

Η ΑΝΑΚΤΗΣΗ ΤΩΝ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΕΝΙΣΧΥΣΕΩΝ ΚΑΤΑ ΤΟ ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ

Γιώργος Α. Κώτσης

Δικηγόρος, LL.M, Master II, Διδάκτωρ Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών

Πρόλογος: Βασίλειος Α. Χριστιανός



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

**Η ανάκτηση των κρατικών
ενισχύσεων κατά το Ενωσιακό
Δίκαιο και την Ελληνική έννομη τάξη**

Η ανάκτηση των κρατικών ενισχύσεων κατά το Ενωσιακό Δίκαιο και
την Ελληνική έννομη τάξη
Γιώργος Α. Κώτσηρας

ISBN 978-960-562-409-5

Σύμφωνα με το Ν. 2121/93 για την Πνευματική Ιδιοκτησία απαγορεύεται η αναδημοσίευση και γενικά η αναπαραγωγή του παρόντος έργου, η αποθήκευσή του σε βάση δεδομένων, η αναμετάδοσή του σε πλεκτρονικά ή οποιαδήποτε άλλη μορφή και η φωτοανατύπωσή του με οποιονδήποτε τρόπο, χωρίς γραπτή άδεια του εκδότη.

ΔΗΛΩΣΗ ΕΚΔΟΤΙΚΟΥ ΟΙΚΟΥ

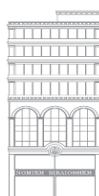
Το περιεχόμενο του παρόντος έργου έχει τύχει επιμελούς και αναλυτικής επιστημονικής επεξεργασίας. Ο εκδοτικός οίκος και οι συντάκτες δεν παρέχουν διά του παρόντος νομικές συμβουλές ή παρεμφερείς συμβουλευτικές υπηρεσίες, ουδεμία δε ευθύνη φέρουν για τυχόν ζημία τρίτου λόγω ενέργειας ή παράλειψης που βασίστηκε εν όλω ή εν μέρει στο περιεχόμενο του παρόντος έργου.

Art Director: Γιάννης Μαμαλούκος
Υπεύθυνος Παραγωγής: Ανδρέας Μενούνος
Φωτοστοιχειοθεσία: Θεώνης Χαραλαμπάκης
Παραγωγή: NB Production AM060515M23



NOMIKΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Μαυρομιχάλη 23, 106 80 Αθήνα
Τηλ.: 210 3678 800 • Fax: 210 3678 819
<http://www.nb.org> • e-mail: info@nb.org
Αθήνα: Μαυρομιχάλη 2, 106 79 • Τηλ.: 210 3607 521
Πειραιάς: Φίλωνος 107-109, 185 36 • Τηλ.: 210 4184 212
Πάτρα: Κανάρη 15, 262 22 • Τηλ.: 2610 361 600
Θεσ/νίκη: Φράγκων 1, 546 26 • Τηλ.: 2310 532 134



EFQM
Committed to excellence

ΜΕΛΕΤΕΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Διεύθυνση σειράς: Βασίλειος Α. Χριστιανός, Καθηγητής Παν/μίου Αθηνών

Η ανάκτηση των κρατικών ενισχύσεων κατά το Ενωσιακό Δίκαιο και την Ελληνική έννομη τάξη

Γιώργος Α. Κώτσηρας

Δικηγόρος, LL.M, Master II, Διδάκτωρ Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών

Πρόλογος: Β. Χριστιανός



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Recovery of state aid in EU and Greek law

George A. Kotsiras

ISBN 978-960-562-409-5

COPYRIGHT

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, without the prior permission of NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A., or as expressly permitted by law or under the terms agreed with the appropriate reprographic rights organisation. Enquiries concerning reproduction which may not be covered by the above should be addressed to NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. at the address below.

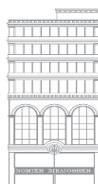
DISCLAIMER

The content of this work is intended for information purposes only and should not be treated as legal advice. The publication is necessarily of a general nature; NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. makes no claim as to the comprehensiveness or accuracy of the information provided; Information is not offered for the purpose of providing individualized legal advice. Professional advice should therefore be sought before any action is undertaken based on this publication. Use of this work does not create an attorney-client or any other relationship between the user and NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. or the legal professionals contributing to this publication.



NOMIKI BIBLIOTHIKI

23, Mavromichali Str., 106 80 Athens Greece
Tel.: +30 210 3678 800 • Fax: +30 210 3678 819
<http://www.nb.org> • e-mail: info@nb.org



© 2015, NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A.

Στη μνήμη του πατέρα μου

ΠΡΟΛΟΓΟΣ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ

Το παρόν πόνημα αποτελεί μετεξέλιξη της διδακτορικής μου διατριβής, ήτοι μιας κοπιώδους, αλλά και μοναδικής στιγμής κάθε ανθρώπου που επιθυμεί να ασχοληθεί με την επιστημονική έρευνα. Η επιστημονική του αξία θα κριθεί από τους αναγνώστες. Εκδίδεται, όμως, αναμφίβολα, σε μια χρονική στιγμή όπου η Ευρωπαϊκή Ένωση διανύει περίοδο ενδοσκόπησης σχετικά με ουσιώδη στοιχεία της λειτουργίας της. Οι κρατικές ενισχύσεις με το έντονο πολιτικοοικονομικό υπόβαθρο που έχουν ως θεματική λαμβάνουν, πλέον, σημαντικό χώρο στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ η αύξηση των περιπτώσεων εντοπισμού παράνομων κρατικών ενισχύσεων καθιστά τη διαδικασία ανάκτησης σημαντικό σημείο όπου θα κριθεί η λυσιτέλεια και η αποτελεσματικότητα του ευρύτερου νομικού πλαισίου προστασίας του ανταγωνισμού.

Θα ήθελα να ευχαριστήσω από καρδιάς τον Καθηγητή κ. Βασίλειο Χριστιανό, ο οποίος με την επιστημονική του συνδρομή και το συνεχές του ενδιαφέρον με καθοδήγησε στο δύσκολο «μονοπάτι» εκκίνησης και ολοκλήρωσης της έρευνας του σύνθετου θέματος της ανάκτησης των παράνομων κρατικών ενισχύσεων. Θα ήθελα, επίσης, να ευχαριστήσω την Επίκουρη Καθηγήτρια κα Ε. Παπαδοπούλου και τον Αναπληρωτή Καθηγητή κο Σ. Βλαχόπουλο, οι οποίοι, επίσης, με συνέδραμαν ουσιωδώς στην εξέλιξη των επιστημονικών μου σκέψεων. Ιδιαίτερες ευχαριστίες θα ήθελα να εκφράσω στην κα Α. Σαμώνη-Ράντου και τον κ. Π. Μυλωνόπουλο, Προϊστάμενους της Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας του Υπουργείου Εξωτερικών-Τμήμα Δικαίου Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίοι προ δεκαετίας, με εισήγαγαν ως ασκούμενο φοιτητή στο νομικό «λαβύρινθο» του ζητήματος της ανάκτησης μιας παράνομης κρατικής ενίσχυσης, τροφοδοτώντας με, με νομικό ενδιαφέρον για το υπό εξέταση θέμα.

Ιδιαίτέρως με συνέδραμαν με τις παρατηρήσεις τους κατά τη διάρκεια της υποστήριξης της εν λόγω διδακτορικής διατριβής οι Ν. Φαραντούρης, Αναπληρωτής Καθηγητής Παν/μίου Πειραιώς, Γ. Καρύδης, Επίκουρος Καθηγητής Οικονομικού Παν/μίου Αθηνών, Μ. Κουσκουνά, Επίκουρη Καθηγήτρια Νομικής Σχολής Παν/μίου Αθηνών και Β. Κονδύλης, Επίκουρος Καθηγητής Νομικής Σχολής Παν/μίου Αθηνών.

Τέλος, ευχαριστώ θερμά τις Εκδόσεις «ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ» για τη συνεργασία και τον επαγγελματισμό που οδήγησε στην παρούσα έκδοση.

Αθήνα, Μάρτιος 2015

Γιώργος Α. Κώτσηρας

ΠΡΟΛΟΓΟΣ Β. ΧΡΙΣΤΙΑΝΟΥ

Το συγγραφικό έργο του κ. Γεωργίου Κώτσηρα ξεκινά τώρα με τη δημοσίευση της διδακτορικής του διατριβής που έλαβε ομοφώνως το βαθμό «Άριστα». Η μελέτη του κ. Κώτσηρα εμπλουτίζει έτσι τη βιβλιογραφία του Δικαίου της ΕΕ με μία εξαιρετικά ενδιαφέρουσα θεματική και τη σειρά αυτή στην οποία εκδίδεται.

Σκοπός της μελέτης του κ. Κώτσηρα είναι να αναδείξει την αλληλεπίδραση μεταξύ της νομικής βάσεως, δηλαδή του τίτλου (*titre*) για την ανάκτηση παρανόμων κατά το ενωσιακό δίκαιο κρατικών ενισχύσεων και της διαδικασίας ανάκτησης. Ο τίτλος είναι ενωσιακός, ενώ η διαδικασία ανάκτησης διέπεται από το εκάστοτε εσωτερικό δίκαιο, εν προκειμένω το ελληνικό. Η αλληλεπίδραση αυτή αποτυπώνεται στο θέμα του βιβλίου που αναφέρεται τόσο στο ενωσιακό δίκαιο όσο και στην ελληνική έννομη τάξη.

Τα ζητήματα που διερεύνησε ο κ. Κώτσηρας είναι ιδιαίτερα δυσχερή, διότι βρίσκονται στην τομή του ενωσιακού και του εθνικού δικαστηρίου. Η δυσχέρεια, όμως, δεν εμπόδισε τον συγγραφέα να περάσει με επιτυχία τις συμπληγάδες της δυσκολίας και να καταλήξει σε σωστά συμπεράσματα. Αυτό το πετυχαίνει αποφεύγοντας περίτεχνες και δυσνόητες λεκτικές κατασκευές, που παρατηρούμε σε πολλούς νομικούς, οι οποίες στερούνται, όμως, νομικής σημασίας.

