγενέστερες αποφάσεις εθνικών μας δικαστηρίων με πλήρη υιοθέτηση ακόμη και του λεκτικού των κρίσιμων χωρίων τους, αν και δεν διακρίνονται, ας μου επιτραπεί η σχετική κριτική επισήμανση, για τη δογματική ευκρίνεια επί των θεμάτων που άπτονται του δικαίου κρατικών ενισχύσεων που αντιμετωπίζουν, θα προβούμε κάτωθι σε άλλο σημείο του παρόντος (βλ. υπό Κεφάλαιο ΙΙΙ) σε μια διεξοδικότερη κριτική τους ανάλυση.

Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ θεωρούνται καταρχήν ασυμβίβαστες με την εσωτερική αγορά - και άρα παράνομες κατά το ενωσιακό δίκαιο - ενισχύσεις που χορηγούνται από τα κράτη μέλη ή με χρήση κρατικών πόρων, αν μέσω αυτών προκαλείται νόθευση ή προκύπτει απειλή νόθευσης του ανταγωνισμού δια της ευνοϊκής μεταχείρισης ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής, στο μέτρο που κατ' αυτό τον τρόπο επηρεάζεται αρνητικά το ενδο-ενωσιακό εμπόριο. Είναι σαφές ότι σε αυτή τη διάταξη αποτυπώνεται με σαφήνεια μια κατ' αρχήν αρνητική-περιοριστική στάση απέναντι σε κρατικές ενισχύσεις που είναι σε θέση να θίξουν την ισορροπία του ανταγωνισμού στην εσωτερική αγορά και να επηρεάσουν αρνητικά το διενωσιακό εμπόριο. Εντούτοις, όπως προελέχθη, στη συνέχεια θεσπίζονται εξαιρέσεις (παρ. 2 και 3) που αμβλύνουν ουσιωδώς την αρχική απαγόρευση, επιτρέποντας υπό προϋποθέσεις στα κράτη μέλη να χορηγούν ενισχύσεις. Η ύπαρξη αυτών των εξαιρέσεων από τον βασικό απαγορευτικό κανόνα, καθώς και η αναγκαιότητα της εξέτασης του κατά πόσο στην κάθε υπό κρίση περίπτωση πληρούνται η αντικειμενική υπόσταση μιας κρατικής ενίσχυσης κατά την έννοια του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ αποτελούν το δικαιολογητικό λόγο της θέσπισης

---

<sup>7</sup> ΣτΕ (Τμήμα Β), 2406, 2407 και 2408/2014.

στο άρθρο 108 ΣΛΕΕ της διαδικασίας προληπτικού ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων που διενεργείται από την Επιτροπή.

Εν γένει, η ακολουθούμενη προσέγγιση σε σχέση με την εννοιολογική οριοθέτηση της «κρατικής ενίσχυσης» τόσο από την πλευρά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όσο και από τα ενωσιακά δικαστήρια είναι παραδοσιακά ευρεία, γεγονός που παρέχει μεγαλύτερη ευελιξία στο ενωσιακό σύστημα ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων. Αξιοποιώντας τούτο, η Επιτροπή επεκτείνει την ελεγκτική της δραστηριότητα σε όλο και ευρύτερο φάσμα κρατικών μέτρων, τα οποία μπορεί να είναι μεν επωφελή για τις ευνοούμενες επιχειρήσεις, αλλά κατά τα άλλα νοθεύουν (ή δύνανται να νοθεύσουν) τον ενδοενωσιακό ανταγωνισμό. Η ευρύτητα της εννοιολογικής οριοθέτησης αποσκοπεί συν τοις άλλοις και στην παρεμπόδιση μιας πιθανής προσπάθειας των κρατών μελών, μέσω της «κατάλληλης» διαμόρφωσης των ευνοϊκών για τις εθνικές τους επιχειρήσεις ή παραγωγικούς κλάδους παρεμβάσεων, να αποφεύγουν τον διενεργούμενο από την Επιτροπή προληπτικό και κατασταλτικό έλεγχο των χορηγούμενων κρατικών ενισχύσεων<sup>8</sup>.

..

## **2. Παραβάσεις του άρθρου 108 παρ. 3 ΣΛΕΕ και ο κομβικός ρόλος του εθνικού δικαστή**

Η ιδιαίτερη σημασία του ρόλου του εθνικού δικαστή για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής εφαρμογής του συνολικού ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων σε ενωσιακό επίπεδο αναδεικνύεται, κατά κύριο λόγο, κατά την εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 108 παρ. 3 ΣΛΕΕ.<sup>9</sup> Η εν λόγω διάταξη προβλέπει αφενός μεν την υποχρέωση κοινοποίησης στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή (προ της θέσης του σε ισχύ) κάθε νέου μέτρου ενίσχυσης καθώς και την υποχρέωση των κρατών μελών να μην θέτουν σε εφαρμογή μέτρα κρατικής ενίσχυσης πριν την προηγούμενη χορήγηση έγκρισης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (“standstill obligation”). Οι έννοιες της παράνομης κρατικής ενίσχυσης και της ανάκτησής της είναι κομβικές για την

---

<sup>8</sup> Βλ. Α. ΜΕΤΑΞΑ, Η οριοθέτηση της έννοιας της κρατικής ενίσχυσης κατά το άρθρο 87 παρ. 1 ΣΕΚ, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2003, σελ. 3 επ.

<sup>9</sup> Πρβλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής «Για μία αποτελεσματική εφαρμογή των αποφάσεων της Επιτροπής με τις οποίες τα κράτη μέλη διατάσσονται να ανακτήσουν παράνομες και ασυμβίβαστες κρατικές ενισχύσεις» OJ C 272, 15.11.2007

κατανόηση του ενωσιακού δικαίου κρατικών ενισχύσεων και αποτελούν ερμηνευτικό εργαλείο για τον εθνικό δικαστή, καθότι αυτός είναι επιφορτισμένος με το έργο της αποκατάστασης των ανισορροπιών που προκάλεσε στην αγορά η χορήγηση μιας νοθεύουσας τον ανταγωνισμό παράνομης κρατικής ενίσχυσης.

Πριν προβούμε στην παράθεση των αρμοδιοτήτων του εθνικού δικαστή στις περιπτώσεις παράβασης της υποχρέωσης (προηγούμενης της καθι�ονδήποτε τρόπο υλοποίησης της ενίσχυσης) κοινοποίησης στην Επιτροπή ενός μέτρου ενίσχυσης, ας επιτραπεί μια αναφορά στις περιπτώσεις που δεν υφίσταται μια τέτοια υποχρέωση του κράτους μέλους. Συγκεκριμένα, εδώ εμπίπτουν λ.χ. οι ενισχύσεις, οι οποίες πληρούν τις προϋποθέσεις του «Κανονισμού απαλλαγής κατά κατηγορία» (Block Exemption Regulation<sup>10</sup>), όπως ισχύει μετά την κωδικοποίησή του από τον Κανονισμό (ΕΕ) 2015/1588 του Συμβουλίου<sup>11</sup>. Εν προκειμένω, το κράτος μέλος απαλλάσσεται από την υποχρέωση ενημέρωσης της Επιτροπής για την ενίσχυση που σχεδιάζει να χορηγήσει κατά παρέκκλιση από το άρθρο 108 παρ. 3 ΣΛΕΕ. Όταν τα εθνικά δικαστήρια επιλαμβάνονται θεμάτων που εμπίπτουν στις παραπάνω περιπτώσεις ή σε ήδη υφιστάμενα ή εγκεκριμένα προγράμματα ενισχύσεων, ο ρόλος τους συνίσταται στη διάγνωση του κατά πόσο συντρέχει περίπτωση υπαγωγής στον Απαλλακτικό Κανονισμό και όχι στην εξακρίβωση της συμβατότητας του μέτρου της κρατικής ενίσχυσης με την εσωτερική αγορά. Η αξιολόγηση της συμβατότητας του μέτρου με την εσωτερική αγορά εμπίπτει και εδώ, όπως πάντα, στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής<sup>12</sup>.

