

Επιμέλεια:

Κωνσταντίνος Α. Στεφάνου

Ομότιμος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου
Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών

ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

| Ξενοφών Γιαταγάνας | Χρήστος Γκόρτσος
| Παναγιώτης Γρηγορίου | Βασίλειος Καραγιάννης
| Χάρης Καραμπαρμπούνης | Αικατερίνη Λαγαρία
| Σωτήρης Ντάλης | Δονάτος Παπαγιάννης
| Μάρκος Παπακωνσταντής | Αργύρης Πασσάς
| Χαράλαμπος Πλατιάς | Κωνσταντίνος Στεφάνου
| Χαράλαμπος Τσαρδανίδης | Βασίλης Χατζόπουλος
| Δημήτρης Χρυσοχόου



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Οι συγγραφείς του τόμου

ΓΙΑΤΑΓΑΝΑΣ Ξενοφών, Επίτιμος Νομικός Σύμβουλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής
ΓΚΟΡΤΣΟΣ Χρήστος, Καθηγητής Δημοσίου Οικονομικού Δικαίου και Διευθυντής
του Τομέα Δημοσίου Δικαίου, Νομική Σχολή ΕΚΠΑ - Πρόεδρος του Ακαδημαϊκού
Συμβουλίου του Ευρωπαϊκού Τραπεζικού Ινστιτούτου (ΕΒΙ, Φρανκφούρτη)

ΓΡΗΓΟΡΙΟΥ Παναγιώτης, Καθηγητής Διεθνών και Ευρωπαϊκών Θεσμών στο Τμήμα
Κοινωνιολογίας του Πανεπιστημίου Αιγαίου

ΚΑΡΑΓΙΑΝΝΗΣ Βασίλειος Σ., ΔΝ Δικηγόρος, Εταίρος δικηγορική εταιρεία KLC
ΚΑΡΑΜΠΑΡΜΠΟΥΝΗΣ Χάρης, Πρέσβης ε.τ.

ΛΑΓΑΡΙΑ Αικατερίνη, Δρ. Διεθνούς Χρηματοπιστωτικού Δικαίου, Τμήμα Διεθνών,
Ευρωπαϊκών & Περιφερειακών Σπουδών Παντείου Πανεπιστημίου

ΝΤΑΛΗΣ Σωτήρης, Αναπληρωτής Καθηγητής Διεθνών Σχέσεων - Διεθνούς Πολιτικής και Ευρωπαϊκής Ενοποίησης στο Τμήμα Μεσογειακών Σπουδών του Πανεπιστημίου Αιγαίου. Επικεφαλής της Μονάδας Έρευνας για την Ευρωπαϊκή και Διεθνή Πολιτική

ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ Δονάτος, Καθηγητής Δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου

ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΗΣ Μάρκος, ΔΝ Δικηγόρος

ΠΑΣΣΑΣ Αργύρης, Αν. Καθηγητής Κρατικής Διοίκησης και Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, Έδρα Jean Monnet, στο Τμήμα Διεθνών, Ευρωπαϊκών και Περιφερειακών Σπουδών του Παντείου Πανεπιστημίου

ΠΛΑΤΙΑΣ Χαράλαμπος, Επ. Καθηγητής Διεθνούς και Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης για το Περιβάλλον και τη Βιώσιμη Ανάπτυξη στο Τμήμα Διεθνών, Ευρωπαϊκών και Περιφερειακών Σπουδών του Παντείου Πανεπιστημίου

ΣΤΕΦΑΝΟΥ Κωνσταντίνος, Ομότιμος Καθηγητής Διεθνούς Οικονομικού Δικαίου και Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης στο Τμήμα Διεθνών, Ευρωπαϊκών και Περιφερειακών Σπουδών του Παντείου Πανεπιστημίου

ΤΣΑΡΔΑΝΙΔΗΣ Χαράλαμπος, Καθηγητής Διεθνών Σχέσεων στο Τμήμα Μεσογειακών Σπουδών του Πανεπιστημίου Αιγαίου. Διευθυντής του Ινστιτούτου Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων (ΙΔΟΣ)

ΧΑΤΖΟΠΟΥΛΟΣ Βασίλης, Καθηγητής Ευρωπαϊκού Δικαίου και Πολιτικών στο Τμήμα Διεθνών, Ευρωπαϊκών και Περιφερειακών Σπουδών του Παντείου Πανεπιστημίου. Επισκέπτης Καθηγητής στο Κολέγιο της Ευρώπης, Μπρυζ, Δικηγόρος

ΧΡΥΣΟΧΟΟΥ Δημήτρης, Καθηγητής Θεωρίας και Θεσμών της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του ΕΚΠΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΓ'

Το σύστημα έλεγχου των κρατικών ενισχύσεων

Βασίλειος Σ. Καραγιάννης

1. Εισαγωγικά - Εννοιολογικές οριοθετήσεις

Έχει συχνά τονιστεί ότι η ύπαρξη ενός συστήματος ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων αποτελεί μια ιδιομορφία της ενωσιακής έννομης τάξης καθώς όπως φαίνεται καμία άλλη υπερεθνική ή ομοσπονδιακή οντότητα δεν περιέχει ένα ανάλογο σύστημα ελέγχου της κρατικής υποστήριξης στις επιχειρήσεις¹. Η τελολογική θεμελίωση του ενωσιακού συστήματος ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων θα πρέπει να αναζητηθεί στην βούληση διατήρησης του επί ίσοις όροις ανταγωνισμού (level playing field) μεταξύ των επιχειρήσεων και στην αποφυγή νόθευσης του ενωσιακού εμπορίου². Έτσι, τα κράτη μέλη απαγορεύεται δια κρατικής στήριξης να θέτουν τις εγχώριες επιχειρήσεις³ σε πλεονεκτική θέση έναντι των ανταγωνιστών τους προερχόμενων

1. Βλ. ενδεικτικά K. Van de Casteele, "The International Dimension of State Aid", in M. Sanchez Rydelski, *The EC State Aid Regime, Distortive Effects of State Aid on Competition and Trade*, London: Cameron May 2006, σελ. 789-804.
2. Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής, «Εκσυγχρονισμός των κανόνων της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις», Βρυξέλλες, 8.5.2012, COM (2012) 209 final, παρ. 15.
3. Επί της αρχής, στην ίδια μοίρα από την άποψη του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων τίθενται οι ιδιωτικές και οι δημόσιες επιχειρήσεις, πρβλ. και Οδηγία 2006/111/ΕΚ της Επιτροπής για τη διαφάνεια των χρηματοοικονομικών σχέσεων μεταξύ των κρατών μελών και των δημοσίων επιχειρήσεων καθώς και για τη χρηματοοικονομική διαφάνεια εντός ορισμένων επιχειρήσεων, ΕΕ L 318/17, 17.11.2006, η οποία μεταξύ άλλων αποσκοπεί μέσω της ενίσχυσης της διαφάνειας στην αποτροπή χορήγησης αθέμιτων πλεονεκτημάτων στις δημόσιες επιχειρήσεις και τις επιχειρήσεις υπό έντονη κρατική επιρροή, πρβλ. και αιτιολογική σκέψη 7 της Οδηγίας. Έτσι, λ.χ. οι επιχειρήσεις που λαμβάνουν αντισταθμίσεις για την παροχή υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος (ΥΓΟΣ) οφείλουν να τηρούν χωριστούς λογαριασμούς για αυτές, βλ. σχετικώς M. Μενγκ-Παπαντώνη, «Οι Υπηρεσίες Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος - Ηλεκτρονικές Επικοινωνίες, Ταχυδρομικές Υπηρεσίες,

από τα άλλα κράτη μέλη, νοθεύοντας έτσι τον ανταγωνισμό εντός της ενιαίας αγοράς.

Η έννοια της κρατικής ενισχύσεως είναι ευρύτερη αυτής της θετικής επιδοτήσεως. Έτσι, το άρθρο 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ ορίζει τις κρατικές ενισχύσεις ως «ενισχύσεις που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή από τα κράτη ή με κρατικούς πόρους και που νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό διά της ευνοϊκής μεταχειρίσεως ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής [...]», κατά το μέτρο που επηρεάζουν τις μεταξύ κρατών μελών συναλλαγές»⁴. Ο ορισμός αυτός αναλύεται σε τέσσερα επί μέρους εννοιολογικά στοιχεία που εφαρμόζονται σωρευτικά και προσδιορίζουν το εύρος της (απαγορευμένης) κρατικής ενισχύσεως: α) το επίμαχο μέτρο πρέπει να προέρχεται από το κράτος (δηλ. να μπορεί να καταλογιστεί στο κράτος και να χορηγείται με χρήση κρατικών πόρων)⁵, β) να χορηγεί πλεονέκτημα σε συγκεκριμένη ή συγκεκριμένες επιχειρήσεις⁶, γ) να είναι επιλεκτικό⁷ και δ) να στρεβλώνει τον ανταγωνισμό επηρεάζοντας έτσι τις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών⁸. Κατ' αυτό τον τρόπο η έννοια της ενισχύσεως, σύμφωνα με το άρθρο 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ μπορεί να καταλάβει πέραν των άμεσων μορφών θετικής επιδότησης και έμμεσες ενισχύσεις, όπως φοροαπαλλαγές και εισφοροαπαλλαγές, χορήγηση δανείου με προνομιακούς όρους, ιδίως προνο-

Ενέργεια & Δημόσιες Επιβατικές Μεταφορές», Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2013, σελ. 109.

4. Πρβλ. «Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης όπως αναφέρεται στο άρθρο 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης», ΕΕ 2016/C 262/01, παρ. 5.
5. Βλ. ΔΕΕ 16.5.2002, υποθ. C-482/99 (*Γαλλία κατά Επιτροπής - υποθ. Stardust*), Συλλ. 2002, σελ. I-4397, ECLI:EU:C:2002:294, σκέψη 24.
6. Βλ. ΔΕΕ 11.7.1996, υποθ. C-39/94 (*SFEI και λοιποί*), Συλλ. 1996, σελ. I-3547, ECLI:EU:C:1996:285, σκέψη 60 και ΔΕΕ 29.4.1999, υποθ. C-342/96 (*Ισπανία κατά Επιτροπής*), Συλλ. 1999, σελ. I-2459, ECLI:EU:C:1999:210, σκέψη 41.
7. Βλ. ΔΕΕ 29.6.1999, υποθ. C-256/97 (*DM Transport*), Συλλ. 1999, σελ. I-3913, ECLI:EU:C:1999:332, σκέψη 27.
8. Βλ. ΓΔΕΕ 15.6.2000, συνεκδ. υποθ. T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 έως T-607/97, T-1/98, T-3/98 έως T-6/98 και T-23/98 (*Alzetta κ.λπ. κατά Επιτροπής*), Συλλ. 2000, σελ. II-2319, ECLI:EU:T:2000:151, σκέψη 81, επικυρωθείσα από ΔΕΕ 29.4.2004, υποθ. C-298/00 P (*Ιταλία κατά Επιτροπής*), Συλλ. 2004, σελ. I-4087, ECLI:EU:C:2004:240.