Σε μία σύντομη εισαγωγή, ο συγγραφέας εκθέτει την επί πολλά έτη απουσία νομοθετικής πρόβλεψης για την ανάκτηση παράνομων κρατικών ενισχύσεων, η οποία τελικά θεσπίσθηκε με τον Κανονισμό 659/1999 και αναδεικνύει τη σημασία της νομολογίας του τότε ΔΕΚ (νυν ΔΕΕ) για την κάλυψη των κενών μέχρι τη θέσπιση του Κανονισμού. Με βάση ένα ισορροπημένο πλάνο αναλύει κατόπιν τη διοικητική διαδικασία ανάκτησης (Μέρος I) και τη δικαστική διαδικασία ανάκτησης (Μέρος II).

Η διοικητική διαδικασία φέρει τα χαρακτηριστικά μίας «σύνθετης διοικητικής ενέργειας» του εσωτερικού δικαίου, δεν ταυτίζεται, όμως, πλήρως με την έννοια αυτή. Στο πλαίσιο αυτό ο συγγραφέας αναλύει και τα προσωρινά μέτρα που δύναται να λάβει η Επιτροπή (διαταγή προσωρινής ανάκτησης, διαταγή παροχής πληροφοριών, διαταγή αναστολής).

Η έρευνα αντιμετωπίζει το χρονοδιάγραμμα της εφαρμογής της απόφασης ανάκτησης, η οποία κατά τον Κανονισμό 659/1999 πρέπει να γίνει αμελλοτί. Επειδή όμως η διοικητική διαδικασία είναι εθνική, ο συγγραφέας εξετάζει με κριτικό πνεύμα την έλλειψη ενωσιακής ρύθμισης για τη διαδικασία ανάκτησης παράνομης ενίσχυσης. Κατά το συγγραφέα, και ορθώς, η εφαρμογή εθνικών διατάξεων συνιστά ατελή εναρμόνιση με κίνδυνο ανασφάλεια δικαίου.

Ως προς την ελληνική πρακτική ανάκτησης, ο συγγραφέας εξέτασε σε ένα πρώτο στάδιο την πρακτική ανάκτησης μέσω ΚΕΔΕ, αλλά και την περίπτωση εφαρμογής του ΚΠολΔ, όταν η αναζήτηση γίνεται μέσω ΝΠΙΔ που χορήγησε την ενίσχυση με κρατικούς, όμως, πόρους. Ως παράδειγμα φέρει την υπόθεση «Αλουμίνιον της Ελλάδος» όπου για την ανάκτηση ακολουθήθηκε η διαδικασία διαταγής πληρωμής.

Στο Μέρος II που αφορά στη δικαστική διαδικασία ανάκτησης, ο συγγραφέας αναδεικνύει τη συμβολή του δικαιοπαραγωγικού έργου του ενωσιακού δικαστή αλλά και του εθνικού δικαστή.

Ο κ. Κώτσηρας τοποθετεί τον ενωσιακό δικαστή στο κέντρο της διαδικασίας ανάκτησης. Εκτός, όμως, του ενωσιακού δικαστή, ο ρόλος του εθνικού δικαστή δεν είναι κατά την άποψή του **αμεληπτέος**. Ο εθνικός δικαστής καθίσταται δικαστής της διαδικαστικής νομιμότητας, ενώ έχει σημαντικό ρόλο εν αναμονή της ενωσιακής απόφασης περί χαρακτηρισμού της ενίσχυσης ως παράνομης, αλλά και ρόλο για την προστασία τρίτων.

Ο κ. Κώτσηρας σκιαγραφεί τα ζητήματα της προσωρινής δικαστικής προστασίας ενώπιον του εθνικού διοικητικού δικαστή. Τα ζητήματα αυτά, ορθώς όπως δέχεται, διέπονται από τους νομολογιακούς κανόνες- προϋποθέσεις του ενωσιακού δικαίου, όπως διατυπώθηκαν στις υποθέσεις Zuckerfabrik και Atlanta. Στην περίπτωση που συντρέχουν οι προϋποθέσεις αυτές, είναι αναγκαίο, πλην της υποβολής προδικαστικού ερωτήματος περί του κύρους ενωσιακής πράξης, να εκθέτει ο εθνικός δικαστής τους λόγους για τους οποίους αμφιβάλλει για το κύρος της πράξης.

Περαιτέρω, ο συγγραφέας εξετάζει τους ενωσιακούς νομολογιακούς κανόνες περί παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας, στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης και υποστηρίζει, ορθώς, ότι η προϋπόθεση του επείγοντος πρέπει να εξετάζεται με τη μεγαλύτερη δυνατή «δόση» οικονομικού ρεαλισμού, όπερ συνεπάγεται, ναι μεν, μείωση της διακριτικής ευχέρειας του δικαστή, εντούτοις ενδείκνυται, ώστε να μην παρατείνονται τα αρνητικά αποτελέσματα που επιφέρει η παράνομη ενίσχυση εις βάρος του ανταγωνισμού. Ο κ. Κώτσηρας καταλήγει ότι πρέπει να ανευρεθεί ισορροπία μεταξύ της ανάγκης προστασίας του ανταγωνισμού και των εξουσιών του εθνικού δικαστή (σελ. 190)

Κατά το συγγραφέα, κρίσιμο είναι και το ζήτημα της ευχέρειας και των δυνατοτήτων του εθνικού δικαστή των ασφαλιστικών μέτρων στις περιπτώσεις, όπου οι προβαλλόμενοι λόγοι ακύρωσης εθνικής πράξης που εκδόθηκε σε συμμόρφωση προς απόφαση της Επιτροπής που διατάσσει την ανάκτηση κρατικών ενισχύσεων, αφορούν τη νομιμότητα αυτοτελώς της εθνικής διοικητικής πράξης, και όχι τη νομιμότητα της αντίστοιχης ενωσιακής. Σε αυτές τις περιπτώσεις, θα πρέπει, κατά το συγγραφέα, να υπερισχύσει η αρχή της δικονομικής αυτονομίας των κρατών μελών και να δοθεί στον ενωσιακό δικαστή η δυνατότητα εφαρμογής σε πλήρη

Βαθμό των δικονομικών κανόνων περί χορήγησης προσωρινής δικαστικής προστασίας. Θα πρέπει, όμως, όπως υποστηρίζει, δεδομένης της ανάγκης διασφαλίσεως του ενωσιακού συμφέροντος, ο εθνικός δικαστής να μην αρκεστεί στη διαπίστωση της συνδρομής της προϋπόθεσης του επείγοντος, αλλά να εξετάσει και το εκ πρώτης όψης βάσιμο των ισχυρισμών του αιτούντος σχετικά με τη νομιμότητα της προσβαλλομένης πράξης. Επειδή, όμως, η συμβατότητα της κρατικής ενίσχυσης αποτελεί κατά κύριο λόγο ενωσιακή αρμοδιότητα, θα πρέπει, κατά τη γνώμη του κ. Κώτσηρα και προς αποφυγή αντιτιθεμένων αποφάσεων που θα οδηγούν συχνά σε ανασφάλεια δικαίου, να ζητείται από τον ενωσιακό δικαστή η έκδοση προδικαστικής απόφασης ή να αναστέλλεται η διαδικασία μέχρι ότου εκδοθεί η απόφαση επί ενδεχομένης προσφυγής ακύρωσης.

Ο συγγραφέας εξετάζει επίσης το αναστατικό αποτέλεσμα των ενδίκων βοηθημάτων και τη συμβατότητα τους προς το ενωσιακό δίκαιο και ερευνά το εν λόγω αποτέλεσμα υπό το πρίσμα του άρθρου 69 παρ. 2 Κ.Δ. Δικονομίας, π.χ. όταν υπάρχει ενίσχυση υπό τη μορφή φοροαπαλλαγής. Τέτοιος κανόνας πρέπει να μένει ανεφάρμοστος, όπως έκρινε το ΔΕΚ σε αντίστοιχη υπόθεση με την απόφαση C-232/05 Επιτροπή κατά Γαλλίας (σκ. 51-53), τούτο δε ενισχύεται, κατά το συγγραφέα, και ορθώς, από τις καθυστερήσεις και αργοπορίες εκδίκασης υποθέσεων από τα ελληνικά δικαστήρια.

Ο κ. Κώτσηρας δεν παραλείπει να εξετάσει την περίπτωση της προσωρινής ανάκτησης της ενίσχυσης, ως αυτοτελούς, ασφαλιστικού μέτρου, δηλαδή όταν έχει ήδη καταβληθεί η παράνομη ενίσχυση. Η μορφή της προσωρινής ανάκτησης μπορεί να είναι π.χ. κατάθεση σε δεσμευμένο λογαριασμό μέχρι την έκδοση της απόφασης επί της κύρια δίκης.

Ο συγγραφέας καταλήγει στη διαμόρφωση ενός ιδιάζοντος δικονομικού καθεστώτος που στηρίζεται στη συνεργασία εθνικού και ενωσιακού δικαστή, λόγω της δυνατότητας να προσβληθεί η εθνική πράξη ανάκτησης ξεχωριστά από την ενωσιακή, παρά το ότι η διαφοροποίηση είναι δυσδιάκριτη στην πράξη και μπορεί να δημιουργήσει πρόβλημα.

Περαιτέρω, στη μελέτη εξετάζεται, μετά το ρόλο του διοικητικού, και ο ρόλος του πολιτικού δικαστή (αγωγή αποζημιώσεως, αδικαιολογήσιμού, αθέμιτου ανταγωνισμού, όπως φάνηκε με την υπόθεση Breda (C-231/86). Αντίστοιχη δυνατότητα του πολιτικού δικαστή ανιχνεύεται από το συγγραφέα και στο επίπεδο της αναγκαστικής εκτέλεσης.