Στις περιπτώσεις στις οποίες το εθνικό δικαστήριο πρέπει να εξακριβώσει εάν ένα μέτρο εντάσσεται σ' ένα εγκεκριμένο από την Επιτροπή πρόγραμμα ενισχύσεων,

---

<sup>10</sup> Βλ. Κανονισμό (ΕΚ) 994/98 του Συμβουλίου, ΕΕ 1998 L 142, 14.5.1998, σελ. 1. Βλ. Κανονισμό (ΕΚ) 800/2008 της Επιτροπής (Γενικός Απαλλακτικός Κανονισμός - General Block Exemption Regulation), ΕΕ 2008 L 214, 9.8.2008, σελ. 3, ο οποίος ετέθη σε ισχύ την 29.8.2008.

<sup>11</sup> Κανονισμός (ΕΕ) 2015/1588 του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2015, για την εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε ορισμένες κατηγορίες οριζόντιων κρατικών ενισχύσεων, ΕΕ L 248 της 24.9.2015, σ. 1 έως 8.

<sup>12</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή της νομοθεσίας περί κρατικών ενισχύσεων από τα εθνικά δικαστήρια, OJ C 85, 9.4.2009, σκέψη 15 επ.

μπορεί μόνο να διακριβώσει το κατά πόσο πληρούνται όλες οι προϋποθέσεις που τίθενται στην απόφαση σχετικά με την έγκριση του προγράμματος ενισχύσεων. Αντιθέτως, αν ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου ανακύψει ζήτημα σχετιζόμενο με τη νομιμότητα μιας απόφασης της Επιτροπής, το εθνικό δικαστήριο δεν έχει αρμοδιότητα να προβεί στη σχετική δικαστική διάγνωση και να κηρύξει ανίσχυρη πράξη ενωσιακού οργάνου. Το εθνικό δικαστήριο μπορεί ωστόσο να ζητήσει τη γνώμη της Επιτροπής στην περίπτωση που υπάρχουν αμφιβολίες για την εφαρμογή του Απαλλακτικού Κανονισμού ή ενός ήδη εγκεκριμένου προγράμματος ενίσχυσης σε σχέση με συγκεκριμένα πραγματικά περιστατικά και δεδομένα στο πλαίσιο υπόθεσης, της εκδίκασης της οποίας έχει επιληφθεί. Παράλληλα, το εθνικό δικαστήριο διατηρεί τη *δυνατότητα* ή, αναλόγως με το αν εκδίδει αποφάσεις που δεν υπόκεινται σε άσκηση ενδίκων μέσων με βάση το εθνικό δικονομικό δίκαιο, την *υποχρέωση* να απευθύνει σχετικό προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΕ σύμφωνα με το άρθρο 267 ΣΛΕΕ<sup>13</sup>.

Ας επικεντρωθούμε τώρα στις περιπτώσεις, οι οποίες και κυρίως μας αφορούν εδώ, όπου δηλαδή *υφίσταται* υποχρέωση προηγούμενης κοινοποίησης στην Επιτροπή και το κράτος μέλος παραβιάζει τη σχετική του υποχρέωση. Εδώ η πάγια νομολογία του ΔΕΕ είναι σαφής: Η διάταξη του άρθρου 108 παρ. 3 ΣΛΕΕ συνιστά διάταξη αμέσου εφαρμογής<sup>14</sup>. Τούτο σημαίνει πως θιγόμενοι ιδιώτες (λ.χ. ανταγωνιστές του λήπτη της κρατικής ενίσχυσης) μπορούν να επικαλεσθούν και ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων τυχόν παραβίασή της<sup>15</sup>. Σύμφωνα με τη θεμελιακή απόφαση FNCE<sup>16</sup>, ο

---

<sup>13</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή της νομοθεσίας περί κρατικών ενισχύσεων από τα εθνικά δικαστήρια, ό.π., σκέψη 13.

<sup>14</sup> Πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, βλ. ήδη Απόφαση της 11 Δεκεμβρίου 1973, C-120/73, Gebrüder Lorenz GmbH v Federal Republic of Germany and Land Rheinland-Pfalz, ECLI:EU:C:1973:152

<sup>15</sup> Επ' αυτού πρβλ. τις αναλυτικές αναπτύξεις του U. SOLTESZ, Der Rechtsschutz des Konkurrenten gegen gemeinschaftsrechtswidrige Beihilfen vor nationalen Gerichten, EuZW 2001, σελ. 202 επ., H.-G. KAMMAN, Verfahrensrechtlicher und gerichtlicher Individualrechtsschutz im EG-Beihilfekontrollrecht aus der Sicht der Praxis, εις:

εθνικός δικαστής οφείλει, όταν διαπιστώσει την τυπική παρανομία μιας κρατικής ενίσχυσης να συναγάγει όλες τις συνέπειες που προβλέπονται στο εθνικό δίκαιο, όσον αφορά το κύρος των επιμέρους πράξεων εφαρμογής του μέτρου ενίσχυσης και (αναλόγως των συνθηκών κάθε περίπτωσης) την ανάκτηση της χορηγηθείσας ενίσχυσης<sup>17</sup>.

Στις περιπτώσεις που ο εθνικός δικαστής θα καταλήξει στο συμπέρασμα ότι οι χορηγηθείσες κρατικές ενισχύσεις είναι τυπικά παράνομες, θα πρέπει, με άλλα λόγια, κατ' εφαρμογή της νομολογίας *FNCE* να προβεί στην αναγνώριση της ακυρότητας των επιμέρους εθνικών πράξεων χορήγησης των ενισχύσεων (λ.χ. ακυρότητα των σχετικών συμβατικών ρητρών που περιέχονται στις συμβάσεις που τυχόν έχουν συναφθεί και δυνάμει των οποίων χορηγούνται οι ενισχύσεις)<sup>18</sup>, αλλά και να διατάξει, ως είναι νομικά αναγκαίο καθότι έχει πλέον εκλείψει η νόμιμη βάση δυνάμει της

---

Nowak/Cremer (εκδ.), *Individualrechtsschutz in der EG und der WTO*, Nomos Verlag, 2002, σελ. 161 επ.

<sup>16</sup> Απόφαση ΔΕΕ της 21 Νοεμβρίου 1991, C-354/90, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires και Syndicat national des saumon v French Republic (FNCE)*, ECLI:EU:C:1991:440. Βλ. και Απόφαση ΔΕΕ της 11 Ιουλίου 1996, C-39/94, *Syndicat français de l'Express international (SFEI) and others v La Poste and others (SFEI)*, ECLI:EU:C:1996:285 σκέψη 40.

<sup>17</sup> Βλ. ΔΕΕ, *FNCE*, ό.π., σκέψη 11 επ. Επί των σημαντικών νομικών προεκτάσεων της σχετικής νομολογίας του ΔΕΕ και των εννόμων συνεπειών της στο πεδίο του εθνικού δικαίου πρβλ. εκτενώς Α. ΜΕΤΑΧΑΣ, *Grundfragen des europäischen Beihilferechts*, 2003, ό.π., σελ. 276 επ.

<sup>18</sup> Βλ. τις περιεκτικές αναπτύξεις σχετικά με τις ιδιαιτέρως δραστικές νομικές συνέπειες της νομολογίας *FNCE* (λ.χ. ακυρότητα των σχετικών δικαιοπραξιών που εμπεριέχουν στοιχείο ενίσχυσης ή συνιστούν αφεαυτές κρατική ενίσχυση) που διατυπώνονται στις αποφάσεις του Γερμανικού Ακυρωτικού (*Bundesgerichtshof*) της 4.4.2003, στην υπόθεση V ZR 314/02 και της 20.1.2004, στην υπόθεση XI ZR 53/03, *EuZW* 2004, 252. Για την σχετικώς πρόσφατη νομολογία των Αυστριακών δικαστηρίων αναφορικά με τη δικαστική ακύρωση σύμβασης, η οποία εμπεριέχει παράνομη κρατική ενίσχυση, βλ. B. HASLINGER, *Austria: Bank Burgenland – The Austrian Supreme Civil Court has the last say*, *European State Aid Law* 1/2015, σελ. 3 επ.