μιακό επιτόκιο, κρατικές εγγυήσεις⁹, πώληση ή αγορά από το κράτος αγαθών και υπηρεσιών σε μη αγοραία (αντίστοιχα κατώτερη ή ανώτερη) τιμή, κ.λπ.¹⁰

2. Τα γενικά χαρακτηριστικά του ενωσιακού συστήματος, συγκεντρωτικός χαρακτήρας και αποκεντρωτικά στοιχεία

Το ενωσιακό σύστημα ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων έχει καταρχήν συγκεντρωτικό χαρακτήρα λόγω των σχετικών εξουσιών που έχουν ανατεθεί στην Επιτροπή. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 108 παρ. 3 ΣΛΕΕ κάθε σχέδιο νέας ενισχύσεως πρέπει πριν τεθεί σε εφαρμογή να κοινοποιείται στην Επιτροπή από το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος και να λαμβάνει την έγκρισή της. Επίσης, η Επιτροπή είναι αποκλειστικά αρμόδια να αποφαίνεται εάν μια ενίσχυση συμβιβάζεται με την ενιαία αγορά βάσει του άρθρου 107 παρ. 2 και 3 ΣΛΕΕ¹¹. Παρά ταύτα, ιδιαίτερα κατά τα τελευταία έτη, η εφαρμογή του δικαίου των κρατικών ενισχύσεων χαρακτηρίζεται από σημαντική τάση αποκέντρωσης προς τα κράτη μέλη, αφενός λόγω της γενίκευσης του συστήματος ομαδικής απαλλαγής με κανονισμό¹², όσο και των εκτεταμένων εξουσιών που αναγνώρισε σταδιακά η ενωσιακή νομολογία στα εθνικά δικαστήρια¹³ ιδιαίτερα σε σχέση με την διασφάλιση των δικαιωμάτων των θιγόμενων από παράνομες ενισχύσεις ιδιωτών.

2.1. Συγκεντρωτικός χαρακτήρας - Ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

2.1.1. Ελεγκτικές - δικαιοδοτικές αρμοδιότητες

Όπως προεκτέθηκε, οι ελεγκτικές αρμοδιότητες της Επιτροπής προκειμένου περί κρατικών ενισχύσεων πηγάζουν εκ του γεγονότος ότι το άρθρο 108

9. Πρβλ. «Ανακοίνωση της Επιτροπής για την εφαρμογή των άρθρων 87 και 88 της συνθήκης ΕΚ στις κρατικές ενισχύσεις με τη μορφή εγγυήσεων», ΕΕ [2008] C 155/02.
10. Βλ. Β. Καραγιάννη, *Κρατικές Ενισχύσεις, Κοινωνική & Εθνική ρύθμιση*, Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2006, σελ. 17-27.
11. Βλ. ΔΕΕ 12.2.2008, υποθ. C-199/06 (*CELF & Ministre de la Culture et de la Communication*), Συλλ. 2008, σελ. I-469, ECLI:EU:C:2008:79, σκέψη 38 και ΔΕΕ 16.12.1992, υποθ. C-17/91 (*Lornoy και λοιποί κατά Βελγικού Δημοσίου*), Συλλ. 1992, σελ. I-6523, ECLI:EU:C:1992:514, σκέψη 30.
12. Βλ. τον εν ισχύ Κανονισμό (ΕΕ) 651/2014 της Επιτροπής, για την κήρυξη ορισμένων κατηγοριών ενισχύσεων ως συμβατών με την εσωτερική αγορά κατ' εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης, ΕΕ [2014] L 187/1.
13. Βλ. σχετικώς «Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή της νομοθεσίας περί κρατικών ενισχύσεων από τα εθνικά δικαστήρια», ΕΕ [2009] C 85/01.

ΣΛΕΕ της απονέμει ρητά συγκεκριμένες εξουσίες σχετικά, αλλά και διότι η Επιτροπή, σύμφωνα με το άρθρο 107 παρ. 2 και παρ. 3 ΣΛΕΕ είναι αποκλειστικά αρμόδια, υπό τον έλεγχο φυσικά του ΔΕΕ, προκειμένου να κρίνει το συμβιβάσιμο των κρατικών ενισχύσεων (και όχι τα εθνικά δικαστήρια)¹⁴.

2.1.1.1. Είδη ενισχύσεων

Οι κρατικές ενισχύσεις θα πρέπει καταρχάς να διακριθούν σε νέες και υφιστάμενες. Ο διαχωρισμός αυτός είναι σημαντικός, καθώς οι υφιστάμενες ενισχύσεις δεν υπόκεινται σε προηγούμενη κοινοποίηση και αναστολή (*standstill*), όπως οι νέες, σύμφωνα με το άρθρο 108 παρ. 3 ΣΛΕΕ, αλλά μόνο στον διαρκή έλεγχο της Επιτροπής, σύμφωνα με το άρθρο 108 παρ. 1 ΣΛΕΕ. Ο διαχωρισμός μεταξύ υφιστάμενων και νέων ενισχύσεων δεν είναι πάντα τόσο προφανής, εκείνο όμως που πρέπει να επισημανθεί μεθοδολογικά είναι το γεγονός ότι η έννοια της «νέας» ενίσχυσης είναι τρόπον τινά υπαλλακτική/επικουρική ως προς αυτή της υφιστάμενης, υπό την έννοια ότι πρώτα πρέπει να εξετάζεται εάν μια ενίσχυση είναι υφιστάμενη και μόνο όταν κάτι τέτοιο δεν συμβαίνει, να θεωρείται νέα. Έτσι, σύμφωνα με τον ισχύοντα Κανονισμό Διαδικασίας υφιστάμενες και εξομοιούμενες με αυτές ενισχύσεις είναι οι ακόλουθες¹⁵: α) όλες οι ενισχύσεις οι οποίες υφίσταντο πριν από την έναρξη ισχύος των συνθηκών στα οικεία κράτη μέλη, δηλαδή καθεστώτα ενισχύσεων και μεμονωμένες ενισχύσεις που είχαν τεθεί σε εφαρμογή πριν και συνεχίζουν να εφαρμόζονται μετά την έναρξη ισχύος των συνθηκών στα οικεία κράτη μέλη (με την επιφύλαξη κάποιων ειδικότερων ρυθμίσεων για τα κράτη μέλη που προσχώρησαν στην Ένωση με τις μεταγενέστερες του 1995 διευρύνσεις της Ένωσης)¹⁶, β) κάθε εγκεκριμένη ενίσχυση, δηλαδή τα καθεστώτα ενισχύσεων και οι μεμονωμένες ενισχύσεις που έχουν εγκριθεί από την Επιτροπή ή από το Συμβούλιο, γ) κάθε ενίσχυση που θεωρείται ότι έχει εγκριθεί σιωπηρώς λόγω παρόδου των σχετικών αποκλειστικών προθεσμιών απόφασης της Επιτροπής¹⁷, δ) οι ενισχύσεις για τις οποίες έχει παρέλθει η προθεσμία ανάκτησής τους, σύμφωνα με το άρθρο 17 του Κανονισμού Διαδικασίας και ε) ενισχύσεις σύμφωνα με τη ρήτρα εξέλιξης της εσωτερικής αγοράς. Σύμφωνα με αυτή, μια ενίσχυση που όταν ετέθη σε εφαρμογή δεν αποτελούσε ενίσχυση αλλά κατέστη στη συνέχεια λόγω της εξέλιξης της

14. Βλ. την αναφερόμενη ανωτέρω στην υποσημείωση 8 νομολογία.

15. Βλ. άρθρο 1, β), ι) - ν) του Κανονισμού (ΕΕ) 2015/1589, ΕΕ [2015] L 248/9 (εφεξής: «Ο Κανονισμός Διαδικασίας»).

16. Βλ. ΔΕΕ 29.11.2012, υποθ. C-262/11 (*Kremikontzi*), ηλεκτρονική δημοσίευση ECLI:EU:C:2012:760. Από την απόφαση αυτή προκύπτει ότι είναι δυνατό μια προενταξιακή ενίσχυση να μην μπορεί να θεωρηθεί ούτε νέα, ούτε υφιστάμενη σύμφωνα με τον Κανονισμό Διαδικασίας, αλλά ότι υπόκειται σε ειδικές διατάξεις.

17. Βλ. *infra*, υπό 2.1.1.2

εσωτερικής αγοράς θεωρείται υφιστάμενη ενίσχυση. Η εξέλιξη της εσωτερικής αγοράς καταλαμβάνει την ουσιώδη μεταβολή του εφαρμοστέου νομικού και οικονομικού πλαισίου¹⁸. Δεν περιλαμβάνει όμως την αυστηροποίηση της υπαγωγικής στάσης της Επιτροπής¹⁹. Εάν παρόλαυτά η υπαγωγική αυστηροποίηση οδηγεί στην επαναξιολόγηση εγκεκριμένης ενισχύσεως, αυτή μόνο υφιστάμενη ενίσχυση μπορεί να θεωρηθεί. Τέλος, η ρήτρα εξέλιξης γνωρίζει μια εξαίρεση σε ότι αφορά στις ενωσιακές τομεακές απελευθερώσεις των ρυθμισμένων τομέων, όπου οι ενισχύσεις δεν μπορούν να θεωρηθούν υφιστάμενες από την τασσόμενη ως καταληκτική ημερομηνία για την απελευθέρωση που τίθεται από την σχετική παράγωγη νομοθεσία της Ένωσης. Πάντως, η νομολογία έχει κρίνει συσταλτικά ότι νέες (και επομένως κοινοποιήσιμες) μπορούν να θεωρηθούν μόνο οι ενισχύσεις που θεσπίζονται μετά την τασσόμενη ημερομηνία απελευθερώσεως²⁰.

Όσες ενισχύσεις δεν είναι σύμφωνα με τα προεκτεθέντα υφιστάμενες, θεωρούνται νέες και, επομένως, κοινοποιήσιμες. Περαιτέρω, η τροποποίηση υφιστάμενης ενίσχυσης συνιστά κατά βάση νέα ενίσχυση. Αυτό προβλέπεται ρητά τόσο από το άρθρο 108 παρ. 3 της ΣΛΕΕ, όσο και από το άρθρο 1, γ) του Κανονισμού Διαδικασίας. Πάντως, ο κανόνας εφαρμόζεται συσταλτικά, δεδομένου ότι η μεταβολή πρέπει να είναι ουσιώδης²¹ και να μην αφορά αμιγώς τυπικές/διοικητικές τροποποιήσεις ήσσονος σημασίας. Σε κάθε περίπτωση, η διεύρυνση του κύκλου των ωφελούμενων επιχειρήσεων συνιστά ουσιώδη μεταβολή της ενισχύσεως²². Η μεταβολή τμήματος εγκεκριμένου καθεστώτος κρατικής ενισχύσεως συνιστά κοινοποιήσιμη μεταβολή του όλου καθεστώτος μόνο όταν επηρεάζει την ουσία του και δεν είναι συνεπώς αποσπάσιμο (severable) από το όλο καθεστώς²³.

Οι νέες ενισχύσεις με τη σειρά τους διακρίνονται σε κοινοποιημένες (Notified - N) και μη κοινοποιηθείσες (Non-notified - NN), εφαρμοσθείσες κατά παράβαση της υποχρεώσεως κοινοποίησης και αναστολής του άρθρου 108 παρ.