Στα συμπεράσματα του **Δευτέρου Μέρους**, διαπιστώνεται όχι μόνο συνεργασία μεταξύ ενωσιακού και εθνικού δικαστή, αλλά και σημεία τριβής. Διαπιστώνεται επίσης η ευρύτητα του ρόλου του εθνικού διοικητικού δικαστή, αλλά και η αναδύομενη εμπλοκή του πολιτικού δικαστή. Ο κ. Κώτσηρας καταλήγει ότι έχει δημιουργηθεί ένα de facto δικονομικό πλαίσιο, με δυνατότητα προσαρμογής αλλά

και με ελλείψεις, οι οποίες θα μπορούσαν να καλυφθούν με νομοθετική παρέμβαση του ενωσιακού νομοθέτη.

Στα Γενικά Συμπεράσματα, καταλήγει στην ευχέρεια προσαρμογής που εμφανίζει το ενωσιακό δίκαιο ανάκτησης των κρατικών ενισχύσεων. Η ευχέρεια αυτή αναδείχθηκε μέσα από τη συνεργασία εθνικού και ενωσιακού δικαστή. Πέραν της ανωτέρω συνεργασίας, ο συγγραφέας θεωρεί ως βασικό χαρακτηριστικό του δικαίου της ανάκτησης κρατικών ενισχύσεων, την αποκέντρωση της διαδικασίας, η οποία, όμως, ενέχει ιδιαιτερότητες, καθόσον η αποκέντρωση αυτή τελεί υπό «ενωσιακή εξάρτηση».

Τέλος, διαπιστώνει ένα ασαφές δικαιϊκό πλαίσιο που ευνοεί την ανασφάλεια δικαίου και απαιτεί παρέμβαση του ενωσιακού νομοθέτη, ιδίως, όταν στη συγκυρία της οικονομικής κρίσης τα κράτη παρέχουν ενισχύσεις για να αντιμετωπίσουν έκτακτες ανάγκες των επιχειρήσεων. Οι ελληνικοί νόμοι (ν. 4002/2011 και ν. 4152/2013) δεν αποκλείεται, όπως ορθώς διαπιστώνει ο συγγραφέας, να δημιουργήσουν προβλήματα στο μέλλον. Για το λόγο αυτό, προς άμβλυνση των τυχόν προβλημάτων, προτείνει την ενωσιακή ρύθμιση που θα εναρμονίζει όχι μόνο ζητήματα ελληνικού δικαίου, αλλά και ζητήματα που ανακύπτουν στο δίκαιο άλλων κρατών μελών.

Ο κ. Κώτσηρας ερεύνησε με βάση πρωτότυπες πηγές και, ιδίως, με βάση τη νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ. Επιχειρηματολογεί πειστικά, καταθέτει την προσωπική άποψη και θέτει βάσεις για περαιτέρω έρευνα.

Η καθαρότητα των ιδεών, η ενότητα της συνοχής της ανάπτυξης καθώς και η σαφήνεια του λόγου του είναι χαρακτηριστική. Η σκέψη του κ. Κώτσηρα είναι διεισδυτική και για το λόγο αυτό το βιβλίο του αποτελεί συμβολή στην προαγωγή της επιστήμης του Δικαίου της ΕΕ.

*Βασίλειος Α. Χριστιανός
Καθηγητής Δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Εισαγωγικά

Το ενωσιακό νομοθετικό πλαίσιο και οι βάσεις του δικαίου της ανάκτησης των κρατικών ενισχύσεων

A. Το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο.....	2
B. Το παράγωγο ενωσιακό δίκαιο	5
Γ. Η οικονομική νομιμοποιητική βάση	8
a) Η οικονομική προσέγγιση του δικαίου	8
β) Η επαναφορά στο προϋφιστάμενο καθεστώς ως παράγων ενίσχυσης του ανταγωνισμού.....	10
Δ. Τα μέσα επίτευξης του σκοπού του δικαίου της ανάκτησης ως οριοθέτηση του θέματος.....	12

Μέρος Πρώτο

Η διοικητική διαδικασία του δικαίου της ανάκτησης των κρατικών ενισχύσεων

Κεφάλαιο Πρώτο Οι διαδικαστικοί όροι της ανάκτησης στην ιδιάζουσα διοικητική διαδικασία	
A. Η τυπική-νομική νομιμοποιητική βάση	16
a) Η διαδικασία ελέγχου ως νομικό προηγούμενο της ανάκτησης - Βασική σκιαγράφηση.....	17
β) Η διαδικασία ελέγχου των παράνομων ενισχύσεων.....	21
γ) Οι περιπτώσεις προσωρινών μέτρων και η διαταγή προσωρινής ανάκτησης	23
δ) Η απόφαση ανάκτησης	25
B. Η παθητική νομιμοποίηση	27
a) Το κράτος-μέλος ως το κατεξοχήν υπεύθυνο μέρος	27
β) Η έννοια των ωφεληθέντων νομικών προσώπων.....	30
γ) Η επέκταση των υπόχρεων προς επιστροφή	31

<i>δ) Η περίπτωση των αφερέγγυων αποδεκτών</i>	37
Κεφάλαιο Δεύτερο	
Η συνύπαρξη και η αλληλουχία ενωσιακής και εθνικής έννομης τάξης	
A. Η ενωσιακή ρύθμιση περί της αποτελεσματικότητας της διαδικασίας.....	40
<i>a) Η απαίτηση για ανάκτηση βάσει των εθνικών διαδικασιών και η ενδεχόμενη εφαρμογή γενικών αρχών του ενωσιακού δικαίου</i>	41
<i>β) Η αρχή της καλή τη πίστει συνεργασίας και η ανάκτηση.....</i>	43
<i>γ) Το χρονοδιάγραμμα εφαρμογής της απόφασης</i>	46
<i>δ) Ο τρόπος ανάκτησης ως εξεταστέο στοιχείο.....</i>	48
<i>ε) Η έλλειψη ενιαίας ενωσιακής ρύθμισης ως ενδεχόμενο αντικείμενο κριτικής</i>	51
B. Η ελληνική διοικητική πρακτική ανάκτησης.....	53
<i>a) Η ισχύς του ΚΕΔΕ στο δίκαιο της ανάκτησης</i>	55
<i>β) Η έννοια του απαιτούμενου «νόμιμου τίτλου».....</i>	56
<i>γ) Ο ρόλος της απόφασης της Επιτροπής στον προσδιορισμό του «νόμιμου τίτλου»</i>	58
<i>δ) Η ειδική διάταξη του ν. 4002/2011 και τα νέα δεδομένα μετά το ν. 4152/2013</i>	62
Συμπεράσματα Πρώτου Μέρους.....	70

Μέρος Δεύτερο

Η δικαστική διαδικασία του δικαίου της ανάκτησης των κρατικών ενισχύσεων και τα προκύπτοντα εμπόδια

Κεφάλαιο Πρώτο	
Οι δικαστικές πτυχές της διαδικασίας ανάκτησης	
I. Ο σημαίνων ρόλος του ενωσιακού δικαστή	
A. Η δικαιοπλαστική συμβολή του ενωσιακού δικαστή στη γένεση του δικαίου της ανάκτησης	77
<i>a) Το πρωτογενές δίκαιο της ανάκτησης ως εξειδίκευση της γενικότερης σχέσης ενωσιακού δικαστή και νομοθέτη</i>	79
<i>β) Η παράγωγη ενωσιακή νομοθεσία περί ανάκτησης ως προϊόν νομολογίας</i>	82
B. Ο ενωσιακός δικαστής στον πυρήνα των διαδικασιών	85

<i>a) Η προσφυγή ακύρωσης του άρθρου 263 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρου 230 Συνθ.EK)</i>	85
<i>β) Η προσωρινή δικαστική προστασία</i>	92
<i>γ) Η διαδικασία επί παραβάσει</i>	96
<i>δ) Η νομολογία Deggendorf.....</i>	102
II. Ο επικουρικός (;) ρόλος του εθνικού δικαστή	
A. Ο εθνικός δικαστής ως δικαστής της διαδικαστικής νομιμότητας	105
<i>a) Ο εθνικός δικαστής εν αναμονή της ενωσιακής απόφασης περί του χαρακτηρισμού μιας ενίσχυσης ως παράνομης.</i>	106
<i>β) Ο εθνικός δικαστής μετά την ενωσιακή απόφαση διαταγής ανάκτησης</i>	112
<i>γ) Η ενδεχόμενη ύπαρξη παράλληλης εθνικής δικαιοδοσίας για την επιβολή της ανάκτησης.....</i>	113
<i>δ) Ο συνδυασμός της <i>ex ante</i> και <i>ex post</i> δικαιοδοσίας του εθνικού δικαστή και της δικαιοδοσίας του ενωσιακού δικαστή διά της νομολογίας.....</i>	116
B. Ο ρόλος του διοικητικού δικαστή.....	123
<i>a) Τα ένδικα βοηθήματα στο πλαίσιο της διοικητικής δικονομίας</i>	125
<i>β) Η προσωρινή δικαστική προστασία και η ενωσιακή εξάρτηση</i>	134
<i>i) Η σκιαγράφηση της προσωρινής δικαστικής προστασίας.....</i>	134
<i>ii) Το ανασταλτικό αποτέλεσμα των ενδίκων βοηθημάτων</i>	142
<i>iii) Η περίπτωση της προσωρινής ανάκτησης</i>	143
<i>γ) Η δημιουργία ενός <i>de facto</i> ιδιάζοντος δικονομικού καθεστώτος</i>	145
Γ. Ο υποβόσκων ρόλος του πολιτικού δικαστή.....	148
Δ. Οι περιπτώσεις των υποθέσεων «Ελληνικά Καζίνο» και «Άλουμίνιο της Ελλάδος» - Σύντομες παρατηρήσεις	152
Κεφάλαιο Δεύτερο	
Τα εμπόδια κατά της ανάκτησης και η νομολογιακή τους αντιμετώπιση	
I. Τα νομοθετικής προελεύσεως εμπόδια	
A. Τα νομικά επιχειρήματα.....	160
<i>a) Η προβλεπόμενη προθεσμία παραγραφής</i>	160
<i>β) Οι γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου.....</i>	161
<i>i) Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.....</i>	161
<i>ii) Η αρχή της αναλογικότητας.....</i>	164
<i>iii) Η αρχή της ασφάλειας δικαίου</i>	165