οποίας χορηγήθηκαν, την πλήρη ανάκτηση των ήδη καταβληθεισών ενισχύσεων<sup>19</sup>. Η πλήρης ανάκτηση συνιστά υποχρέωση των εθνικών δικαστηρίων για παροχή πλήρους εννόμου προστασίας στους τυχόν θιγόντες ιδιώτες, η οποία πηγάζει απευθείας από το άρθρο 108 παρ. 3 ΣΛΕΕ<sup>20</sup>. Γι' αυτό και η παρανομία και η συνακόλουθη υποχρέωση ανάκτησης είναι ανεξάρτητη από την τυχόν συμβατότητα του μέτρου ενίσχυσης με την εσωτερική αγορά κατ' εφαρμογή κάποιας εκ των εξαιρετικών διατάξεων του άρθρου 107 παρ. 2 ή 3 ΣΛΕΕ<sup>21</sup>. Το εθνικό δικαστήριο οφείλει μόνο να αποφανθεί αν το μέτρο αποτελεί πράγματι κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ και αν εφαρμόζεται στη συγκεκριμένη περίπτωση η υποχρέωση που απορρέει από το άρθρο 108 παρ. 3 ΣΛΕΕ. Στο μέτρο που η σχετική του απόφαση είναι καταφατική, **υποχρεούται** να προβεί στις ενέργειες που προβλέπει η προαναφερθείσα νομολογία του ΔΕΕ<sup>22</sup>, χωρίς να υποχρεούται να αποφανθεί επί της συμβατότητας ή ασυμβατότητας του υπό κρίση μέτρου με την εσωτερική αγορά, μια εκτίμηση που εξάλλου ούτως ή άλλως εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Επιτροπής.

---

<sup>19</sup> Βλ. A. BARTOSCH, Die Kommissionspraxis nach dem Urteil des EuGH in der Rechtssache Altmark – Worin liegt das Neue?, EuZW 2004, 295 (301).

<sup>20</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή της νομοθεσίας περί κρατικών ενισχύσεων από τα εθνικά δικαστήρια ό.π., σκέψη 30. Για την υποχρέωση των εθνικών δικαστηρίων να προστατεύσουν τα δικαιώματα των ιδιωτών βλ. ΔΕΕ, C-368/04, Transalpine Ölleitung in Österreich GmbH και λοιποί κατά Finanzlandesdirektion für Tirol και λοιπών, Συλλ. 2006 I-09957, παρ. 38 και 44, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-261/01 και C-262/01, Van Calster και Cleeren, Συλλ. 2003 I-12249, παρ. 75, C-295/97, Piaggio, Συλλ. 1999 I-03735, παρ. 31. Για την υποχρέωση των εθνικών δικαστηρίων να διατάξουν την ανάκτηση παράνομης κρατικής ενίσχυσης, βλ. Απόφαση ΔΕΕ της 21 Ιουλίου 2005, Administración del Estado v Xunta de Galicia, C-71/04, ECLI:EU:C:2005:493, παρ. 49, C-39/94, SFEI και λοιποί, Συλλ. 1996 I-03547, παρ. 40 και 68, Απόφαση της 21 Νοεμβρίου 1991, Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires and Syndicat National des Négociants et Transformateurs de Saumon v French Republic, C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, παρ. 12.

<sup>21</sup> Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή της νομοθεσίας περί κρατικών ενισχύσεων από τα εθνικά δικαστήρια, ό.π., σκέψη 30.

<sup>22</sup> Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή της νομοθεσίας περί κρατικών ενισχύσεων από τα εθνικά δικαστήρια, ό.π.

Ακόμη και στην περίπτωση που σε μεταγενέστερη χρονική στιγμή η Επιτροπή αποφανθεί ότι η συγκεκριμένη τυπικώς παράνομη ενίσχυση είναι συμβατή με την εσωτερική αγορά, τούτο το γεγονός δεν δύναται να άρει αναδρομικά την (τυπική) παρανομία της ούτε να επιφέρει την αναδρομική ίαση της ακυρότητας των εθνικών πράξεων εφαρμογής των συγκεκριμένων μέτρων ενισχύσεων<sup>23</sup>.

Επ'αυτού του μείζονος σημασίας σημείου παρατηρείται δυστυχώς ενίοτε σημαντικότερη δογματική ασάφεια στις ούτως ή άλλως περιορισμένες ποσοτικά νομολογιακές αποφάνσεις των εθνικών μας δικαστηρίων επί του θέματος. Συγκεκριμένα, σε αρκετές δικαστικές αποφάσεις παραγνωρίζεται όλως εσφαλμένα η νομικά διακριτή διάσταση των δύο διαφορετικών προαναφερθέντων ζητημάτων: α) της πλήρωσης της εννοιολογικής-νομικής υπόστασης της κρατικής ενίσχυσης κατά την έννοια του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ, η οποία **από μόνη της (eo ipso) και ανεξαρτήτως πιθανής συμβατότητας του επίδικου μέτρου** ενεργοποιεί κατά την πάγια νομολογία του ΔΕΕ την **υποχρέωση** του εθνικού δικαστή να συναγάγει, ως προελέχθη, όλες τις κατά το εθνικό δίκαιο προβλεπόμενες έννομες συνέπειες που απορρέουν από το ανίσχυρο του εθνικού επίδικου μέτρου, δια του οποίου χορηγείται η ενίσχυση και β) της συμβατότητας του μέτρου με την Κοινή Αγορά, γνώρισμα το οποίο ούτε οφείλει αρνητικά να αποδειξεί (ότι δηλαδή δεν συντρέχει) ο επικαλούμενος το ανίσχυρο ενώπιον του εθνικού δικαστή διάδικος, ούτε ο εθνικός δικαστής νομιμοποιείται να κρίνει, καθώς τούτο, ως επισημάνθηκε, εμπίπτει όντως στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Πάγια νομολογία του ΔΕΕ, βλ. ενδεικτικά ΔΕΕ, C-39/94, SFEL, ό.π. , παρ. 67.

<sup>24</sup> Βλ. ΣτΕ, 2406/2014, ΑΡΜ 2014/1600: «Επειδή, απαραδέκτως προβάλλεται με την παρέμβαση ότι η ένδικη εισφορά συνιστά κρατική ενίσχυση υπέρ των παραγωγών ηλεκτρικής ενέργειας από συμβατικές πηγές, καθώς και εκείνων από λοιπές ΑΠΕ κατά παράβαση του άρθρου 107 ΣΛΕΕ, διότι η κρίση περί του αν κρατικά μέτρα ενίσχυσης είναι συμβατά ή μη με την κοινή αγορά εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία ασκείται υπό τον έλεγχο του δικαστή της Ένωσης, τα δε εθνικά δικαστήρια δεν είναι αρμόδια να αποφαινούνται επί τέτοιου ζητήματος (ΣτΕ 2201/2010 Ολομ., 2786/2007, 220/2002...)» Η προβολή ισχυρισμού περί στοιχειοθέτησης περίπτωσης κρατικής ενίσχυσης από την πλευρά του διαδίκου δεν μπορεί να είναι απαράδεκτη για τον λόγο που επικαλείται το δικαστήριο, καθότι η έννομη συνέπεια του απαραδέκτου δεν σχετίζεται με (και δεν δύναται να απορρέει από) το δεύτερο σκέλος του δικανικού συλλογισμού περί