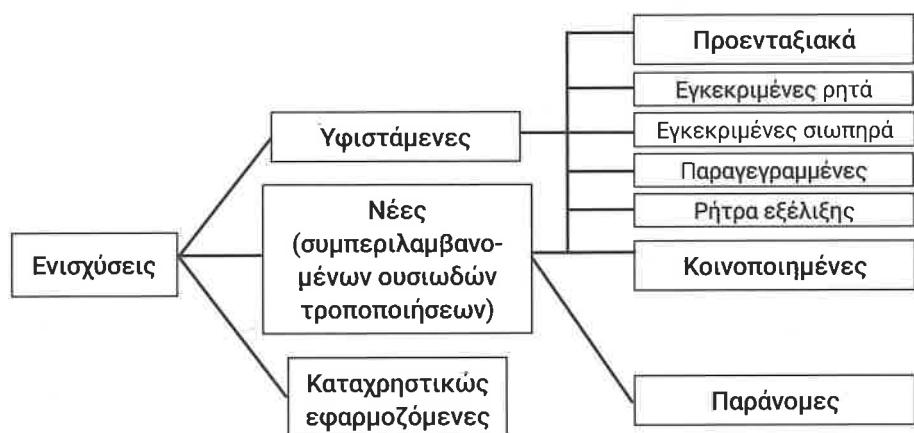
- 18. Βλ. ΔΕΕ 22.6.2006, συνεκδ. υποθ. C-182/03 και C-217/03 (*Βέλγιο κατά Επιτροπής*), Συλλ. 2006, σελ. I-5479, ECLI:EU:C:2006:416, σκέψη 71.
- 19. Βλ. ΔΕΕ 2.12.2009, υποθ. C-89/08 P (*Επιτροπή κατά Ιρλανδίας και άλλων*), Συλλ. 2009, σελ. I-11245, ECLI:EU:C:2009:742, σκέψη 71.
- 20. Βλ. ΓΔΕΕ 15.6.2000, υποθ. T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97, T-607/97, T-1/98, T-3/98 έως T-6/98 και T-23/98 (*Alzetta και λοιποί κατά Επιτροπής*), *supra*, σκέψεις 143-147.
- 21. Βλ. ΔΕΕ 9.8.1994, υποθ. C-44/93 (*Namur-Les assurances du crédit / Office national du ducroire και Βελγικό Δημόσιο*), Συλλ. 1994, σελ. I-3829, ECLI:EU:C:1994:311.
- 22. Βλ. ΓΔΕΕ 30.1.2002, T-35/99 (*Keller και Keller Meccanica κατά Επιτροπής*), Συλλ. 2002, σελ. II-261, ECLI:EU:T:2002:19
- 23. ΓΔΕΕ 30.4.2002, συνεκδ. υποθ. T-195/01 και T-207/01 (*Κυβέρνηση του Γιβραλτάρ κατά Επιτροπής*), Συλλ. 2002, σελ. II-2309, ECLI:EU:T:2002:111.

Το σύστημα ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων

3 ΣΛΕΕ. Ειδική περίπτωση αποτελεί η κατάχρηση ενίσχυσης, δηλ. ενίσχυση η οποία χρησιμοποιείται από το δικαιούχο κατά παράβαση εγκριτικής απόφασης της Επιτροπής.

Το παρακάτω σχήμα απεικονίζει τις προαναφερθείσες κατηγορίες ενισχύσεων:

Σχήμα 1: Κατηγορίες Ενισχύσεων



2.1.1.2. Διαδικασία ελέγχου επί κοινοποιημένων ενισχύσεων

Βάσει του άρθρου 108 παρ. 3 ΣΛΕΕ, οι σχεδιαζόμενες νέες ενισχύσεις, καθώς και οι τροποποιήσεις υφιστάμενων πρέπει να κοινοποιούνται στην Επιτροπή, οι δε ενισχύσεις αυτές δεν μπορούν να τεθούν σε εφαρμογή προτού εγκρίνει κάτι τέτοιο η Επιτροπή με σχετική απόφασή της (υποχρέωση προηγούμενης κοινοποίησης και αναστολής). Συνεπώς, ο Κανονισμός Διαδικασίας προβλέπει μια διαδικασία ελέγχου των κοινοποιημένων ενισχύσεων²⁴. Σύμφωνα με αυτή, το κράτος μέλος που επιθυμεί να θέσει σε εφαρμογή νέα ενίσχυση (ή ουσιώδη τροποποίηση υφιστάμενης) ενημερώνει την Επιτροπή προβαίνοντας σε σχετική κοινοποίηση του μέτρου. Η κοινοποίηση πρέπει να είναι πλήρης υπό την έννοια ότι πρέπει με βάση την πληροφοριακή υπόσταση της να επιτρέπει στην Επιτροπή να λάβει τις αποφάσεις των άρθρων 4 και 9 του Κανονισμού Διαδικασίας²⁵. Εάν η Επιτροπή θεωρεί ότι η κοινοποίηση είναι ελλιπής, ζητά από το κράτος μέλος τις αναγκαίες συμπληρωματικές πληροφορίες, τάσσοντάς του προς τούτο σχετική προθεσμία για να

24. Βλ. κεφάλαιο II, άρθρα 2 έως και 11 του Κανονισμού Διαδικασίας.

25. Βλ. άρθρο 2 παρ. 2 του Κανονισμού Διαδικασίας.

απαντήσει. Εάν το κράτος μέλος παράσχει τα ζητούμενα στοιχεία εντός της ταχθείσας προθεσμίας, η Επιτροπή το ενημερώνει σχετικά²⁶. Εάν το κράτος μέλος δεν χορηγήσει τα αιτούμενα πρόσθετα στοιχεία ή τα χορηγήσει ελλιπή, η Επιτροπή του τάσσει εύλογη πρόσθετη προθεσμία, προκειμένου να συμπληρώσει την κοινοποίηση προβαίνοντας σε υπόμνηση²⁷. Αυτή η συμπληρωματική προθεσμία μπορεί να παραταθεί με σύμφωνία της Επιτροπής και του οικείου κράτους μέλους. Εντός της προθεσμίας αυτής, το κράτος μέλος μπορεί να δηλώσει στην Επιτροπή αιτιολογημένα ότι η κοινοποίηση είναι πλήρης, είτε διότι τα στοιχεία έχουν ήδη δοθεί, είτε διότι δεν είναι διαθέσιμα. Σε αυτή την περίπτωση η προθεσμία του άρθρου 4 παρ. 5 του Κανονισμού Διαδικασίας αρχίζει από την επομένη της παραλαβής της δήλωσης από την Επιτροπή²⁸. Εάν τα στοιχεία δεν παρασχεθούν οριστικά, η Επιτροπή μπορεί να θεωρήσει ότι η κοινοποίηση έχει αποσυρθεί ενημερώνοντας προς τούτο το οικείο κράτος μέλος.

Από τη στιγμή της πλήρους κοινοποίησεως, σύμφωνα με τα ανωτέρω, η Επιτροπή διαθέτει 2 μήνες, κατόπιν προκαταρκτικής εξέτασης, προκειμένου να λάβει τις ακόλουθες αποφάσεις²⁹: α) να αποφανθεί ότι το κοινοποιηθέν μέτρο δεν συνιστά ενίσχυση, β) να αποφανθεί ότι το κοινοποιηθέν μέτρο αν και αποτελεί ενίσχυση σύμφωνα με το άρθρο 107 παρ. 1 ΣΔΕΕ, συμβιβάζεται με την ενιαία αγορά (στην απόφαση πρέπει να αναφέρεται ρητά η νομική βάση της εξαίρεσης), γ) να αποφανθεί ότι το κοινοποιηθέν μέτρο συνιστά ενίσχυση και εγείρει αμφιβολίες ως προς το συμβιβάσιμο χαρακτήρα του και συνεπώς ότι κινεί την επίσημη διαδικασία έρευνας.

Η παραπάνω προθεσμία των δύο μηνών είναι ανατρεπτική³⁰. Εφόσον, η Επιτροπή δεν προβεί εντός αυτής της προθεσμίας σε μια εκ των προαναφερθεισών αποφάσεων, η ενίσχυση τεκμαίρεται εγκριθείσα. Τότε, το κράτος μέλος μπορεί να θέσει την ενίσχυση σε εφαρμογή ειδοποιώντας σχετικά την Επιτροπή, η οποία διαθέτει άλλες δεκαπέντε εργάσιμες ημέρες από την παραλαβή της ειδοποίησης, προκειμένου να εναντιωθεί στην θέση σε εφαρμογή με απόφαση του άρθρου 4 σύμφωνα με τα προεκτεθέντα³¹. Η υποχρέωση αναστολής πρέπει να γίνεται απολύτως σεβαστή κατά την προκαταρκτική φάση, ακόμα και στην περίπτωση που η χορήγηση της ενίσχυσης επείγει. Τα

26. Βλ. άρθρο 5 παρ. 1 του Κανονισμού Διαδικασίας.

27. Βλ. άρθρο 5 παρ. 2 του Κανονισμού Διαδικασίας.

28. Βλ. άρθρο 5 παρ. 3 του Κανονισμού Διαδικασίας.

29. Βλ. άρθρο 4 παρ. 2 έως και 4 του Κανονισμού Διαδικασίας.

30. Βλ. ΓΔΕΕ 12.9.2007, συνεκδ. υποθ. T-239/04 και T-323/04 (*Ιταλία και Brandt κατά Επιτροπή*), Συλλ. 2007, σελ. II-3265, ECLI:EU:T:2007:260, σκέψεις 87-89.

31. Βλ. άρθρο 4 παρ. 5 και 6 του Κανονισμού Διαδικασίας.

συμφέροντα των κρατών μελών διασφαλίζονται επαρκώς από την βραχεία προθεσμία των δύο μηνών και τον ανατρεπτικό χαρακτήρα αυτής. Πάντως, στην πράξη σε επείγουσες περιπτώσεις η Επιτροπή μπορεί να εκδώσει απόφαση σε πολύ σύντομο χρόνο³².

Εάν η Επιτροπή δεν μπορεί να οδηγηθεί αβίαστα στο συμπέρασμα ότι το κοινοποιηθέν μέτρο είτε δεν συνιστά ενίσχυση, είτε είναι συμβιβάσιμο με την ενιαία αγορά, προσκρούοντας έτσι σε εκτιμητικές δυσχέρειες, οφείλει να κινήσει την επίσημη διαδικασία έρευνας. Τα ενωσιακά δικαστήρια έχουν με σταθερό τρόπο κρίνει ότι η προκαταρκτική διαδικασία είναι μια διαδικασία περιορισμένου σκοπού. Έτσι, εάν η Επιτροπή θεωρεί ότι το μέτρο συνιστά ασυμβίβαστη κρατική ενίσχυση ή έχει σοβαρές δυσχέρειες να προσδιορίσει εάν το μέτρο συμβιβάζεται με την ενιαία αγορά, πρέπει να κινήσει την επίσημη διαδικασία έρευνας³³. Έχει σημασία να τονιστεί ότι η κίνηση της επίσημης διαδικασίας έρευνας συνιστά νομική υποχρέωση της Επιτροπής και δεν επαφίεται στη διακριτική ευχέρειά της. Έτσι, αφής στιγμής θα συναντήσει αυτές τις εκτιμητικές δυσχέρειες είναι υποχρεωμένη να κινήσει την επίσημη διαδικασία έρευνας, καθόσον τούτο συνδέεται και με τον σεβασμό των δικαιωμάτων των τρίτων (λ.χ. ανταγωνιστών της ωφελούμενης από την ενίσχυση επιχειρήσεως)³⁴, δεδομένου ότι η προκαταρκτική διαδικασία είναι περιορισμένη μεταξύ κράτους μέλους και Επιτροπής.

Κατά το πέρας της επίσημης διαδικασίας έρευνας, η Επιτροπή μπορεί να λάβει τις ακόλουθες αποφάσεις³⁵: α) απόφαση ότι το κοινοποιηθέν μέτρο δεν συνιστά ενίσχυση, β) απόφαση ότι το μέτρο συμβιβάζεται με την ενιαία αγορά (θετική απόφαση), γ) απόφαση ότι το μέτρο συμβιβάζεται υπό όρους (υπό όρους απόφαση), και δ) απόφαση ότι το μέτρο δεν συμβιβάζεται με την ενιαία αγορά (αρνητική απόφαση).

32. Βλ. Απόφαση ΕΕ NN 41/2008, Bradford & Bingley. Η απόφαση ελήφθη εντός 24 ωρών από της κοινοποίησεως.

