

**Εκφάνσεις ιδιωτικής εφαρμογής του δικαίου των κρατικών ενισχύσεων:  
η αγωγή αποζημίωσης του δικαιούχου παράνομης και ασυμβίβαστης με την εσωτερική αγορά  
ενίσχυσης κατά του κράτους μέλους που τη χορήγησε**

*Ευτυχία Κωνσταντάκου\**

*Οι επιχειρήσεις που ωφελούνται από ένα καθεστώς παράνομων κρατικών ενισχύσεων συχνά στρέφονται κατά του κράτους μέλους αξιώνοντας αποζημίωση λόγω παράβασης της σχετικής ενωσιακής διάταξης του άρθρου 108 παρ. 3 της ΣΛΕΕ. Σε μια τέτοια περίπτωση τίθενται σημαντικά και εν μέρει άλυτα, από την ενωσιακή και εθνική νομολογία, ζητήματα σχετικά με τη στοιχειοθέτηση της ευθύνης του κράτους μέλους, την επίδραση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ενάγοντος στο βάσιμο της σχετικής αξίωσης και την ανάγκη διασφάλισης της αποτελεσματικότητας του ενωσιακού δικαίου.*

κρατικές ενισχύσεις – υποχρέωση αναστολής (standstill obligation) – δικαιολογημένη εμπιστοσύνη – αγωγή αποζημίωσης – αποδέκτης – ανάκτηση – συντρέχον πταίσμα

**I. Η ιδιωτική εφαρμογή του δικαίου των κρατικών ενισχύσεων και ο ρόλος του άρθρου 108 παρ. 3 της ΣΛΕΕ**

Οι ενωσιακές διατάξεις για τις κρατικές ενισχύσεις (άρθρα 107 – 109 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εφεξής: «ΣΛΕΕ») απευθύνονται στα κράτη μέλη και τους απαγορεύουν να δαπανούν κρατικούς πόρους για τη χορήγηση διακριτικών πλεονεκτημάτων σε επιχειρήσεις ή σε κλάδους παραγωγής.

Η εφαρμογή αυτών των διατάξεων έχει διττό χαρακτήρα: δημόσιο και ιδιωτικό. Σύμφωνα με τη θεωρία<sup>1</sup>, ως «δημόσια» εφαρμογή του δικαίου των κρατικών ενισχύσεων νοείται η διοικητική διαδικασία που διεξάγεται μεταξύ του κράτους μέλους και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (εφεξής: η Επιτροπή), εξετάζει εάν ένα ενισχυτικό μέτρο αποτελεί κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 107 παρ. 1 της ΣΛΕΕ και, σε καταφατική περίπτωση, αποφαινεται περί της συμβατότητάς του με την εσωτερική αγορά, με βάση τις παρ. 2 και 3 του ίδιου άρθρου. Επισημαίνεται ότι η διαπίστωση περί συμβατότητας με βάση της προαναφερθείσες διατάξεις εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Επιτροπής. Η σχετική απόφαση της Επιτροπής προσβάλλεται με προσφυγή ακύρωσης ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου και απόφαση του τελευταίου, με αίτηση αναίρεσης στο Δικαστήριο.

Ως «ιδιωτική» εφαρμογή<sup>2</sup> του δικαίου των κρατικών ενισχύσεων νοείται η εφαρμογή των διατάξεων της Συνθήκης από τα εθνικά δικαστήρια συνολικά τα οποία επιλαμβάνονται κατά κανόνα σε δύο διαφορετικές

\* Δ.Ν., Πάρεδρος Ελεγκτικού Συνεδρίου

<sup>1</sup>. Βλ. B. BRANDTNER / T. BERANGER / C. LESSENICH, Private State Aid Enforcement, EStAL, 2010, σ. 23 (27), πρβλ. R.A. ACHLEITNER, The Interplay between the European Commission, National Authorities and National Courts in State Aid Law: An Attempt to Cut the Gordian Knot, EStAL, 2021, σ. 173 (176).

<sup>2</sup>. Η μελέτη της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις από τα εθνικά δικαστήρια προβαίνει σε μία διαφορετική συστηματική διάκριση που έχει ως σημείο αναφοράς τις αποφάσεις των εθνικών δικαστηρίων συνολικά, χαρακτηρίζοντας ως «δημόσια εφαρμογή» των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις, τις υποθέσεις που αφορούν την υλοποίηση των αποφάσεων ανάκτησης της Επιτροπής και ως «ιδιωτική εφαρμογή», τις υποθέσεις που αφορούν την εφαρμογή του άρθρου 108 παρ. 3 της ΣΛΕΕ. Βλ. G. MONTI ... [et al.], Study on the enforcement of state aid rules and decisions by national courts – Final study σε: European Commission: Directorate-General for Competition, Publications Office, 2019, σ. 14 έπ., προσβάσιμη στον σύνδεσμο <https://data.europa.eu/doi/10.2763/793599>. Παρόμοια συστηματική κατάταξη με αυτήν της μελέτης, ακολουθούν και οι ανακοινώσεις της Επιτροπής καθώς η μεν Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την ανάκτηση παράνομων και ασυμβίβαστων κρατικών ενισχύσεων, EE 2019 C 247/1, αναφέρεται στον ρόλο των εθνικών δικαστηρίων κατά την εφαρμογή των αποφάσεων ανάκτησης της Επιτροπής η δε Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις από τα εθνικά δικαστήρια, EE 2021 C 305/1, αναφέρεται στον ρόλο των εθνικών δικαστηρίων κατά τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των διοικουμένων έναντι της παράβασης του άρθρου 108 παρ. 3 της ΣΛΕΕ.

περιπτώσεις που αντίστοιχα συγκροτούν δύο διαφορετικές κατηγορίες υποθέσεων: στην πρώτη κατηγορία, ένα ενισχυτικό μέτρο εφαρμόζεται στην εθνική έννομη τάξη προτού η Επιτροπή αποφανθεί για τη συμβατότητά του και ο εθνικός δικαστής καλείται, δυνάμει του άρθρου 108 παρ. 3 της ΣΛΕΕ, να διασφαλίσει εντός αυτής τα δικαιώματα των ιδιωτών – συνήθως ανταγωνιστών της ωφελούμενης επιχείρησης – που θίγονται από την εφαρμογή του. Σε αυτή την κατηγορία, εντάσσονται και οι αγωγικές αξιώσεις της ωφελούμενης επιχείρησης κατά του κράτους μέλους με τις οποίες επιδιώκεται η αποκατάσταση της ζημίας από τη χορήγηση παράνομης ενίσχυσης, ζήτημα που αποτελεί και το αντικείμενο της παρούσας μελέτης. Στη δεύτερη κατηγορία υποθέσεων, η Επιτροπή εκδίδει απόφαση ανάκτησης η οποία υλοποιείται από το κράτος μέλος. Ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, η ωφελούμενη επιχείρηση προσβάλλει τις εθνικές πράξεις υλοποίησης της απόφασης ανάκτησης της Επιτροπής. Σε αυτή την κατηγορία εντάσσονται και τα ένδικα βοηθήματα του κράτους μέλους κατά της ωφελούμενης επιχείρησης που δυστροπεί και δεν επιστρέφει το ποσό της ενίσχυσης.

Για την πληρέστερη κατανόηση των περιπτώσεων ιδιωτικής εφαρμογής του δικαιού των κρατικών ενισχύσεων καθώς και της προβληματικής που συνδέεται με τις αγωγικές αξιώσεις της ωφελούμενης επιχείρησης κατά του κράτους μέλους που τη χορήγησε, θα πρέπει να γίνουν οι ακόλουθες παρατηρήσεις: Η διάταξη του άρθρου 108 παρ. 3 της ΣΛΕΕ<sup>3</sup> αποσκοπώντας στην εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας του ελέγχου της Επιτροπής επιβάλλει στα κράτη μέλη δύο σαφείς υποχρεώσεις: την υποχρέωση κοινοποίησης των σχεδιαζόμενων μέτρων στην Επιτροπή και την υποχρέωση αναστολής της εφαρμογής τους μέχρι την τελική απόφαση της Επιτροπής (standstill obligation)<sup>4</sup>. Με την τήρηση αυτών των υποχρεώσεων διασφαλίζεται ότι τα αποτελέσματα μιας ενίσχυσης δεν θα επέλθουν πριν η Επιτροπή ελέγξει εξατομικευμένα και εντός εύλογης προθεσμίας, το σχεδιαζόμενο μέτρο και, συνακόλουθα, ότι μια ενίσχυση που τελικώς κριθεί ασύμβατη με την εσωτερική αγορά δεν θα εφαρμοστεί ποτέ<sup>5</sup>. Η παράβαση αυτών των υποχρεώσεων εκ μέρους του κράτους μέλους καθιστά την κρατική ενίσχυση «παράνομη»<sup>6</sup>.

Παράλληλα, το άρθρο 108 παρ. 3 της ΣΛΕΕ συνιστά διάταξη αμέσου εφαρμογής και παρέχει στους πολίτες που θίγονται από την παραβίασή της (π.χ. τους ανταγωνιστές του δικαιούχου της ενίσχυσης), δικαιώματα που τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να διασφαλίσουν<sup>7</sup>. Δηλαδή, τα εθνικά δικαστήρια αναλαμβάνουν να προστατεύσουν τα μέρη που θίγονται από τη χορήγηση μίας παράνομης ενίσχυσης πολύ πριν η Επιτροπή αποφασίσει για τη συμβατότητά της, με τον ρόλο τους να αποκτά ιδιαίτερη σημασία αν ληφθούν υπόψη οι περιορισμένες δυνατότητες της Επιτροπής να παράσχει προστασία στους θιγόμενους από τη χορήγηση μίας

<sup>3</sup>. Σύμφωνα με το άρθρο 108 παρ. 3 της ΣΛΕΕ: «*Η Επιτροπή ενημερώνεται εγκαίρως περί των σχεδίων που αποβλέπουν να θεσπίσουν ή να τροποποιήσουν τις ενισχύσεις, ώστε να δύναται να υποβάλει τις παρατηρήσεις της. Αν κρίνει ότι σχέδιο ενίσχυσης δεν συμβιβάζεται με την εσωτερική αγορά, κατά το άρθρ. 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*».

<sup>4</sup>. Η απόφαση της Επιτροπής μπορεί να αποφαινεται ότι το σχεδιαζόμενο μέτρο: α) δεν είναι κρατική ενίσχυση, κατά το άρθρο 107 παρ. 1 της ΣΛΕΕ ή β) είναι κρατική ενίσχυση που συμβιβάζεται με την εσωτερική αγορά επειδή εμπίπτει σε κάποια από τις περιπτώσεις των παρ. 2 και 3 του άρθρου 107 της ΣΛΕΕ ή γ) είναι κρατική ενίσχυση που δεν συμβιβάζεται με την εσωτερική αγορά και, συνακόλουθα, δεν μπορεί να εφαρμοστεί.

<sup>5</sup>. ΔΕΕ C-445/19, *Viasat Broadcasting UK*, 24.11.2020, ECLI:EU:C:2020:952, σκ. 18.

<sup>6</sup>. Κατά κανόνα, το κράτος μέλος παραβιάζει ταυτόχρονα τις υποχρεώσεις κοινοποίησης και αναστολής εφαρμογής (standstill) του ενισχυτικού μέτρου. Ωστόσο, ο Γεν. Εισαγγελέας Tesaurο, επισημαίνει ότι κρίσιμη για τη γένεση αξίωσης αποζημίωσης κατά του κράτους μέλους είναι η παράβαση της υποχρέωσης αναστολής και όχι μόνη η παράβαση της υποχρέωσης κοινοποίησης: «*είναι αβέβαιο αν η μη κοινοποίηση ενισχύσεως που αποφασίστηκε αλλά δεν χορηγήθηκε αποτελεί πάντοτε παράβαση του κοινοτικού δικαίου. Τουτό συμβαίνει ασφαλώς όταν η πράξη περί της ενισχύσεως προβλέπει ή απλώς επιτρέπει την καταβολή της. Αντίστροφα, μπορεί να θεωρηθεί ότι η ενίσχυση που θεσπίζεται, χωρίς να έχει κοινοποιηθεί, με πράξη, η οποία αναστέλλει συγχρόνως την εκτέλεση της μέχρις ότου περατωθεί ο κοινοτικός έλεγχος, δεν είναι καθαυτή παράνομη, αφού το κράτος απλώς επιφυλάσσει να επιλέξει μεταξύ της μεταγενέστερης κοινοποίησεως της ενισχύσεως (και να θέσει έτσι σε κίνηση τον μηχανισμό ελέγχου) ή της οριστικής ανακλήσεως της. Πρόκειται για σπάνια ίσως, αλλά όχι αδύνατη περίπτωση*». ΔΕΚ C-142/87, *Βέλγιο/Επιτροπή*, 09.09.1989, ECLI:EU:C:1989:335, Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα G. Tesaurο, σημ. 6.

<sup>7</sup>. Το άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 108 παρ. 3 αναγνωρίστηκε από το ΔΕΕ με την εμβληματική απόφαση ΔΕΚ C-6/64, *Costa/ENEL*, 15.07.1964, ECLI:EU:C:1964:66, σσ. 1200-1201 και μεταγενέστερα με την απόφαση ΔΕΚ C-120/73, *Lorenz GmbH/Bundesrepublik Deutschland κ.λπ.*, 11.12.1973, ECLI:EU:C:1973:152, σ. 822.

παράνομης ενίσχυσης που ακόμη δεν έχει κριθεί ως συμβατή ή όχι με την εσωτερική αγορά<sup>8</sup>. Για αυτόν άλλωστε τον λόγο, η νομολογία του Δικαστηρίου της Ένωσης, έχει μεριμνήσει να εξοπλίσει τα εθνικά δικαστήρια με πολύ αποτελεσματικά μέσα έννομης προστασίας που οι θιγόμενοι ιδιώτες μπορούν να ασκήσουν ενώπιόν τους<sup>9</sup>. Η ολόενα και πιο ενεργός συμμετοχή των ιδιωτών και των εθνικών δικαστηρίων στην υλοποίηση των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις αναδεικνύει τη σημασία αυτών των κανόνων για τη διαφύλαξη του ανταγωνισμού σε εθνικό επίπεδο, προωθεί την αποκεντρωμένη εφαρμογή τους και συμβάλει στην εμπέδωση των ενωσιακών πολιτικών σε θέματα κρατικών ενισχύσεων.

Όπως προαναφέρθηκε, εάν το κράτος μέλος θέσει σε εφαρμογή την ενίσχυση κατά παράβαση των υποχρεώσεων κοινοποίησης και αναστολής, η κρατική ενίσχυση είναι παράνομη όχι όμως απαραίτητα ασυμβίβαστη με την εσωτερική αγορά. Ο ασυμβίβαστος με την εσωτερική αγορά χαρακτήρας της ενίσχυσης και η υποχρέωση ανάκτησής της επιβάλλονται μόνον με απόφαση της Επιτροπής κατόπιν κίνησης της σχετικής διοικητικής διαδικασίας. Η διοικητική αυτή διαδικασία διεξάγεται μεταξύ του κράτους μέλους που παραβίασε τις προαναφερθείσες υποχρεώσεις και της Επιτροπής, με περιορισμένη συμμετοχή των τρίτων ενδιαφερόμενων μερών<sup>10</sup> που έχουν έννομο συμφέρον να εμπλακούν, όπως οι ανταγωνιστές της ωφελούμενης επιχείρησης που επιδιώκουν την αφαίρεση του φερόμενου πλεονεκτήματος από τον αποδέκτη της μέσω μίας απόφασης ανάκτησης και η ωφελούμενη επιχείρηση που επιδιώκει είτε να μην χαρακτηριστεί το μέτρο ως ενίσχυση είτε αυτή να κηρυχθεί συμβατή ή συμβιβάσιμη με την εσωτερική αγορά.