Στη θεμελιακή απόφαση του ΔΕΕ στην υπόθεση CELF<sup>25</sup> το Δικαστήριο επισήμανε κάποιες εξαιρέσεις όσον αφορά την υποχρέωση του εθνικού δικαστή να διατάξει την ανάκτηση μιας τυπικά παράνομης ενίσχυσης. Συγκεκριμένα, εν προκειμένω είχε τεθεί το προδικαστικό ερώτημα αν το εθνικό δικαστήριο οφείλει σύμφωνα με το άρθρο 108 παρ. 3 ΣΛΕΕ να διατάξει την ανάκτηση της ενίσχυσης που χορηγήθηκε κατά παράβαση της διατάξεως αυτής, όταν η Επιτροπή έχει εν τω μεταξύ εκδώσει τελική απόφαση με την οποία διαπιστώνεται η συμβατότητα της εν λόγω ενίσχυσης με την εσωτερική αγορά κατά την έννοια του άρθρου 107 ΣΛΕΕ. Το ΔΕΕ απεφάνθη ότι το άρθρο 108 παρ. 3 ΣΛΕΕ έχει την έννοια ότι το εθνικό δικαστήριο δεν οφείλει να διατάξει την ανάκτηση της ενίσχυσης που χορηγήθηκε κατά παράβαση της διάταξης αυτής, όταν η Επιτροπή έχει εν τω μεταξύ λάβει τελική απόφαση στο πλαίσιο της οποίας διαπιστώνει τη συμβατότητα της χορηγηθείσας ενίσχυσης με την εσωτερική

---

συμβατότητας, ο οποίος αναφέρεται, ως τονίσθηκε, σε διακριτό νομικό ζήτημα υποκείμενο σε διαφορετική κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ Επιτροπής και εθνικών δικαστηρίων. Το μόνο που δύναται (ή κατά περίπτωση υποχρεούται) εν προκειμένω να πράξει ο εθνικός δικαστής είναι, στο μέτρο που έχει μείζονες αμφιβολίες για την νομική κατηγοριοποίηση του επίδικου μέτρου ως κρατικής ενίσχυσης κατά την έννοια του αρ. 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ, να υποβάλει προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΕ. Και τούτο μάλιστα μόνο, αν σύμφωνα με την αρχή του *acte claire*, η νομολογία του ΔΕΕ και η παγιωμένη πρακτική της Επιτροπής επί του θέματος δεν αίρουν την όποια δικαιολογημένη αμφισημία στο πλαίσιο της αξιολόγησης των επίδικων πραγματικών περιστατικών ενόψει της νομικά κρίσιμης αξιολόγησής των για την κατάφαση ή μη της υπαγωγής στο πραγματικό της προαναφερθείσας διάταξης του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου. Η εν λόγω εσφαλμένη προσέγγιση των εθνικών μας δικαστηρίων, η οποία δυστυχώς δεν συνιστά μεμονωμένη περίπτωση (βλ. λ.χ., με ακριβώς την ίδια διατύπωση με την προπαραπεμπόμενη απόφαση του ΣτΕ, ΔΕφ Πειρ. 3068/2015, αδημοσίευτη), είναι όλως προβληματική, συν τοις άλλοις καθότι αποστερεί, σε ευθεία αντίθεση με την πάγια νομολογία του ΔΕΕ, τη δυνατότητα δικαστικής προστασίας θιγόμενων τρίτων μερών, των οποίων η έννομη προστασία με βάση την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ Επιτροπής και εθνικών δικαστηρίων ρητά εμπίπτει στην αρμοδιότητα και υποχρέωση του εθνικού δικαστή.

<sup>25</sup> Βλ. Απόφαση ΔΕΕ της 12 Φεβρουαρίου 2008, C-199/06, *Centre d'exportation du livre français (CELF) and Ministre de la Culture et de la Communication v Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE)*, ECLI:EU:C:2008:79

αγορά<sup>26</sup>. Η απορρέουσα από το ενωσιακό δίκαιο υποχρέωσή του είναι μόνο να επιβάλει στον δικαιούχο της ενίσχυσης να καταβάλει τόκους για το χρονικό διάστημα της τυπικής παρανομίας. Με άλλα λόγια, όταν (αλλά και μόνο τότε) η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κρίνει ότι μία κρατική ενίσχυση είναι συμβατή με την εσωτερική αγορά, δεν υφίσταται πλέον ενωσιακού δικαίου υποχρέωση ανάκτησης της ενίσχυσης για το εθνικό δικαστήριο<sup>27</sup>. Το ΔΕΕ αναγνωρίζει εντούτοις ότι τούτο δεν αποκλείει ότι μπορεί να θεμελιώνεται υποχρέωση ανάκτησης με βάση τους κανόνες του εθνικού δικαίου, οπότε το εθνικό δικαστήριο οφείλει κατ' εφαρμογή των αντίστοιχων εθνικών διατάξεων να προβεί στην επιβολή της σχετικής υποχρέωσης<sup>28</sup>.

Επιπροσθέτως, το ΔΕΕ στο πλαίσιο της ίδιας υπόθεσης, έχει περαιτέρω κρίνει ότι εθνικό δικαστήριο, το οποίο έχει επιληφθεί αιτήματος ανάκτησης τυπικά παράνομης κρατικής ενίσχυσης κατά το χρονικό διάστημα απαγόρευσης καταβολής αυτής, δεν μπορεί να αναστείλει την έκδοση της αποφάσεώς του επί του αιτήματος αυτού μέχρι να αποφανθεί η Επιτροπή οριστικά περί της συμβατότητας της κρατικής ενίσχυσης με την εσωτερική αγορά.<sup>29</sup> Κάτι τέτοιο θα ισοδυναμούσε με διατήρηση του οφέλους της κρατικής ενίσχυσης κατά το χρονικό διάστημα απαγόρευσης καταβολής αυτής γεγονός που θα αντέβαινε στον ίδιο το σκοπό του άρθρου 108 παρ. 3 ΣΛΕΕ και θα καθιστούσε τη διάταξη άνευ πρακτικής αποτελεσματικότητας.<sup>30</sup> Περαιτέρω, σύμφωνα με την απόφασή του στην υπόθεση *Deutsche Lufthansa*<sup>31</sup>, το ΔΕΕ έχει κρίνει ότι, ακόμη και αν στην τελική απόφασή της η Επιτροπή συναγάγει ότι δεν πρόκειται περίπτωση κρατικής ενίσχυσης, ο αποτρεπτικός σκοπός που ενυπάρχει στην υποχρέωση προηγούμενης κοινοποίησης επιβάλλει, κατόπιν της αμφιβολίας που

---

<sup>26</sup> Metselaar A. 2014, Who can invoke State Aid Law before National Judges? That floating question of Legal Interest in the Case Law of Dutch Courts, EStAL vol.13, number 2, p.250-253

<sup>27</sup> Arhold/Struckmann/Zibold, German Federal Court of Justice strengthens procedural rights for competitors of recipients of potential State Aid (European Air wars follow up), EStAL 2-2011, σελ. 195-199.

<sup>28</sup> Βλ. ΔΕΕ, CELF, ό.π., σκέψεις 53, 55.

<sup>29</sup> Βλ. ΔΕΕ C-1/09, CELF και *Ministre de la Culture et de la Communication/Société internationale de diffusion et d' édition (SIDE)*, 11.03.2010, EU:C:2010:02099, σκέψη 40.

<sup>30</sup> Βλ. ΔΕΕ, CELF, ό.π., σκέψη 31.

<sup>31</sup> Βλ. Απόφαση ΔΕΕ της 21 Νοεμβρίου 2013, C-284/12, *Deutsche Lufthansa AG v Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH*, EU:C:2013:755, σκέψεις 40 επ.

διατυπώθηκε με την απόφαση κινήσεως της επίσημης διαδικασίας έρευνας όσον αφορά τον χαρακτήρα του επίμαχου μέτρου ως ενισχύσεως και τη συμβατότητά του με την εσωτερική αγορά, να ανασταλεί η εκτέλεσή του μέχρις ότου η αμφιβολία αυτή αρθεί με την τελική απόφαση της Επιτροπής. Κατά συνέπεια, όταν η Επιτροπή έχει κινήσει την επίσημη διαδικασία έρευνας όσον αφορά ένα μέτρο ενισχύσεως, τα εθνικά δικαστήρια δύνανται λ.χ. να αποφασίσουν να ανασταλεί η εκτέλεση του επίμαχου μέτρου και να διατάξουν την ανάκτηση των ήδη δυνάμει αυτού καταβληθέντων ποσών<sup>32</sup>. Δύνανται επίσης να διατάξουν προσωρινά μέτρα για τη διασφάλιση, αφενός, των συμφερόντων των ενδιαφερόμενων μερών και, αφετέρου, της αποτελεσματικότητας της αποφάσεως της Επιτροπής να κινήσει την επίσημη διαδικασία έρευνας.