II. Τα νομολογιακής φύσεως εμπόδια

<i>α) Η απόλυτη αδυναμία εκτέλεσης της απόφασης ανάκτησης</i>	166
<i>β) Η συσταλτική ερμηνεία του Δικαστηρίου</i>	166

Συμπεράσματα Δεύτερου Μέρους	170
---	-----

ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	173
---------------------------------	-----

Βιβλιογραφικές πηγές

Ελληνική Βιβλιογραφία	175
------------------------------------	-----

Ελληνική Αρθρογραφία	177
-----------------------------------	-----

Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία.....	178
-------------------------------------	-----

Ξενόγλωσση Αρθρογραφία.....	179
------------------------------------	-----

Γενικά Κείμενα	182
-----------------------------	-----

Ενδεικτική Νομολογία	182
-----------------------------------	-----

ΑΛΦΑΒΗΤΙΚΟ ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ	189
-----------------------------------	-----

ΠΙΝΑΚΑΣ ΒΑΣΙΚΩΝ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

Ελληνικές

ΑΚ	Αστικός Κώδικας
ΑΠ	Άρειος Πάγος
Γεν.ΔΕΕ	Γενικό Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΔΔ	Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης
ΔΔΙΚΗ	Διοικητική Δίκη
ΔΔνη	Διοικητική δικαιοσύνη
ΔΕΕ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΕ	Δίκαιο Επιχειρήσεων και Εταιρειών
ΔΕΚ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔηΣΚΕ	Δημόσιες Συμβάσεις και Κρατικές Ενισχύσεις
Δ.Τ.	Δικαιοδοτικά Τμήματα
ΕΔΔΔΔ	Επιθεώρησις δημοσίου δικαίου και διοικητικού δικαίου
ΕΕΕυρΔ	Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου
ΕισΝΑΚ	Εισαγωγικός Νόμος Αστικού Κώδικα
ΚΕΔΕ	Κώδικας Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων
ΚΠολΔ	Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας
ΝοΒ	Νομικό Βήμα
ΠΕΚ	Πρωτοδικείο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας

Ξενόγλωσσες

CML Rev.	Common market law review
C.M.L.R	Common Market Law Report
E.C.L.R.	European Competition Law Review
E.L.R.	European Law Review

R.A.E. Revue des affaires européennes

R.M.U.E. Revue du Marché Unique Européen

R.T.D.E. Revue Trimestrielle de droit Européen

Εισαγωγικά

Το ενωσιακό νομοθετικό πλαίσιο και οι βάσεις του δικαίου της ανάκτησης των κρατικών ενισχύσεων

Η ανάκτηση των παράνομων κατά το ενωσιακό δίκαιο κρατικών ενισχύσεων αποτελεί έναν τομέα της υπό ευρεία εννοία ενωσιακής δράσης, ο οποίος ναι μεν είναι άμεσα συνυφασμένος με την ομαλή λειτουργία του ελεύθερου ανταγωνισμού, ενός εκ των βασικών στόχων της Ένωσης, αλλά δεν έλαβε εξαρχής τις διαστάσεις που εκ των υστέρων προέκυψαν. Με άλλες λέξεις, κατά την εποχή ίδρυσης της τότε Κοινότητας δεν είχε προβλεφθεί η δυνατότητα ανάκτησης, δείγμα των απλουστευμένων νομικών δομών που επικράτησαν κατά το χρονικό εκείνο διάστημα. Εύλογα, όμως, προκύπτει το ερώτημα κατά πόσον δεν προέκυπτε η ανάγκη δημιουργίας κανόνων δικαίου για το συγκεκριμένο ζήτημα υπό το φως των οικονομικών δομών που κυριαρχούσαν τότε, όπου και η κρατική επίβλεψη ήταν ισχυρή και οι δομές κράτους-οικονομίας υπήρχαν πιο συνεκτικές εν συγκρίσει με τα σημερινά δεδομένα της ελεύθερης οικονομίας.

Οι κανόνες ουσιαστικού δικαίου περί κρατικών ενισχύσεων βρίσκονταν εν ισχύ, αλλά η νομοθετική κατοχύρωση-πρόβλεψη της ανάκτησης μιας κρατικής ενίσχυσης που είχε χορηγηθεί παράνομα βρισκόταν ακόμα «εν υπνώσει».

Όπως θα αναφερθεί και κατωτέρω, η νομολογία ήταν αυτή που λειτούργησε καταλυτικά προκειμένου να προβλεφθούν οι απαραίτητοι κανόνες δικαίου για τη λυστιέλεια της ύπαρξης της ευρύτερης νομοθεσίας περί κρατικών ενισχύσεων μέσω της ιστορικής απόφασης «Kohlegesetz»¹, η οποία για πρώτη φορά επιβεβαίωσε ότι η Επιτροπή είχε την εξουσία να διατάξει την ανάκτηση παράνομων και ασύμβατων ενισχύσεων, επί τη βάσει (τότε) του ισχύοντος πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου.

Μετά την απόφαση αυτή και από την, επίσης, κομβική απόφαση Lorenz², αλλά και ύστερα από την παγιοποίηση της νομολογίας³, εκκίνησε μια διαδικασία νο-

1. Βλ. Δικαστήριο, 12.7.1973, Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-70/72 1973, Συλλ. 813, σκέψη 13.

2. ΔΕΚ, 11.12.1973, υπόθεση 120/73, Συλλ. 1972-73, σελ. 815.

3. Βλ. αναλυτικότερα και στο Δεύτερο Μέρος της παρούσας, όπου αναλύεται η επιρροή του ενωσιακού δικαστή στη δημιουργία του παραγώγου δικαίου περί ανάκτησης των κρατικών ενισχύσεων. Βλ. ενδεικτικά Υπόθεση 121/73, απόφαση της 11^{ης}.12.1973, Markmann KG κατά Γερμανίας και του ομόσπονδου κράτους Schleswig-Holstein, 1973, Συλλ. 01495, υπόθεση

μοπαρασκευαστικής επεξεργασίας προκειμένου να προκύψει ένα νομοθετικό πλαισιο ευρύτερο του συνταγματικών χαρακτηριστικών πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου, με αποτέλεσμα το 1999 να προκύψει ως νομικό «προϊόν» ο Κανονισμός 659/1999 του Συμβουλίου, της 22^{as} Μαρτίου 1999⁴ («διαδικαστικός κανονισμός»), ενώ εξεδόθησαν και περαιτέρω νομικά κείμενα παραγώγου ενωσιακού δικαίου επί τη βάσει του ως άνω Κανονισμού. Θα αναλυθεί παρακάτω τόσο το περιεχόμενο της πρωτογενούς και παραγώγου ενωσιακής νομοθεσίας σχετικά με την ανάκτηση των παράνομων κατά το ενωσιακό δίκαιο κρατικών ενισχύσεων, όσο και οι φανεροί, αλλά και οι υφέρποντες, σκοποί της.

A. Το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο

Το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο σχετικά με το ειδικότερο ζήτημα της ανάκτησης των παράνομων κρατικών ενισχύσεων είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με τους γενικούς πρωτογενείς κανόνες ενωσιακού δικαίου περί κρατικών ενισχύσεων. Και τούτο διότι η ανάκτηση μιας κρατικής ενίσχυσης προϋποθέτει τη διαπίστωση της παρανομίας, η οποία πραγματοποιείται βάσει των κανόνων ουσιαστικού ενωσιακού δικαίου περί κρατικών ενισχύσεων⁵.

Το ενωσιακό δίκαιο θεσπίζει ένα σύστημα διπλής νομικής διάρθρωσης. Αφενός, υφίσταται η βασική αρχή του ασύμβατου χαρακτήρα των κρατικών ενισχύσεων με την εσωτερική αγορά, η οποία ερείδεται επί του άρθρου 107 Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής ΣΛΕΕ) (πρώην άρθρο 87 Συνθ.ΕΚ), και, αφετέρου, προβλέπεται η ύπαρξη ενός ελεγκτικού μηχανισμού που επιτηρεί την τήρηση της ως άνω αρχής, ο οποίος ερείδεται επί του άρθρου 108 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 88Συνθ.ΕΚ). Η ανάκτηση μιας παράνομης κρατικής ενίσχυσης εντάσσεται υπό στενή εννοία στο δεύτερο νομικό πλαισιο, αλλά διασυνδέεται άμεσα και με το πρώτο, καθ' όσον προϋποτίθεται, όπως προαναφέρθη, η διαπίστωση αφ-

122/73, απόφαση της 11^{as}.12.1973, Nordsee, Deutsche Hochseefischerei GmbH κατά Γερμανίας και ομόσπονδου κράτους της Έσσης, 1973, Συλλ. 01527, υπόθεση 121/73, απόφαση της 11.12.1973, Markmann, Συλλ.1972-73, σελ. 837, καθώς επίσης και ΔΕΚ, 20.3.1984, υποθ. 84/82, Γερμανία/Επιτροπής, Συλλ. σελ. 1451 ΔΕΚ, 30.6.1992, C-312/90, Ισπανία/Επιτροπής, Συλλ. I-4117, ΔΕΚ, 5.10.1994, C-47/91, Ιταλία/Επιτροπής, Συλλ.σελ. I-4635, ΔΕΚ, 15.2.2011, C-99/98, Αυστρία/Επιτροπής, Συλλ. I-1101 και B. ΧΡΙΣΤΙΑΝΟ, Η δυναμική των σχέσεων Δικαστή και Νομοθέτη στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, Αντ.Ν.Σάκκουλας, 2005.

4. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 659/1999 της 22as Μαρτίου 1999 για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του άρθρου 93 της Συνθήκης ΕΚ (ΕΕ L της 27.03.1999, σελ. 1)
5. Όπως θα γίνει αντιληπτό και στο κύριο σώμα της παρούσας έρευνας, αυτή η εξάρτηση του νομοθετικού πλαισίου περί ανάκτησης των κρατικών ενισχύσεων από τους κανόνες ουσιαστικού δικαίου, επηρεάζει, έστω και έμμεσα τον μέχρι πρότινο πλήρως οριοθετημένο ρόλο του εθνικού δικαστή διανοίγοντας του τις δυνατότητες νομικής κρίσης επί θεμάτων αποκλειστικά ενωσιακής νομικής αρμοδιότητας.