Στην περίπτωση που η Επιτροπή κηρύξει την παράνομη ενίσχυση, ασυμβίβαστη με την εσωτερική αγορά, το κράτος μέλος υποχρεούται να την ανακτήσει από τον αποδέκτη της και μάλιστα εντόκως. Με άλλα λόγια, η παραβίαση της υποχρέωσης αναστολής και κοινοποίησης του ενισχυτικού μέτρου, παρότι συντελείται από το κράτος μέλος, τελικώς βαραίνει την ωφελούμενη επιχείρηση. Η θέση μάλιστα της ωφελούμενης επιδεινώνεται έτι περαιτέρω εάν ληφθεί υπόψη ότι η υλοποίηση της απόφασης ανάκτησης της Επιτροπής, ως αρμοδιότητα των εθνικών αρχών, ενδέχεται να καθυστερήσει αρκετά χρόνια με αποτέλεσμα η επιχείρηση να έρχεται αντιμέτωπη με την υποχρέωση έντοκης επιστροφής χρημάτων που της καταβλήθηκαν πριν από μεγάλο χρονικό διάστημα. Επειδή δε αυτά τα χρήματα συνήθως καταβάλλονται στο πλαίσιο καθεστώτων ενίσχυσης<sup>11</sup> που περιβάλλονται τη μορφή νομοθετικών διατάξεων (π.χ. διατάξεις ενός επενδυτικού νόμου), παρατηρείται το παράδοξο, οι ωφελούμενοι να καλούνται να επιστρέψουν χρήματα που το ίδιο το κράτος τους χορήγησε με βάση εθνικές νομοθετικές διατάξεις και, κατά παράβαση από αυτό, των ενωσιακών υποχρεώσεων κοινοποίησης και αναστολής.

---

<sup>8</sup>. Για ανάλυση των δικαιοδοτικών αρμοδιοτήτων του εθνικού δικαστή στα πλαίσια του άρθρου 108 παρ. 3 ΣΛΕΕ, βλ. Α. ΜΕΤΑΞΑΣ, Ο Εθνικός Δικαστής ως Ενωσιακός Δικαστής: το Παράδειγμα του Ενωσιακού Δικαίου Κρατικών Ενισχύσεων, ΔιΔικ, 2019, σ. 221 (224).

<sup>9</sup>. Βλ. Α. ΧΑΡΟΥΛΗ, Η Εφαρμογή των κανόνων περί Κρατικών Ενισχύσεων από τα Εθνικά Δικαστήρια, σε: Δίκαιο Κρατικών Ενισχύσεων, Β. Χριστιανός / Μ. Ροδόπουλος (επιμ.), Νομική Βιβλιοθήκη, 2020, σ. 426 επ.

<sup>10</sup>. Γενικά για την έννοια του τρίτου ενδιαφερόμενου μέρους, βλ. Η. HOFMANN / C. MICHEAU (eds), State Aid Law of the European Union, Oxford University Press, 2016, σσ. 339, 341, 355-357, 365, 421, Μ.Ι.Σ. CATALAN / Μ. CLAYTON / Α. NOWAK, Third party rights and the state aid procedures revisited by the European courts: an ever-sounder state aid control, Journal of European competition law & practice, 4/2019, σ. 212 προσβάσιμο στον σύνδεσμο: <https://academic.oup.com/jeclap/article/10/4/212/5540385?login=true> και Α. ΜΕΤΑΞΑΣ, EU State Aid Control in a Dynamic Global Environment: Time to Rethink the Interested Party Concept?, EStAL, 2022, σ. 43.

<sup>11</sup>. Σύμφωνα με το άρθρο 1 του Διαδικαστικού Κανονισμού 1589/2015 (ΕΕ L 248 της 24.9.2015, σ. 9): «Για τους σκοπούς του παρόντος κανονισμού, νοούνται ως: (...) δ) “καθεστώσ ενισχύσεων” κάθε πράξη βάσει της οποίας, χωρίς να απαιτούνται περαιτέρω μέτρα εκτέλεσης, μπορούν να χορηγούνται ατομικές ενισχύσεις σε επιχειρήσεις οι οποίες ορίζονται στην εν λόγω πράξη κατά τρόπο γενικό και αφηρημένο και κάθε πράξη βάσει της οποίας μπορεί να χορηγείται ενίσχυση μη συνδεόμενη με συγκεκριμένο σχέδιο σε μία ή περισσότερες επιχειρήσεις για αόριστο χρονικό διάστημα ή/και για απροσδιόριστο ποσό (...) ε) “μεμονωμένη ενίσχυση”: ενίσχυση η οποία δεν χορηγείται με βάση καθεστώσ ενισχύσεων ή η οποία χορηγείται με βάση καθεστώσ ενισχύσεων αλλά πρέπει να κοινοποιηθεί (...)».

Αντίθετα, το κράτος μέλος που παρανόμησε δεν έρχεται αντιμέτωπο με τις συνέπειες αυτής της παραβίασης. Όπως εύστοχα επισημαίνεται<sup>12</sup>, ενδέχεται μιν να υποστεί έναντι ενδιαφερόμενων ξένων επενδυτών την αρνητική δημοσιότητα που συνεπάγεται η χορήγηση ενισχύσεων κατά παράβαση της ενωσιακής νομοθεσίας. Ωστόσο από οικονομικής πλευράς, το κράτος δεν βγαίνει χαμένο καθώς το ποσό που χορηγήθηκε παράνομα επιστρέφει στον προϋπολογισμό του μέσω του μηχανισμού ανάκτησης ενώ παράλληλα αντλούνται οφέλη από την ανάπτυξη της επιχειρηματικής δραστηριότητας στην επικράτεια του μέσω της δημιουργίας θέσεων εργασίας και της είσπραξης φόρων.

Επομένως, είναι προφανές ότι ο ωφελούμενος της παράνομης και ασυμβίβαστης με την εσωτερική αγορά ενίσχυσης αφενός και το κράτος μέλος που τη χορήγησε αφετέρου δεν βρίσκονται στην ίδια θέση τόσο από διαδικαστικής όσο και από ουσιαστικής άποψης. Το κράτος μέλος μετέχει ενεργά στη διοικητική διαδικασία ενώπιον της Επιτροπής ενώ ο ωφελούμενος έχει περιορισμένες δυνατότητες παρέμβασης και εμπλοκής. Επιπλέον, το κράτος μέλος δεν υφίσταται τις συνέπειες της παραβίασης του 108 παρ. 3 της ΣΛΕΕ διότι η απόφαση ανάκτησης υλοποιείται αποκλειστικά σε βάρος της ωφελούμενης επιχείρησης και μοναδικό σκοπό έχει να επαναφέρει την αγορά στην κατάσταση στην οποία βρισκόταν πριν τη χορήγηση του πλεονεκτήματος. Δηλαδή έχει σκοπό αμιγώς αποκαταστατικό και ουδόλως κυρωτικό και αποτρεπτικό για την πλημμελή συμπεριφορά του κράτους μέλους, γεγονός που γενικώς διαφοροποιεί τους ενωσιακούς κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις από αυτούς των διατάξεων των άρθρων 101 και 102 της ΣΛΕΕ.

Υπό τα ανωτέρω δεδομένα, γεννάται το ερώτημα εάν η ιδιωτική εφαρμογή του δικαίου των κρατικών ενισχύσεων θα μπορούσε να αποτελέσει ενός είδους κύρωση για την πλημμελή συμπεριφορά του κράτους μέλους κυρίως μέσω της αγωγής αποζημίωσης που θα ασκήσει ο ωφελούμενος επιδιώκοντας την αποκατάσταση της ζημίας που του προκάλεσε η παράβαση του άρθρου 108 παρ. 3 της ΣΛΕΕ εκ μέρους του κράτους μέλους.

## **II. Γενικά περί της εξωσυμβατικής ευθύνης του κράτους μέλους για ζημίες που προκαλούνται σε ιδιώτες από παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου**

Η αρχή της ευθύνης του κράτους για ζημίες που προκαλούνται στους ιδιώτες από παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου οι οποίες του καταλογίζονται είναι σύμφυτη προς το σύστημα της Συνθήκης<sup>13</sup>. Συναφώς, το ενωσιακό δίκαιο αναγνωρίζει δικαίωμα αποζημίωσης, εφόσον συντρέχουν τρεις προϋποθέσεις<sup>14</sup>: Πρώτον, ο παραβιαζόμενος κανόνας δικαίου αποσκοπεί στην απονομή δικαιωμάτων στους ιδιώτες. Δεύτερον, η παράβαση είναι κατάφωρη: μια παράβαση είναι κατάφωρη όταν το κράτος μέλος υπερβαίνει κατά τρόπο πρόδηλο και σοβαρό τα όρια που επιβάλλονται στην άσκηση των εξουσιών του, μεταξύ δε των στοιχείων που πρέπει να συνεκτιμηθούν είναι ο βαθμός σαφήνειας και ακρίβειας του παραβιαζόμενου κανόνα<sup>15</sup>. Τρίτον, υφίσταται άμεση αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παράβασης της υποχρέωσης του κράτους και της βλάβης που υπέστησαν οι ζημιωθέντες. Οι προϋποθέσεις αυτές, αφενός, ανταποκρίνονται στις επιταγές της πλήρους αποτελεσματικότητας των ενωσιακών κανόνων και της προστασίας των δικαιωμάτων τα οποία αυτοί αναγνωρίζουν, αφετέρου, είναι κατ' ουσίαν οι ίδιες με εκείνες που έχει διαμορφώσει το Δικαστήριο με τη νομολογία του για την ευθύνη της Ένωσης για την αποκατάσταση των ζημιών που υφίστανται ιδιώτες από παράνομες πράξεις των οργάνων της, δυνάμει του άρθρου 340 της ΣΛΕΕ<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> J. LEROY, *When State Aid Goes Wrong: Member State's Liability towards the Aid Beneficiary – A Belgian Case Study*, EStAL, 2022, σ. 384 (385).

<sup>13</sup> ΔΕΚ C-6/90 και C-9/90 (συνεκδ.), *Francovich κ.λπ.*, 19.11.1991, ECLI:EU:C:1991:428, σκ. 35, και ΔΕΚ C-46/93 και C-48/93 (συνεκδ.), *Brasserie du pêcheur και Factortame*, 05.03.1996, ECLI:EU:C:1996:79, σκ. 31.

<sup>14</sup> ΔΕΚ C-46/93, ό.π., σκ. 51.

<sup>15</sup> ΔΕΚ C-424/97, *Salomone Haim*, 04.07.2000, ECLI:EU:C:2000:357, σκ. 38 και ΔΕΚ C-452/06, *Synthon*, 16.10.2008, ECLI:EU:C:2008:565, σκ. 38 και εκεί αναφερόμενη νομολογία.

<sup>16</sup> ΓεΔΕΕ T-415/21, *Banca Popolare di Bari/Επιτροπή*, 20.12.2023, ECLI:EU:T:2023:833, σκ. 70 επ.

Οι ανωτέρω προϋποθέσεις μπορούν να τύχουν εφαρμογής στην περίπτωση παραβίασης του άρθρου 108 παρ. 3 της ΣΛΕΕ. Πρώτον, όπως προαναφέρθηκε, το άρθρο 108 παρ. 3 της ΣΛΕΕ είναι διάταξη αμέσου εφαρμογής την οποία οι θιγόμενοι ιδιώτες μπορούν να επικαλεστούν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και να αντλήσουν δικαιώματα από την παραβίασή της<sup>17</sup>. Δεύτερον, η παραβίαση είναι κατάφωρη καθώς η διάταξη του άρθρου 108 παρ. 3 της ΣΛΕΕ περί υποχρέωσης κοινοποίησης και αναστολής των σχεδιαζόμενων ενισχυτικών μέτρων είναι αρκούντως σαφής ενώ δεν υπάρχει περιθώριο διακριτικής ευχέρειας αναφορικά με την εφαρμογή της. Όσον αφορά την τρίτη προϋπόθεση περί αιτιώδους συνδέσμου, είναι εκείνη που εγείρει τους περισσότερους προβληματισμούς και αμφιβολίες περί του εάν μία αξίωση αποζημίωσης έχει πράγματι νόμιμη βάση και, σε καταφατική περίπτωση ποια είναι η έκταση της ευθύνης του κράτους που πρέπει να αναγνωριστεί.

### III. Η θέση του Δικαστηρίου της Ένωσης και η θέση της Επιτροπής

Όταν το Δικαστήριο της Ένωσης απαριθμεί στις αποφάσεις του, τις δυνατότητες ένδικης προστασίας των ιδιωτών έναντι της χορήγησης μίας παράνομης ενίσχυσης, αφηγηματικά αναφέρεται και στη δυνατότητα άσκησης αγωγής αποζημίωσης με αίτημα την αποκατάσταση της ζημίας που προκλήθηκε από τη χορήγηση παράνομης κρατικής ενίσχυσης<sup>18</sup>. Παρότι σε αυτή την κατηγορία προφανώς περιλαμβάνεται και η υπό συζήτηση δυνατότητα άσκησης αγωγή αποζημίωσης του αποδέκτη της παράνομης ενίσχυσης κατά του κράτους μέλους που τη χορήγησε, το Δικαστήριο δεν έχει κληθεί μέχρι στιγμής να αναφερθεί ρητά σε αυτή τη δυνατότητα προσδιορίζοντας τα πρόσωπα του ενάγοντος και του εναγομένου και κυρίως τις προϋποθέσεις για την ευδοκίμηση ενός τέτοιου ενδίκου βοηθήματος. Αντίθετα, ορισμένοι Γεν. Εισαγγελείς έχουν προ πολλού αναφερθεί σε Προτάσεις τους, σε αυτή τη δυνατότητα διαφωτίζοντας εν μέρει και τον εθνικό δικαστή ως προς τον χειρισμό τέτοιων αξιώσεων.

Η αρχή έγινε με τον Γεν. Εισαγγελέα Tesaurο, με αφορμή ισχυρισμό της Επιτροπής σύμφωνα με τον οποίο, μόνη η διαπίστωση του παράνομου χαρακτήρα της ενίσχυσης κατά το άρθρο 108 παρ. 3 της ΣΛΕΕ, θα έπρεπε να την απαλλάξει από τη διαπίστωση του συμβιβάσιμου χαρακτήρα της σύμφωνα με τα άρθρα 107 παρ. 2 και 3. Παρότι το διαδικαστικό αυτό ζήτημα, είναι πλέον λυμένο και ο ισχυρισμός της Επιτροπής απορριπτός, έχει ενδιαφέρον η συλλογιστική του Γεν. Εισαγγελέα ο οποίος, θέλοντας να αναδείξει τη διαφορά ανάμεσα στη διαπίστωση του παράνομου αφενός και του συμβιβάσιμου ή μη χαρακτήρα της ενίσχυσης αφετέρου, αναφέρεται στα αποτελέσματα που συνεπάγεται η διαπίστωση του παράνομου χαρακτήρα της, ιδίως σε εσωτερικό/εθνικό επίπεδο. Ειδικότερα, ο προληπτικός έλεγχος της Επιτροπής επί των σχεδίων ενίσχυσης και η έκδοση σχετικής θετικής απόφασης αποτελεί ουσιώδες συστατικό στοιχείο, άνευ του οποίου δεν μπορεί να θεωρηθεί περατωθείσα η εθνική νομοθετική ή διοικητική διαδικασία θέσπισης της ενίσχυσης ούτε νομοτύπως θεσπισθέν και ισχυρό εντός της εθνικής έννομης τάξης το ίδιο το ενισχυτικό μέτρο<sup>19</sup>. Συνεπώς, οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προβάλλει ενώπιον των

<sup>17</sup>. Ο.π., υποσημ. 7.