Προκειμένου να αποφανθεί σχετικά με τη συνδρομή των εννοιολογικών και νομικών προϋποθέσεων για τη στοιχειοθέτηση μιας κρατικής ενίσχυσης, ο εθνικός δικαστής συνεπικουρείται από την Επιτροπή, η οποία καλείται να συνδράμει τον πρώτο με διάφορους υποστηρικτικούς μηχανισμούς, όπως αυτοί προβλέπονται στην Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή της νομοθεσίας περί κρατικών ενισχύσεων από τα εθνικά δικαστήρια<sup>33</sup>. Πιο συγκεκριμένα, τα εθνικά δικαστήρια μπορούν να ζητήσουν από την Επιτροπή να τους διαβιβάσει κρίσιμα στοιχεία που έχει στην κατοχή της, όπως πληροφορίες σχετικά με πραγματικά περιστατικά, στατιστικά στοιχεία, μελέτες αγοράς και οικονομικές αναλύσεις σχετικά με διαδικασίες που εκκρεμούν ενώπιον της για συγκεκριμένα μέτρα ενίσχυσης<sup>34</sup>. Επιπλέον, ο εθνικός δικαστής μπορεί να ζητήσει γνωμοδότηση της Επιτροπής σχετικά με ζητήματα που άπτονται της εφαρμογής της νομοθεσίας περί κρατικών ενισχύσεων για κάθε οικονομικό, πραγματικό ή νομικό ζήτημα το οποίο ανακύπτει στο πλαίσιο της εθνικής διαδικασίας<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Επί των νομικών παραμέτρων της εν λόγω απόφασης, πρβλ. P. NICOLAIDES, *Are National Courts Becoming an Extension of the Commission?*, EStAL 3/2014, σελ. 409 επ.

<sup>33</sup> Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή της νομοθεσίας περί κρατικών ενισχύσεων από τα εθνικά δικαστήρια, ό.π., σκέψεις 77 επ.

<sup>34</sup> Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή της νομοθεσίας περί κρατικών ενισχύσεων από τα εθνικά δικαστήρια, ό.π., σκέψη 82.

<sup>35</sup> Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή της νομοθεσίας περί κρατικών ενισχύσεων από τα εθνικά δικαστήρια, ό.π., σκέψη 90.

Στην κατεύθυνση της συνδρομής του εθνικού δικαστή στο πλαίσιο του αναβαθμισμένου ρόλου του στην εφαρμογή των ενωσιακών κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων, αλλά και της ανάγκης συνεργασίας μεταξύ του εθνικού δικαστή και της Επιτροπής, προστέθηκε με τον Κανονισμό 734/2013 το άρθρο 23<sup>α</sup> στον Κανονισμό Διαδικασίας 659/1999.<sup>36</sup> Το άρθρο αυτό προβλέπει τη δυνατότητα διαβίβασης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή πληροφοριών που κατέχει ή της γνώμης της επί ζητημάτων που άπτονται της εφαρμογής της νομοθεσίας περί κρατικών ενισχύσεων κατόπιν αίτησης του εθνικού δικαστή. Ακόμη, δίδεται η δυνατότητα στην Επιτροπή αυτεπαγγέλτως να υποβάλλει γραπτές παρατηρήσεις στα δικαστήρια των κρατών μελών.

Εξάλλου, η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας των κρατών μελών με τα θεσμικά όργανα της Ένωσης, όπως αυτή θεσπίζεται στο άρθρο 4 παρ. 3 ΣΕΕ, αποτελεί γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου, περιέχουσα και τη συνεργασία των εθνικών θεσμικών οργάνων, εν προκειμένω των δικαστηρίων, με την Επιτροπή και τα υπόλοιπα ενωσιακά όργανα<sup>37</sup>.

Περαιτέρω, συνέπεια της ιδιότητας της διάταξης του άρθρου 108 παρ. 3 ΣΛΕΕ ως διάταξης αμέσου εφαρμογής είναι η δυνατότητα έγερσης αξίωσης αποζημίωσης κατά του κράτους μέλους που παραβίασε την υποχρέωση προηγούμενης κοινοποίησης και μη εκτέλεσης του μέτρου μέχρι την απόφαση της Επιτροπής επί της συμβατότητάς του κατ' επίκληση της σχετικής νομολογίας του ΔΕΕ (λ.χ. των θεμελιακών αποφάσεων *Francovich*<sup>38</sup> και *Brasserie du Pecheur*<sup>39</sup>) για τη στοιχειοθέτηση ευθύνης των κρατών μελών για παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου. Στην απόφαση *Traghetti*<sup>40</sup> το ΔΕΕ απεφάνθη ρητά ότι η καταστρατήγηση των ενωσιακών κανόνων περί

---

<sup>36</sup> Βλ. Κανονισμός 734/2013 του Συμβουλίου της 22.07.2013, ΕΕ 2013 L 204/15.

<sup>37</sup> Βλ. Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα N. WAHL στην υπόθεση C-527/12, Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, σκέψεις 39 επ.

<sup>38</sup> Βλ. Απόφαση ΔΕΕ της 19 Νοεμβρίου 1991, C-6/90, *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic*, ECLI:EU:C:1991:428 και C-9/90 συνεκδικαζόμενες.

<sup>39</sup> Βλ. Απόφαση ΔΕΕ της 5 Μαρτίου 1993, *Brasserie du Pêcheur SA v Bundesrepublik Deutschland and The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others*, C-46/93 και C-48/93, συνεκδικαζόμενες, ECLI:EU:C:1996:79 .

<sup>40</sup> Βλ. Απόφαση ΔΕΕ 13 Ιουνίου 2006, *Traghetti del Mediterraneo SpA v Repubblica italiana*, C-173/03, ECLI:EU:C:2006:391 σκέψη 41.

κρατικών ενισχύσεων αποτελεί λόγο θεμελίωσης αστικής ευθύνης του κράτους μέλους σύμφωνα με το ενωσιακό δίκαιο. Σύμφωνα με την προαναφερθείσα νομολογία του ΔΕΕ στοιχειοθετείται ευθύνη του κράτους μέλους σε περίπτωση που προκλήθηκε ζημία σε ιδιώτες εξ αιτίας παραβίασης του ενωσιακού δικαίου που διέπραξε κρατικό όργανο. Σύμφωνα με το Δικαστήριο, τέτοια αποζημιωτική ευθύνη στοιχειοθετείται όταν ο κανόνας του ενωσιακού δικαίου που παραβιάζεται κατατείνει (και) στη θεμελίωση και προστασία ιδιωτικών δικαιωμάτων (α), η συντελούμενη παραβίαση είναι κατάφωρη (β) και υπάρχει άμεση αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παραβίασης της υποχρέωσης που συντελείται από όργανο του κράτους μέλους και της ζημίας που υπέστη ο ιδιώτης (γ)<sup>41</sup>. Εν προκειμένω, ως ήδη επισημάναμε, σύμφωνα και με πάγια νομολογία του ΔΕΕ, η προβλεπόμενη στο άρθρο 108 παρ. 3 ΣΛΕΕ υποχρέωση των κρατών μελών κατατείνει (και) στην προστασία ιδιωτικών δικαιωμάτων<sup>42</sup>. Ενόψει αυτού και στο μέτρο που πληρούνται κατά περίπτωση και οι λοιπές προϋποθέσεις, για τις οποίες έγινε λόγος προηγουμένως, τυχόν παραβίαση του άρθρου 108 παρ. 3 ΣΛΕΕ μπορεί να οδηγεί στη θεμελίωση αστικής ευθύνης του κράτους μέλους<sup>43</sup>. Η εκδίκαση των σχετικών αγωγών αποζημίωσης εμπίπτει στη δικαιοδοσία των αρμόδιων εθνικών δικαστηρίων σύμφωνα με τις προβλέψεις του εθνικού δικονομικού δικαίου<sup>44</sup>. Και με αυτή τη δυνατότητα ένδικης προστασίας αναδεικνύεται το γεγονός ότι η προστατευτική λειτουργία σε σχέση με τα δικαιώματα ιδιωτών που απορρέουν από το ενωσιακό δίκαιο συνιστά βασική αποστολή των εθνικών δικαστηρίων<sup>45</sup>. Είναι ωστόσο σαφές ότι μέσω της προστασίας των ιδιωτικών

---

<sup>41</sup> Βλ. Α. ΜΕΤΑΞΑΣ, Ευθύνη του δημοσίου για παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου από αποφάσεις των εθνικών δικαστηρίων, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2005, σελ. 29 επ.