33. Βλ. ΔΕΕ 20.3.1984, υποθ. 84/82 (*Γερμανία κατά Επιτροπής*), Συλλ. 1984, σελ. 1451, ECLI:EU:C:1984:117, σκέψη 13, ΔΕΕ 2.4.1998, υποθ. C-367/95 P (*Επιτροπή κατά Sytravel και Brink's France*), Συλλ. 1998, σελ. I-1719, ECLI:EU:C:1998:154, σκέψη 39, ΔΕΕ 3.5.2001, υποθ. C-204/97 (*Πορτογαλία κατά Επιτροπής*), Συλλ. 2001, σελ. I-3175, ECLI:EU:C:2001:233, σκέψη 33 και ΔΕΕ 17.7.2008, C-521/06 P (*Αθηναϊκή Τεχνική κατά Επιτροπής*), Συλλ. 2008, σελ. I-5829 ECLI:EU:C:2008:422, σκέψη 34.

34. Βλ. ΓΔΕΕ 10.2.2009, υποθ. T-388/03 (*Deutsche Post και DHL International κατά Επιτροπής*), Συλλ. 2009, σελ. II-199, ECLI:EU:T:2009:30, επικυρωθείσα από ΔΕΕ 22.9.2011, υποθ. C-148/09 P (*Βέλγιο κατά Deutsche Post και DHL International*), Συλλ. 2011, σελ. I-8573, ECLI:EU:C:2011:603. Βλ. σχετικώς σχόλιο Β. Καραγιάννη, *EurPολ*. 2010, σελ. 505-518.

35. Βλ. άρθρο 9 παρ. 2-5 του Κανονισμού Διαδικασίας.

Σημειώνεται ότι ο έλεγχος της Επιτροπής περιορίζεται στην εφαρμογή του δικαίου των κρατικών ενισχύσεων³⁶, αν και η σωρευτική εφαρμογή άλλων διατάξεων του ενωσιακού δικαίου στο κοινοποιηθέν κρατικό μέτρο δεν πρέπει να αποκλειστεί³⁷. Έτσι και το «δεδικασμένο» που προκύπτει από την απόφαση της Επιτροπής επί της κοινοποιήσεως του κρατικού μέτρου περιορίζεται στα άρθρα 107-109 ΣΛΕΕ και το εφαρμοστικό αυτών δίκαιο.

Το παρακάτω σχήμα απεικονίζει τις αποφάσεις που μπορεί να λάβει η Επιτροπή επί κοινοποιημένων ενισχύσεων :

Σχήμα 2: Κοινοποιημένες ενισχύσεις-αποφάσεις της Επιτροπής



36. Χαρακτηριστικό παράδειγμα η πρόσφατη απόφαση της Επιτροπής στην υπόθεση SA.53519, Brussels, 10.10.2019, C(2019)7309 final, όπου η Επιτροπή εξέτασε το επονομαζόμενο σχέδιο «Ηρακλής» της Ελληνικής Δημοκρατίας για την μείωση των κόκκινων δανείων των τραπεζών μόνο από την σκοπιά των διατάξεων του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ, εφαρμόζοντας την αρχή του ιδιώτη πιστωτή και την ανακοίνωσή της για την εφαρμογή των άρθρων 87 και 88 της συνθήκης ΕΚ στις κρατικές ενισχύσεις με τη μορφή εγγυήσεων, ΕΕ 2008/C 155/02. Η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το κοινοποιηθέν καθεστώς δεν συνιστούσε κρατική ενίσχυση, χωρίς να συνεξετάσει την εφαρμογή των κανόνων της οδηγίας για την ανάκαμψη των πιστωτικών ιδρυμάτων (Οδηγία 2014/59/ΕΕ για τη θέσπιση πλαισίου για την ανάκαμψη και την εξυγίανση πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων και για την τροποποίηση της οδηγίας 82/891/EOK του Συμβουλίου, και των οδηγιών 2001/24/ΕΚ, 2002/47/ΕΚ, 2004/25/ΕΚ, 2005/56/ΕΚ, 2007/36/ΕΚ, 2011/35/ΕΕ, 2012/30/ΕΕ και 2013/36/ΕΕ, καθώς και των κανονισμών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ) αριθ. 1093/2010 και (ΕΕ) αριθ. 648/2012, ΕΕ [2014] L 173/190) και του SSM.
37. Βλ. σχετικώς Β. Καραγιάννη, «Κρατικές Ενισχύσεις - Κοινοτική & Εθνική Ρύθμιση», op. cit., σελ. 3-9.

2.1.1.3. Απλοποιημένη διαδικασία (simplified procedure)

Ορισμένες περιπτώσεις ενισχύσεων προσφέρονται για την εφαρμογή μιας απλοποιημένης διαδικασίας κοινοποιήσεως καθόσον τεκμαίρεται ότι δεν δημιουργούν μείζον θέμα συμβατότητας με την ενιαία αγορά³⁸. Σύμφωνα με την Ανακοίνωση για την απλοποιημένη διαδικασία³⁹, οι κατηγορίες αυτών των ενισχύσεων είναι οι ακόλουθες: α) ενισχύσεις που εμπίπτουν στις προϋποθέσεις ασφαλούς λιμένα (safe harbor) υφιστάμενων κατευθυντήριων γραμμών και νομικών πλαισίων⁴⁰, β) ενισχύσεις που πληρούν τις προϋποθέσεις συμφωνίας με εδραιωμένη δικαιοδοτική πρακτική της Επιτροπής (η εδραιωμένη πρακτική πρέπει να προκύπτει από τουλάχιστον τρεις αποφάσεις της Επιτροπής σε διάστημα δέκα ετών προ της προκοινοποιήσεως) και γ) παράταση ή ανανέωση υφιστάμενων καθεστώτων ενισχύσεων υπό ορισμένες προϋποθέσεις⁴¹. Η απλοποιημένη διαδικασία δεν εφαρμόζεται σε καμία περίπτωση επί παρανόμων ενισχύσεων και ενισχύσεων του γεωργικού τομέα και του τομέα της αλιείας και των ιχθυοκαλλιεργειών, καθώς επίσης και σε ενισχύσεις που είχαν προκοινοποιηθεί στην Επιτροπή προ της 1.9.2009⁴².

Όταν το κράτος μέλος εκτιμά ότι η σχεδιαζόμενη ενίσχυση εμπίπτει στις ανωτέρω κατηγορίες για τις οποίες χωρεί η εφαρμογή της απλοποιημένης διαδικασίας προκοινοποιεί (pre-notification) το μέτρο στην Επιτροπή. Τούτο αποτελεί διαδικαστική προϋπόθεση για την εφαρμογή της απλοποιημένης διαδικασίας, η οποία αρχίζει με την υποβολή σχεδίου κοινοποίησης στην Επιτροπή που συνοδεύεται από τα αναγκαία Παραρτήματα και συμπληρωματικά

38. Βλ. «Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με μια απλοποιημένη διαδικασία για ορισμένους τύπους ενισχύσεων», ΕΕ [2009] C 136/03 (εφεξής: «Ανακοίνωση για την απλοποιημένη διαδικασία»).

39. *Ibid.*, σημείο 5.

40. Π.χ. Ανακοίνωση της Επιτροπής για τις «Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για την προώθηση των επενδύσεων χρηματοδότησης επιχειρηματικού κινδύνου», ΕΕ [2014] C 19/04 ή την Ανακοίνωση της Επιτροπής «Κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας (2014-2020)», ΕΕ [2014] C 200/01.

41. Βλ. και άρθρο 4 και Παράρτημα II του Κανονισμού (ΕΚ) 794/2004 «σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) αριθ.659/1999 του Συμβουλίου για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του άρθρου 93 της συνθήκης ΕΚ», ΕΕ [2004] L 140/1, εσχάτως τροποποιηθείς από τον Κανονισμό (ΕΕ) 2015/2282 «για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 794/2004 της Επιτροπής σχετικά με τα έντυπα κοινοποίησης και τα δελτία πληροφοριών», ΕΕ [2015] L 325/1 (εφεξής: «ο Εφαρμοστικός Κανονισμός» - "Implementing Regulation").

42. Βλ. σημείο 6 της ανακοίνωσης για την απλοποιημένη διαδικασία, *supra*, υποσημ. 38.

στοιχεία⁴³, καθώς και προηγούμενες αποφάσεις της Επιτροπής εφόσον χρειάζονται⁴⁴ μέσω του πληροφοριακού συστήματος SANI. Η Επιτροπή 5 εργάσιμες ημέρες μετά την τελευταία επαφή προκοινοποίησης, θα ενημερώσει το οικείο κράτος μέλος κατά πόσο θεωρεί *prima facie* ότι η ενίσχυση μπορεί να υπαχθεί στην απλοποιημένη διαδικασία⁴⁵. Από εκείνη τη στιγμή, το κράτος μέλος διαθέτει προθεσμία δύο μηνών, προκειμένου να κοινοποιήσει οριστικά το μέτρο στην Επιτροπή⁴⁶. Η υποβολή της οριστικής κοινοποίησης εκκινεί την προθεσμία των είκοσι εργάσιμων ημερών, εντός της οποίας η Επιτροπή πρέπει να εκδώσει απόφαση (είτε μη ενίσχυσης/ είτε απόφαση μη διατύπωσης αντιρρήσεων)⁴⁷. Ωστόσο η προθεσμία αυτή δεν είναι ανατρεπτική, καθόσον διευκρινίζεται ότι η Επιτροπή θα καταβάλει την καλύτερη προσπάθεια ("...will use its best endeavours..."), προκειμένου να την τηρήσει.

Ενώ η Επιτροπή απολαμβάνει ευρείας ευχέρειας σχετικά με την προσφυγή στην απλοποιημένη διαδικασία, υπάρχουν ορισμένες συνθήκες κάτω από τις οποίες προβλέπεται ρητά η επιστροφή στην κανονική διαδικασία: α) εάν η κοινοποίηση περιέχει λάθη ή παραπλανητικές πληροφορίες⁴⁸, β) όταν η ενίσχυση θέτει νεωτερικά νομικά ζητήματα ή ζητήματα που άπτονται του γενικού συμφέροντος⁴⁹, γ) όταν η ωφελούμενη επιχείρηση εκτίθεται σε εκκρεμή διαταγή ανάκτησης βάσει προηγούμενης απόφασης της Επιτροπής (το επονομαζόμενο *Deggendorf* θέμα)⁵⁰ ή δ) όταν ένα τρίτο μέρος εγείρει θεμελιώμενες αντιρρήσεις κατά της ενίσχυσης⁵¹.

2.1.1.4. Παράνομες ενισχύσεις

Οι θεμελιώδεις διαφορές της διαδικασίας επί παρανόμων ενισχύσεων σε σχέση με την διαδικασία επί των κοινοποιημένων συνοψίζονται στα εξής: α) Η Επιτροπή δεν δεσμεύεται από τις προθεσμίες των άρθρων 4 παρ. 5 και 9

- 43. Σύμφωνα με το άρθρο 2 και τα παραρτήματα I και III του Εφαρμοστικού Κανονισμού.
- 44. Βλ. σημείο 14 της ανακοίνωσης για την απλοποιημένη διαδικασία, *supra*, υποσημ. 38.
- 45. *Ibid.*, σημείο 15.
- 46. *Ibid.*, σημείο 17.
- 47. *Ibid.*, σημεία 2 και 18.
- 48. *Ibid.*, σημείο 8.
- 49. *Ibidem*.
- 50. Από την ομώνυμη απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου. Βλ. ΓΔΕΕ 13.9.1995, συνεkd. υποθ. T-244/93 και T-486/93 (TWD κατά Επιτροπής), Συλλ. 1995, σελ. II-2265, ECLI:EU:T:1995:160, επικυρωθείσα από ΔΕΕ επί ανατρέσεως, ΔΕΕ 15.5.1997, υποθ. C-355/95 P (TWD κατά Επιτροπής), Συλλ. 1997, σελ. I-2549) ECLI:EU:C:1997:241.
- 51. Βλ. σημείο 12 της ανακοίνωσης για την απλοποιημένη διαδικασία, *supra*, υποσημ. 38.