<sup>18</sup>. ΔΕΚ C-199/06, *Centre d'exportation du livre français (CELFF)*, 12.02.2008, ECLI:EU:C:2008:79, σκ. 53, σύμφωνα με την οποία: «το εθνικό δικαστήριο δύναται (...) να δεχθεί αγωγές αποζημίωσης λόγω του παράνομου χαρακτήρα της ενισχύσεως» και ΔΕΚ C-368/04, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, 05.10.2006, ECLI:EU:C:2006:644, σκ. 56, σύμφωνα με την οποία: «είναι δυνατό ένα εθνικό δικαστήριο να πρέπει να αποφανθεί επί αιτήματος αποκαταστάσεως ζημίας προκληθείσας λόγω του παράνομου χαρακτήρα του μέτρου ενισχύσεως».

<sup>19</sup>. Συναφώς, το ιταλικό συνταγματικό δικαστήριο (Corte costituzionale) κήρυξε αντισυνταγματικούς νόμους με τους οποίους χορηγούνταν κρατικές ενισχύσεις επειδή τέθηκαν σε εφαρμογή πριν τη λήξη της διαδικασίας ελέγχου από την Επιτροπή, ενώ το Εφετείο του Λονδίνου (Court of Appeal της 24ης Φεβρουαρίου 1986, *Regina κατά Attorney-General ex parte Imperial Chemical Industries*) έκανε δεκτό ότι η αρμόδια διοικητική αρχή είναι υποχρεωμένη να μη χορηγήσει την ενίσχυση ή μην εφαρμόσει το σχέδιο χορήγησης της, εκτός εάν και μόνον όταν η Επιτροπή παράσχει την έγκρισή της, βλ. ΔΕΕ Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα Tesaurο G., C-142/87, ό.π., υποσημ. 6, σημ. 9, πρβλ. και ΔΕΕ C-702/20 και C-17/21 (συνεκδ.), *DOBELES HES*, 12.01.2023, ECLI:EU:C:2023:1, σκ. 123, που έκανε δεκτό ότι ο εθνικός δικαστής μπορεί να δεχθεί αγωγικό αίτημα με το οποίο ζητείται η καταβολή ποσού που αντιστοιχεί σε νέα ενίσχυση μη κοινοποιηθείσα στην Επιτροπή, υπό την επιφύλαξη της προηγούμενης κοινοποίησης της ενίσχυσης στο θεσμικό όργανο και της συγκατάθεσης ή της λογιζόμενης συγκατάθεσής του ως προς αυτήν. Για εκτενή και κριτική ανάλυση της απόφασης, βλ. Μ. ΠΕΡΑΚΗΣ, Μπορεί η επιδίκαση αποζημίωσης από εθνικό δικαστήριο να

εθνικών δικαστηρίων την αντίθεση προς το ενωσιακό δίκαιο, της εθνικής πράξης θέσπισης της ενίσχυσης και των σχετικών εκτελεστικών πράξεων. Εξάλλου, η παράβαση της *standstill obligation* μπορεί να δώσει λαβή για αγωγή αποζημίωσης κατά του δημοσίου από τον λαβόντα την ενίσχυση, η χορήγηση της οποίας ανεστάλη ή ακυρώθηκε λόγω της παραβίασης αυτού του διαδικαστικού κανόνα<sup>20</sup>. Ωστόσο, ο Γεν. Εισαγγελέας δεν παραλείπει να αναφέρει ορισμένους παράγοντες που δυσχεραίνουν την ιδιωτική εφαρμογή του δικαίου των κρατικών ενισχύσεων από τα εθνικά δικαστήρια. Ειδικότερα, επικαλείται<sup>21</sup> τις διαφορές μεταξύ των εθνικών εννόμων τάξεων σχετικά με τους όρους και την έκταση της παρεχόμενης έννομης προστασίας καθώς και με την εφαρμοζόμενη αποδεικτική διαδικασία, ιδίως στο δυσχερές ζήτημα του αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της παράνομης ενίσχυσης και της ζημίας που ανακύπτει επί αγωγών αποζημίωσης είτε ανταγωνιστών είτε δικαιούχων της ενίσχυσης. Επίσης, επισημαίνει τη στάση των εθνικών δικαστηρίων που, είτε λόγω διστακτικότητας είτε λόγω ελλιπούς πληροφόρησης, δεν εφαρμόζουν με συνέπεια το άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 108 παρ. 3 της ΣΛΕΕ, αποθαρρύνοντας με αυτόν τον τρόπο τους νομιμοποιούμενους ιδιώτες να διεκδικήσουν δικαστικά τα δικαιώματα που απορρέουν από την παράβαση αυτής της διάταξης. Τέλος, αναφέρεται στην έλλειψη διαφάνειας όσον αφορά τα κρατικά ενισχυτικά μέτρα και τις αποφάσεις της Επιτροπής κατά τη διάρκεια του διοικητικού της ελέγχου καθώς δεν υφίσταται κανένα σχετικό σύστημα δημοσιότητας που να προσφέρει πρόσβαση σε αυτά τα δεδομένα, γεγονός που στερεί τους ενδιαφερόμενους από τη δυνατότητα να λαμβάνουν γνώση των στοιχείων που είναι απαραίτητα για την εμπρόθεσμη άσκηση δικαστικής προσφυγής<sup>22</sup>.

Στηριζόμενος στις προαναφερθείσες Προτάσεις, ο Γεν. Εισαγγελέας Leger<sup>23</sup> επαναβεβαίωσε τη δυνατότητα άσκησης αγωγής αποζημίωσης από τους λαβόντες μία παράνομη ενίσχυση, με αφορμή ξανά ένα διαδικαστικό ζήτημα. Στην υπό κρίση υπόθεση, το βελγικό κράτος είχε θεσπίσει σειρά χρηματοδοτικών διευκολύνσεων υπέρ επιχειρήσεων άνθρακα και χάλυβα, που είχαν λάβει, μεταξύ άλλων, τη μορφή κρατικών εγγυήσεων για το σύνολο των δανειακών υποχρεώσεων των ωφελούμενων επιχειρήσεων. Οι ενισχύσεις αυτές κρίθηκαν με απόφαση της Επιτροπής παράνομες και ασυμβίβαστες με την εσωτερική αγορά και διατάχθηκε η ανάκτησή τους. Το Πρωτοδικείο απέρριψε την προσφυγή ακύρωσης που ασκήθηκε κατά της απόφασης της Επιτροπής και η βελγική κυβέρνηση άσκησε αίτηση αναίρεσης με την οποία αμφισβήτησε, μεταξύ άλλων, την αιτιολογία της απορριπτικής δικαστικής απόφασης. Ειδικότερα, ισχυρίστηκε ότι παρότι αμφισβήτησε ενώπιον του Πρωτοδικείου τον παράνομο χαρακτήρα αυτών των ενισχύσεων προβάλλοντας ότι αυτές είχαν πράγματι κοινοποιηθεί, το Πρωτοδικείο παρέλειψε να της απαντήσει παραβαίνοντας την υποχρέωση αιτιολόγησης που υπέχει<sup>24</sup>. Ο Γεν. Εισαγγελέας, για να τεκμηριώσει ότι ο λόγος ακύρωσης που αφορούσε τον παράνομο χαρακτήρα των ενισχύσεων προβλήθηκε με «πρόδηλο συμφέρον» από το Βασίλειο του Βελγίου, απαριθμεί τις συνέπειες που απορρέουν για το ίδιο το κράτος μέλος, εάν παραβιάσει την απαγόρευση εφαρμογής (*standstill obligation*): η παράβαση αυτή μπορεί να θεωρηθεί «κατάφωρη» κατά την έννοια της απόφασης *Brasserie du pêcheur*<sup>25</sup> και να

---

συνιστά κρατική ενίσχυση κατά το ενωσιακό δίκαιο; Παρουσίαση και ανάλυση της καθοριστικής απόφασης του ΔΕΕ επί των υποθέσεων *Dobeles Hes SIA* και *GM SIA* (C-702/20 και C-17/21), σε: Αναμνηστικό Τόμο, Συνομιλώντας με τον Καθηγητή Γεώργιο Μιχαλόπουλο για το Δίκαιο της Επιχείρησης, Α. Αθανασίου / Α. Μικρούλα / Ε. Περάκης / Ν. Ρόκας / Η. Σουφλερός / Γ. Σωτηρόπουλος / Δ. Τζουγανάτος (επιμ.), Νομική Βιβλιοθήκη, 2023, σ. 847.

<sup>20</sup>. ΔΕΕ Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα G. Tesaurο, ό.π., σημ. 7.

<sup>21</sup>. *Ibid*, σημ. 8.

<sup>22</sup>. Τα προβλήματα της ελλιπούς πληροφόρησης και της έλλειψης διαφάνειας έχουν εν πολλοίς εκλείψει. Η λειτουργία ανοιχτών βάσεων δεδομένων, τα πολυάριθμα κείμενα ηπίου δικαίου της Επιτροπής που παρέχουν κατευθύνσεις στα κράτη μέλη σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις και ένα σύστημα παροχής γνωμοδότησης ή αυτεπάγγελτης παρέμβασης (*amicus curiae*) της Επιτροπής σε δικαστικές υποθέσεις που άπτονται του εν λόγω τομέα, ως συμπλήρωμα του παραδοσιακού εργαλείου του προδικαστικού ερωτήματος, έχουν ενισχύσει την πρόσβαση των ενδιαφερόμενων φορέων στην αναγκαία πληροφόρηση και έχουν άρει τους δισταγμούς των εθνικών δικαστών να απευθυνθούν στα ενωσιακά όργανα για την άρση τυχόν αμφιβολιών. Βλ. ιστότοπο της Επιτροπής για την πολιτική της στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων [https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid_en).

<sup>23</sup>. ΔΕΚ Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα P. Léger, C-197/99 P, *Βέλγιο/Επιτροπή*, 06.12.2001, ECLI:EU:C:2001:658, σημ. 74-75.

<sup>24</sup>. Ο λόγος αναίρεσης έγινε δεκτός και η απόφαση του Πρωτοδικείου αναίρεθηκε.

<sup>25</sup>. Ο.π., υποσημ. 13.

στοιχειοθετηθεί ευθύνη του κράτους στο πλαίσιο της οποίας μπορούν να ασκηθούν αγωγές αποζημίωσης ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων από τον λήπτη της ενίσχυσης για την αποκατάσταση της ζημίας που του προκλήθηκε από την άμεση καταβολή της ενίσχυσης<sup>26</sup>.

Τέλος, ο Γεν. Εισαγγελέας Colomer, αφουγκραζόμενος τη δυσκολία του θέματος, παρέχει με τις Προτάσεις του στην υπόθεση *Giuseppe Atzeni κ.λπ.*<sup>27</sup>, χρήσιμα στοιχεία στον εθνικό δικαστή για την αντιμετώπιση των αγωγών αποζημίωσης κατά του κράτους που παραβίασε την *standstill obligation*, μολονότι το ζήτημα αυτό δεν τέθηκε με τα προδικαστικά ερωτήματα που ετέθησαν από το ιταλικό δικαστήριο. Καταρχάς αναδεικνύει την ενωσιακή διάσταση του θέματος – εφόσον πρόκειται για αγωγή αποζημίωσης που ερείδεται στην παράβαση της, ενωσιακού χαρακτήρα, *standstill obligation* – ώστε να ενθαρρύνει τους εθνικούς δικαστές να απευθύνουν προδικαστικά ερωτήματα στο ΔΕΕ εάν διατηρούν επιφυλάξεις για τον τρόπο επίλυσης των σχετικών ζητημάτων. Στη συνέχεια, επισημαίνει ότι, εφόσον ο εθνικός δικαστής κάνει δεκτή την αγωγή αποζημίωσης του λήπτη της ενίσχυσης, η ζημία που θα αναγνωρίσει δεν πρέπει να ισούται με το ποσό που καλείται να επιστρέψει ο ωφελούμενος στο πλαίσιο υλοποίησης της απόφασης ανάκτησης της Επιτροπής διότι κάτι τέτοιο θα συνιστούσε καταστρατήγηση της υποχρέωσης ανάκτησης και έμμεση επαναχορήγηση της ενίσχυσης που κρίθηκε παράνομη και ασυμβίβαστη<sup>28</sup>.

Το δικαίωμα των αποδεκτών της παράνομης ενίσχυσης να απαιτήσουν αποζημίωση από το κράτος επειδή αυτό παραβίασε την υποχρέωση κοινοποίησης και αναστολής και εκείνοι διατάχθηκαν να επιστρέψουν το ποσό της ενίσχυσης που εν συνεχεία κρίθηκε παράνομη και ασυμβίβαστη με την εσωτερική αγορά, αναγνωρίζεται και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην προσφάτως αναθεωρημένη ανακοίνωσή της για την εφαρμογή των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις από τα εθνικά δικαστήρια<sup>29</sup>. Ωστόσο, η Επιτροπή παίρνει σαφή θέση υπέρ της απόρριψης ενός τέτοιου ενδίκου βοηθήματος επιστρατεύοντας την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης: εφόσον ο λήπτης της ενίσχυσης οφείλει πάντα να βεβαιώνεται για την ορθή τήρηση της διαδικασίας χορήγησης της ενίσχυσης και, συνακόλουθα, για την τήρηση των ανωτέρω υποχρεώσεων κοινοποίησης και αναστολής, δεν μπορεί να ισχυριστεί ότι δικαιολογημένα εμπιστεύτηκε τις εθνικές αρχές που του χορήγησαν αυτό το παράνομο πλεονέκτημα και επομένως δεν μπορεί να αξιώσει αποζημίωση για τη ζημία που υπέστη εφόσον και αυτός μετείχε στη διάπραξη της παρανομίας. Η ανακοίνωση της Επιτροπής πράγματι αναδεικνύει το κεντρικό ζήτημα σε αυτές τις υποθέσεις, δηλαδή το μέτρο της ευθύνης του λαβόντος την παράνομη ενίσχυση και το εάν η ευθύνη αυτή εν τέλει «απορροφά» – όπως ισχυρίζεται η Επιτροπή – την ευθύνη του κράτους μέλους και αποκλείει εξ ολοκλήρου την καταβολή οιασδήποτε αποζημίωσης. Επειδή δε, όπως θα καταδειχθεί και παρακάτω, η ευθύνη του λήπτη της ενίσχυσης σχετίζεται άμεσα με την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, είναι χρήσιμο να παρουσιαστεί το περιεχόμενο αυτής της αρχής και η ειδικότερη λειτουργία της στο πλαίσιο του δικαίου των κρατικών ενισχύσεων.

#### **IV. Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης: το πρόσκομμα στην αναγνώριση της ευθύνης του κράτους μέλους;**

Η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης είναι αντιτάξιμη μόνον εάν ο ενδιαφερόμενος μπορεί να αποδείξει ότι βρίσκεται σε ιδιαίτερη κατάσταση η οποία σε ένα κράτος δικαίου πρέπει να χαρακτηριστεί

---

<sup>26</sup>. Αγωγή αποζημίωσης μπορεί να ασκηθεί και από τους ανταγωνιστές του δικαιούχου της ενίσχυσης αν μόνη η ανάκτηση της ενίσχυσης δεν μπορεί να τους επαναφέρει σε κατάσταση πανομοιότυπη προς αυτήν που υφίστατο πριν από τη χορήγησή της, για παράδειγμα επειδή έχασαν οφέλη ή μερίδια αγοράς. Βλ. ΔΕΚ Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα F.G. Jacobs, C-39/94, *SFEI*, 14.12.1995, ECLI:EU:C:1995:445, σημ. 77.