<sup>42</sup> Βλ. ΔΕΕ, C-354/90, ό.π., παρ. 12-14, Απόφαση ΔΕΕ της 21 Οκτωβρίου 2003, Belgische Staat v Eugène van Calster and Felix Cleeren ([C-261/01](#)) and Openbaar Slachthuis NV (C-262/01), ECLI:EU:C:2003:571, παρ. 53, C-199/06, CELF ό.π., σκέψη 38.

<sup>43</sup> Βλ. Α. ΜΕΤΑΞΑΣ, Grundfragen des europäischen Beihilferechts, Nomos Verlag - Sakkoulas Verlag 2003, σελ. 268 επ.

<sup>44</sup> Πρβλ. Α. Metselaar, 2014, The role of National Courts in State Aid Cases and the Scope of Article 108(3) TFEU, EStAL 2-2014, σελ. 252-254.

<sup>45</sup> Βλ. ΔΕΕ, C-354/90, Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires and Others v France, ό.π., σκέψεις 12-14.

δικαιωμάτων ενισχύεται και η συνολική αποτελεσματικότητα του συστήματος ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων<sup>46</sup>.

Εκτός της προαναφερθείσας περίπτωσης κατά την οποία τα θιγόμενα μέρη μπορούν να στραφούν στα εθνικά δικαστήρια αξιώνοντας αποζημίωση κατά του κράτους μέλους με βάση το άρθρο 108 παρ. 3 ΣΛΕΕ, τίθεται το ερώτημα κατά πόσο οι θιγόμενοι μπορούν υπό προϋποθέσεις να στραφούν απευθείας με αγωγή αποζημίωσης κατά του λήπτη της παράνομης ενίσχυσης. Στην απόφαση SFEI<sup>47</sup> το ΔΕΕ απεφάνθη ότι, στο μέτρο που η εν λόγω διάταξη δεν επιβάλλει κάποια συγκεκριμένη υποχρέωση στον λήπτη της κρατικής ενίσχυσης, αλλά στο κράτος μέλος που προτίθεται να χορηγήσει κάποιο μέτρο ενίσχυσης, δεν μπορεί εν προκειμένω να στοιχειοθετηθεί με βάση το ενωσιακό δίκαιο αποζημιωτική ευθύνη του λήπτη έναντι ανταγωνιστικών επιχειρήσεων που έχουν τυχόν υποστεί ζημία από την παραβίαση του άρθρου 108 παρ. 3 ΣΛΕΕ. Εντούτοις, τούτο δεν σημαίνει ότι δεν μπορεί η ζημιωθείσα ανταγωνιστική επιχείρηση να στραφεί κατά του λήπτη της ενίσχυσης με βάση διατάξεις του εθνικού δικαίου, κατ' εφαρμογή των οποίων ενδέχεται να θεμελιώνεται σχετική ευθύνη του λήπτη.

Σε αυτό ακριβώς το σημείο αναφέρεται συχνά η νομική πολυπλοκότητα της διαδικασίας ανάκτησης των παρανόμων κρατικών ενισχύσεων. Δεδομένης της απουσίας (κατά κανόνα) αντίστοιχων ενωσιακών διατάξεων, η υλοποίηση της απόφασης ανάκτησης που εκδίδει η Επιτροπή πραγματοποιείται κατ' εφαρμογή των διατάξεων και διαδικασιών του εθνικού δικαίου, εφόσον οι τελευταίες, σύμφωνα με τη διατύπωση του άρθρου 14 παρ. 3 εδάφιο α' του Κανονισμού 659/1999, «επιτρέπουν την άμεση και πραγματική εκτέλεση της απόφασης της Επιτροπής»<sup>48</sup>. Η διατύπωση αυτής της διάταξης αποτελεί κατά βάση κανονιστική αποτύπωση της πάγιας σχετικής νομολογίας του ΔΕΕ<sup>49</sup>: Το Δικαστήριο παραπέμπει μεν για την εκτέλεση της απόφασης ανάκτησης της Επιτροπής στις σχετικές διατάξεις και διαδικασίες που προβλέπονται στο εθνικό δίκαιο, παραπομπή που συνιστά μια, ως προελέχθη, λίγο πολύ επιβαλλόμενη απόφαση συν τοις άλλοις και λόγω της

---

<sup>46</sup> Πρβλ. γενικά Γ. Καρύδη,.....

<sup>47</sup> ΔΕΕ, C-39/94, SFEI ό.π.

<sup>48</sup> Επ' αυτού πρβλ. ΔΕΕ, Επιτροπή κατά Ιταλίας, C-243/10, EU:C:2012:182, σκέψη 36 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

<sup>49</sup> Επ' αυτού πρβλ. ΔΕΕ, C-142/87, Βέλγιο κατά Επιτροπής, EU:C:1990:959, παρ. 61.

απουσίας συγκεκριμένων ενωσιακών διατάξεων βάσει των οποίων θα εδύνατο να ρυθμισθεί η υλοποίηση της αναζήτησης των ενισχύσεων<sup>50</sup>, οριοθετεί όμως περιοριστικά αυτή την παραπομπή στις διατάξεις του εθνικού δικαίου προσθέτοντας ότι η εφαρμογή του εθνικού κανονιστικού πλαισίου τίθεται υπό τον όρο του να μην καθίσταται κατ' αυτόν τον τρόπο πρακτικά ανέφικτη η ανάκτηση της χορηγηθείσας παράνομης κρατικής ενίσχυσης<sup>51</sup>. Με άλλα λόγια, το εθνικό δίκαιο τυγχάνει εφαρμογής μόνο στην έκταση που δεν ακυρώνεται δια της εφαρμογής του η δυνατότητα αποτελεσματικής εκτέλεσης της απόφασης της Επιτροπής και, μέσω αυτού, η ουσιαστική αποκατάσταση της νόθευσης του ανταγωνισμού που προκάλεσε στη σχετική αγορά η χορήγηση της ενίσχυσης<sup>52</sup>.

Το ΔΕΕ στο πλαίσιο της πάγιας σχετικής ερμηνευτικής του προσέγγισης συστέλλει, επομένως, την κανονιστική εμβέλεια της *αρχής της θεσμικής και διαδικαστικής αυτονομίας των κρατών-μελών*<sup>53</sup> επιτρέποντάς της κατ' ουσίαν να αναπτυχθεί μόνο

---

<sup>50</sup> Πρέπει πάντως σε αυτό το σημείο να σημειωθεί, ότι η εν λόγω έλλειψη συναφών ενωσιακών διατάξεων δεν είναι κατά κανόνα τυχαία, αλλά οφείλεται τις περισσότερες φορές στην έλλειψη αρμοδιότητας της Ε.Ε. να προβεί στην αντίστοιχη κανονιστική παρέμβαση-ρύθμιση. Πρβλ. επ' αυτού και Th. v. DANWITZ, Die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für die Durchführung von Gemeinschaftsrecht - Zu den europarechtlichen Vorgaben für das nationale Verwaltungs- und Gerichtsverfahrensrecht, DVBl., 1998, σ. 421 (422).