παρ. 6 και 7 του Κανονισμού Διαδικασίας⁵², β) Η Επιτροπή μπορεί να διατάξει μέτρα προσωρινής προστασίας (διαταγή αναστολής εάν η ενίσχυση δεν έχει ακόμη χορηγηθεί ή διαταγή προσωρινής ανάκτησης)⁵³ και γ) σε περίπτωση αρνητικής απόφασης, η Επιτροπή διατάσσει την ανάκτηση της παράνομης ενισχύσεως, εκτός εάν κάτι τέτοιο προσκρούει σε γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης⁵⁴.

Στην περίπτωση ιδιαίτερα των παρανόμων ενισχύσεων πλούσια πηγή πληροφόρησης της Επιτροπής αποτελούν οι καταγγελίες τρίτων (θιγόμενων ανταγωνιστών της αφελούμενης από την ενίσχυση επιχείρησης). Από τη στιγμή που θα λάβει μια καταγγελία, η Επιτροπή οφείλει να την εξετάσει με επιμέλεια και αντικειμενικότητα⁵⁵, πράγμα το οποίο συνεπάγεται ότι ενδέχεται να οδηγηθεί στην εξέταση ζητημάτων που δεν έχουν εγερθεί απαραίτητα με την καταγγελία⁵⁶. Ενώ παλαιότερα δεν υπήρχαν ειδικές διατάξεις, πλέον ο Κανονισμός Διαδικασίας ορίζει ότι οι καταγγελίες πρέπει να υποβάλλονται μέσω ειδικού ηλεκτρονικού εγγράφου, του οποίου το ελάχιστο περιεχόμενο καθορίζεται με εκτελεστική απόφαση της Επιτροπής⁵⁷, η δε υποχρέωση της Επιτροπής για εξέταση της καταγγελίας περιορίζεται στον κύκλο των ενδιαφερόμενων προσώπων⁵⁸. Σύμφωνα δε με τον Κανονισμό Διαδικασίας⁵⁹: είναι «ενδιαφερόμενο μέρος»: κάθε κράτος μέλος και κάθε πρόσωπο, επιχείρηση ή ένωση επιχειρήσεων των οποίων τα συμφέροντα μπορεί να θιγούν από τη χορήγηση μιας ενίσχυσης, και ιδίως ο δικαιούχος της ενίσχυσης, οι ανταγωνιστικές επιχειρήσεις και οι επαγγελματικές ενώσεις». Η διάταξη αυτή κωδικοποιεί τις θέσεις της νομολογίας από της αποφάσεως *Intermills*, όπου το Δικαστήριο θεώρησε ότι ο όρος ενδιαφερόμενα μέρη καλύπτει ένα αόριστο κύκλο προσώπων που πρέπει κάθε φορά να συγκεκριμενοποιείται ad hoc⁶⁰.

52. Άρθρο 15 παρ. 2 του Κανονισμού Διαδικασίας

53. *Ibid.*, άρθρο 13.

54. *Ibid.*, άρθρο 16 παρ. 1.

55. Βλ. ΓΔΕΕ 15.9.1998, υποθ. T-95/96 (*Gestevisión Telecinco* κατά Επιτροπής), Συλλ. 1998, σελ. II-3407, ECLI:EU:T:1998:206, σκέψεις 53 και 72, ΓΔΕΕ 16.3.2004, υποθ. T-157/01 (*Danske Busvognmæøn* κατά Επιτροπής), Συλλ. 2004, σελ. II-917, ECLI:EU:T:2004:76, σκέψη 44 και ΓΔΕΕ 11.7.2007, υποθ. T-167/04 (*Asklepios Kliniken* κατά Επιτροπής), Συλλ. 2007, σελ. II-2379 ECLI:EU:T:2007:215, σκέψη 81.

56. Βλ. ΓΔΕΕ υποθ. T-95/96, *supra*, σκέψη 53.

57. Βλ. άρθρο 11(α) 2 και Παράρτημα IV του Εκτελεστικού Κανονισμού.

58. Βλ. άρθρα 12, 24 και 33 του Κανονισμού Διαδικασίας.

59. Βλ. άρθρο 1 η).

60. Βλ. ΔΕΕ, 14.11.1984, υποθ. 323/82 (*Intermills* κατά Επιτροπής), Συλλ. 1984, σελ. 3809, ECLI:EU:C:1984:345, σκέψη 16 και ΔΕΕ, 24.5.2011, υποθ. C-83/09 P (Επιτροπή κατά *Kronoply* και *Kronotex*), Συλλ. 2011, σελ. I-4441, ECLI:EU:C:2011:341, σκέψη 63.

Ενώ είναι σαφές ότι η αναφορά στους ανταγωνιστές και τις επαγγελματικές ενώσεις είναι ενδεικτικού χαρακτήρα, εξ αντιδιαστολής, τα ενωσιακά δικαστήρια έχουν θεωρήσει σε συγκεκριμένες περιπτώσεις ότι απουσιάζει αυτό το στοιχείο σύνδεσης με το επίμαχο κρατικό μέτρο. Έτσι, λ.χ. δεν είναι αρκετό αφειστού το γεγονός ότι η παραπονούμενη επιχείρηση καταβάλλει φόρους που προορίζονται για την χρηματοδότηση του κρατικού μέτρου⁶¹ ή ότι η παραπονούμενη επιχείρηση είναι προμηθευτής της αφελούμενης από το επίμαχο μέτρο⁶². Επίσης δεν είναι ανταγωνιστής της αφελούμενης επιχείρησης, μια επιχείρηση που επηρεάζεται πολύ έμμεσα από το κρατικό μέτρο λόγω του γενικού και αφηρημένου τρόπου με τον οποίο προσδιορίζονται οι δικαιούχοι της επίμαχης ενίσχυσης⁶³.

Όπως προεκτέθηκε, σύμφωνα με τον Κανονισμό Διαδικασίας, η Επιτροπή επί παρανόμων κρατικών ενισχύσεων έχει τη δυνατότητα να διατάξει μέτρα προσωρινής προστασίας (διαταγή αναστολής και διαταγή προσωρινής ανάκτησης). Η διαταγή αναστολής (Suspension Injunction) είναι μια δυνατότητα και όχι υποχρέωση που έχει η Επιτροπή⁶⁴, της οποίας η τελευταία ελάχιστα έχει κάνει χρήση μέχρι τώρα⁶⁵. Λόγω της δραστικότητάς της και των επιπρόσθετων ειδικών προϋποθέσεων εφαρμογής της, η Επιτροπή μέχρι τώρα ποτέ δεν έχει κάνει χρήση της δυνατότητας έκδοσης διαταγής ανάκτησης (Recovery Injunction).

Επιπλέον, οι παράνομες ενισχύσεις εάν κριθεί από την Επιτροπή ότι δεν συμβιβάζονται με την ενιαία αγορά (αρνητική απόφαση) υπόκεινται σε ανάκτηση, σύμφωνα με το άρθρο 16 του Κανονισμού Διαδικασίας. Η ανάκτηση είναι έντοκη για την περίοδο από τη χορήγηση της ενίσχυσης μέχρι τη στιγμή που χωρεί η ανάκτηση και διενεργείται σύμφωνα με τους εσωτερικούς κανόνες

61. Βλ. ΓΔΕΕ 16.9.1998, υποθ. T-188/95 (*Waterleiding Maatschappij «Noord-West Brabant» κατά Επιτροπής*), Συλλ. 1998, σελ. II-3713, ECLI:EU:T:1998:217, σκέψεις 67-68.

62. Βλ. ΓΔΕΕ 8.11.2011, υποθ. T-88/09 (*Idromacchine και άλλοι κατά Επιτροπής*), Συλλ. 2011, σελ. II-7833, ECLI:EU:T:2011:641, σκέψη 36, επικυρωθείσα από τη διάταξη του ΔΕΕ 3.9.2013, υποθ. C-34/12 P (*Idromacchine και άλλοι κατά Επιτροπής*), ECLI:EU:C:2013:552.

63. Βλ. ΓΔΕΕ 5.6.1996, υποθ. T-398/94 (*Kahn Scheepvaart κατά Επιτροπής*), Συλλ. 1996, σελ. II-477, ECLI:EU:T:1996:73, σκέψεις 49-50.

64. Βλ. ΔΕΕ 17.6.1999, υποθ. C-75/97 (Βέλγιο κατά Επιτροπής), Συλλ. 1999, σελ. I-3671, ECLI:EU:C:1999:311, σκέψη 74.

65. Αναφέρονται η υπόθ. C 37/2005, Αφορολόγητο αποθεματικό του Ν. 3220/2004, 20.10.2005, IP/05/1325 και απόφαση C 41/2007, ιδιωτικοποίηση της *Tractorul*, 25.9.2007.

του οικείου κράτους μέλους, οι οποίοι όμως πρέπει να συνάδουν με την αρχή της αποτελεσματικότητας και της ισοδυναμίας⁶⁶.

Κατά βάση η διαταγή ανάκτησης είναι όχι μόνο δικαίωμα αλλά και υποχρέωση της Επιτροπής. Καθόσον η ανάκτηση αποτελεί την λογική συνέπεια της διαπίστωσης της παρανομίας δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αντιβαίνει στην αρχή της αναλογικότητας⁶⁷. Η ανάκτηση δεν διατάσσεται όταν αντιβαίνει σε γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης. Η πιο συνήθης επίκληση είναι αυτών της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, της ασφάλειας δικαίου και της αρχής του δεδικασμένου. Ωστόσο, το Δικαστήριο προέβη σε ιδιαίτερα περιοριστική εφαρμογή τους. Έτσι, έχει κριθεί ότι ένας συνετός και επιμελής επιχειρηματίας πρέπει να είναι σε θέση να διαπιστώσει εάν οι ενωσιακές διαδικασίες ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων τηρήθηκαν στη συγκεκριμένη περίπτωση και, συνεπώς, μόνη η χορήγηση της ενισχύσεως δεν δημιουργεί εμπιστοσύνη άξια προστασίας περί τούτου⁶⁸. Επίσης, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος δεν μπορεί να προβάλλει κατά της ανακτήσεως την προστατευόμενη εμπιστοσύνη των αποδεκτών της ενισχύσεως, πράγμα που θα του έδινε τη δυνατότητα να επωφεληθεί από την δική του παράνομη συμπεριφορά⁶⁹. Εάν η Επιτροπή ρητά εγκρίνει μια κοινοποιηθείσα ενίσχυση και στη συνέχεια την επανεξετάσει επί τη βάσει νέων στοιχείων και τη θεωρήσει ασυμβίβαστη με την ενιαία αγορά, η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης εμποδίζει την ανάκτησή της⁷⁰. Και η αδράνεια της Επιτροπής επί μακρόν χρονικό διάστημα να ενεργήσει κατά μιας ενισχύσεως, ιδιαίτερα εάν αυτή δεν δικαιολογείται ενόψει των

66. Βλ. ΔΕΕ 12.12.2002, υποθ. C-209/00 (*Επιτροπή κατά Γερμανίας*), Συλλ. 2002, σελ. I-11695, ECLI:EU:C:2002:747, σκέψη 34, ΔΕΕ 26.6.2003, υποθ. C-404/00 (*Επιτροπή κατά Ισπανίας*), Συλλ. 2003, σελ. I-6695, ECLI:EU:C:2003:373, σκέψεις 22-24 και ΔΕΕ 20.5.2010, υποθ. C-210/09 (*Scott και Kimberly Clark*), Συλλ. 2010, σελ. I-4613, ECLI:EU:C:2010:294, σκέψη 21.

67. Βλ. ΔΕΕ 14.9.1994, συνεκδ. υποθ. C-278/92, C-279/92 και C-280/92 (*Ισπανία κατά Επιτροπής*), Συλλ. 1994, σελ. I-4103, ECLI:EU:C:1994:325, σκέψη 75.