<sup>27</sup>. ΔΕΚ Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα M. D. Ruiz-Jarabo Colomer, C-346/03 και C-529/03 (συνεκδ.), *Atzeni κλπ.*, 28.04.2005, ECLI:EU:C:2005:256, σημ. 195-198.

<sup>28</sup>. Το συμπέρασμα αυτό εμμέσως υιοθετείται και από την νομολογία του Δικαστηρίου της Ένωσης, βλ. ΓεΔΕΕ T-15/14, *Simet/Επιτροπή*, 03.03.2016, ECLI:EU:T:2016:124, σκ. 95 επ.

<sup>29</sup>. Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις από τα εθνικά δικαστήρια, ό.π., υποσημ. 2, παρ. 98.

ως άξια προστασίας. Η ύπαρξη κατάστασης άξιας προστασίας προϋποθέτει ότι συντρέχουν σωρευτικώς τρεις προϋποθέσεις: Πρώτον, υφίσταται αντικειμενική συμπεριφορά των διοικητικών αρχών η οποία μπορεί να λάβει μεταξύ άλλων τη μορφή «διαβεβαίωσης» της κρατικής αρχής ότι οι ενέργειες του ενδιαφερόμενου είναι νόμιμες. Δεύτερον, ο ενδιαφερόμενος είναι καλόπιστος δηλαδή έχει διαμορφώσει πεποίθηση ως προς τη νομιμότητα της πράξης στην οποία στήριξε τα δικαιώματά του. Τρίτον, η συμπεριφορά της διοίκησης στην οποία στηρίχθηκε η πεποίθηση του ενδιαφερομένου είναι σύμφωνη με τους εφαρμοστέους κανόνες ή τουλάχιστον δεν βρίσκεται σε προφανή αντίθεση με αυτούς<sup>30</sup>. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει η νομολογία, στον ενδιαφερόμενο πρέπει να έχουν δοθεί «συγκεκριμένες, ανεπιφύλακτες και συγκλίνουσες διαβεβαιώσεις, προερχόμενες από αρμόδιες και αξιόπιστες πηγές»<sup>31</sup>. Συνεπώς, η εμπιστοσύνη που σχετίζεται με συγκεκριμένη κατάσταση η οποία χρήζει προστασίας βάσει του δικαίου της Ένωσης, πρέπει να δημιουργήθηκε και, στη συνέχεια, να διαψεύστηκε από θεσμικό όργανο της Ένωσης ή από άλλο όργανο που ενεργεί ως «εκπρόσωπος» της (π.χ., από τις εθνικές αρχές που είναι επιφορτισμένες με τη μεταφορά ή την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης)<sup>32</sup>.

Η τρίτη προϋπόθεση είναι μάλλον η πλέον δύσκολη στην πλήρωσή της καθώς οι διοικούμενοι επικαλούνται μεν «λάθη» των αρμόδιων – συνήθως εθνικών – αρχών η διάπραξη των οποίων τους δημιούργησε πεποίθηση περί νομιμότητας της πράξης από την οποία άντλησαν οφέλη και δικαιώματα ωστόσο αυτά τα «λάθη» συνήθως συνιστούν παραβιάσεις των ενωσιακών διατάξεων και δεν μπορούν να καταστήσουν αυτή την εμπιστοσύνη δικαιολογημένη. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται: «η (...) αντίθετη προς το δίκαιο της Ένωσης συμπεριφορά εθνικής αρχής επιφορτισμένης με την εφαρμογή του δικαίου αυτού δεν μπορεί να θεμελιώσει την ύπαρξη δικαιολογημένης εμπιστοσύνης εκ μέρους του διοικουμένου ότι θα τύχει μεταχείρισης αντίθετης προς το δίκαιο της Ένωσης»<sup>33</sup>. Ωστόσο, από τη νομολογία αυτή δεν πρέπει άνευ ετέρου να συναχθεί «ότι εμπιστοσύνη άξια προστασίας δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να απορρέει από εθνική πρακτική μη συνάδουσα προς το δίκαιο της Ένωσης», αλλά μάλλον πρέπει να της αποδοθεί η έννοια ότι «η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεν μπορεί να στηρίζεται σε εθνική πρακτική η οποία αντιβαίνει σε “σαφή” διάταξη του δικαίου της Ένωσης»<sup>34</sup>. Εάν δηλαδή ο ενωσιακός κανόνας δεν είναι «σαφής», δηλαδή τα πρόσωπα που απολαύουν των κατοχυρωμένων σε αυτόν δικαιωμάτων δεν κατανοούν πέραν πάσης αμφιβολίας το ακριβές του περιεχόμενο και η αρμόδια αρχή – ενωσιακή ή εθνική – υιοθέτησε μία από τις περισσότερες υποστηρίξιμες ερμηνευτικές εκδοχές αυτού του κανόνα, τότε αυτή η εμπιστοσύνη μπορεί πράγματι να κριθεί άξια προστασίας.

Ειδικά στο πεδίο των κρατικών ενισχύσεων, ο λόγος αυτός προβάλλεται από επιχειρήσεις που άντλησαν οφέλη δυνάμει εθνικών νομοθετικών διατάξεων οι οποίες, κατόπιν ελέγχου από την Επιτροπή, κρίθηκε ότι συνιστούσαν παράνομα και ασυμβίβαστα με την εσωτερική αγορά καθεστώτα ενισχύσεων. Με την επίκληση αυτής της αρχής, οι επιχειρήσεις προσπαθούν να πλήξουν τις πράξεις ανάκτησης<sup>35</sup> αυτών των

<sup>30</sup>. ΔΕΕ Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα P. Mengozzi, C-120/17, *Administratīvā rajona tiesa*, 30.05.2018, ECLI:EU:C:2018:351, σημ. 56.

<sup>31</sup>. ΔΕΕ C-630/11 P έως C-633/11 P (συνεκδ.), *HGA κ.λπ./Επιτροπή*, 13.06.2013, ECLI:EU:C:2013:387, σκ. 132 και ΔΕΕ C-537/08 P, *Kahla Thüringen Porzellan/Επιτροπή*, 16.12.2010, ECLI:EU:C:2010:769, σκ. 63.

<sup>32</sup>. Ε. ΠΙΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ, Σχέση προδικαστικής παραπομπής και ελέγχου συνταγματικότητας εθνικών διατάξεων (ΔΕΕ C-322/16, *Global Starnet*, 20.12.2017, παρ. 9), προσβάσιμο στον σύνδεσμο: <https://www.prevedourou.gr/%cf%83%cf%87%ce%ad%cf%83%ce%b7-%cf%80%cf%81%ce%bf%ce%b4%ce%b9%ce%ba%ce%b1%cf%83%cf%84%ce%b9%ce%ba%ce%ae%cf%82-%cf%80%ce%b1%cf%81%ce%b1%cf%80%ce%bf%ce%bc%cf%80%ce%ae%cf%82-%ce%ba%ce%b1%ce%b9-%ce%b5/>. Βλ. και ΔΕΚ C-299/94, *Anglo Irish Beef Processors International*, 28.03.1996, ECLI:EU:C:1996:148, σκ. 34-35, που απέρριψε την εφαρμογή της αρχής επειδή η κρίσιμη συμπεριφορά δεν ήταν καταλογιστέα σε ενωσιακά όργανα.

<sup>33</sup>. ΔΕΕ C-120/17, *Administratīvā rajona tiesa*, 07.08.2018, ECLI:EU:C:2018:638, σκ. 52.

<sup>34</sup>. ΔΕΕ Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα P. Mengozzi, C-120/17, ό.π., υποσημ. 30, σημ. 60 και 65.

<sup>35</sup>. Ειδικότερα, είτε πλήττον ενώπιον του Δικαστηρίου της Ένωσης, την πράξη ανάκτησης της Επιτροπής είτε ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, τις πράξεις των εθνικών αρχών με τις οποίες υλοποιείται, εντός της έννομης τάξης του κράτους μέλους, η



ενισχύσεων που χορηγήθηκαν κατά παράβαση της υποχρέωσης αναστολής υποστηρίζοντας ότι η συμπεριφορά της εθνικής αρχής – η οποία τους χορήγησε τα ποσά μέσω νομοθετικής διάταξης, διοικητικής πράξης ή δικαστικής απόφασης – τούς δημιούργησε την πεποίθηση ότι η είσπραξή τους ήταν νόμιμη και επομένως παρανόμως ζητείται η επιστροφή τους. Ωστόσο, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, καταρχήν δεν στοιχειοθετείται δικαιολογημένη εμπιστοσύνη όταν η ενίσχυση χορηγήθηκε κατά παράβαση των υποχρεώσεων κοινοποίησης και αναστολής του σχεδιαζόμενου μέτρου προτού η Επιτροπή αποφανθεί επ' αυτού (standstill obligation)<sup>36</sup>. Συνεπώς, όταν οι ανωτέρω υποχρεώσεις έχουν παραβιαστεί, το γεγονός και μόνον ότι οι εθνικές αρχές εξέδωσαν νομοθετικές διατάξεις ή διοικητικές πράξεις που προβλέπουν τη θέσπιση ενός καθεστώτος ενισχύσεων ή ότι υπάρχει απόφαση ανωτάτου εθνικού δικαστηρίου που αποφαίνεται ότι δεν υφίσταται ενίσχυση, δεν είναι ικανό να θεμελιώσει δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του επιχειρηματία<sup>37</sup>. Τούτο διότι, η παράβαση αυτών των υποχρεώσεων εκ μέρους της αρμόδιας κρατικής αρχής συνιστά συμπεριφορά αντίθετη με αρκούντως σαφείς εφαρμοστέους κανόνες του ενωσιακού δικαίου, σύμφωνα με την προαναφερθείσα τρίτη προϋπόθεση. Εξάλλου, στα πλαίσια της δεύτερης προϋπόθεσης, ένας μέσος συνετός και επιμελής επιχειρηματίας οφείλει, στο πλαίσιο ελέγχου της νομιμότητας των ποσών που εισέρχονται στον προϋπολογισμό της επιχείρησής του, να διαπιστώνει την ορθή τήρηση των υποχρεώσεων κοινοποίησης και αναστολής, άλλως δεν μπορεί να επικαλεστεί την καλοπιστία του. Εφόσον μάλιστα η Επιτροπή έχει εκδώσει απόφαση που επιτρέπει τη χορήγηση της ενίσχυσης, ο δικαιούχος θα πρέπει να αναμένει να παρέλθει η προθεσμία άσκησης προσφυγής ακύρωσης κατά της απόφασης αυτής ή να εξαντληθούν τα ένδικα βοηθήματα που τυχόν ασκηθούν, διαφορετικά δεν μπορεί να είναι βέβαιος ως προς τη νομιμότητα της ενίσχυσης<sup>38</sup>. Τέλος, ο βαθμός της απαιτούμενης επιμέλειας ως προς την τήρηση της διαδικασίας του άρθρου 108 παρ. 3 της ΣΛΕΕ, δεν μεταβάλλεται σε περιπτώσεις μικρών επιχειρήσεων όπου η πρόσβαση στις απαιτούμενες πληροφορίες και η παροχή εξειδικευμένης νομικής υποστήριξης είναι εκ των πραγμάτων δυσχερείς<sup>39</sup>.

Ο ισχυρισμός περί δικαιολογημένης εμπιστοσύνης είναι πιο πιθανόν να κριθεί βάσιμος, όταν η συμπεριφορά της Επιτροπής και όχι του κράτους μέλους, δημιούργησε στον επιχειρηματία την εντύπωση νομιμότητας της ενίσχυσης. Σε αυτήν την περίπτωση, ο εφαρμοστέος κανόνας με βάση τον οποίο αξιολογείται η συμπεριφορά της διοίκησης – εν προκειμένω της Ευρωπαϊκής Επιτροπής – στο πλαίσιο της τρίτης προϋπόθεσης, δεν είναι ο σαφής κανόνας του άρθρου 108 παρ. 3 της ΣΛΕΕ αλλά οι διατάξεις των παρ. 1 έως 3 του άρθρου 107 της ΣΛΕΕ οι οποίες αφενός επιδέχονται περισσότερες ερμηνείες αφετέρου υπόκεινται σε νομολογιακές μεταβολές. Με αυτά τα δεδομένα, μπορεί να αναγνωριστεί δικαιολογημένη εμπιστοσύνη όταν η Επιτροπή μετέβαλε την πολιτική της επί το αυστηρότερον υπό την έννοια ότι, ενώ στο παρελθόν είχε κρίνει ότι ορισμένο μέτρο δεν συνιστά ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 107 παρ. 1 της ΣΛΕΕ, πλέον όμοιο μέτρο αξιολογείται ως ενίσχυση, χωρίς την πρόβλεψη εύλογης μεταβατικής περιόδου ώστε οι εμπλεκόμενες επιχειρήσεις να προσαρμοστούν στη νέα κατάσταση<sup>40</sup>. Περαιτέρω, η καθυστέρηση

---

ενωσιακή απόφαση ανάκτησης. Βλ. σχετ. Ε. ΚΩΝΣΤΑΝΤΑΚΟΥ, Η ανάκτηση των κρατικών ενισχύσεων: μεταξύ δικονομικής αυτονομίας των κρατών μελών και αποτελεσματικότητας του ευρωπαϊκού δικαίου, ΔΔ, 2019, σσ. 230-240.

<sup>36</sup>. ΔΕΕ C-349/17, *Eesti Pagar*, 05.03.2019, ECLI:EU:C:2019:172, σκ. 98, ΔΕΚ C-346/03, *Giuseppe Atzeni κ.λπ.*, 23.02.2006, ECLI:EU:C:2006:130, σκ. 64-65 καθώς και ΔΕφΘεσσ. 1221/2018, σκ. 4.

<sup>37</sup>. ΓεΔΕΕ T-309/12, *Zweckverband/Επιτροπή*, 16.07.2014, ECLI:EU:T:2014:676, σκ. 238-241. Στην υπό κρίση υπόθεση, ενώ είχε ξεκινήσει η επίσημη διαδικασία έρευνας ενώπιον της Επιτροπής, ανώτατο εθνικό δικαστήριο έκρινε ότι το επίμαχο μέτρο δεν συνιστά κρατική ενίσχυση. Με βάση αυτή την απόφαση του εθνικού δικαστηρίου, το μέτρο τέθηκε σε εφαρμογή. Όταν εξεδόθη η απόφαση της Επιτροπής που έκρινε αντίθετα προς την απόφαση του εθνικού δικαστηρίου, η δικαιούχος επιχείρηση προσέφυγε στο ΔΕΕ προβάλλοντας ως λόγο ακύρωσης της απόφασης της Επιτροπής, ότι της δημιουργήθηκε δικαιολογημένη εμπιστοσύνη από την απόφαση του ανωτάτου εθνικού δικαστηρίου, ο οποίος και απορρίφθηκε.

<sup>38</sup>. ΔΕΚ απόφαση C-199/06, ό.π., υποσημ. 18, σκ. 66-69.

<sup>39</sup>. ΓεΔΕΕ 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 (συνεκδ.), *Alzetta κ.λπ./Επιτροπή*, 15.06.2000, ECLI:EU:C:1998:270, σκ. 172 και ΔΕΚ C-298/00 P, *Ιταλία/Επιτροπή*, 29.04.2004, ECLI:EU:C:2004:240, σκ. 88.