<sup>51</sup> Επ' αυτού πρβλ. ΔΕΕ, C-69/13, Mediaset SpA κατά Ministero dello Sviluppo Economico, EU:C:2014:71, σκέψη 34 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

<sup>52</sup> Πάγια νομολογία του ΔΕΕ, βλ. ενδεικτικά C-142/87, Βέλγιο κατά Επιτροπής, EU:C:1990:959, παρ. 61, C-5/89, Γερμανία κατά Επιτροπής, EU:C:1990:3437, παρ. 12. Για τη συνοχή αλλά και τα κενά της σχετικής επιχειρηματολογίας του ΔΕΕ βλ. εκτενώς Α. METAXAS, *ό.π.*, σελ. 170 επ.

<sup>53</sup> Επί του περιεχομένου και του εύρους της αρχής της θεσμικής και διαδικαστικής αυτονομίας των κρατών μελών πρβλ. αντί άλλων Κ. Kowalik-Bañczyk, Procedural Autonomy of Member States and the EU Rights of Defence in Antitrust Proceedings, YEARBOOK of ANTITRUST and REGULATORY STUDIES, 2012, σελ. 215 επ., Α. METAXAS, *Recovery Obligation and the Limits of National Procedural Autonomy*, European State Aid Law Quarterly 2/2007, σελ. 407 επ., R. IGLESIAS, Zu den Grenzen der verfahrensrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts, EuGRZ, 1997, σελ. 289 επ., Π.-Μ. ΕΥΣΤΡΑΤΙΟΥ, Αποτελεσματική

στο βαθμό που μέσω - ή ακριβέστερα - παρά την επίκλησή της υλοποιείται η αποτελεσματική εκτέλεση της απόφασης που εξέδωσε η Επιτροπή σχετικά με την ανάκτηση των παρανόμων ενισχύσεων<sup>54</sup>. Επίσης το Δικαστήριο τονίζει μετ' επιτάσεως ότι κατά την εφαρμογή του εθνικού δικαίου πρέπει εν προκειμένω να λαμβάνεται σε κάθε περίπτωση υπόψη το ενωσιακό συμφέρον<sup>55</sup>.

Στο πλαίσιο αυτής της πάγιας ερμηνευτικής γραμμής που υιοθετεί το ΔΕΕ προκύπτουν ποικίλα νομικά προβλήματα και «εντάσεις», όταν ακριβώς οι εφαρμοστέες διατάξεις του εθνικού δικαίου είτε δεν δύναται να οδηγήσουν στην αποτελεσματική πρακτική υλοποίηση της απόφασης ανάκτησης της παράνομης ενίσχυσης που έλαβε η Επιτροπή είτε, πολλώ μάλλον, αναιρούν τη δυνατότητα εκτέλεσης της απόφασης λ.χ. παρέχοντας τη δυνατότητα στο λήπτη της ενίσχυσης να τις επικαλεσθεί για να αποτρέψει την εκτέλεση της συγκεκριμένης απόφασης της Επιτροπής εντός της εθνικής του έννομης τάξης (π.χ. διατάξεις απορρέουσες από την αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου<sup>56</sup> ή την αρχή της αναλογικότητας<sup>57</sup>). Η ευρύτερη νομική ποιότητα αυτής της «έντασης» που πολλές φορές

---

εκτέλεση του ευρωπαϊκού ενωσιακού δικαίου και αυτονομία του εθνικού διαδικαστικού και δικονομικού δικαίου, Δ 1998, σελ. 152 επ.

<sup>54</sup> A. METAXAS, Recovery Obligation and the Limits of National Procedural Autonomy, ό.π.

<sup>55</sup> Βλ. αναλυτικά P.-M. HUBER, Beihilfen und Vertrauensschutz im Gemeinschaftsrecht und nationalen Verwaltungsrecht, KritV 82 (1999), σελ. 359 (361). Κριτικές παρατηρήσεις για αυτή τη συστολή της κανονιστικής εμβέλειας της αρχής της διαδικαστικής και δικονομικής αυτονομίας των κρατών-μελών διατυπώνει ο F. SCHOCH, *Die Europäisierung des verwaltungsrechtlichen Rechtsschutzes*, 2000, σελ. 42 επ.

<sup>56</sup> Χαρακτηριστικό πεδίο τέτοιων «εντάσεων», το οποίο έχει επανειλημμένα απασχολήσει το ΔΕΕ, αποτελεί η διάταξη της παραγράφου 48 του Γερμανικού Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (VwVfG), στο πλαίσιο της οποίας θεσπίζονται ρητά ιδιαιτέρως περιορισμένα όρια στην ευχέρεια της Διοίκησης να ανακαλεί παράνομες επωφελείς διοικητικές πράξεις.

<sup>57</sup> Για την υιοθέτηση της αρχής της αναλογικότητας από τα ενωσιακά δικαστήρια ως γενικής αρχής του ενωσιακού δικαίου ερειδόμενης στις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών-μελών βλ. αντί άλλων E. PACHE, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung der Gerichte der Europäischen Gemeinschaften, NVwZ 1999, σελ. 1033 επ., Th. v. DANWITZ, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht, EWS 2003, σελ. 393 επ., Γ. Α. ΚΩΤΣΗΡΑΣ, *Η Ανάκτηση των Κρατικών Ενισχύσεων κατά το*

ανακύπτει κατά την υλοποίηση, σύμφωνα με τις διαδικασίες του εθνικού δικαίου, της απόφασης της Επιτροπής σχετικά με την ανάκτηση των παρανόμων κρατικών ενισχύσεων, καθώς και των συχνών συγκρούσεων ανάμεσα σε παγιωμένες δομές του εθνικού δικαίου και στην υποχρέωση συμμόρφωσης του κράτους μέλους με τις επιταγές του ενωσιακού δικαίου, προσελκύει έντονο επιστημονικό ενδιαφέρον και έχει τύχει εκτενούς ανάλυσης στην ευρωπαϊκή νομική επιστημονική συζήτηση<sup>58</sup>.

Αναφορικά με το ισχύον εθνικό πλαίσιο<sup>59</sup>, το άρθρο 22 του Νόμου 4002/2011 αναφέρεται ρητώς στο ζήτημα της ανάκτησης κρατικών ενισχύσεων, οι οποίες έχουν κριθεί ως ασυμβίβαστες με την εσωτερική αγορά δυνάμει απόφασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ή των ενωσιακών δικαιοδοτικών οργάνων. Οι εν λόγω ενωσιακές προέλευσης αποφάσεις αποτελούν νόμιμο τίτλο, βάσει του οποίου δύναται να τεθεί σε κίνηση η διαδικασία ανάκτησης, η οποία, σύμφωνα με την παρ. 3 της ως άνω διάταξης, διενεργείται σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στον Κώδικα Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων («ΚΕΔΕ»). Σύμφωνα με το άρθρο 75 του Νόμου 4172/2013 οι οφειλές που βεβαιώνονται με τις πράξεις κατά ΚΕΔΕ δεν υπάγονται σε οποιαδήποτε διευκόλυνση ή ρύθμιση καταβολής ληξιπρόθεσμων οφειλών ή χορήγηση διοικητικής αναστολής κατά παρέκκλιση των γενικών διατάξεων περί διευκόλυνσης τμηματικής καταβολής ληξιπρόθεσμων βεβαιωμένων οφειλών.

Περαιτέρω, ο Νόμος 4152/2013 με τίτλο «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής των νόμων 4046/2012, 4093/2012 και 4127/2013»<sup>60</sup> αποτυπώνει στο πλαίσιο του εθνικού δικαίου

---

*Ενωσιακό Δίκαιο και την Ελληνική Έννομη Τάξη, Μελέτες Ευρωπαϊκού Δικαίου*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, σελ. 159 επ.