68. Βλ. ΔΕΕ 20.9.1990, υποθ. C-5/89 (*Επιτροπή κατά Γερμανίας*), Συλλ. 1990, σελ. I-3437, ECLI:EU:C:1990:320, σκέψη 14, ΔΕΕ 11.11.2004, συνεκδ. υποθ. C-183/02 P και C-187/02 P (*Demesa και Territorio Histórico de Álava κατά Επιτροπής*), Συλλ. 2004, σελ. I-10609, ECLI:EU:C:2004:701, σκέψη 44 και ΔΕΕ 8.12.2011, υποθ. C-81/10 P (*France Télécom κατά Επιτροπής*), ECR 2011 p. I-12899, ECLI:EU:C:2011:811, σκέψη 59.

69. Βλ. αντί άλλων, ΔΕΕ 28.7.2011, συνεκδ. υποθ. C-474/09 P έως C-476/09 P (*Diputación Foral de Vizcaya και λοιποί κατά Επιτροπής*), Συλλ. 2011, σελ. I-113, ECLI:EU:C:2011:522, σκέψεις 66-67.

70. ΓΔΕΕ 5.6.2001, υποθ. T-6/99 (*ESF Elbe-Stahlwerke Feralpi κατά Επιτροπής*), Συλλ. 2001, σελ. II-1523, ECLI:EU:T:2001:145, σκέψεις 188-189.

συνθηκών της εκάστοτε περίπτωσης, μπορεί να εμποδίσει την ανάκτηση βάσει της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης⁷¹.

Όσον αφορά στις αρχές της ασφάλειας δικαίου και του δεδικασμένου, εφαρμόζονται και αυτές περιοριστικά, καθόσον ερμηνεύονται από το Δικαστήριο στο φως των αρχών της υπεροχής και της αποτελεσματικότητας του ενωσιακού δικαίου⁷². Τέλος, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος μπορεί να αντιτάξει κατά της ανακτήσεως την απόλυτη αδυναμία εκτελέσεως. Πάντως, και αυτή η περίπτωση εφαρμόζεται ιδιαιτέρως περιοριστικά από το Δικαστήριο⁷³, διαφοροποιούμενη από τις απλές δυσκολίες, έστω και σημαντικές για την εκτέλεση της αποφάσεως⁷⁴. Πρόσφατα το Δικαστήριο δεν δέχθηκε την ένσταση απόλυτης αδυναμίας στην περίπτωση της ανακτήσεως των ενισχύσεων που είχαν χορηγηθεί στην εταιρία ΛΑΡΚΟ⁷⁵ παρά τις γνωστές σημαντικές δυσχέρειες που η τελευταία αντιμετώπιζε.

2.1.1.5. Καταχρηστικές ενισχύσεις

Η κατάχρηση ενισχύσεων αφορά σε κοινοποιημένες ενισχύσεις, οι οποίες όμως εφαρμόζονται (από τον δικαιούχο) κατά παράβαση των όρων της εγκριτικής απόφασης. Κατά βάση επί καταχρήσεων ενισχύσεων εφαρμόζεται η ίδια διαδικασία με τις παράνομες ενισχύσεις με τις ακόλουθες διαφοροποιήσεις: α) ενώ στις παράνομες ενισχύσεις, η Επιτροπή μπορεί να εκδώσει οποιαδήποτε από τις προβλεπόμενες αποφάσεις του άρθρου 4 του Κανονισμού Διαδικασίας, στην περίπτωση των καταχρηστικών ενισχύσεων μπορεί είτε να εκδώσει απόφαση κίνησης της επίσημης διαδικασίας έρευνας⁷⁶, είτε να κλείσει την υπόθεση χωρίς απόφαση (οπότε ισχύει η αρχική εγκριτική) και β) η Επιτροπή επί καταχρηστικών ενισχύσεων μπορεί να εκδώσει διαταγή αναστολής αλλά όχι διαταγή ανακτήσεως⁷⁷.

- 71. ΔΕΕ 24.11.1987, υποθ. 223/85 (RSV κατά Επιτροπής), Συλλ. 1987, σελ. 4617, ECLI:EU:C:1987:502, σκέψη 17.
- 72. Βλ. αναλυτικά «Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την ανάκτηση παράνομων και ασυμβίβαστων κρατικών ενισχύσεων», ΕΕ [2019] C 247/01, παρ. 30-46.
- 73. *Ibid.*, παρ. 47-55.
- 74. Βλ. αντί άλλων ΔΕΕ 29.4.2004, υποθ. C-298/00 P (Ιταλία κατά Επιτροπής), Συλλ. 2004, σελ. I-4087, ECLI:EU:C:2004:240, σκέψεις 77-78.
- 75. Βλ. ΔΕΕ 9.11.2017, υποθ. C-481/16 (Επιτροπή κατά Ελλάδας), ECLI:EU:C:2017:845.
- 76. Άρθρο 4 παρ. 4 του Κανονισμού Διαδικασίας.
- 77. *Ibid.*, άρθρο 20.

2.1.1.6. Υφιστάμενες ενισχύσεις

Η διαδικασία για τις υφιστάμενες ενισχύσεις⁷⁸ εφαρμόζεται και στις εξομοιούμενες με αυτές, σύμφωνα με όσα προεκτέθηκαν⁷⁹.

Οι υφιστάμενες ενισχύσεις νόμιμα εφαρμόζονται καθόσον χρόνο η Επιτροπή δεν έχει λάβει απόφαση ότι τις θεωρεί ασυμβίβαστες⁸⁰. Σύμφωνα με το άρθρο 21 παρ. 1 του Κανονισμού Διαδικασίας, η Επιτροπή βρίσκεται σε διαρκή συνεργασία με τα κράτη μέλη για την μόνιμη και περιοδική εξέταση των καθεστώτων υφιστάμενων ενισχύσεων. Πρόκειται για μια αμφίπλευρη υποχρέωση από την οποία ούτε η Επιτροπή, ούτε τα κράτη μέλη δεν μπορούν μονομερώς να απαλλαγούν⁸¹. Εάν σε συνέχεια της περιοδικής αυτής εξέτασης ή με άλλο τρόπο (π.χ. σε συνέχεια καταγγελίας) η Επιτροπή φτάσει στο προκαταρκτικό συμπέρασμα ότι υφιστάμενο καθεστώς ενισχύσεων ή υφιστάμενη ενίσχυση δεν συνάδει με την ενιαία αγορά ενημερώνει σχετικά το οικείο κράτος μέλος τάσσοντάς του προθεσμία ενός μηνός⁸² προκειμένου να της υποβάλλει τις παρατηρήσεις του⁸³. Εάν η Επιτροπή μετά και τις παρατηρήσεις του κράτους μέλους εμμένει ότι το καθεστώς ενισχύσεων δεν συμβιβάζεται με την ενιαία αγορά εκδίνει σύσταση με την οποία προτείνει : α) την ουσιαστική τροποποίηση του καθεστώτος, β) την επιβολή διαδικαστικών όρων ή γ) την κατάργησή του⁸⁴. Εάν το κράτος μέλος αποδεχθεί τα κατάλληλα μέτρα που προτείνει η Επιτροπή, τότε αυτό σημειώνεται από την Επιτροπή και αυτά καθίστανται υποχρεωτικά⁸⁵. Εάν όχι και, εφόσον η Επιτροπή επιμένει σε αυτά, τότε κινείται υποχρεωτικά η διαδικασία επίσημης έρευνας⁸⁶ που μπορεί να καταλήξει στις προαναφερθείσες αποφάσεις⁸⁷. Δεν μπορεί όμως σε καμία περίπτωση να διαταχθεί η ανάκτηση υφιστάμενης

78. *Ibid.*, άρθρα 21-23.

79. Βλ. *supra* υπό 2.1.1.1

80. Βλ. ΔΕΕ 15.3.1994, υποθ. C-387/92 (*Banco Exterior de España / Ayuntamiento de Valencia*), Συλλ. 1994, σελ. I-877, ECLI:EU:C:1994:100, σκέψη 20, ΔΕΕ 29.4.2004, υποθ. C-298/00 P (*Ιταλία κατά Επιτροπής*), Συλλ. 2004, σελ. I-4087, ECLI:EU:C:2004:240, σκέψη 47 και ΔΕΕ 29.11.2012, υποθ. C-262/11 (*Kremikovtsi*), ECLI:EU:C:2012:760, σκέψη 49.

81. Βλ. ΔΕΕ 29.6.1995, υποθ. C-135/93 (*Ισπανία κατά Επιτροπής*), Συλλ. 1995, σελ. I-1651 ECLI:EU:C:1995:201, σκέψη 24.

82. Η προθεσμία αυτή μπορεί να παρατείνεται με αιτιολογημένη απόφαση της Επιτροπής.

83. Βλ. άρθρο 21 παρ. 2 του Κανονισμού Διαδικασίας.

84. *Ibid.*, άρθρο 22.

85. *Ibid.*, άρθρο 23 παρ. 1.

86. *Ibid.*, άρθρο 4 παρ. 4.

87. Βλ. ανωτέρω υπό Σχήμα 2.

ενισχύσεως, παρά μόνο η *ex nunc* κατάργησή της. Επίσης, εναντίον μιας υφιστάμενης ενίσχυσης δεν υφίσταται η δυνατότητα λήψεως μέτρων προσωρινής προστασίας (αναστολή ή ανάκτηση)⁸⁸.

2.1.1.7. Λοιπές εξουσίες της Επιτροπής

Ο νέος Κανονισμός Διαδικασίας προβλέπει τη δυνατότητα της Επιτροπής, εφόσον έχει κινηθεί η επίσημη διαδικασία έρευνας, να ζητά πληροφορίες από άλλο κράτος μέλος (πλην αυτού που χορήγησε ή σχεδιάζει να χορηγήσει την ενίσχυση), από επιχείρηση ή από ένωση επιχειρήσεων⁸⁹. Η Επιτροπή μπορεί να ζητήσει πληροφορίες μόνο: α) εάν αυτό περιορίζεται σε επίσημες διαδικασίες έρευνας που έχουν κριθεί μέχρι στιγμής ως αναποτελεσματικές από την Επιτροπή και β) στο μέτρο που αφορά αποδέκτες της ενίσχυσης, εάν το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος συμφωνεί με το αίτημα. Η Επιτροπή μπορεί να ζητήσει πληροφορίες από επιχείρηση ή ένωση επιχειρήσεων είτε με απλή αίτηση⁹⁰, είτε με υποχρεωτική απόφαση⁹¹. Υπό τις προϋποθέσεις που αναφέρονται στο άρθρο 8 του Κανονισμού Διαδικασίας η Επιτροπή μπορεί να επιβάλλει πρόστιμα και περιοδικές χρηματικές ποινές σε επιχειρήσεις ή ενώσεις επιχειρήσεων που παρέχουν ανακριβή ή παραπλανητικά στοιχεία ή δεν ανταποκρίνονται σε αίτημα της Επιτροπής για την παροχή στοιχείων. Τα πρόστιμα μπορούν να φτάσουν μέχρι το 1% του κύκλου εργασιών της επιχείρησης κατά το προηγούμενο έτος, ενώ οι περιοδικές χρηματικές ποινές έως 5% του μέσου ημερήσιου κύκλου εργασιών της οικείας επιχείρησης ή ένωσης αυτών κατά το προηγούμενο οικονομικό έτος για κάθε εργάσιμη ημέρα καθυστέρησης. Η εξουσία της Επιτροπής να εκτελεί τις αποφάσεις που εκδίδονται κατ' εφαρμογή του άρθρου 8 του Κανονισμού Διαδικασίας υπόκειται σε πενταετή προθεσμία παραγραφής⁹². Προβλέπονται κανόνες για την διακοπή της παραγραφής και την αναστολή της παραγραφής.