<sup>40</sup>. ΔΕΕ C-182/03 και C-217/03 (συνεκδ.), *Βέλγιο/Επιτροπή*, 22.06.2006, ECLI:EU:C:2006:416, σκ. 159-166 και αποφάσεις της Επιτροπής της 16ης Οκτωβρίου 2002, 2003/438/ΕΚ, ΕΕ L 153 της 20.6.2003, σ. 40, παρ. 34-36 και 61-64 και της 21ης Νοεμβρίου 2001, 2002/347/ΕΚΑΧ, ΕΕ L 126 της 13.5.2002, σ. 27, παρ. 32-33.

έκδοσης απόφασης εκ μέρους της Επιτροπής δεν είναι καταρχήν ικανή να δημιουργήσει πεποίθηση περί νομιμότητας καθώς σύμφωνα με την πρώτη προϋπόθεση της αρχής, η έννοια της «διαβεβαίωσης» πρέπει κατά κανόνα να απορρέει από θετική ενέργεια της Επιτροπής και όχι από τη σιωπή του θεσμικού οργάνου<sup>41</sup>. Ωστόσο το Δικαστήριο στην απόφαση RSV<sup>42</sup> – που εκδόθηκε σε χρόνο που δεν ίσχυε ο Διαδικαστικός Κανονισμός και οι προθεσμίες που αυτός θέτει σε σχέση με τις ενέργειες της Επιτροπής – έκρινε ότι η υπέρβαση της εύλογης διάρκειας στη λήψη απόφασης εκ μέρους της Επιτροπής (περίπου 26 μήνες από τη στιγμή της κοινοποίησης του μέτρου) μπορούσε να δημιουργήσει δικαιολογημένη εμπιστοσύνη περί νομιμότητας, διότι το επίμαχο μέτρο αποσκοπούσε στην αντιμετώπιση κάποιων πρόσθετων δαπανών επί του αρχικού και, ήδη εγκριθέντος από την Επιτροπή, σχεδίου ενίσχυσης. Εφόσον, κατά το Δικαστήριο, το νομικό καθεστώς για τη συγκεκριμένη ενίσχυση ήταν ήδη γνωστό στην Επιτροπή και δεν χρειαζόταν εις βάθος ανάλυση για να κρίνει τη νομιμότητα των πρόσθετων αυτών δαπανών, δεν ήταν δικαιολογημένη η τόσο μεγάλη καθυστέρηση στη λήψη απόφασης με αποτέλεσμα η επιχείρηση εύλογα να πιστέψει ότι η ενίσχυση ήταν νόμιμη.

## V. Αποφάσεις εθνικών δικαστηρίων

Σε αρκετές έννομες τάξεις έχει τεθεί το ζήτημα της αποζημίωσης του λήπτη της ενίσχυσης με τις σχετικές υποθέσεις να παρουσιάζουν εν πολλοίς κοινά χαρακτηριστικά αλλά να μην τυγχάνουν της ίδιας αντιμετώπισης από τον εθνικό δικαστή<sup>43</sup>, αφενός, λόγω των διαφορετικών δικονομικών κανόνων, αφετέρου, λόγω της έλλειψης ενωσιακής νομολογίας που, κυρίως μέσω της διαδικασίας προδικαστικής παραπομπής, θα μπορούσε να παράσχει χρήσιμες κατευθύνσεις για την αντιμετώπιση των ζητημάτων που αναφέρονται. Ειδικότερα, οι υποθέσεις που παρουσιάζονται παρακάτω αφορούν περιπτώσεις καθεστώτων ενίσχυσης – και όχι μεμονωμένες ενισχύσεις – στο πλαίσιο των οποίων το κράτος μέλος, μέσω νομοθετικής διάταξης ή κανονιστικής πράξης, απονέμει ενίσχυση σε κατηγορίες επιχειρήσεων που προσδιορίζονται κατά τρόπο γενικό και αφηρημένο. Κατά τη θέση σε εφαρμογή αυτών των καθεστώτων, το κράτος μέλος παραβιάζει την υποχρέωση αναστολής και όταν η Επιτροπή, συνήθως κατόπιν καταγγελίας ανταγωνιστών, επιλαμβάνεται της υπόθεσης και αποφαινεται περί της έλλειψης συμβατότητας της ενίσχυσης με την εσωτερική αγορά, διατάζει το κράτος μέλος να την ανακτήσει από τους επιμέρους δικαιούχους. Συνεπώς, οι δικαιούχοι οι οποίοι εισέπραξαν τις ενισχύσεις συμμορφούμενοι με τις εθνικές διατάξεις που προέβλεπαν τους όρους χορήγησής τους έρχονται, αιφνιδίως και μετά από μακρό χρονικό διάστημα, αντιμέτωποι με πράξεις επιστροφής αυτών των ωφελημάτων. Προκειμένου δε να μετριάσουν τις οικονομικές συνέπειες αυτής της κατάστασης ασκούν, μεταξύ άλλων, αγωγή αποζημίωσης κατά του κράτους μέλους με αίτημα την αποκατάσταση της ζημίας που τους προκάλεσε η παράβαση των υποχρεώσεων κοινοποίησης και αναστολής εκ μέρους του κράτους μέλους και, εντεύθεν η θέση σε εφαρμογή ενός παράνομου καθεστώτος ενίσχυσης.

### A. Το γαλλικό παράδειγμα

Η πρώτη δέσμη υποθέσεων προέρχεται από τη γαλλική έννομη τάξη και αφορά σχέδιο μείωσης των εργοδοτικών ασφαλιστικών εισφορών υπέρ των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στους τομείς της

<sup>41</sup> ΓεΔΕΕ T-427/04 και T-17/05 (συνεκδ.), *Γαλλία/Επιτροπή*, 30.11.2009, ECLI:EU:T:2009:474, σκ. 261 καθώς και Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την ανάκτηση παράνομων και ασυμβίβαστων κρατικών ενισχύσεων, ΕΕ 2019 C 247/1, παρ. 42 για παράθεση ενωσιακής νομολογίας σχετικά με τη μη συνδρομή δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

<sup>42</sup> ΔΕΚ C-223/85, *RSV/Επιτροπή*, 28.01.1987, ECLI:EU:C:1987:502, σκ. 14-17. Πάντως, σε μεταγενέστερες υποθέσεις όπου γινόταν επίκληση αυτής της νομολογίας, το ΔΕΕ επεσήμανε τις εξαιρετικές περιστάσεις στις οποίες στηρίχθηκε η συγκεκριμένη απόφαση, βλ. ΔΕΚ C-334/99, *Γερμανία/Επιτροπή*, 28.01.2003, ECLI:EU:C:2003:55, σκ. 44 και ΔΕΚ C-372/97, *Ιταλία/Επιτροπή*, 29.04.2004, ECLI:EU:C:2004:234, σκ. 117 καθώς και Γ. ΚΩΤΣΗΡΑ, *Η ανάκτηση των κρατικών ενισχύσεων κατά το ενωσιακό δίκαιο και την ελληνική έννομη τάξη*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, σσ. 163-164.

<sup>43</sup> Για παρουσίαση αποφάσεων εθνικών δικαστηρίων που προσεγγίζουν το ζήτημα αυτό, βλ. Study on the enforcement of state aid rules and decisions by national courts, ό.π., υποσημ. 2, σσ. 42, 43, 52, 73, 74 και D. JOUVE, *Le juge national et le droit des aides d'Etat : Etude de droit comparé franco-espagnol*, Δ.Δ., Université de Grenoble, 2013, προσβάσιμο στον σύνδεσμο: <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01200764>, παρ. 672 επ.

κλωστοϋφαντουργίας και των ειδών ένδυσης, γνωστό και ως σχέδιο Borotra. Βασικός στόχος των μέτρων ελάφρυνσης ήταν η αύξηση των θέσεων απασχόλησης με έμφαση στην πρόσληψη νέων ηλικιακά εργαζομένων. Για την επίτευξη αυτού του στόχου, οι ωφελούμενες επιχειρήσεις ανέλαβαν και εκείνες ορισμένες δεσμεύσεις οι οποίες συνίσταντο στη μείωση του χρόνου εργασίας, την ενθάρρυνση της μερικής απασχόλησης και τη μείωση του ρυθμού των απολύσεων, τις οποίες υλοποίησαν μέσω της υπογραφής συλλογικής συμβάσεων εργασίας με τους εκπροσώπους των εργαζομένων στους επίμαχους κλάδους. Η Γαλλία προχώρησε στην κοινοποίηση του μέτρου στην Επιτροπή και προκειμένου να αποκρούσει τον χαρακτηρισμό του ως κρατική ενίσχυση, ισχυρίστηκε ότι η ελάφρυνση των επιχειρήσεων από τις ασφαλιστικές επιβαρύνσεις κατ' ουσίαν αντιστάθμιζε τις πρόσθετες δαπάνες που αυτές είχαν αναλάβει σε σχέση με την αναδιοργάνωση των εργασιακών σχέσεων και τη μείωση του χρόνου εργασίας στο πλαίσιο των ανωτέρω συλλογικών συμβάσεων. Η Επιτροπή<sup>44</sup> απέρριψε τον ισχυρισμό, θεωρώντας ότι οι εργοδοτικές ασφαλιστικές εισφορές κανονικά βαρύνουν τον προϋπολογισμό της επιχείρησης, η δε απαλλαγή από αυτές με κρατική παρέμβαση, εξεταζόμενη αυτοτελώς και λόγω της φύσης της, συνιστά κρατική ενίσχυση. Το γεγονός ότι μέσω του ενισχυτικού μέτρου χρηματοδοτούνται πρόσθετες δαπάνες που αναλαμβάνονται οικειοθελώς από την επιχείρηση δεν ασκεί επιρροή διότι η παρέμβαση αυτή εξ ορισμού θέτει τις γαλλικές επιχειρήσεις των ωφελούμενων τομέων σε πλεονεκτικότερη θέση σε σχέση με τους ανταγωνιστές τους σε άλλα κράτη μέλη που επιθυμούν να εφαρμόσουν μέτρα αναδιοργάνωσης του χρόνου απασχόλησης και στήριξης των νέων εργαζομένων, χωρίς προσφυγή στην κρατική στήριξη. Συνεπώς, κρίθηκε ότι το επίμαχο μέτρο συνιστά κρατική ενίσχυση ασυμβίβαστη με την εσωτερική αγορά καθώς δεν μπορεί να υπαχθεί σε καμία από τις διατάξεις περί συμβατότητας της Συνθήκης αλλά ούτε και να δικαιολογηθεί με βάση τις διατάξεις των ισχυουσών, κατά τον κρίσιμο χρόνο, κατευθυντήριων γραμμών για τη χορήγηση ενισχύσεων προς διατήρηση της απασχόλησης.

Σε διαδικαστικό επίπεδο, η Γαλλική Δημοκρατία προχώρησε στην κοινοποίηση του σχεδίου του ενισχυτικού μέτρου ενώπιον της Επιτροπής η οποία, στο πλαίσιο της επίσημης διαδικασίας έρευνας που ξεκίνησε, αφενός υπενθύμισε στη Γαλλία την υποχρέωση αναστολής του άρθρου 108 παρ. 3 της ΣΛΕΕ αφετέρου την προέτρεψε να ενημερώσει το συντομότερο δυνατόν τις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις σχετικά με την κίνηση της διαδικασίας έρευνας και για το ενδεχόμενο, εάν η υποχρέωση αναστολής παραβιασθεί, να τους ζητηθεί η επιστροφή οποιασδήποτε ενίσχυσης τούς έχει χορηγηθεί παράνομα. Ωστόσο, η Γαλλία έθεσε σε εφαρμογή τα μέτρα προτού η Επιτροπή ολοκληρώσει την έρευνά της με αποτέλεσμα, για το τμήμα που δεν καλύπτεται από τον Κανονισμό de minimis, η Γαλλία να κληθεί να τις ανακτήσει από τις ωφελούμενες επιχειρήσεις.

Οι επιχειρήσεις-αποδέκτριες της ενίσχυσης που, στο πλαίσιο υλοποίησης της απόφασης ανάκτησης της Επιτροπής, κλήθηκαν να επιστρέψουν τα σχετικά ποσά, άσκησαν αγωγές αποζημίωσης ενώπιον των γαλλικών δικαστηρίων για την αποκατάσταση της ζημίας που τους προκάλεσε η παραβίαση του άρθρου 108 παρ. 3 της ΣΛΕΕ εκ μέρους της Γαλλικής Δημοκρατίας. Σε μία εκ των υποθέσεων που ήχθη ενώπιον του Διοικητικού Πρωτοδικείου του Clermont-Ferrand<sup>45</sup>, οι ενάγουσες ισχυρίστηκαν ότι η υποχρέωση επιστροφής των ποσών που αντιστοιχούσαν στις εργοδοτικές εισφορές από τις οποίες αρχικώς απηλλάγησαν, καθυστέρησε τον επανακαθορισμό της παραγωγικής τους δραστηριότητας ο οποίος θα χρηματοδοτούνταν από το ενισχυτικό μέτρο και μείωσε το μεικτό περιθώριο κέρδους τους. Οι εθνικοί δικαστές πράγματι αναγνώρισαν την ευθύνη του κράτους μέλους στην παραβίαση του άρθρου 108 παρ. 3 της ΣΛΕΕ και δέχθηκαν την ανάγκη αποζημίωσης της ωφελούμενης επιχείρησης, η οποία ωστόσο περιορίστηκε στα  $\frac{3}{4}$  του αιτούμενου ποσού λόγω συνυπαιτιότητας της ενάγουσας στο επελθόν ζημιόγono αποτέλεσμα. Η συνυπαιτιότητα θεμελιώθηκε στην παράλειψη της ενάγουσας επιχείρησης να ελέγξει, ως όφειλε, εάν πριν την καταβολή της ενίσχυσης εκ μέρους των εθνικών αρχών είχε τηρηθεί η υποχρέωση αναστολής (standstill obligation). Με αυτόν τον τρόπο, η συλλογιστική στην οποία εδράζεται η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης υιοθετείται και κατά την αξιολόγηση των αγωγικών αιτημάτων μέσω του

<sup>44</sup>. Απόφαση 97/811 της Επιτροπής της 9ης Απριλίου 1997 σχετικά με ενισχύσεις που χορήγησε η Γαλλία στους τομείς της κλωστοϋφαντουργίας, των ειδών ένδυσης, των δερμάτινων ειδών και των υποδημάτων, ΕΕ 1997 L 05.12.1997/25, ιδίως Κεφ. VII.

<sup>45</sup>. Βλ. D. JOUVE, ό.π., υποσημ. 43, παρ. 679-682 και J. LEROY, ό.π., υποσημ. 12, σσ. 388-389.

εργαλείου της συνυπαιτιότητας: ο ενάγων έχει υποχρέωση να ελέγχει την τήρηση των υποχρεώσεων κοινοποίησης και αναστολής και δεν μπορεί να επαναπαυθεί στις «διαβεβαιώσεις των εθνικών αρχών», έστω και εάν αυτές περιβάλλονται τη μορφή νομοθετικής διάταξης, εφόσον αυτές οι διαβεβαιώσεις προφανώς αντιτίθενται στο ενωσιακό δίκαιο λόγω μη τήρησης της υποχρέωσης αναστολής του άρθρου 108 παρ. 3 της ΣΛΕΕ. Στην προκειμένη περίπτωση, η μη τήρηση της *standstill obligation* αποτελούσε προφανή παράβαση του ενωσιακού δικαίου που όφειλε και μπορούσε εύκολα να διαπιστώσει ο διοικούμενος με μία απλή ερώτηση προς τις εθνικές αρχές τη στιγμή της λήψης του πλεονεκτήματος και, κατά τούτο, είναι συνυπαίτιος στην επέλευση της επελθούσας ζημίας.