νός της ύπαρξης της ενίσχυσης, και αφετέρου του ασύμβατου χαρακτήρα της υπό κρίση κάθε φορά ενίσχυσης με τους κανόνες της εσωτερικής αγοράς.

Το άρθρο 107 παρ.1 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 87 Συνθ.ΕΚ) ορίζει τα εξής:

«Ενισχύσεις που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή από τα κράτη μέλη ή με κρατικούς πόρους και που νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό δια της ευνοϊκής μεταχειρίσεως ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής είναι ασυμβίβαστες με την εσωτερική αγορά, κατά το μέτρο που επηρεάζουν τις μεταξύ κρατών μελών συναλλαγές, εκτός εάν η παρούσα Συνθήκη ορίζει άλλως.»

Επειδή η αναλυτική αξιολόγηση του ως άνω άρθρου και των προεκτάσεών του εκφεύγει, επί της αρχής, από τον στόχο της παρούσας εργασίας, θα αναφερθούμε, εν προκειμένω, επιγραμματικά στα στοιχεία που απαιτούνται προκειμένου να υπάρξει ο χαρακτηρισμός της κρατικής ενίσχυσης. Και τούτο διότι η ανάκτηση της κρατικής ενίσχυσης προϋποθέτει, όπως προαναφέρθηκε, την αυτονόητη ύπαρξη της και την διαπίστωση της παρανομίας της. Η έννοια της κρατικής ενίσχυσης⁶ συντίθεται από τα εξής στοιχεία: Απαιτείται η προνομιακή μεταχείριση ορισμένων επιχειρήσεων ή κλάδων παραγωγής, η χορήγηση οικονομικού πλεονεκτήματος, η κρατική χρηματοδότηση και η πιθανότητα νόθευσης του ανταγωνισμού και διατάραξης του ενδοενωσιακού εμπορίου.

Η ύπαρξη της κρατικής ενίσχυσης, καθιστά απαραίτητο έναν μηχανισμό ελέγχου της συμβατότητας αυτής. Ο μηχανισμός αυτός εδράζεται επί ενός κανόνα πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου, ήτοι το άρθρο 108 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 88 ΣυνθΕΚ) και, εν συνεχείᾳ, εξειδικεύεται από κανόνες παραγώγου ενωσιακού δικαίου, με κορωνίδα τον προαναφερθέντα διαδικαστικό Κανονισμό 659/1999. Οι κανόνες αυτοί τελούν σε εξάρτηση, ουσιαστική και διαδικαστική μεταξύ τους, με σκοπό τη λυσιτέλεια του ουσιαστικού κανόνα πρωτογενούς δικαίου του άρθρου 107 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 87 Συνθ.ΕΚ).

Το άρθρο 108 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 88 Συνθ.ΕΚ) ορίζει τα κάτωθι⁷:

1. *Η Επιτροπή σε συνεργασία με τα κράτη μέλη εξετάζει διαρκώς τα καθεστώτα ενισχύσεων που υφίστανται στα κράτη αυτά. Τους προτείνει τα κατάλληλα μέτρα που απαιτεί η προοδευτική ανάπτυξη και λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.*
2. *Αν η Επιτροπή διαπιστώσει, αφού τάξει προηγουμένως στους ενδιαφερόμενους προθεσμία για να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους, ότι η ενίσχυση που χο-*

6. Βλ. αναλυτικότερα και Α. ΜΕΤΑΞΑ (κλπ), *Κρατικές Ενισχύσεις-Τα βασικά κανονιστικά κείμενα*, Επιμέλεια: Ελληνικό Ινστιτούτο Κρατικών Ενισχύσεων, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011, σελ. 4 επ. και Β. ΧΡΙΣΤΙΑΝΟΣ κλπ, *Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012.

7. Παρατίθεται το σύνολο της διάταξης καθόσον αποτελεί την βάση για την ανάλυση του ζητήματος της ανάκτησης των παράνομων κρατικών ενισχύσεων.

ρηγείται 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 ταχθείσης προθεσμίας, η Επιτροπή ή οποιοδήποτε άλλο ενδιαφερόμενο κράτος δύναται να προσφύγει απευθείας στο Δικαστήριο, κατά παρέκκλιση των άρθρων 258 και 259.

Κατόπιν αιτήσεως κράτους μέλους, το Συμβούλιο δύναται να αποφασίσει ομοφώνως ότι η ενίσχυση που έχει θεσπιστεί ή που πρόκειται να θεσπιστεί από το κράτος αυτό θεωρείται συμβιβάσιμη με την εσωτερική αγορά, κατά παρέκκλιση των διατάξεων του άρθρου 107 ή των προβλεπομένων από το άρθρο 109 κανονισμών, αν εξαιρετικές περιστάσεις δικαιολογούν μια τέτοια απόφαση. Αν η Επιτροπή έχει κινήσει, ως προς την ενίσχυση αυτή, τη διαδικασία που προβλέπεται στο πρώτο εδάφιο της παρούσας παραγράφου, η αίτηση του ενδιαφερομένου κράτους προς το Συμβούλιο έχει ως αποτέλεσμα την αναστολή της σχετικής διαδικασίας μέχρις ότου αποφανθεί το Συμβούλιο.

Αν το Συμβούλιο δεν αποφανθεί εντός τριών μηνών από την υποβολή της αιτήσεως, αποφασίζει η Επιτροπή.

3. Η Επιτροπή ενημερώνεται εγκαίρως περί των σχεδίων που αποβλέπουν να θεσπίσουν ή να τροποποιήσουν τις ενισχύσεις, ώστε να δύνανται 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.

Από την ως άνω παράθεση των δύο κύριων διατάξεων της ΣΛΕΕ σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις, γίνεται αντιλοπτό ότι δεν υπήρξε αλλαγή μετά τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας⁸.

Παρατηρούμε, λοιπόν, ότι βάσει του άρθρου 108 ΣΛΕΕ δημιουργήθηκε ένας μηχανισμός ελέγχου⁹. Ο μηχανισμός ελέγχου, όπως θα αναλυθεί και στο Πρώτο Μέρος της παρούσας εργασίας αποτελεί την απαραίτητη νομική διεργασία που προηγείται της ανάκτησης μιας εν τέλει διαπιστωθείσας παράνομης κρατικής ενίσχυσης. Στο εν λόγω, όμως, άρθρο του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου δεν υπάρχει αναφορά για «ανάκτηση» της ενίσχυσης, η οποία δεν είναι συμβατή με την εσω-

8. Βλ. και αναλυτικά Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ, *Κατ' άρθρο ερμηνεία, επιμέλεια Β. ΧΡΙΣΤΙΑΝΟΣ, Νομική Βιβλιοθήκη*, 2012.

9. P.J. SLOT, «Procedural aspects of state aids: The guardian of competition versus the subsidy villains?» *Common Market Law Review*, 1990, σελ. 741 επ.

τερική αγορά. Αναφέρεται σε «κατάργηση» ή «τροποποίηση», με αποτέλεσμα να δημιουργηθεί η ανάγκη περαιτέρω εξειδίκευσης του ως άνω κανόνα προκειμένου να λειτουργήσει αποτελεσματικά και διαφανώς το εν γένει διπολικό σύστημα «διαπίστωσης παρανομίας-νομικής κύρωσης». Μετά από νομολογιακή συνεισφορά¹⁰, η οποία απέδειξε στην πράξη ότι η διαδικασία του άρθρου 108 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 88 Συνθ.ΕΚ) δεν ήταν αρκετή για να λειτουργήσει αποτελεσματικά ο μηχανισμός ελέγχου, θεσπίστηκε ο Κανονισμός 659/1999, ο οποίος πολλά έτη μετά τη θέση σε εφαρμογή της Συνθήκης κατέγραψε και περίγραψε για πρώτη φορά τη διαδικασία ανάκτησης μιας παράνομης κρατικής ενίσχυσης.

Θα αναφερθούν ορισμένα βασικά του στοιχεία στο εισαγωγικό αυτό μέρος, προκειμένου να γίνει ομαλότερη η μετάβαση στο κύριο σώμα της παρούσας εργασίας, η οποία σε μεγάλο βαθμό αφορά στις προβλεπόμενες από τη νομοθεσία διαδικασίες ανάκτησης, τις προεκτάσεις αυτών, και τις γενικότερες προβληματικές που δημιουργούνται σχετικά με το θέμα.

B. Το παράγωγο ενωσιακό δίκαιο

Το παράγωγο ενωσιακό δίκαιο συμπίπτει κυρίως με τον διαδικαστικό Κανονισμό 659/1999¹¹, ο οποίος κωδικοποίησε επί της ουσίας τη νομολογία του Δικαστηρίου και την ερμηνεία του άρθρου 108 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 88 Συνθ.ΕΚ), την πάγια έως τότε τακτική της Επιτροπής σε σχέση με την εφαρμογή του ως άνω άρθρου και τους διαδικαστικούς κανόνες και αρχές που θεσπίστηκαν με μια σειρά ανακοινώσεων της Επιτροπής, κυρίως μετά την προαναφερθείσα κομβική απόφαση Kohlengesetz. Μέχρι την δημιουργία του «διαδικαστικού Κανονισμού», το κανονιστικό πλαίσιο του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση χαρακτηρίζοταν από «φτώχεια και στασιμότητα»¹². Και τούτο διότι, όπως αναφέρθηκε, το ζήτημα των κρατικών ενισχύσεων ρυθμιζόταν μόνον από κανόνες πρωτογενούς δικαίου, οι οποίοι εκ της γενικότητάς των δημιουργούσαν κενά δικαίου, τα οποία χρειάζονταν την ειδικότερη και περαιτέρω παρέμβαση του ενωσιακού νομοθέτη. Για περίπου 26 χρόνια από την έκδοση της απόφασης

-
- 10. Βλ. υποσημείωση υπ' αριθμ. 1, αλλά και το γενικότερο κεφάλαιο περί σχέσεων δικαστή και νομοθέτη γενικά, αλλά και ειδικά στο ζήτημα της ανάκτησης των παράνομων κατά το κοινοτικό δίκαιο κρατικών ενισχύσεων και της δικαιοπλαστικής συμβολής του κοινοτικού δικαστή (Μέρος Δεύτερο, Κεφάλαιο Πρώτο, IA). Επίσης, περί της γενικότερης προβληματικής βλ. B. ΧΡΙΣΤΙΑΝΟ, *Η δυναμική των σχέσεων Δικαστή και Νομοθέτη στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, Αντ.Ν. Σάκκουλας, 2005
 - 11. P. J. SLOT. et A. SINNAEVE, «*The New Regulation on State Aid Procedures*», 36 CMLRev. (1999).
 - 12. Βλ. J.-P. KEPPENN, «(R) evolution dans le système communautaire de contrôle des aides d'état», *Revue du Marché Unique Européen* 2/1998, σελ. 125 επ.