<sup>58</sup> Η παράθεση των διαφόρων πτυχών αυτής της προβληματικής και κυρίως η αξιολόγηση της επιχειρηματολογικής πειστικότητας και συνοχής της νομολογίας του ΔΕΕ υπερβαίνει τα όρια της παρούσας ανάλυσης. Για ενδιαφέρουσες σχετικές αναπτύξεις πρβλ. ενδεικτικά με περαιτέρω παραπομπές C.-M. HAPPE, Rückforderung von Zuwendungen nach negativer Kommissionsentscheidung im Beihilfeverfahren, NVwZ, 1998, σελ. 26 επ., M. Bungenberg, in: Al. Birnstiel/M. Bungenberg/H. Heinrich (Hrsg.), Europäisches Beihilfenrecht, NOMOS Kommentar, 2013, σελ. 462 επ.

<sup>59</sup> Πρβλ. Γ. Α. ΚΩΤΣΗΡΑΣ, *Η Ανάκτηση των Κρατικών Ενισχύσεων κατά το Ενωσιακό Δίκαιο και την Ελληνική Έννομη Τάξη*, ό.π., σελ. 53 επ.

<sup>60</sup> ΦΕΚ 107/τ. Α'/09-05-2013

μια σειρά από ουσιαστικές και διαδικαστικές ρυθμίσεις σε σχέση με την υλοποίηση της ανάκτησης παράνομων κρατικών ενισχύσεων. Ο εν λόγω νόμος, ωστόσο, εμπεριέχει μια σειρά από διατάξεις η διατύπωση των οποίων θα μπορούσε *de lege ferenda* να χαρακτηριστεί προβληματική. Ενδεικτικά αναφέρεται η διάταξη της υποπαρ. Β.10 παρ. 3 περί προβλέψεως ειδικής μέριμνας, κατά τη διαδικασία έκδοσης απόφασης ανάκτησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, σχετικά με τις συγκεκριμένες προϋποθέσεις που αφορούν στους παραλήπτες κρατικής ενίσχυσης που δραστηριοποιούνται σε παραμεθόριες περιοχές της Ελλάδας, σύμφωνα με τις γενικές αρχές του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η εν λόγω διάταξη περισσότερο ως ευχή θα μπορούσε να εκληφθεί παρά ως κανονιστικής δεσμευτικότητας απόφαση του νομοθέτη καθώς είναι σαφές ότι ο εθνικός νομοθέτης δεν μπορεί να προδιαγράψει τα περιθώρια ευελιξίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ως προς την εξέταση των εν λόγω προϋποθέσεων. Περαιτέρω, προβληματική είναι κι η διατύπωση των διατάξεων του νόμου που αφορούν στις προϋποθέσεις χορήγησης αναστολής κατά πράξεως της διοίκησης που μετά από απόφαση της Επιτροπής διατάσσει την ανάκτηση παράνομης ή ασυμβίβαστης με την εσωτερική αγορά κρατικής ενίσχυσης. Οι διατάξεις αυτές κρίνονται προβληματικές ιδίως στο μέτρο που παραπέμπουν στις προϋποθέσεις της υπόθεσης *TWD Deggendorf*<sup>61</sup> μη λαμβάνοντας υπόψη τις δυσχέρειες στοιχειοθέτησης ενεργητικής νομιμοποίησης στο πλαίσιο προσφυγών ακύρωσης κατά των πράξεων αυτών. Ως εκ τούτου, μια νέα προσέγγιση των συγκεκριμένων νομοθετικών διατάξεων κρίνεται απαραίτητη και επιβεβλημένη.

#### **IV. Ο «πολυλειτουργικός» ρόλος του εθνικού δικαστή**

Έχει συχνά επισημανθεί η ιδιαίτερη αποστολή που έχει ανατεθεί στον εθνικό δικαστή να δρα και ως ενωσιακός δικαστής<sup>62</sup> διασφαλίζοντας την άμεση και αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων που έλκουν οι ιδιώτες από την ενωσιακή έννομη τάξη. Το ΔΕΕ έχει ρητά αποφανθεί ότι στα εθνικά δικαστήρια, τα οποία πρέπει να

<sup>61</sup> Βλ. ΓεΔΕΕ, Τ-244/93 και Τ-486/93, TWD Textilwerke Deggendorf GmbH, 13.09.1995, Συλλ.. I-833, σκέψη 13.

<sup>62</sup> Βλ. Β. ΣΚΟΥΡΗ, Ποιες συνέπειες επιφέρει η παράβαση της υποχρέωσης εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου από τα εθνικά ανώτατα δικαστήρια;, Τμητικός Τόμος Συμβουλίου της Επικρατείας, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα – Θεσ/νίκη 2004, σελ. 1341 επ.

εφαρμόζουν στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους τις διατάξεις του ενωσιακού δικαίου, εναπόκειται η εξασφάλιση της πλήρους αποτελεσματικότητας των ενωσιακών διατάξεων και της προστασίας των δικαιωμάτων που αυτές χορηγούν στους ιδιώτες

Στην προηγηθείσα ανάλυση με αφορμή συγκεκριμένες αναφορές στη δυνατότητα παρέμβασης του εθνικού δικαστή για την προστασία δικαιωμάτων ιδιωτών που θίγονται από παραβάσεις επιταγών του ενωσιακού δικαίου κρατικών ενισχύσεων αναδείχθηκε το γεγονός ότι ο ρόλος του έχει και πρόσθετη «συστημική» διάσταση<sup>63</sup>, καθότι μέσω της εξασφάλισης της αποτελεσματικής προστασίας των παρεχομένων από το ενωσιακό δίκαιο «ιδιωτικών» δικαιωμάτων (individualschützende Funktion) επιτυγχάνεται και η ενδυνάμωση της κανονιστικής εμβέλειας των ίδιων των θεσπίζόντων τα δικαιώματα ενωσιακών κανόνων δικαίου (systemschützende Funktion)<sup>64</sup>. Είναι αυτονόητο ότι η εμβέλεια αυτή της παρατήρησης εκκινεί εν προκειμένω από τη συγκεκριμένη ανάλυση που προηγήθηκε για το χώρο του ευρωπαϊκού δικαίου κρατικών ενισχύσεων αλλά σε καμία περίπτωση δεν περιορίζεται σε αυτό τον δικαστικό κλάδο καθότι απηχεί τον ευρύτερο «στρατηγικό ρόλο» του εθνικού δικαστή για την εμπέδωση της κανονιστικής επιρροής του ενωσιακού δικαίου εντός της εθνικής έννομης τάξης των κρατών μελών<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> Βλ. μεταξύ άλλων, Απόφαση ΔΕΕ της 18 Ιουλίου 2013, C-6/12, P Oy nyr, ECLI:EU:C:2013:525, para.39; Απόφαση ΔΕΕ της 8 Δεκεμβρίου 2011, **Residex Capital IV CV v Gemeente Rotterdam**, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, σκέψη 27; Case C-1/09, CELF II (2010) ECR I-2009, σκέψη 26; Case C-368/04, Transalpine Olleitung ό.π. σκέψη 38; Case C-39/94, SFEI and others ό.π., σκέψη 40; Case C – 354/90, FNCE (1991) ό.π., σκέψη 12.

<sup>64</sup> Γι' αυτή τη «διττή λειτουργικότητα» του ρόλου του εθνικού δικαστή πρβλ. με περαιτέρω παραπομπές Α. ΜΕΤΑΞΑ, *Ευθύνη του Δημοσίου για παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου*, ό.π., σελ. 46 επ.

<sup>65</sup> Βλ. Α. ΜΕΤΑΞΑΣ, *Η αστική ευθύνη του Δημοσίου για παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου από τα εθνικά δικαστήρια ως εκδήλωση της «ευρωπαϊκοποίησης» του εθνικού διοικητικού δικαίου*, Ευρωπαϊών Πολιτεία, 2/2007, εκδ. Αντ. Σάκουλα, 2007, σελ. 473 επ.