Ίδια προσέγγιση υιοθέτησε το Εφετείο του Παρισιού<sup>46</sup> σε αγωγή άλλης ωφελούμενης επιχείρησης με αίτημα την καταβολή αποζημίωσης για τις δαπάνες στις οποίες υποβλήθηκε προκειμένου να ανταποκριθεί στην υποχρέωση επιστροφής της ενίσχυσης και οι οποίες συνίσταντο στη λήψη δανείου και τα συναφή διοικητικά κόστη. Το Δικαστήριο έκρινε πως η ενάγουσα πρέπει να αποζημιωθεί για τα ¾ των επιλέξιμων προς αποζημίωση δαπανών, καταλογίζοντάς της αμελή συμπεριφορά απορρέουσα εκ του ότι, όχι μόνον έλαβε το πλεονέκτημα χωρίς προηγούμενο έλεγχο της τήρησης του άρθρου 108 παρ. 3 της ΣΛΕΕ αλλά και διότι, τη στιγμή της λήψης του πλεονεκτήματος, είχε πληροφορηθεί περί της έναρξης της επίσημης διαδικασίας έρευνας εκ μέρους της Επιτροπής, γεγονός που αποτελούσε ισχυρή ένδειξη ότι το μέτρο συνιστά κρατική ενίσχυση.

Τέλος, σε άλλη υπόθεση σχετική με παράνομο καθεστώς ενισχύσεων υπό τη μορφή φοροαπαλλαγών σε προβληματικές επιχειρήσεις, το Conseil d' Etat<sup>47</sup> έκρινε ότι η αποζημίωση δεν πρέπει να ταυτίζεται με το κεφάλαιο της ενίσχυσης που πρέπει να επιστραφεί από την ωφελούμενη επιχείρηση διότι κάτι τέτοιο θα αποτελούσε εκ πλαγίου χορήγηση του αθέμιτου πλεονεκτήματος κατά καταστρατήγηση της υποχρέωσης ανάκτησής του. Επιλέξιμοι προς αποζημίωση δεν είναι ούτε οι τόκοι που υποχρεωτικά συνοδεύουν το κεφάλαιο της ενίσχυσης και καταβάλλονται από την ημερομηνία κατά την οποία η ενίσχυση ετέθη στη διάθεση του δικαιούχου μέχρι την ημερομηνία ανάκτησής της<sup>48</sup>. Η καταβολή αυτών των τόκων έχει σκοπό να διασφαλίσει την πρακτική αποτελεσματικότητα των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις, αποκαθιστώντας το οικονομικό και ανταγωνιστικό πλεονέκτημα στο σύνολο του χρονικού διαστήματος ανάμεσα στην χορήγηση και την επιστροφή του και καλύπτοντας τυχόν ηθελημένα ολιγωρία των εθνικών αρχών κατά την ανάκτησή του. Όσον αφορά το αίτημα αποκατάστασης της συμπληρωματικής ζημίας της ενάγουσας συνδεόμενη με την απώλεια των δυνατοτήτων αυτοχρηματοδότησης εξαιτίας της υποχρέωσης επιστροφής των προς ανάκτηση ποσών, αυτό απορρίφθηκε ως αναπόδεικτο.

## **B. Το βελγικό παράδειγμα**

Και στην περίπτωση του βελγικού παραδείγματος<sup>49</sup>, το καθεστώς ενίσχυσης που κρίθηκε παράνομο και μη συμβατό με την εσωτερική αγορά, αφορούσε σύστημα μειωμένων ασφαλιστικών εισφορών σε συγκεκριμένους τομείς της οικονομίας. Οι βελγικές αρχές επέδειξαν μεγάλη καθυστέρηση στην υλοποίηση της απόφασης ανάκτησης της Επιτροπής με αποτέλεσμα μία εκ των ωφελούμενων επιχειρήσεων που κλήθηκε να επιστρέψει το ποσό της ενίσχυσης, να ασκήσει ενώπιον των βελγικών δικαστηρίων αγωγή αποζημίωσης κατά του κράτους μέλους που δεν προέβη αμελλητί στην ανάκτηση του ποσού με αποτέλεσμα να μην εντάξει αυτή την υποχρέωση στην διαμόρφωση του οικονομικού της πλάνου και να υποεκτιμήσει το ποσό των διοικητικών εξόδων που κανονικά χρέωνε στους πελάτες της. Παρότι το πρωτοδικείο και το εφετείο απέρριψαν την αγωγή με την αιτιολογία ότι κάτι τέτοιο θα έθετε σε κίνδυνο την υπεροχή και την πρακτική αποτελεσματικότητα του ευρωπαϊκού δικαίου, το ανώτατο δικαστήριο αναίρεσε την απόφαση του Εφετείου με το σκεπτικό ότι η ενάγουσα επιχείρηση δεν ζητούσε επιστροφή του ποσού της ενίσχυσης που έπρεπε να ανακτηθεί αλλά την αποκατάσταση άλλης φύσεως ζημίας

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Conseil d' Etat απόφαση 07.06.2017, ECLI:FR:CECHR:2017:386627.20170607, σκ. 4, προσβάσιμη στον σύνδεσμο: <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000034879192?isSuggest=true>.

<sup>48</sup> Βλ. άρθρο 16 παρ. 2 του Διαδικαστικού Κανονισμού 2015/1589.

<sup>49</sup> Βλ. J. LEROY, ό.π., υποσημ. 12, σσ. 389-396.

συνδεδεμένη με την αμελή συμπεριφορά του βελγικού δημοσίου να καθυστερήσει για πολλά χρόνια τη διαδικασία ανάκτησης.

### Γ. Το ιταλικό παράδειγμα

Στην περίπτωση της Ιταλίας, το ενισχυτικό μέτρο αφορούσε καθεστώς ενίσχυσης ξενοδοχειακών επιχειρήσεων στην Περιφέρεια της Σαρδηνίας για την αναβάθμιση των εγκαταστάσεών τους υπό τη μορφή άμεσων επιδοτήσεων και προνομιακού δανεισμού<sup>50</sup>. Η Περιφέρεια της Σαρδηνίας κοινοποίησε το μέτρο στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή με την τελευταία να αποφαινεται περί της συμβατότητάς του υπό τον όρο ότι η ενίσχυση έχει τη μορφή «κινήτρου»<sup>51</sup>, το οποίο προϋποθέτει ότι δεν έχει γίνει έναρξη εργασιών του επιδοτούμενου έργου τη στιγμή υποβολής της αίτησης για ενίσχυση. Ο όρος αυτός αναφερόταν στο πλήρες κείμενο της απόφασης της Επιτροπής όχι όμως και στην περίληψή της που δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Από τα πραγματικά περιστατικά προκύπτει ότι οι ωφελούμενοι έλαβαν γνώση, μέσω των ιταλικών αρχών, μόνον της περίληψης της απόφασης της Επιτροπής που δεν ανέφερε τον όρο περί κινήτρου. Όμως και η ίδια η Περιφέρεια της Σαρδηνίας, που προφανώς είχε γνώση του πλήρους κειμένου της απόφασης, την εφάρμοσε πλημμελώς καθώς ενίσχυσε και επενδυτικά σχέδια των οποίων η υλοποίηση είχε ήδη ξεκινήσει τη στιγμή υποβολής της αίτησης. Ειδικότερα, το 1998 οι αρμόδιες ιταλικές αρχές εξέδωσαν πράξη με την οποία διευρύνθηκε ο κύκλος των ενισχυόμενων επιχειρήσεων ώστε να περιλάβει και εκείνες που τη στιγμή της αίτησης για ενίσχυση είχαν ήδη ξεκινήσει την επένδυση. Το 2000, οι ιταλικές αρχές ανακάλεσαν την απόφαση του 1998 αλλά αμέσως μετά υιοθέτησαν νέα απόφαση με το ίδιο περιεχόμενο με εκείνη του 1998, προκειμένου να ικανοποιήσουν τους διοικούμενους που αποκλείονταν από τη χρηματοδότηση και να αποφύγουν εθνικές δικαστικές διενέξεις. Κατόπιν καταγγελίας, η Επιτροπή κίνησε την επίσημη διαδικασία έρευνας που κατέληξε στην έκδοση απόφασης ανάκτησης των ενισχύσεων που δόθηκαν κατά παράβαση του όρου περί κινήτρου. Προσφυγές του ιταλικού κράτους και ορισμένων εκ των ωφελούμενων επιχειρήσεων ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου και αιτήσεις αναιρέσης ενώπιον του Δικαστηρίου της Ένωσης απορρίφθηκαν. Ειδικά ως προς το γεγονός ότι οι ωφελούμενοι δεν είχαν γνώση του πλήρους κειμένου της απόφασης της Επιτροπής, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι κάθε ενδιαφερόμενος μπορεί να λάβει, κατόπιν αιτήσεώς του, πλήρες αντίγραφο κάθε απόφασης που λαμβάνει η Επιτροπή<sup>52</sup>.

Οι ωφελούμενες επιχειρήσεις από τις οποίες ζητήθηκε η επιστροφή των ενισχύσεων προσέφυγαν στα ιταλικά δικαστήρια αξιώνοντας, μεταξύ άλλων, την αποκατάσταση της ζημίας που τους προκάλεσε η πλημμελής συμπεριφορά του ιταλικού δημοσίου το οποίο παραβίασε τους όρους συμβατότητας της απόφασης της Επιτροπής και κατ' ουσίαν έθεσε σε εφαρμογή ένα ενισχυτικό καθεστώς εν μέρει παράνομο διότι ως προς τις εκείνες τις ενισχύσεις που παραβίαζαν τους όρους συμβατότητας, δεν είχε τηρήσει τις υποχρεώσεις κοινοποίησης και αναστολής<sup>53</sup>. Το Εφετείο του Cagliari εξαφάνισε την απόφαση του Πρωτοδικείου που είχε απορρίψει τη σχετική αγωγή και επιδίκασε αποζημίωση στις ενάγουσες επιχειρήσεις, διακρίνοντας μεταξύ της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης που γεννήθηκε στις ενάγουσες από τις ενωσιακές αρχές αφενός και τις εθνικές αρχές αφετέρου. Στην προκειμένη περίπτωση, η συμπεριφορά

<sup>50</sup>. Βλ. F.M. SALERNO / F. MACCHI, *Italian Court Awards Damages to Beneficiaries for Unlawful Implementation of Aid*, EStAL, 2018, σσ. 311-315.

<sup>51</sup>. Για την έννοια του «κινήτρου», βλ. ΔΕΕ C-349/17, *Eesti Pagar*, 05.03.2019, ECLI:EU:C:2019:172, σκ. 55-82.

<sup>52</sup>. ΓεΔΕΕ T-394/08, T-408/08, T-453/08 και T-454/08 (συνεκδ.), *Regione autonoma della Sardegna*, 20.09.2011, ECLI:EU:T:2011:493, σκ. 258 επ. και, κατ' αναιρέση, ΔΕΕ C-630/11 P έως C-633/11 P (συνεκδ.), *HGA κ.λπ./Επιτροπή*, 13.06.2013, ECLI:EU:C:2013:387, σκ. 135.

<sup>53</sup>. Ειδικότερα, οι προσφεύγουσες/ενάγουσες άσκησαν προσφυγή-αγωγή. Με την προσφυγή ζητούσαν την ακύρωση της απόφασης ανάκτησης και με την αγωγή την αποκατάσταση της ζημίας που τους προκάλεσε η παράνομη συμπεριφορά του ιταλικού δημοσίου το οποίο παραβίασε τους όρους συμβατότητας της απόφασης της Επιτροπής. Η προσφυγή έγινε δεκτή εν μέρει καθώς επικυρώθηκε η νομιμότητα της απόφασης ανάκτησης ως προς το κεφάλαιο, αλλά δεν επιδικάστηκε το σύνολο των τόκων διότι το δικαστήριο, βασιζόμενο σε σχετική διάταξη της ιταλικής νομοθεσίας που ρυθμίζει την περίπτωση ανάκτησης ποσών που έχουν ληφθεί καλόπιστα από τον αποδέκτη τους, δεν επιδίκασε τόκους από τη στιγμή της λήψης του πλεονεκτήματος αλλά από τη στιγμή που το ποσό ζητήθηκε από τον αποδέκτη της ενίσχυσης, δηλαδή από τη στιγμή που οι εθνικές αρχές, μέσω της έκδοσης διοικητικών πράξεων, υλοποίησαν την ενωσιακή απόφαση ανάκτησης. Η αγωγή έγινε επίσης δεκτή και τα σχετικά ποσά συμψηφίστηκαν.

των εθνικών αρχών δημιούργησε στις ενάγουσες την δικαιολογημένη πεποίθηση ότι η ενίσχυση ήταν συμβατή με την εσωτερική αγορά διότι: α) δεν έθεσαν στη διάθεση των εναγουσών το πλήρες κείμενο της απόφασης, β) αν και αρχικά απέσυραν την εθνική απόφαση του 1998 με την οποία χορηγήθηκε ασύμβατη ενίσχυση, στη συνέχεια εξέδωσαν νέα που επαναχορηγούσε την ενίσχυση προκειμένου να ικανοποιήσουν τους διοικούμενους και να αποφύγουν εθνικές δικαστικές διενέξεις και γ) κατά τη διάρκεια της επίσημης διαδικασίας έρευνας της Επιτροπής παρακίνησαν, μέσω δημοσίων δηλώσεων, τις ενάγουσες να προβούν στη λήψη της ενίσχυσης. Επιπλέον, κρίθηκε ότι οι ενάγουσες είχαν επιδείξει τον απαιτούμενο βαθμό επιμέλειας διότι η παραλαβή από τις ίδιες τις ιταλικές αρχές του κειμένου της απόφασης υπό μορφή περίληψης σε συνδυασμό με δημόσιες δηλώσεις αξιωματούχων περί της νομιμότητας του καθεστώτος, τους δημιούργησαν την εύλογη πεποίθηση ότι το κείμενο που τους προσκομίστηκε ήταν το σωστό και κανείς δεν μπορούσε να αναμείνει από αυτές να αναζητήσουν το κείμενο και από την ίδια την Επιτροπή. Όσον αφορά την επιδικασθείσα αποζημίωση παρότι ήταν ισόποση με το προς ανάκτηση ποσό της παράνομης ενίσχυσης, κρίθηκε ότι δεν έχει την ίδια προέλευση διότι αφορά αφενός τα διοικητικά κόστη που ανέλαβαν οι επιχειρήσεις ώστε να υπαχθούν στο καθεστώς της ενίσχυσης και να υλοποιήσουν τις σχετικές δεσμεύσεις αφετέρου τις απολεσθείσες επενδυτικές ευκαιρίες καθώς κατηύθυναν την επενδυτική τους δραστηριότητα στο συγκεκριμένο καθεστώς που κρίθηκε παράνομο και όχι σε κάποιο άλλο.