Lorenz¹³, οι διαδικαστικοί κανόνες εφαρμογής της Συνθήκης για τις κρατικές ενισχύσεις διέπονταν από τη δικαιοπαραγωγική επέμβαση του Δικαστηρίου, καθώς και από ανακοινώσεις της Επιτροπής, που συνιστούν, μη δεσμευτικό ήπιο δίκαιο (soft law).

Σκοπός της θεσπίσεως¹⁴ του εν λόγω Κανονισμού υπήρξε η εξασφάλιση της απαιτούμενης ασφάλειας δικαίου¹⁵, μιας και μέσω των διατάξεων του πραγματοποιήθηκε μια διαχωριστικού χαρακτήρα διεργασία εννοιών, διαδικασιών και κυρώσεων. Με άλλες λέξεις, με τον εν λόγω Κανονισμό διαχωρίστηκαν οι ακολουθούμενες διαδικασίες σχετικά με τις «νέες» και τις «υφιστάμενες» ενισχύσεις, καθορίσθηκαν λεπτομερείς διαδικασίες ελέγχου και έρευνας, οριοθετήθηκαν οι εξουσίες της Επιτροπής και τα είδη των αποφάσεων της, ενώ για πρώτη φορά υπήρξε σαφής αναφορά στην έννοια «ανάκτηση της ενίσχυσης»¹⁶. Για πρώτη φορά, δηλαδή, κωδικοποιείται σε νομοθετικό κείμενο δεσμευτικού περιεχομένου η πρόβλεψη ανάκτησης μιας παράνομης κρατικής ενίσχυσης. Μάλιστα, στις εισαγωγικές σκέψεις του Κανονισμού διαφαίνεται και η *ratio* του ενωσιακού νομοθέτη, όπου αναφέρεται χαρακτηριστικά : «ότι στις περιπτώσεις παράνομων ενισχύσεων που δεν είναι συμβιβάσιμες με την κοινή αγορά (νυν εσωτερική), θα πρέπει να αποκαθίσταται αποτελεσματικός ανταγωνισμός, ότι για το σκοπό αυτό, είναι αναγκαίο να ανακτάται αμελλητί η ενίσχυση, περιλαμβανομένων και των τόκων, ότι είναι σκόπιμο η ανάκτηση να πραγματοποιείται σύμφωνα με τις διαδικασίες της εθνικής νομοθεσίας, ότι η εφαρμογή των διαδικασιών αυτών δεν θα πρέπει να εμποδίζει την αποκατάσταση αποτελεσματικού ανταγωνισμού, εμποδίζοντας την άμεση και αποτελεσματική εκτέλεση της απόφασης της Επιτροπής, ότι για την επίτευξη αυτού του αποτελέσματος, τα κράτη μέλη θα πρέπει να λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα που να διασφαλίζουν την αποτελεσματικότητα της απόφασης της Επιτροπής.»¹⁷.

Από το ως άνω, παρατηρούμε ότι κομβικό ρόλο στη διαμόρφωση της βούλησης του ενωσιακού νομοθέτη κατέχει η αποκατάσταση των συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού. Δεδομένου δε ότι η εμπέδωση και διατήρηση ενός συστήματος ελεύθερου και ανόθευτου ανταγωνισμού, στο πλαίσιο της ενιαίας εσωτερικής αγοράς, αποτελεί θεμελιώδη στόχο και βασική προγραμματική αρχή του ενωσιακού οικοδομήματος, και η ανάκτηση μιας παράνομης κρατικής ενίσχυσης αυτόν τον στόχο υπηρετεί, είναι δεδομένο ότι η νομοθετική εξασφάλιση των δεδομένων

13. ΔΕΚ, 11.12.1973, υπόθεση 120/73, Συλλ. 1972-73, σελ. 815.

14. Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής στην ΕΕ 1983, C-318, σελ. 3, Ανακοίνωση της Επιτροπής στην ΕΕ 1994, C-368, σελ. 12 και για το ευρύτερο ζήτημα Β. ΧΡΙΣΤΙΑΝΟ, Η δυναμική των σχέσεων Δικαστή και Νομοθέτη στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2005, σελ. 160.

15. Βλ. και υπ' αριθμ. 4 εισαγωγική σκέψη του διαδικαστικού Κανονισμού.

16. Άρθρο 14.

17. Βλ. υπ' αριθμ. 13 σκέψη διαδικαστικού Κανονισμού.

αυτών που υπήρξε μέσω του διαδικαστικού Κανονισμού 26 χρόνια μετά την απόφαση Kohlengesetz ήταν καθυστερημένη. Η δε πληρότητά της, όπως θα δούμε και στο κύριο σώμα της εργασίας, υπήρξε όχι απαραίτητης ανάλογη με τα χρόνια της «ζύμωσής» της.

Το άρθρο 14 του Κανονισμού, το οποίο και αναφέρεται στην ανάκτηση της κρατικής ενίσχυσης, λειτουργεί υπό έναν διττό τρόπο. Αφενός περιγράφει μια αυτοτελή διαδικασία, η οποία μέχρι τότε ουδέποτε είχε προβλεφθεί μέσω νομοθετικού κειμένου με νομική δεσμευτικότητα¹⁸, αφετέρου, όμως, αποτελεί και μια καταληκτική διαδικασία άλλων αυτοτελών διαδικασιών έρευνας, οι οποίοι επίσης δεν είχαν τύχει έως τότε λεπτομερούς νομοθετικής πρόβλεψης. Υφίσταται, με άλλες λέξεις, ένα μείγμα νομικής αυτοτέλειας και νομικής εξάρτησης, το οποίο, όμως, παρ' όλα αυτά δημιούργησε τον νομοθετικό ιστό επί του οποίου βασίστηκε το δίκαιο της ανάκτησης των παράνομων κρατικών ενισχύσεων.

Ειδικότερα, το άρθρο 14 ορίζει τα εξής¹⁹:

«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 (εφεξής αποκαλούμενη «απόφαση ανάκτησης»). Η Επιτροπή δεν απαιτεί ανάκτηση της ενίσχυσης εάν αυτό αντίκειται σε κάποια γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου (νυν ενωσιακού).»

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.

3. Με την επιφύλαξη απόφασης του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατ' εφαρμογή του άρθρου 185 της Συνθήκης, 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 μέλη λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα που διαθέτουν στα αντίστοιχα νομικά τους συστήματα, συμπε-

18. Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής στην ΕΕ 1983, C-318, σελ. 3, Ανακοίνωση της Επιτροπής στην ΕΕ 1994, C-368, σελ. 12 και για το ευρύτερο ζήτημα Β. ΧΡΙΣΤΙΑΝΟ, *Η δυναμική των σχέσεων Δικαστή και Νομοθέτη στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2005, σελ. 160.

19. Η πλήρης παράθεση του εν λόγω άρθρου κρίνεται απαραίτητη δεδομένου του κυρίαρχου του χαρακτήρα στο ζήτημα της ανάκτησης.

ριλαμβανομένων των προσωρινών μέτρων, με την επιφύλαξη της κοινοτικής νομοθεσίας (νυν ενωσιακής).»

Οι διατάξεις του ως άνω άρθρου θα μας απασχολήσουν στο πλαίσιο της παρούσας έρευνας, μιας και στις τρεις παραγράφους του ορίζονται, επί της ουσίας, οι κανόνες και οι βασικές σταθερές του δικαίου της ανάκτησης των κρατικών ενισχύσεων. Ήτοι, η παρ. 1 θέσπισε, αφενός, την υποχρέωση της Επιτροπής να διατάσσει την ανάκτηση παράνομων κρατικών ενισχύσεων και, αφετέρου, την υποχρέωση του κράτους μέλους να λάβει όλα τα αναγκαία μέτρα για την ως άνω ανάκτηση, η παρ. 2 ορίζει την υποχρέωση ανάκτησης των τόκων του υπό ανάκτηση ποσού²⁰, ενώ η παρ. 3 παραπέμπει τις διαδικαστικές εκφάνσεις της ανάκτησης στις νομοθεσίες των κρατών μελών.

Με τις ως άνω νομοθετικές προβλέψεις, ναι μεν προήχθη η απούσα έως τότε ασφάλεια δικαίου, αλλά δημιουργήθηκαν νέα ζητήματα και οι νέες συνθήκες που προέκυψαν αναζήτησαν απαντήσεις, οι οποίες λόγω και των ελλείψεων της νομοθετικής πρόβλεψης δεν είναι πάντα ευδιάκριτες.

Γ. Η οικονομική νομιμοποιητική Βάση

Το ευρύτερο δικαιικό αντικείμενο των κρατικών ενισχύσεων έχει έντονο το οικονομικό στοιχείο. Η δε προβληματική της ανάκτησης μιας κρατικής ενίσχυσης έχει, επίσης, στοιχεία οικονομικού χαρακτήρα, δεδομένου του πρωταρχικού στόχου της, ο οποίος είναι η επαναφορά των πραγμάτων στην προηγούμενη κατάσταση και η, κατ'επέκταση, εξομάλυνση των συνθηκών ανταγωνισμού που επικρατούσαν.