Επίσης, πρέπει να σημειωθεί ότι άλλος νεωτερισμός του Κανονισμού Διαδικασίας αποτελεί η πρόβλεψη για την δυνατότητα της Επιτροπής να προβαίνει σε κλαδικούς ελέγχους, εφόσον οι διαθέσιμες πληροφορίες γεννούν εύλογη υποψία ότι μέτρα κρατικών ενισχύσεων σε συγκεκριμένο κλάδο ή συγκεκριμένο μέσο ενίσχυσης μπορούν να περιορίσουν ή να νοθεύσουν σημαντικά τον ανταγωνισμό εντός της εσωτερικής αγοράς σε πολλά κράτη μέλη, ή ότι υφιστάμενα μέτρα ενίσχυσης σε έναν συγκεκριμένο κλάδο σε πολλά

88. Πρβλ. άρθρο 23 παρ. 2 του Κανονισμού Διαδικασίας, *supra*.

89. Βλ. άρθρο 7 του Κανονισμού Διαδικασίας, *supra*.

90. *Ibid.*, άρθρο 7 παρ. 6.

91. *Ibid.*, άρθρο 7 παρ. 7.

92. *Ibid.*, άρθρο 19.

κράτη μέλη δεν είναι –ή δεν είναι πλέον– συμβατά με την εσωτερική αγορά⁹³. Περαιτέρω, στις περιπτώσεις που η Επιτροπή έχει σοβαρές αμφιβολίες κατά πόσον τηρούνται οι αποφάσεις για τη μη διατύπωση αντιρρήσεων, οι θετικές αποφάσεις ή οι υπό όρους αποφάσεις όσον αφορά συγκεκριμένη ενίσχυση, το οικείο κράτος μέλος, αφού του δοθεί η δυνατότητα υποβολής των παρατηρήσεών του, της επιτρέπει να προβεί σε επισκέψεις επιτόπιου ελέγχου⁹⁴. Οι επιτόπιοι αυτοί έλεγχοι δεν είναι ακριβώς συγκρίσιμοι με τους επονομαζόμενους dawn raids του δικαίου του ανταγωνισμού⁹⁵, δεδομένου ότι δεν είναι αιφνιδιαστικοί (το οικείο κράτος μέλος ειδοποιείται για αυτούς, υποβάλλει παρατηρήσεις και δίνει τη συγκατάθεσή του για την διενέργειά τους, συγκατάθεση την οποία δεν μπορεί πάντως να αρνηθεί)⁹⁶.

2.1.2. Ο δικαιοπλαστικός ρόλος της Επιτροπής

Επί τη βάσει του Εξουσιοδοτικού Κανονισμού (Enabling Regulation)⁹⁷ η Επιτροπή εκδίδει κατά καιρούς Γενικούς Απαλλακτικούς Κανονισμούς (ΓΑΚ) για τις κατηγορίες ενισχύσεων για τις οποίες έχει εξουσιοδοτηθεί ειδικά προς τούτο. Επίσης, κατά πάγια πρακτική, η Επιτροπή εκδίδει κείμενα ηπίου δικαίου (Ανακοινώσεις, Κατευθυντήριες Γραμμές κ.λπ.), τα οποία δεν προϋποθέτουν την ύπαρξη ειδικής νομικής βάσης έκδοσης, παρά την γενική αρμοδιότητα της Επιτροπής επί του σχετικού θέματος⁹⁸. Ειδικότερα:

93. *Ibid.*, άρθρο 25.

94. *Ibid.*, άρθρο 27.

95. Βλ. σχετικά, J. Faull & A. Nikpay, *The EU Law of Competition*, Oxford, Oxford U.P., 3rd edn, 2014, παρ. 8.327.

96. Επιχείρημα από την επιτακτική διατύπωση του άρθρου 27 παρ. 1 του Κανονισμού Διαδικασίας : «το κράτος μέλος ... της επιτρέπει...»

97. Βλ. Κανονισμό (ΕΕ) 2015/1588 του Συμβουλίου για την εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε ορισμένες κατηγορίες οριζόντιων κρατικών ενισχύσεων, ΕΕ [2015] L 248/1, όπως έχει τροποποιηθεί από τον Κανονισμό (ΕΕ) 2018/1911 του Συμβουλίου σχετικά με την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2015/1588 για την εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε ορισμένες κατηγορίες οριζόντιων κρατικών ενισχύσεων, ΕΕ [2018] L 311/8.

98. Έτοι μ.χ. με τις τραπεζικές ανακοινώσεις που εξέδωσε η Επιτροπή κατά τη διάρκεια της πρόσφατης χρηματοπιστωτικής κρίσης διευκίνιζε τις προϋποθέσεις κάτω από τις οποίες θα θεωρούσε ότι οι σχετικές κρατικές ενισχύσεις προς τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα θα θεωρούνταν συμβιβάσιμες με την ενιαία αγορά, στη νομική βάση του άρθρου 107 παρ. 3 στοιχ. β) ΣΛΕΕ περί «άρσης σοβαρής διαταραχής της οικονομίας κράτους μέλους». Ο Β. Χριστιανός θεώρησε ότι εν προκειμένω, η Επιτροπή είχε υπερβεί τις εξουσίες που της απονέμουν οι συνθήκες. Βλ. Β. Χριστιανό, «Κρατικές Ενισχύσεις υπό το φως της οικονομικής κρίσης», *Eur-Pol* 2009, 1, 23 επ. Τη δυνατότητα λήψης μέτρων στη βάση αυτής της διάταξης υποστήριξε σε απάντηση αυτού, ο Ξ. Γιαταγάνας, *Eur-Pol* 2009, 1, 417 επ., ο οποίος

2.1.2.1 Θετικό δίκαιο

Με την γενίκευση του συστήματος ομαδικής απαλλαγής, η Επιτροπή εκδίδει πλέον Γενικό Απαλλακτικό Κανονισμό (ΓΑΚ) για τις κατηγορίες, για τις οποίες είναι προς τούτο εξουσιοδοτημένη. Ωστόσο, οι κανονισμοί αυτοί θέτουν ουσιώδεις κανόνες και προϋποθέσεις κάτω από τις οποίες οι οριζόμενες ενισχύσεις εξαιρούνται της υποχρεώσεως κοινοποιήσεως του άρθρου 108 παρ. 3 ΣΛΕΕ και θεωρούνται συμβιβάσιμες με την ενιαία αγορά. Ο ισχύον ΓΑΚ⁹⁹ καταλαμβάνει τις ακόλουθες κατηγορίες ενισχύσεων:

Πίνακας 1: Απαλλασσόμενες κατηγορίες ενισχύσεων με βάση τον ΓΑΚ

ΓΑΚ	Περιγραφή κατηγορίας ενίσχυσης
Τμήμα 1	Περιφερειακές Ενισχύσεις
Τμήμα 2	Ενισχύσεις προς Μικρές και Μεσαίες Επιχειρήσεις (ΜΜΕ)
Τμήμα 3	Ενισχύσεις για πρόσβαση ΜΜΕ σε χρηματοδότηση
Τμήμα 4	Ενισχύσεις για έρευνα και ανάπτυξη και καινοτομία
Τμήμα 5	Ενισχύσεις για επαγγελματική κατάρτιση
Τμήμα 6	Ενισχύσεις για εργαζόμενους σε μειονεκτική θέση και εργαζόμενους με αναπηρία
Τμήμα 7	Ενισχύσεις για την προστασία του περιβάλλοντος
Τμήμα 8	Ενισχύσεις για επανόρθωση ζημιών που προκαλούνται από ορισμένες θεομηνίες
Τμήμα 9	Ενισχύσεις κοινωνικού χαρακτήρα για μεταφορά κατοίκων απομακρυσμένων περιοχών
Τμήμα 10	Ενισχύσεις για υποδομές ευρυζωνικών δικτύων
Τμήμα 11	Ενισχύσεις για τον πολιτισμό και τη διατήρηση της κληρονομιάς
Τμήμα 12	Ενισχύσεις για αθλητικές υποδομές και πολυλειτουργικές ψυχαγωγικές υποδομές
Τμήμα 13	Ενισχύσεις για τοπικές υποδομές
Τμήμα 14	Ενισχύσεις για περιφερειακούς αερολιμένες
Τμήμα 15	Ενισχύσεις για λιμένες

έκανε λόγο για περιορισμένη, αλλά υπαρκτή αρμοδιότητα της Επιτροπής. Βλ. και την απάντηση του Β. Χριστιανού, «Κρατικές Ενισχύσεις υπό το φως της οικονομικής κρίσης (2). Σχόλιο επί μιας τοποθέτησης», *EuroPol* 2009, 2, 421 επ.

99. Βλ. Κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 651/2014 της Επιτροπής για την κήρυξη ορισμένων κατηγοριών ενισχύσεων ως συμβατών με την εσωτερική αγορά κατ' εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης, ΕΕ [2014] L 187/1, όπως έχει τροποποιηθεί από τον Κανονισμό (ΕΕ) 2017/1084, ΕΕ [2017] L 156/1.

Το σύστημα ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων

Επίσης, σε ξεχωριστό κανονισμό προβλέπονται οι προϋποθέσεις απαλλαγής των ενισχύσεων ήσσονος σημασίας (*de minimis*)¹⁰⁰.

Σημειώνεται ότι οι κανονισμοί ομαδικής απαλλαγής είναι υπερνομοθετικά κείμενα αμέσου ισχύος και, συνεπώς, εμπλέκουν άμεσα (δεσμεύουν) για την εφαρμογή τους τις εθνικές διοικήσεις, καθώς και το εθνικά δικαστήρια των κρατών μελών, η δε γενίκευσή τους συντείνει αποφασιστικά στην αποκέντρωση του ενωσιακού συστήματος ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων.

2.1.2.2. Κείμενα ηπίου δικαίου

Ενόψει και της αποκλειστικής αρμοδιότητας που διαθέτει να αποφαίνεται για το συμβιβάσιμο των ενισχύσεων, η Επιτροπή εκδίδει κατά καιρούς ερμηνευτικά κείμενα ηπίου δικαίου (κάθε λογής Ανακοινώσεις, Κατευθυντήριες Γραμμές κ.λπ.), με τα οποία διευκρινίζει με ποιο τρόπο σκοπεύει να εφαρμόσει τις ευχέρειες που της έχουν απονεμηθεί¹⁰¹. Παρά το ήπιο χαρακτήρα τους, τα κείμενα αυτά δεσμεύουν το συντάκτη τους (την Επιτροπή) περί της ακολουθητέας ερμηνείας νομικών ζητημάτων και με αυτή τη έννοια παράγουν ευρύτερα νομικά αποτελέσματα¹⁰². Καθίσταται έτσι σαφές ότι το ήπιο δίκαιο επιβάλλει στο συντάκτη του την υποχρέωση να ακολουθεί τους κανόνες που ο ίδιος χάραξε, δημιουργώντας έτσι ένα είδος *estoppel*¹⁰³.

2.2. Ο ρόλος των ενωσιακών δικαστηρίων

Όπως είναι φυσικό οι αποφάσεις της Επιτροπής επί κρατικών ενισχύσεων υπόκεινται γενικά στον έλεγχο του Δικαστηρίου και του Γενικού Δικαστηρίου της Ένωσης. Πιο συγκεκριμένα επί τη βάσει των γενικών διατάξεων (άρθρο 263 ΣΛΕΕ) :

Οι αποφάσεις της Επιτροπής να κινήσει την επίσημη διαδικασία έρευνας (άρθρο 4 παρ. 4 του Κανονισμού Διαδικασίας) υπόκεινται σε προσφυγή ενώπιον του ΓΔΕΕ και με αναίρεση μόνο για νομικά ζητήματα ενώπιον του ΔΕΕ από τα κράτη μέλη, τους δικαιούχους της ενίσχυσης ή τρίτα μέρη¹⁰⁴. Σημειώνεται

100. Βλ. Κανονισμό (ΕΕ) 1407/2013 της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις ενισχύσεις ήσσονος σημασίας, ΕΕ [2013] L 352/1.