Παρά τις ενδιαφέρουσες κρίσεις του Εφετείου, το ανώτατο ιταλικό δικαστήριο<sup>54</sup> επανήλθε στην αυστηρή γραμμή, όπως αυτή αποτυπώθηκε και στη σχετική ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις από τα εθνικά δικαστήρια<sup>55</sup>. Επί της ουσίας, το εθνικό δικαστήριο επικαλείται την παγιωμένη νομολογιακή παραδοχή ότι οι αποδέκτες της ενίσχυσης δεν μπορούν να έχουν νόμιμη προσδοκία περί της νομιμότητάς της παρά μόνον αν αυτή χορηγήθηκε κατόπιν τήρησης της διαδικασίας του άρθρου 108 της ΣΛΕΕ<sup>56</sup> – δυνάμει της οποίας συνήθως απορρίπτονται ισχυρισμοί περί δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των ωφελούμενων επιχειρήσεων όταν αυτοί πλήττουν την απόφαση επιστροφής της ενίσχυσης – προκειμένου να απορρίψει άνευ ετέρου τυχόν αξιώσεις των ωφελούμενων επιχειρήσεων κατά του κράτους μέλους που παραβίασε τις υποχρεώσεις κοινοποίησης και αναστολής.

#### **Δ. Το ελληνικό παράδειγμα**

Και ενώπιον των ελληνικών δικαστηρίων έχουν ασκηθεί αγωγές αποζημίωσης των δικαιούχων παράνομων ενισχύσεων κυρίως με αφορμή την υπόθεση των αφορολόγητων αποθεματικών η οποία απασχόλησε για μεγάλο χρονικό διάστημα τις ελληνικές και ενωσιακές αρχές.

Με το άρθρο 2 του ν. 3220/2004 (Α' 15), ορίστηκε ότι συγκεκριμένες κατηγορίες επιχειρήσεων δικαιούνται να σχηματίζουν από τα κέρδη των χρήσεων 2004 έως και 2008 (οικονομικά έτη 2005 έως και 2009) ειδικό αποθεματικό<sup>57</sup> επενδύσεων το οποίο απαλλάσσεται από τη φορολόγηση. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με απόφασή της<sup>58</sup> χαρακτήρισε το επίμαχο ευνοϊκό φορολογικό καθεστώς παράνομο και ασυμβίβαστο με την εσωτερική αγορά κρατική ενίσχυση και διέταξε την Ελληνική Δημοκρατία να την ανακτήσει από τις ωφελούμενες επιχειρήσεις. Σε συμμόρφωση με την ανωτέρω απόφαση, εκδόθηκε ο ν. 3614/2007 (Α' 267) σύμφωνα με τον οποίο, το ειδικό αφορολόγητο αποθεματικό επενδύσεων που σχηματίστηκε δυνάμει των διατάξεων του ν. 3220/2004, συνιστά κρατική ενίσχυση. Το ύψος της ενίσχυσης ανέρχεται στο ισόποσο του φόρου εισοδήματος από τον οποίο απαλλάχθηκε η επιχείρηση που προέβη στον σχηματισμό του ειδικού αφορολόγητου αποθεματικού. Η ενίσχυση θα πρέπει να ανακτηθεί εντόκως από το Ελληνικό

<sup>54</sup> L. ARMATI / F. MACCHI, The Commission Adopts the New Notice on the Enforcement of State Aid Rules before National Courts: An Overview of the State of Play of Private Enforcement of State Aid Law, EStAL, 2022, σ. 3 (17).

<sup>55</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής για τα εθνικά δικαστήρια, ό.π., υποσημ. 2, παρ. 98.

<sup>56</sup> ΔΕΕ C-349/17, ό.π., υποσημ. 51, σκ. 96-106.

<sup>57</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 2 του ν. 3220/2004, το αποθεματικό που απαλλάσσεται της φορολόγησης, ανέρχεται σε ποσοστό μέχρι τριάντα πέντε τοις εκατό (35%) των συνολικών αδιανέμητων κερδών των επιχειρήσεων που δηλώνονται με την εμπρόθεση δήλωση φορολογίας εισοδήματος του οικείου οικονομικού έτους.

<sup>58</sup> Απόφαση 2008/723/EK της Επιτροπής της 18ης Ιουλίου 2007 για την κρατική ενίσχυση C 37/05 της Ελλάδας – Αφορολόγητο αποθεματικό, ΕΕ 2008 L 244/11.

Δημόσιο με την έκδοση από τις αρμόδιες Δ.Ο.Υ. σχετικών φύλλων ελέγχου με τα οποία καταλογίζονται στις οικείες επιχειρήσεις το ποσό της ενίσχυσης και το ποσό των τόκων.

Ορισμένες επιχειρήσεις, πέραν της άσκησης προσφυγής κατά των φύλλων ελέγχου με τα οποία ζητήθηκε από τις αρμόδιες Δ.Ο.Υ. η επιστροφή του φόρου εισοδήματος από τον οποίο απηλλάγησαν δυνάμει του παράνομου καθεστώτος ενίσχυσης<sup>59</sup>, άσκησαν και αγωγές αποζημίωσης κατά του ελληνικού κράτους δυνάμει του άρθρου 105 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα (Εισ.Ν.Α.Κ.) αξιώνοντας την αποκατάσταση της ζημίας που τους προκάλεσαν παράνομες πράξεις και παραλείψεις των οργάνων του, συνιστάμενες στη μη κοινοποίηση του καθεστώτος ενίσχυσης στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και στη νομοθέτηση διατάξεων που αντίκεινται στο ενωσιακό δίκαιο<sup>60</sup>. Τα κονδύλια της αιτούμενης αποζημίωσης αντιστοιχούσαν: α) στους φόρους που κλήθηκαν να επιστρέψουν στις αρμόδιες φορολογικές αρχές κατ' εφαρμογή της απόφασης ανάκτησης και τους τόκους επ' αυτών και β) στο αποθεματικό που σχημάτισαν και το οποίο εν τέλει υποβλήθηκε σε φορολόγηση. Επίσης, ζήτησαν την αποκατάσταση της ηθικής βλάβης που υπέστησαν από τις παράνομες πράξεις και παραλείψεις των οργάνων του ελληνικού δημοσίου. Όσον αφορά το πρώτο κονδύλι η αγωγή απορρίφθηκε, σε πρώτο και σε δεύτερο βαθμό<sup>61</sup>, ως απαράδεκτη με την αιτιολογία ότι αφορά αμφισβήτηση ατομικής φορολογικής υποχρέωσης των εναγόντων για την οποία μπορεί να ασκηθεί μόνον το ένδικο βοήθημα της προσφυγής και όχι της αγωγής, όπως ορίζει το άρθρο 71 παρ. 4 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας (ΚΔΔ)<sup>62</sup>. Με την ίδια αιτιολογία απορρίφθηκε και το αίτημα χρηματικής ικανοποίησης λόγω ηθικής βλάβης διότι και αυτή συνδέεται με την αποκατάσταση ζημίας που προήλθε από τον προβαλλόμενο ως παράνομο φορολογικό καταλογισμό, η δε εξέτασή της θα προϋπέθετε τη διαμόρφωση ανεπίτρεπτης παρεμπόδισης κρίσης ως προς τη νομιμότητα του εν λόγω καταλογισμού<sup>63</sup>. Δηλαδή τα διοικητικά δικαστήρια, εκκινώντας από τη συλλογιστική ότι για την επίλυση των δικονομικής φύσεως ζητημάτων υπερτερεί ο τρόπος με τον οποίο χορηγήθηκε το αθέμιτο πλεονέκτημα και όχι αυτή καθαυτή η χορήγηση του πλεονεκτήματος, έκριναν ότι το απαράδεκτο της αγωγής αφορά και φορολογικούς καταλογισμούς μέσω των οποίων ανακτώνται φοροαπαλλαγές που συνιστούν παράνομη και ασυμβίβαστη με την εσωτερική αγορά κρατική ενίσχυση. Όσον αφορά το κονδύλι που αντιστοιχεί στα σχηματισθέντα αποθεματικά, οι ενάγουσες ισχυρίζονται ότι προέβησαν στον σχηματισμό τους λόγω της αντίθετης προς το ενωσιακό δίκαιο νομοθέτησης (ν. 3220/2004) των ελληνικών αρχών, η οποία άλλωστε τους δημιούργησε την εύλογη πεποίθηση ότι δεν θα υποβληθεί σε φόρο. Το δικαστήριο χωρίς να κάνει ευθεία κρίση περί της ευθύνης των ελληνικών αρχών την οποία μάλλον υπονοεί, απορρίπτει εν τέλει την

<sup>59</sup>. Οι προσφυγές αυτές έγιναν δεκτές μόνον ως προς το ζήτημα της παραγραφής, καθώς κρίθηκε ότι το δικαίωμα του Ελληνικού Δημοσίου να επιβάλει φόρο με σκοπό την ανάκτηση κρατικής ενίσχυσης που χορηγήθηκε μέσω φοροαπαλλαγής υπόκειται σε γενική πενταετή παραγραφή, βλ. ΣτΕ ΣτΕ 2656/2018 σκ. 5 και 281/2022, σκ. 10. Για σχολιασμό των αποφάσεων του ΣτΕ, βλ. Γ. ΚΑΡΥΔΗ, Η Επίδραση της νομολογίας του ΔΕΕ κατά την ερμηνεία και εφαρμογή των ενωσιακών κανόνων του ανταγωνισμού από τα ανώτατα εθνικά δικαστήρια, ΕυΔικ, 2/2023, σ. 67 έπ. Πρβλ. ΔΕΕ C-627/18, *Nelson Antunes da Cunha*, 30.04.2020, ECLI:EU:C:2020:321, που έκρινε ότι η υποχρέωση του κράτους μέλους να υλοποιήσει την απόφαση ανάκτησης δεν υπόκειται στις εθνικές διατάξεις περί παραγραφής. Για σχολιασμό της απόφασης του ΔΕΕ, βλ. R. VUITTON, Délai de prescription : La Cour de justice de l'Union européenne encadre l'application des délais de prescription nationaux dans le cadre de la récupération des intérêts afférents à une aide d'État illégale (*Nelson Antunes da Cunha*), *Revue des droits de la concurrence*, 3/2020, σσ. 135-137.

<sup>60</sup>. Για τις γενικές προϋποθέσεις της αποζημιωτικής ευθύνης του Δημοσίου σε περίπτωση θέσπισης παράνομου καθεστώτος ενισχύσεων, βλ. Γ. ΚΑΡΥΔΗ, Παράνομες κρατικές ενισχύσεις και έννομη προστασία ενδιαφερόμενων τρίτων, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2013, σ. 231 έπ., με έμφαση στην περίπτωση όπου οι ιδιώτες οι οποίοι χρηματοδότησαν καθεστώς παράνομων ενισχύσεων στρέφονται κατά του κράτους αξιώνοντας την επιστροφή των ποσών με τα οποία παράνομως επιβαρύνθηκαν, ΣτΕ 336/2012 σκ. 13, 430/2012, 432/2012 σκ. 13: «(...) Συνεπώς, οσάκις ένα μέτρο ενίσχυσης, ο τρόπος χρηματοδότησης του οποίου αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του, εφαρμόστηκε κατά παράβαση της υποχρέωσης κοινοποίησης, τα εθνικά δικαστήρια υποχρεούνται κατ' αρχήν να διατάζουν την επιστροφή των φόρων ή εισφορών που εισπράχθηκαν ειδικά για τη χρηματοδότηση της ενίσχυσης αυτής (...)».

<sup>61</sup>. ΔΠρΑθ 9282/2019, σκ. 4, 7, 10 και κατ' έφεση ΔΕφΑθ 2933/2021, σκ. 10, 13 καθώς και ΔΠρΑθ 3622/2018, σκ. 3, 6, 9.

<sup>62</sup>. Το άρθρο 71 παρ. 4 του ΚΔΔ (ν. 2717/1999, Α' 97) ορίζει ότι: «Η (...) αγωγή είναι απαράδεκτη αν πρόκειται για αξίωση φορολογικού εν γένει περιεχομένου».

<sup>63</sup>. Το άρθρο 80 παρ. 2 του ΚΔΔ ορίζει ότι: «Με την επιφύλαξη των οριζόμενων στην παρ. 4 του άρθρου 71 (...) αν η αξίωση θεμελιώνεται στο παράνομο εκτελεστή διοικητικής πράξης ή παράλειψης, το δικαστήριο, εφόσον δεν υπάρχει δεδικασμένο, κρίνει παρεμπιπτόντως τη νομιμότητα της πράξης ή της παράλειψης αυτής», βλ. ΔΕφΑθ 2933/2021, σκ. 15.

αγωγή και ως προς αυτό το κονδύλι λόγω έλλειψης αιτιώδους συνδέσμου<sup>64</sup> μεταξύ της επικαλούμενης θετικής ζημίας και της συμπεριφοράς του δημοσίου, καθώς «δεν προβάλλεται ότι η (...) [ενάγουσα] δεν θα είχε προβεί στις πραγματοποιηθείσες επενδύσεις, εάν δεν είχε μεσολαβήσει, η θέσπιση των ως άνω ασυμβίβαστων με το ενωσιακό δίκαιο διατάξεων»<sup>65</sup>.

## VI. Επίλογος

Η αξιολόγηση της ευθύνης των κρατών μελών για ζημίες που προκαλούν σε ιδιώτες λόγω παραβίασης του δικαίου της Ένωσης γίνεται με βάση τις εθνικές δικονομικές διατάξεις διότι το σχετικό ζήτημα δεν έχει τύχει ενωσιακής εναρμόνισης. Όπως παγίως αναφέρει η νομολογία: «εναπόκειται στα κράτη μέλη, ελλείψει σχετικών διατάξεων του δικαίου της Ένωσης, να ρυθμίζουν τις δικονομικές προϋποθέσεις για τις ένδικες προσφυγές που αποσκοπούν στη διασφάλιση των δικαιωμάτων που αντλούν οι πολίτες από το δίκαιο της Ένωσης, εφόσον οι εν λόγω δικονομικές προϋποθέσεις τηρούν τις αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας»<sup>66</sup>. Συνεπώς, εφόσον ιδιώτης ασκήσει προσφυγή απαιτώντας την αποκατάσταση της ζημίας που του προκάλεσε το κράτος μέλος λόγω παράβασης της υποχρέωσης αναστολής του άρθρου 108 παρ. 3 της ΣΛΕΕ κατά τη θέση σε εφαρμογή κρατικής ενίσχυσης, θα πρέπει να απευθυνθεί στα εθνικά δικαστήρια. Αυτά με τη σειρά τους, θα εφαρμόσουν τις εθνικές διατάξεις που ρυθμίζουν την ευθύνη του κράτους από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις προκειμένου να κρίνουν εάν συντρέχουν οι ουσιαστικές προϋποθέσεις της *Brasserie du Pêcheur* και να επιδικάσουν τη σχετική αποζημίωση, υπό τον όρο ότι οι εθνικοί κανόνες δεν είναι λιγότερο ευνοϊκοί από εκείνους που διέπουν παρόμοιες καταστάσεις υποκείμενες στο εσωτερικό δίκαιο (αρχή της ισοδυναμίας) και δεν καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή υπέρμετρα δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που απονέμει το δίκαιο της Ένωσης (αρχή της αποτελεσματικότητας).