Ως εκ τούτου, είναι απαραίτητη η ανάλυση της πρώτης αυτής νομιμοποιητικής Βάσης, σε συνδυασμό με μια ευρύτερη ένταξή της στη γενικότερη προβληματική της οικονομικής προσέγγισης του δικαίου.

a) Η οικονομική προσέγγιση του δικαίου

Η σχέση δικαίου και οικονομίας υπήρξε ανέκαθεν πολυδιάστατη και πέρασε από πολλά στάδια. Στοιχεία της ευρύτερης σχέσης οικονομίας και δικαίου υπήρξαν στα έργα του Adam Smith, του Max Weber κ.ά., αλλά το πρώτο μεγάλο βήμα έλα-

20. Το ζήτημα της ανάκτησης των τόκων ρυθμίζεται λεπτομερώς από τον Κανονισμό (ΕΚ) 794/2004 της Επιτροπής, της 21^{ης} Απριλίου 2004 (ΕΕ L 140 της 30.4.2004, σελ. 1)-(«εκτελεστικός Κανονισμός»), σχετικά με την εφαρμογή του «διαδικαστικού Κανονισμού». Επίσης Βλ. και ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την αναθεώρηση της μεθόδου καθορισμού των επιτοκίων αναφοράς και προεξόφλησης (ΕΕ C 14 της 19.1.2008, σελ. 6) («ανακοίνωση για το επιτόκιο αναφοράς»).

Βε χώρα στο Πανεπιστήμιο του Σικάγο από τον Ronald Coase²¹, ο οποίος στο έργο του εξέφρασε την οικονομική λογική ιδέα ότι τα εμπλεκόμενα μέρη σε μια διαπραγμάτευση θα καταφέρουν να φθάσουν στην πλέον συμφέρουσα, από οικονομικής απόψεως, συμφωνία ανεξαρτήτως των υφιστάμενων εμπραγμάτων δικαιωμάτων.

Εν συνεχεία, με το έργο του Richard Posner²² «Economic analysis of law» όπου επιχειρήθηκε χρησιμοποίηση των «εργαλείων» της οικονομικής επιστήμης στην ανάλυση όλων των κλάδων δικαίου, μπήκαν οι κύριες βάσεις της αλληλουχίας των δύο επιστημών και άρχισε πια να γίνεται αντιληπτό ότι οι όλοι και αυξανόμενες διαστάσεις που ελάμβαναν οι δικαιϊκές σχέσεις στις σύγχρονες κοινωνίες δεν αποτελούν μονομερές και μονοεπιστημονικό αντικείμενο, αλλά οφείλουν να αξιολογούνται υπό το πρίσμα μιας διεπιστημονικής ανάλυσης. Η διεπιστημονική αυτή ανάλυση αντικατοπτρίζεται με βεβαιότητα στη μετέπειτα σχέση οικονομίας και δικαίου, όπως αυτή πλέον στις μέρες μας θεωρείται αυτονόητη, καθόσον η αλληλεπίδραση που υφίσταται ανάμεσα στους δύο κλάδους είναι αναπόφευκτη, αλλά συχνά και αναγκαία.

Εν συντομία, θα μπορούσε να διαπιστωθεί η εφαρμογή της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου υπό μια διττή μορφή²³: καταρχάς επί ενός δεδομένου στόχου που έχει τεθεί από το δίκαιο, πραγματοποιείται μιας οικονομικής φύσεως αξιολόγηση των νομικών κανόνων σχετικά με την επίτευξη του στόχου. Εν συνεχεία, η οικονομική προσέγγιση λειτουργεί και ως ένα βαθμό αντίστροφα, δηλαδή εκκινεί από έναν κανόνα δικαίου ή ένα δικαιϊκό σύνολο, αναζητεί μέσω της ratio του κανόνα δικαίου τον στόχο που επιδιώκεται και μέσω της ανάλυσης αυτής προτείνει νέους κανόνες ή μια ερμηνεία των υφιστάμενων κανόνων με στόχο (και) την οικονομική αποτελεσματικότητα. Η ενδελεχής ανάλυση μιας τόσο σύνθετης προβληματικής όπως η σχέση δικαίου και οικονομίας εκφεύγει των στόχων της παρούσας εργασίας και η αναφορά της σχέσης αυτής πραγματοποιείται προκειμένου να υπάρξει η βάση δικαιολόγησης των οικονομικών αναγκών που καλείται να εξυπηρετήσει το σύστημα διατάξεων για τις κρατικές ενισχύσεις, αλλά και ειδικότερα οι διατάξεις περί της ανάκτησης.

Οι κανόνες δικαίου οι οποίοι αφορούν στις κρατικές ενισχύσεις είναι ένα κατεξοχήν πεδίο όπου υφίσταται η ανάγκη διεπιστημονικής προσέγγισης²⁴, ενώ μία εκ των γενεσιούργων αιτιών εν γένει του δικαίου των κρατικών ενισχύσεων όσο και του δικαίου της ανάκτησης αυτών είναι οικονομικής υφής, όπως θα αναφερθεί

-
- 21. Βλ. Ronald H. COASE, «The Problem of Social Cost», 3 *Journal of Law & Economics* 1 (1960).
 - 22. Richard A. POSNER, «The Economic Approach to Law», 53 *Texas Law Review* 757 (1975), του ίδιου, *Economic Analysis of Law* (New York: Aspen Publishers, 6th ed., 2003).
 - 23. Βλ. A. XATZH, *Η οικονομική ανάλυση του δικαίου των συμβάσεων*, Digesta 2003.
 - 24. Βλ. και για το ευρύτερο ζήτημα της διεπιστημονικής προσέγγισης, B. XΡΙΣΤΙΑΝΟ, *Εισαγωγή στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, σελ. 1-3.

αμέσως κατωτέρω. Όμως, θα πρέπει σαφώς να διευκρινιστεί ότι η διεπιστημονική προσέγγιση δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο μιας αυτοτελώς προσωπικής έρευνας, αλλά θα πρέπει να συνεργαστούν για την ουσιαστική προσέγγιση αυτής της μορφής επιστήμονες διαφόρων ειδικοτήτων. Εν προκειμένω, προσεγγίζουμε συγκεκριμένες πτυχές του υπό εξέταση ζητήματος της ανάκτησης των κρατικών ενισχύσεων, χωρίς να διεκδικούμε την «αυταπάτη» μιας διεπιστημονικής έρευνας.

β) Η επαναφορά στο προϋφιστάμενο καθεστώς ως παράγων ενίσχυσης του ανταγωνισμού

Η ανάκτηση των παράνομων κρατικών ενισχύσεων είναι μια κλασική περίπτωση συνεργασίας της νομικής και της οικονομικής επιστήμης²⁵. Θα μπορούσε να αναφερθεί ότι υφίσταται μια αλληλένδετη συνεργασία των δύο κλάδων, καθόσον ναι μεν οικονομικού χαρακτήρα (προστασία του ανταγωνισμού) λόγοι οδήγησαν στην θεσμοθέτηση κανόνων δικαίου σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις, τις απαγορεύσεις, τους περιορισμούς και τις εξαιρέσεις αυτών, αλλά νομικού χαρακτήρα αιτιολογικές βάσεις εξέλιξαν και οδήγησαν σε ένα σχετικά πιο ενιαίο και ορθολογικό πλέγμα κανόνων δικαίου που λαμβάνει υπόψη όχι μόνο μιαν αμιγώς οικονομικού χαρακτήρα προσέγγιση αλλά και τις αρχές του δικαίου.

Θεμελιώδης στόχος της εσωτερικής αγοράς είναι η διαμόρφωση και η διατήρηση ενός συστήματος ελεύθερου και ανόθευτου ανταγωνισμού. Ο στόχος αυτός είναι θεμελιώδους χαρακτήρα προτεραιότητα για το ενωσιακό οικοδόμημα. Βασικό στοιχείο της δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της εν γένει πολιτικής ανταγωνισμού είναι η ανάπτυξη των ανταγωνιστικών δυνάμεων, οι οποίες θα επιτρέψουν στα κράτη μέλη να επιτύχουν ορθή κατανομή πόρων, περιφερειακή ανάπτυξη και ορθολογική κοινωνική ευημερία. Το ενωσιακό δίκαιο του ανταγωνισμού, εξάλλου, έχει ως αντικείμενο την υποβολή σε έλεγχο της συγκέντρωσης της οικονομικής εξουσίας, καθώς και της πρακτικής των επιχειρήσεων που αντίκειται στον ελεύθερο ανταγωνισμό, ενώ υφίστανται διαφορές σε σχέση με την κατάταξη του δικαίου ανταγωνισμού σε επίπεδο δικαίου των κρατών μελών. Με άλλες λέξεις, το ενωσιακό δίκαιο εξετάζει αυτοτελώς το δίκαιο του ανταγωνισμού ως σύνολο «θεμελιωδών συνταγματικών πτυχών της σύγχρονης βιομηχανικής και μεταβιομηχανικής κοινωνίας»²⁶ και, ως εκ τούτου, δεν τίθεται ζήτημα εάν ο τομέας αυτός του δικαίου κατατάσσεται στο ιδιωτικό ή το διοικητικό δίκαιο.

25. Βλ. και V. RABASSA, «*Quelle place pour l'analyse économique des aides d'Etat ? (1)*» et H. LEGAL, «*Quelle place pour l'analyse économique des aides d'Etat ? (2)*», in *Colloque Concurrences–La réforme des aides d'Etat*, 8 décembre 2005, Paris, 1 Concurrences 2006.

26. Βλ. B. ΧΡΙΣΤΙΑΝΟ, *Εισαγωγή στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010, σελ. 11-12.

Οι κρατικές ενισχύσεις στην κλασική τους μορφή²⁷ ευνοούν συγκεκριμένες επιχειρήσεις, προκαλούν διαταραχές στην ομαλή λειτουργία της αγοράς, βλάπτοντας τις υπόλοιπες επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στον εκάστοτε χώρο. Οι κρατικές παρεμβάσεις τέτοιας φύσεως στρεβλώνουν την παραγωγικότητα, την ποιότητα των αγορών αλλά και την ίδια τη θέση του καταναλωτή συχνά, θέτοντας σε κίνδυνο την ευημερία και την ενότητα της οικονομικής ένωσης. Η νόθευση του ανταγωνισμού προκαλείται μέσω επιλεκτικού χαρακτήρα κρατικών παρεμβάσεων, οι οποίες ωφελούν συγκεκριμένους φορείς, υπονομεύοντας την ισότητα στο πλαίσιο της Εσωτερικής Αγοράς.