101. Βλ. Κ.Α. Στεφάνου, *Το Νομικό Σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, σελ. 90.

102. Βλ. ΔΕΕ 11.9.2008, συνεδρ. υποθ. C-75/05 P και C-80/05 P (*Γερμανία και άλλοι κατά Kronofrance*), Συλλ. 2008, σελ. I-6619, ECLI:EU:C:2008:482, σκέψη 60.

103. Βλ. Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου, *Το ήπιο δίκαιο στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σελ. 180.

104. ΔΕΕ 9.10.2001, υποθ. C-400/99 (*Ιταλία κατά Επιτροπής - «Tirrenia παραδεκτό»*), Συλλ. 2001, σελ. I-7303, ECLI:EU:C:2001:528, σκέψεις 62-65 και ΔΕΕ 10.5.2005,

πάντως ότι σε αυτές τις αποφάσεις καθόσον η εκτίμηση της Επιτροπής ότι το μέτρο συνιστά ενίσχυση κατά το άρθρο 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ είναι προκαταρκτική, επί αμφισβητήσεως αυτού του συμπεράσματος, το Δικαστήριο δεν έχει την εξουσία να προβεί σε σχετική οριστική κρίση, παρά μόνο ελέγχει κατά πόσο η Επιτροπή υπέπεσε σε πρόδηλο σφάλμα εκτιμήσεως¹⁰⁵. Επισημαίνεται επίσης ότι η άσκηση της προσφυγής σε αυτό το πρώιμο στάδιο δεν παραβλάπτει το δικαίωμα των θιγομένων να προβάλλουν ενστάσεις που αφορούν σε αυτό κατά την προσφυγή σε μεταγενέστερο στάδιο της τελικής απόφασης της Επιτροπής επί της ουσίας¹⁰⁶.

Σε προσφυγή υπόκεινται φυσικά από τους θιγόμενους, όλες οι οριστικές αποφάσεις της Επιτροπής του άρθρου 9 του Κανονισμού Διαδικασίας¹⁰⁷, καθώς επίσης και οι αποφάσεις προσωρινής προστασίας (διαταγή αναστολής και διαταγή προσωρινής ανάκτησης) του άρθρου 13 του Κανονισμού Διαδικασίας¹⁰⁸. Ομοίως και οι διαταγές παροχής πληροφοριών του άρθρου 12 παρ. 3 του Κανονισμού Διαδικασίας είναι οριστικές αποφάσεις και έτσι μπορούν να προσβληθούν από τους έχοντες έννομο συμφέρον¹⁰⁹.

Επίσης, με προσφυγή ακυρώσεως προσβάλλεται από τον καταγγέλλοντα, η απόφαση της Επιτροπής να μην δώσει συνέχεια στην καταγγελία του και να

υποθ. C-400/99 (*Ιταλία κατά Επιτροπής - «Tirrenia»*), Συλλ. 2005, σελ. I-3657, ECLI:EU:C:2005:275, σκέψεις 15-17 και 35-42.

105. ΓΔΕΕ 25.3.2009, υποθ. T-332/06 (*Alcoa Trasformazioni κατά Επιτροπής*), Συλλ. 2009, σελ. II-29, ECLI:EU:T:2009:79, σκέψεις 60-63, επικυρωθείσα επί αναιρέσεως από τη ΔΕΕ 21.7.2011, υποθ. C-194/09 P (*Alcoa Trasformazioni κατά Επιτροπής*), Συλλ. 2011, σελ. I-6311, ECLI:EU:C:2011:497.

106. Βλ. ΓΔΕΕ 12.9.2007, υποθ. T-25/04 (*González y Díez κατά Επιτροπής*), Συλλ. 2007, σελ. II-3121, ECLI:EU:T:2007:257, σκέψη 92 και ΓΔΕΕ 20.9.2011, συνεκδ. υποθ. T-394/08, T-408/08, T-453/08 και T-454/08 (*Regione autonoma della Sardegna και λοιποί κατά Επιτροπής*), Συλλ. 2011, σελ. II-6255, ECLI:EU:T:2011:493, σκέψη 78, επικυρωθείσα από ΔΕΕ επί αναιρέσεως, 13.6.2013, συνεκδ. υποθ. C-630/11 P έως C-633/11 P (*HGA και λοιποί*), ECLI:EU:C:2013:387.

107. Βλ. ΔΕΕ 8.9.2011, υποθ. C-279/08 P (*Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών*), Συλλ. 2011, σελ. I-7671, ECLI:EU:C:2011:551, σκέψη 42 (απόφαση που κηρύσσει την ενίσχυση συμβιβάσιμη), ΓΔΕΕ 20.9.2012, υποθ. T-154/10 (*Γαλλία κατά Επιτροπής*), ECLI:EU:T:2012:452, σκέψη 40 (αρνητική απόφαση), επικυρωθείσα από ΔΕΕ επί αναιρέσεως, 3.4.2014, υποθ. C-559/12 P (*Γαλλία κατά Επιτροπής*), ECLI:EU:C:2014:217, ΓΔΕΕ 11.3.2009, υποθ. T-354/05 (*TF1 κατά Επιτροπής*), Συλλ. 2009, σελ. II-471, ECLI:EU:T:2009:66 (απόφαση υπό όρους) και ΔΕΕ 2.4.1998, υποθ. C-367/95 P (*Επιτροπή κατά Sytraval και Brink's France*), *supra*, σκέψεις 47-48 (διαπίστωση, μη ενίσχυση).

108. Βλ. ΔΕΕ υποθ. C-400/99 (*Ιταλία κατά Επιτροπής - «Tirrenia - παραδεκτό»*), *supra*, σκέψη 51.

109. Βλ. ΔΕΕ 13.10.2011, συνεκδ. υποθ. C-463/10 P και C-475/10 P (*Deutsche Post και Γερμανία κατά Επιτροπής*), Συλλ. 2011, σελ. I-9639, ECLI:EU:C:2011:656.

θέσει την υπόθεση στο αρχείο βάσει του άρθρου 24 παρ. 2 του Κανονισμού Διαδικασίας¹¹⁰.

Πέραν αυτών με ειδικές διατάξεις του Κανονισμού Διαδικασίας εγκαθιδρύεται αρμοδιότητα δικαστικού ελέγχου των ενωσιακών δικαστηρίων στις ακόλουθες περιπτώσεις : α) κατά της αίτησης παροχής πληροφοριών της Επιτροπής από την επιχείρηση ή την ένωση επιχειρήσεων προς τις οποίες αυτή απευθύνεται (άρθρο 7 παρ. 7 του Κανονισμού Διαδικασίας), β) Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαθέτει πλήρη δικαιοδοσία, κατά την έννοια του άρθρου 261 της ΣΛΕΕ, για τον έλεγχο των προστίμων ή των περιοδικών χρηματικών ποινών που επιβάλλονται από την Επιτροπή. Δύναται να καταργεί, να μειώνει ή να επαυξάνει τα πρόστιμα ή τις περιοδικές χρηματικές ποινές που έχουν επιβληθεί (άρθρο 8 παρ. 6 του Κανονισμού Διαδικασίας), γ) απευθείας προσφυγή της Επιτροπής σε περίπτωση μη συμμόρφωσης κράτους μέλους με διαταγή αναστολής ή προσωρινής ανάκτησης (άρθρο 14 του Κανονισμού Διαδικασίας), δ) εφόσον το οικείο κράτος μέλος δεν συμμορφώνεται με μια υπό όρους ή αρνητική απόφαση, και ιδίως στις περιπτώσεις που αναφέρονται στο άρθρο 16 του Κανονισμού Διαδικασίας, η Επιτροπή μπορεί να προσφεύγει απευθείας στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σύμφωνα με το άρθρο 108 παρ. 2 της ΣΛΕΕ. Περαιτέρω, εάν η Επιτροπή θεωρήσει ότι το οικείο κράτος μέλος δεν έχει συμμορφωθεί με μια απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Επιτροπή μπορεί να ενεργεί σύμφωνα με το άρθρο 260 της ΣΛΕΕ (άρθρο 28 του Κανονισμού Διαδικασίας).

3. Αντί επιλόγου - Προοπτικές εξέλιξης

Το ενωσιακό σύστημα ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων αποτελεί ένα ολοκληρωμένο σύστημα κανόνων που βασίζεται στο θεμέλιο του κράτους δικαίου και εμφορείται γενικά από τις αρχές της υπεροχής και της αποτελεσματικότητας του ενωσιακού δικαίου¹¹¹. Ο νέος Κανονισμός Διαδικασίας προβλέπει σημαντικές νέες εξουσίες έρευνας της Επιτροπής και εμπλοκής στη διαδικασία όλου του κύκλου των ενδιαφερόμενων μερών (ωφελούμενη επιχείρηση, ανταγωνιστές αυτής, κλαδικές ενώσεις κ.λπ.). Παράλληλα όμως κάποιες αδυναμίες παραμένουν. Έχει από καιρό προταθεί η ανάγκη

110. Βλ. ΔΕΕ, υποθ. C-521/06 P (Αθηναϊκή Τεχνική κατά Επιτροπής), *supra*, σκέψεις 47-62.

111. Για την συγκεκριμένη εφαρμογή των κανόνων επί των κρατικών ενισχύσεων από την Επιτροπή μπορεί κανείς να αναφερθεί στις Ετήσιες Εκθέσεις Ανταγωνισμού που είναι διαθέσιμες στην ιστοσελίδα της ΓΔ Ανταγωνισμού σε https://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/index.html

αναβάθμισης στη διαδικασία ελέγχου του ρόλου των καταγγελλόντων¹¹², οι οποίοι αποτελούν πολύ σημαντική πηγή πληροφόρησης για την Επιτροπή, ιδιαίτερα για τις παράνομες κρατικές ενισχύσεις. Παρά ταύτα, η θέση τους στη διαδικασία είναι περιορισμένη, όπως περιορισμένη είναι και η πρόσβασή τους στο φάκελο της Επιτροπής, κάτι που είναι κρίσιμο ιδιαίτερα στο φως των νέων ερευνητικών εξουσιών της Επιτροπής (επιτόπιοι έλεγχοι κ.λπ.). Γενικά, το περαιτέρω «άνοιγμα» του συστήματος, ώστε να μην θεωρείται ότι η υπόθεση των κρατικών ενισχύσεων είναι μια υπόθεση (μόνο) μεταξύ της Επιτροπής και του οικείου κράτους μέλους είναι ευκτέα. Αυτό σε συνδυασμό με τις αυξημένες εξουσίες των εθνικών δικαστηρίων¹¹³, για τις οποίες δεν έγινε περισσότερο λόγος στην παρούσα συμβολή λόγω του περιορισμού της έκτασής της, καθώς και την γενίκευση του συστήματος της ομαδικής απαλλαγής, μπορεί να ωθήσει τους ανταγωνιστές της κάθε φορά ωφελούμενης επιχειρησης να παίξουν ενεργότερο ρόλο στη διαδικασία ελέγχου και την Επιτροπή να οδηγηθεί σε πιο αποτελεσματικό έλεγχο επικεντρώνοντας τη δράση της κατά των ενισχύσεων εκείνων που επιφέρουν σημαντική νόθευση του ανταγωνισμού εντός της ενιαίας αγοράς.

-
112. Βλ. E. Morgan de Rivery & J. Arnould, « La grande misère du plaignant en droit communautaire de la concurrence » in *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, Bruxelles, Bruylant, 1999, σελ. 1357 επ. (1362-1365).
113. Βλ. «Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή της νομοθεσίας περί κρατικών ενισχύσεων από τα εθνικά δικαστήρια», *supra*, υποσημ. 13.