Στην ελληνική έννομη τάξη, η αξιολόγηση της ευθύνης του κράτους μέλους από παραβίαση του ενωσιακού δικαίου γίνεται με βάση τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα. Για το επίμαχο ζήτημα της παράβασης της υποχρέωσης αναστολής ενώ, όπως προαναφέρθηκε, πληρούνται όλες οι ουσιαστικές προϋποθέσεις που θέτει η ενωσιακή νομολογία<sup>67</sup>, το βασικό ερώτημα που τίθεται αφορά την επίπτωση της συμπεριφοράς του ενάγοντος ιδιώτη στο βάσιμο της σχετικής αξίωσης, κατά πόσον δηλαδή η παράλειψή του να ελέγξει την τήρηση της διαδικασίας του άρθρου 108 παρ. 3 της ΣΛΕΕ είναι ικανή να του στερήσει το δικαίωμα αποζημίωσης. Η ανάγκη αξιολόγησης της συμπεριφοράς του ζημιωθέντος έχει αποτυπωθεί τόσο στην ενωσιακή νομολογία ως γενική αρχή που είναι κοινή στα συστήματα των κρατών μελών όσο και στην ελληνική έννομη τάξη μέσω του μηχανισμού του συντρέχοντος πταίσματος του άρθρου 300 ΑΚ, το οποίο έχει εφαρμογή σε αποζημίωση από οποιαδήποτε αιτία, άρα και στην περίπτωση αποζημίωσης κατά το άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ<sup>68</sup>. Ειδικότερα, σύμφωνα με το Δικαστήριο της Ένωσης, «ο εθνικός δικαστής μπορεί να ερευνήσει αν ο ζημιωθείς επέδειξε τη δέουσα επιμέλεια, ώστε να αποφύγει τη ζημία ή να περιορίσει την έκτασή της»<sup>69</sup>. Επιπλέον, σύμφωνα με πάγια νομολογία των εθνικών δικαστηρίων<sup>70</sup>, εάν συντρέχει πταίσμα του ζημιωθέντος, η ύπαρξη του οποίου

<sup>64</sup>. Σύμφωνα με πάγια νομολογία (ΣτΕ 4741/2014 Ολομ., πρβλ. ΣτΕ 4100/2012, 3124/2011), για τη θεμελίωση της ευθύνης προς αποζημίωση των άρθρων 105-106 ΕισΝΑΚ απαιτείται, μεταξύ άλλων, να υπάρχει αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της παράνομης πράξης ή παράλειψης ή υλικής ενέργειας ή παράλειψης υλικής ενέργειας και της επελθούσας ζημίας. Ο σύνδεσμος αυτός υφίσταται όταν, σύμφωνα με τα διδάγματα της κοινής πείρας, η φερόμενη ως ζημιολόγος πράξη ή παράλειψη ή υλική ενέργεια, κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων και ενόψει των ειδικών συνθηκών της συγκεκριμένης περίπτωσης ήταν εξ αντικειμένου ικανή και πρόσφορη να επιφέρει το ζημιολόγο γεγονός.

<sup>65</sup>. ΔΕφΑθ 2933/2021, σκ. 14.

<sup>66</sup>. ΔΕΕ C-429/09, *Günter Fuß contre Stadt Halle*, 25.11.2010, ECLI:EU:C:2010:717, σκ. 72, ΔΕΚ C-312/93, *Peterbroeck*, 14.12.1995, ECLI:EU:C:1995:437, σκ. 12 και ΔΕΚ C-63/08, *Pontin*, 29.10.2009, ECLI:EU:C:2009:666, σκ. 43.

<sup>67</sup>. Βλ. παραπάνω, Κεφ. II.

<sup>68</sup>. ΣτΕ 291/2020, 596/2017, 1055/2016.

<sup>69</sup>. ΔΕΕ C-429/09, *Günter Fuß contre Stadt Halle*, ό.π., υποσημ. 66, σκ. 75-76.

<sup>70</sup>. ΣτΕ 291/2020, 596/2017, 1055/2016, 4097/2015, 877/2013, 1437/2011, 1974/2009, ΑΠ 1483/1990.



αποτελεί νομική έννοια που ελέγχεται κατ' αναίρεση, απόκειται στην εξουσία του δικαστηρίου, αφού εκτιμήσει ελεύθερα τις περιστάσεις, μεταξύ των οποίων είναι και ο βαθμός του πταίσματος του ζημιωθέντος, να επιδικάσει ολόκληρη ή μειωμένη την αποζημίωση ή να μην επιδικάσει καθόλου. Η δε ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της παράνομης πράξης και της επελθούσας ζημίας δεν αποκλείεται εκ του ότι στο επελθόν αποτέλεσμα συνετέλεσε και συνυπαιτιότητα του βλαβέντος, εφόσον η συμπεριφορά αυτή δεν διακόπτει τον αιτιώδη σύνδεσμο<sup>71</sup>.

Εξάλλου, εφόσον κριθεί ότι ο ενάγων πράγματι δικαιούται αποζημίωση, για τον τελικό προσδιορισμό του ποσού της θα πρέπει να συνεκτιμηθεί και τυχόν ωφέλεια που αυτός αποκόμισε υπό τον όρο ότι μεταξύ ζημιογόνου γεγονότος και ωφέλειας υφίσταται πράγματι αιτιώδης σύνδεσμος και όχι όταν το καθένα στηρίζεται σε διαφορετική αιτία<sup>72</sup>. Στην περίπτωση χορήγησης παράνομης κρατικής ενίσχυσης, ενδέχεται, για παράδειγμα, ο λαβών να επένδυσε μέρος της επιδότησης σε μία επιτυχημένη διαφημιστική καμπάνια και να αύξησε το μερίδιο αγοράς του<sup>73</sup>. Στην περίπτωση αυτή, η ωφέλεια που αποκόμισε θα πρέπει να συμψηφιστεί με τη ζημία που αποδείχθηκε ώστε να προκύψει η «πραγματική» ζημία για την οποία δικαιούται αποζημίωση. Αντίθετα, η ανωτέρω οικονομική ωφέλεια που τυχόν αποκόμισε ο αποδέκτης από την εκμετάλλευση του αθέμιτου πλεονεκτήματος δεν συνεκτιμάται κατά την εκτίμηση της συμβατότητας της ενίσχυσης ή κατά τον προσδιορισμό του ποσού που καλείται να επιστρέψει ο δικαιούχος της<sup>74</sup>.

Με αυτά τα δεδομένα και υπό τον όρο ότι με την αγωγή δεν επιδιώκεται η επαναχορήγηση του ποσού της ενίσχυσης που ανακτήθηκε από τον δικαιούχο/ενάγοντα, αξιώσεις που αφορούν την αποκατάσταση ζημίας<sup>75</sup> λόγω απωλεσθεισών επενδυτικών ευκαιριών της επιχείρησης (π.χ. μη υποβολή αίτησης σε άλλο πρόγραμμα επιχορήγησης για το οποίο η επιχείρηση πληρούσε τις προϋποθέσεις), λόγω ανάληψης διοικητικών και δικαστικών εξόδων για την υπαγωγή της σε ένα καθεστώς που εν τέλει κρίθηκε παράνομο, λόγω ανάγκης επανακαθορισμού της παραγωγικής της δραστηριότητας η οποία αναμενόταν να χρηματοδοτηθεί από το ενισχυτικό μέτρο ή λόγω ανάγκης σύναψης δανείου υπό μη ευνοϊκούς όρους ώστε η επιχείρηση να ανταποκριθεί στην υποχρέωση ανάκτησης, θα μπορούσαν να ευδοκιμήσουν, όπως κρίθηκε στις προαναφερθείσες περιπτώσεις του γαλλικού και του βελγικού παραδείγματος.

Εξάλλου, το γεγονός ότι ο ενάγων παρέλειψε να ελέγξει την τήρηση της διαδικασίας του άρθρου 108 παρ. 3 της ΣΛΕΕ δεν θα πρέπει άνευ ετέρου να οδηγήσει σε μη επιδίκαση αποζημίωσης. Η μεταφορά της συλλογιστικής που διέπει την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στο πεδίο της αξιολόγησης της ευθύνης του κράτους δεν φαίνεται να είναι δογματικά ορθή διότι οι ρυθμιζόμενες νομικές καταστάσεις είναι διαφορετικές: η επίκληση της ανωτέρω αρχής γίνεται για να αξιολογηθεί η νομιμότητα μίας ενωσιακής πράξης με την οποία ζητούνται ποσά που καταβλήθηκαν αχρεώστητα και όχι για να εκτιμηθεί το εύρος της ευθύνης του κράτους όταν παραβιάζει ενωσιακές του υποχρεώσεις<sup>76</sup>. Αντίστοιχα, η παράλειψη ελέγχου τήρησης της διαδικασίας του άρθρου 108 παρ. 3 της ΣΛΕΕ δεν πρέπει να μεταφερθεί ως νομολογιακός κανόνας που άνευ ετέρου εκμηδενίζει το δικαίωμα αποζημίωσης του ενάγοντος – όπως

<sup>71</sup>. ΣτΕ 1704/2019, 2838/2017.

<sup>72</sup>. ΣτΕ 694/2024, σκ. 2.

<sup>73</sup>. J. LEROY, ό.π., υποσημ. 12, σ. 395.

<sup>74</sup>. ΓεΔΕΕ T-378/20, *Ryanair/Επιτροπή (SAS, Danemark ; Covid-19)*, 14.04.2021, ECLI:EU:T:2021:194, σκ. 51, πρβλ. ΔΕΕ C-164/15 P και C-165/15 P (συνεκδ.), *Επιτροπή/Aer Lingus*, 21.12.2016, ECLI:EU:C:2016:990, σκ. 92.

<sup>75</sup>. Σύμφωνα με την εθνική νομολογία: «(...) στην ως άνω αποζημίωση περιλαμβάνεται τόσο η αποκατάσταση της ζημίας που υπέστη η υπάρχουσα, πριν από την ζημιογόνο πράξη ή παράλειψη, περιουσία του ζημιωθέντος, όσο και η αποκατάσταση της ζημίας που αυτός υπέστη από την στέρηση, εξαιτίας της παράνομης πράξης ή παράλειψης, παροχών τις οποίες πιθανώς, κατά την συνήθη πορεία των πραγμάτων, θα αποκόμιζε εάν δεν είχε μεσολαβήσει η πράξη ή η παράλειψη αυτή (...)», ΣτΕ 694/2024, σκ. 2.

<sup>76</sup>. Η απόφαση *OTP Bank* αποκλείει τους δικαιούχους παράνομης κρατικής ενίσχυσης από τη δυνατότητα ένδικης προστασίας κατά το δίκαιο της Ένωσης, μόνον στο μέτρο που αυτοί επιδιώκουν την ακύρωση της πράξης ανάκτησης της ενίσχυσης κατ' επίκληση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, βλ. ΔΕΕ C-672/13, *OTP Bank*, 19.03.2015, ECLI:EU:C:2015:185, σκ. 77-78. Αντίστοιχα και η ΔΕΚ C-106/87, *Asteris κ.λπ./Ελλάδα και ΕΟΚ*, 27.09.1988, ECLI:EU:C:1988:457, σκ. 24, που αναφέρει ότι: «οι κρατικές ενισχύσεις, που αποτελούν μέτρα της δημόσιας αρχής εννοούνται ορισμένες επιχειρήσεις ή ορισμένα προϊόντα, διαφέρουν θεμελιωδώς κατά τη νομική φύση από τις αποζημιώσεις τις οποίες υποχρεώνονται, ενδεχομένως, να καταβάλουν σε ιδιώτες ή εθνικές αρχές προς αποκατάσταση ζημίας που τους προξένησαν».

συμβαίνει στην περίπτωση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης όπου η εν λόγω παράλειψη αποκλείει την συνδρομή αυτής της αρχής – αλλά πρέπει να ελεγχθεί το πραγματικό πλαίσιο εντός του οποίου συντελέστηκε αυτή η παράλειψη ώστε να εκτιμηθεί αντίστοιχα και ο βαθμός συντρέχοντος πταίσματος του ζημιωθέντος. Συνεπώς, ο ενάγων πράγματι οφείλει να επιδείξει τη δέουσα επιμέλεια και να ελέγξει την τήρηση της σχετικής διαδικασίας ώστε να αποφύγει τη ζημία ή να περιορίσει την έκτασή της και εάν δεν το πράξει είναι συνυπαίτιος. Ωστόσο, για το εάν θα λάβει ολόκληρη, μειωμένη ή καθόλου αποζημίωση, θα πρέπει να αξιολογηθεί, με βάση τα πραγματικά περιστατικά της εκάστοτε περίπτωσης, ο βαθμός πταίσματός του και εάν το πταίσμα αυτό ήταν ικανό να διακόψει τον αιτιώδη σύνδεσμο μεταξύ της παράνομης πράξης και της επελθούσας ζημίας.

Για παράδειγμα, δεν έχουν τον ίδιο βαθμό συνυπαιτιότητας, η επιχείρηση που λαμβάνει την ενίσχυση με τη μορφή νομοθετικού καθεστώτος φοροαπαλλαγής που πιστώνεται αυτόματα σε πλήθος δικαιούχων, η επιχείρηση που υποβάλει αίτηση υπαγωγής σε νομοθετικό καθεστώς επιχορήγησης επιχειρήσεων ορισμένου κλάδου και η επιχείρηση η οποία, κατόπιν μακροχρόνιων διαπραγματεύσεων με τις εθνικές αρχές, συνάπτει σύμβαση παραχώρησης περιουσιακού αγαθού, στο πλαίσιο δε αυτών των διαπραγματεύσεων έχει εξεταστεί το ενδεχόμενο η υπογραφή της σύμβασης να υποκρύπτει κρατική ενίσχυση.

Με αυτά τα δεδομένα, η καταρχήν κατάφαση της ευθύνης του κράτους μέλους για παράβαση της *standstill obligation* επιτελεί έναν διπλό στόχο: αφενός, διαφυλάσσει την αποτελεσματικότητα του ενωσιακού δικαίου καθώς η ενίσχυση επιστρέφεται και η στρέβλωση του ανταγωνισμού αποκαθίσταται, αφετέρου, αποκαθιστά την αδικία έναντι των επιχειρηματιών που βάσισαν την επιχειρηματική τους στρατηγική σε πράξεις των εθνικών αρχών αντιβαίνουσες στο ενωσιακό δίκαιο. Ταυτόχρονα αναδεικνύει τις αδυναμίες του υφιστάμενου πλαισίου ιδιωτικής εφαρμογής των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις, εν πολλοίς οφειλόμενες στην έλλειψη εναρμόνισης σε αυτό το πεδίο αλλά και στην απουσία κυρωτικού χαρακτήρα των σχετικών κανόνων που ενδεχομένως παρακινούσε τα κράτη μέλη να είναι περισσότερο επιμελή στην τήρηση της υποχρέωσης αναστολής<sup>77</sup>. Δεδομένου ότι το επίμαχο ζήτημα της εύρους της ευθύνης του κράτους μέλους έναντι του αποδέκτη της ενίσχυσης δεν έχει επιλυθεί ευθέως από το Δικαστήριο της Ένωσης, η υποβολή προδικαστικού ερωτήματος από εθνικό δικαστήριο ενώπιον του οποίου εκκρεμεί μία τέτοια αγωγή, θα μπορούσε να προσφέρει ένα *minimum* εναρμόνισης, να άρει τις υπάρχουσες αβεβαιότητες και να ενισχύσει την ασφάλεια δικαίου σε ένα πεδίο με αυξανόμενο ενδιαφέρον για τα εμπλεκόμενα μέρη.

---

<sup>77</sup> Για την αντιμετώπιση αυτών των δυσλειτουργιών έχουν υποβληθεί κατά καιρούς διάφορες προτάσεις όπως η δυνατότητα επιβολής προστίμου σε βάρος του κράτους μέλους που παραβιάζει την υποχρέωση αναστολής, η επιστροφή στον ενωσιακό και όχι στον εθνικό προϋπολογισμό, των ποσών που ανακτώνται από τις ωφελούμενες επιχειρήσεις καθώς και η εναρμόνιση των εθνικών κανόνων με τους οποίους υλοποιείται η ενωσιακή απόφαση ανάκτησης. Βλ. J. LEROY, *ό.π.*, υποσημ. 12, σ. 396 και εκεί αναφερόμενη βιβλιογραφία.