Υφίσταται, όμως, και η άλλη πλευρά του «νομίσματος» στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων. Συχνά, οι κρατικές ενισχύσεις λειτουργούν εξισορροπητικά «στοχεύοντας στην άμβλυνση των συνεπιών τυχόν δυσλειτουργίας των μηχανισμών της ελεύθερης αγοράς ή τονώνοντας και στηρίζοντας παραγωγικές διαδικασίες που συντείνουν στην κάλυψη σύγχρονων αναγκών ευρύτερων πληθυσμιακών στρωμάτων και την υποστήριξη νέων προοδευτικά εξελισσόμενων πολιτικών που εξυπρετούν το κοινό συμφέρον των πολιτών στα κράτη-μέλη της Ε.Ε.»²⁸. Ως εκ τούτου, οι διαδικασίες σχετικά με την αναγνώριση της ασυμβατότητας μιας ενίσχυσης με την εσωτερική αγορά και την ανάκτηση της ενίσχυσης αυτής, πρέπει να πραγματοποιούνται και να εφαρμόζονται βάσει συγκεκριμένων και ορθολογικών κριτηρίων²⁹, και να αποφεύγεται τόσο η «οικονομικολατρεία» όσο και την προσκόλληση σε νομικά δόγματα που συχνά είναι αναντίστοιχα με τις ad hoc κυριαρχούσες συνθήκες (βλ. παρούσα οικονομική κρίση).

Σκοπός της διαδικασίας ανάκτησης μιας παράνομης κρατικής ενίσχυσης είναι η επαναφορά των πραγμάτων στην προτέρα κατάσταση. Αυτή η επαναφορά επιτυγχάνεται εφόσον οι επίμαχες ενισχύσεις επιστραφούν από τον αποδέκτη, ο οποίος πράγματι ξένει το πλεονέκτημα το οποίο απολάμβανε στην αγορά σε σχέση με τους ανταγωνιστές του και επανέρχονται τα πράγματα στην προ καταβολής κατάσταση³⁰.

Γίνεται αντιληπτό ότι στοιχειώδους σημασίας αιτιολογική βάση και γενεσιουργός αιτία της ίδιας της υπόστασης της διαδικασίας ανάκτησης είναι η επαναφορά στην προϋφισταμένη κατάσταση ανταγωνιστικών συνθηκών. Ο στόχος αυτός της ανάκτησης των παράνομων κρατικών ενισχύσεων, όπως θα αναλυθεί και στο κύριο

27. Δηλαδή χωρίς να αναφερόμαστε στις προβλεπόμενες και για ειδικούς λόγους υφιστάμενες εξαιρέσεις.

28. Βλ. A. ΜΕΤΑΞΑ, «Ανάκτηση παράνομων κρατικών ενισχύσεων: Βασικές συντεταγμένες της νομικής προβληματικής και σχετική νομολογία του ΔΕΚ», ΕΔΔΔ 1/2002, σελ. 221.

29. Βλ. S. MORSON, «La récupération des aides octroyées par les Etats en violation du traité C.E.E.», Rev. Droit Communautaire, 1990, σελ. 415, όπου γίνεται αναφορά στις οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στις ενωσιακές κρίσεις περί κρατικών ενισχύσεων.

30. Βλ. ενδεικτικά ΔΕΚ, 4.4.1995, Επιτροπή/Ιταλίας, C-348/93, 1995, Συλλ. I-673, σκ.27.

σώμα του παρόντος πονήματος ναι μεν επιτυγχάνεται, κυρίως, μέσω νομικών διαδικασιών, αλλά είναι οικονομικογενούς χαρακτήρα. Η ομαλή ανταγωνιστική λειτουργία εντός της εσωτερικής αγοράς είναι ουσιώδες στοιχείο του ενωσιακού οικοδομήματος και εκφράζεται, κυρίως, μέσω οικονομικών αναφορών και επεξεργασιών, αλλά αντανακλά σε πλήθος άλλων παραμέτρων, όπως οι νομικές και οι κοινωνικές συνθήκες, ενώ, ταυτοχρόνως, θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη και έκτακτες συνθήκες που τυχόν επικρατούν, όπως η παρούσα οικονομική κρίση³¹ που αναμφίβολα έχει προκαλέσει αναταράξεις³² τόσο σε οικονομικό όσο και σε νομικό επίπεδο.

Το ζήτημα της ανάκτησης των παράνομων κρατικών ενισχύσεων είναι μια κλασική περίπτωση σύνθετης αντιμετώπισης και συνεργασίας ανάμεσα σε νομικά και οικονομικά στοιχεία. Η διαπίστωση της παρανομίας πραγματοποιείται μέσω ενός «μείγματος» αξιολογικών στοιχείων νομικού και οικονομικού χαρακτήρα³³, ενώ, όπως αναλύθηκε, ο στόχος της είναι ως έναν βαθμό «οικονομικογενής», αλλά πραγματοποιείται, όπως θα δούμε, μέσω νομικών κανόνων και διαδικασιών με έντονα τυπικά και αυστηρά στοιχεία.

Αναμφίβολα, σε περιπτώσεις όπου υφίσταται μια έντονη σχέση ανάμεσα στην νομική και την οικονομική αξιολόγηση, τίθεται συχνά το ερώτημα εάν η συνύπαρξη οδηγήσει σε έναν οικονομικά ρεαλιστικό ή σε έναν αμιγώς «νομικίστικο» στόχο. Γνώμη μου είναι, όπως θα προσπαθήσω να καταδείξω και στο σύνολο της παρούσας εργασίας, ότι το «κράμα» των μεθόδων αξιολόγησης οδηγεί εν προκειμένω, αντιστοίχως, και σε «κράμα» αποτελεσμάτων.

Δ. Τα μέσα επίτευξης του σκοπού του δικαίου της ανάκτησης ως οριοθέτηση του θέματος

Όπως παρατηρήθηκε ανωτέρω, το δίκαιο της ανάκτησης των κρατικών ενισχύσεων εδράζεται νομικά σε δύο άξονες, ήτοι στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο-ΣΛΕΕ και στο παράγωγο ενωσιακό δίκαιο με κύριο εκφραστή του τον «διαδικαστικό» Κανονισμό 659/1999. Οι τρόποι που περιγράφονται στο ως άνω νομοθετικό πλαίσιο και οι οποίοι αποτελούν τα νομικά εργαλεία για την ανάκτηση των κρατικών ενισχύσεων που έχουν χορηγηθεί παράνομα από κράτη μέλη, συντρέχουν

-
- 31. Βλ. Β. ΧΡΙΣΤΙΑΝΟ, «Κρατικές ενισχύσεις υπό το φώς της οικονομικής κρίσης», *Ευρωπαίων Πολιτεία*, τ. 1/2009.
 - 32. Βλ. και Σ. ΡΗΓΑΚΟΥ, *Κρατικές ενισχύσεις για την αντιμετώπιση της χρηματοπιστωτικής κρίσης*, Μελέτες Ευρωπαϊκού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011.
 - 33. Έντονος είναι ο οικονομικογενής χαρακτήρας της αξιολόγησης στο ζήτημα του εντοπισμού του πραγματικώς ωφεληθέντος από την κρατική ενίσχυση, βλ. Μέρος Πρώτο, Κεφάλαιο Πρώτο, Β, β)-γ) περί της έννοιας των ωφεληθέντων νομικών προσώπων και της επέκτασης των υπόχρεων προς επιστροφή.

στην ιεραρχική αξιολόγηση των προβλεπόμενων μέσων ανάκτησης, τα οποία θα εξεταστούν υπό διττό τρόπο και στο πλαίσιο της παρούσας έρευνας.

Με άλλες λέξεις, θα επιχειρηθεί ένας συστηματικός διαχωρισμός των μέσων επίτευξης του επιδιωκόμενου σκοπού, δηλαδή της ανάκτησης, βασισμένος στο δίπολο της «διοικητικής-δικαστικής διαδικασίας». Ο ως άνω διαχωρισμός πέραν του συστηματικού του χαρακτήρα διακρίνεται και για τη χρονική του ακολουθία, δεδομένου ότι, κατά κανόνα, η διοικητική διαδικασία ανάκτησης προηγείται της δικαστικής, καθώς επίσης και για την αναλογική του αυστηρότητα, καθόσον, εκ φύσεως, η διοικητική διαδικασία είναι λιγότερο αυστηρή σε νομικό και πραγματικό επίπεδο από την αντίστοιχη δικαστική, η οποία χαρακτηρίζεται από τον αμετάκλητο χαρακτήρα μιας παρεπόμενης δικαστικής απόφασης, και η οποία με τη σειρά της ενδέχεται να επηρεάζει πολλά εμπλεκόμενα μέρη είτε έμμεσα είτε άμεσα.

Βάσει των ανωτέρω εκτεθέντων, η παρούσα έρευνα διαχωρίζεται με βάση ουσιαστικά στοιχεία του δικαίου της ανάκτησης των παράνομων κατά το ενωσιακό δίκαιο κρατικών ενισχύσεων, ήτοι βάσει των μέσων για την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου. Θα αναλυθεί, στο πρώτο στάδιο της έρευνας, η διοικητική διαδικασία ανάκτησης και ό,τι αυτή συνεπάγεται σε διαδικαστικό, stricto sensu νομικό και πραγματικό επίπεδο (Μέρος Πρώτο) και, εν συνεχείᾳ, θα αναλυθεί η δικαστική διαδικασία ανάκτησης (Μέρος Δεύτερο) με περαιτέρω εξέταση της λυσιτέλειας των δύο ως άνω διαδικασιών λόγω των εμποδίων που προκύπτουν σε όλο το φάσμα της εν γένει διαδικασίας ανάκτησης.



ISBN: 978-960-562-409-5



15348