

**Η διττή νομική θέση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στις συμβάσεις επιδότησης της Ε.Ε.
στον τομέα έρευνας και ανάπτυξης**

Αποστόλης Σκουλίκης, Δικηγόρος, ΜΔΕ Ευρωπαϊκού Δικαίου
Αλέξανδρος Πολίτης, Ασκούμενος Δικηγόρος

Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, vol. I/2016

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στις 29.10.2015 εκδόθηκε η προπαρατιθέμενη απόφαση του Δικαστηρίου της Ε.Ε.¹ επί της αιτήσεως αναίρεσεως της Επιτροπής, η οποία απέρριψε την αίτηση και επικύρωσε την καταδικαστική για την Επιτροπή πρωτόδικη απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου στην υπόθεση ANKO κατά Επιτροπής T-117/12², υποχρεώνοντας τη δεύτερη να καταβάλει στην πρώτη το ποσό των 637.117,17 ευρώ. Η υπόθεση ανέκυψε από διαφορά μεταξύ της ελληνικής εταιρείας «ANKO ΑΕ Αντιπροσωπειών, Εμπορίου και Βιομηχανίας» και της Επιτροπής στο πλαίσιο δύο συμβάσεων επιδότησης που συνήφθησαν μεταξύ, αφενός, της Επιτροπής και, αφετέρου, δύο κοινοπραξιών εταιρειών και ερευνητικών φορέων, στις οποίες συμμετείχε η ελληνική εταιρεία κατά την περίοδο 2008-2011. Η επίδικη διαφορά είχε ως αντικείμενο την απόφαση της Επιτροπής να αναστείλει τις πληρωμές προς την ελληνική εταιρεία κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης δύο ερευνητικών έργων για τα οποία είχε συμφωνηθεί η καταβολή ποσού που αφορούσε επιδότηση από τον προϋπολογισμό της Ε.Ε.

Οι δύο αυτές αποφάσεις (πρωτόδικη και κατ' αναίρεση) σε συνδυασμό αναδεικνύουν τον ιδιαίτερο συμβατικό ρόλο και τη νομική θέση της Επιτροπής κατά τη σύναψη ενός μεγάλου αριθμού συμφωνιών επιδότησης, καθώς και ζητήματα που άπτονται του νομικού καθεστώτος που διέπει τις συμβάσεις αυτές.

Πριν, όμως, παρουσιαστούν το δίκαιο που διέπει τις συμβάσεις αυτές και οι συνέπειες της επιλογής του, με επίκεντρο το νομικό και πραγματικό πλαίσιο των σχολιαζόμενων αποφάσεων, πρέπει να επισημανθεί ότι η δυνατότητα σύναψης συμβάσεων μεταξύ της Ένωσης και ιδιωτών συνάγεται τόσο έμμεσα από τις Συνθήκες³ όσο και άμεσα από πληθώρα κανόνων του παραγώγου

¹ Απόφαση του Δικαστηρίου της 29.10.2015, Επιτροπή κατά ANKO, C-78/14 P, EU:C:2015:732.

² Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 12.12.2013, ANKO κατά Επιτροπής, T-112/17, EU:T:2013:643.

³ Π.χ. άρθρο 272 ΣΛΕΕ, στο οποίο όμως η διάκριση μεταξύ ιδιωτικών και δημοσίων συμβάσεων δεν βασίζεται, όπως θα αναδειχθεί κατωτέρω, σε κριτήρια του ενωσιακού αλλά του εκάστοτε εφαρμοστέου στις συμβάσεις της Ένωσης εθνικού δικαίου και άρθρο 340 παρ. 1 ΣΛΕΕ περί εξωσυμβατικής ευθύνης της Ένωσης.

ενωσιακού δικαίου⁴. Τα πιο σημαντικά είδη τέτοιων συμβάσεων αποτελούν οι «Δημόσιες Συμβάσεις»⁵ και οι «Επιδοτήσεις» των άρθρων 101 επ. (πρώην 88 επ.) και 121 επ. (πρώην 108 επ.) αντίστοιχα του Δημοσιονομικού Κανονισμού της Ε.Ε.⁶.

Οι συμβάσεις αυτές γίνονται συχνά αντιληπτές ως «δημόσιες» με βάση τα δύο κλασικά κριτήρια διοικητικής φύσης των συμβάσεων (οργανικό και λειτουργικό)⁷. συμβαλλόμενο μέρος σε αυτές για λογαριασμό της Ένωσης είναι ένα θεσμικό της όργανο και οι εν λόγω συμβάσεις εξυπηρετούν αμέσου δημοσίου συμφέροντος σκοπό και διέπονται από εξαιρετικό καθεστώς προνομίων υπέρ των ενωσιακών οργάνων.

Όμως, η διάκριση, εν γένει, των συμβάσεων που συνάπτει η Ένωση σε «δημόσιες» και «ιδιωτικές» με βάση τα παραπάνω εθνικού δικαίου κριτήρια δεν παρουσιάζει κάποια χρησιμότητα, αφού οι έννομες συνέπειες δεν μεταβάλλονται σε κάθε μια περίπτωση.⁸

Χωρίς, λοιπόν, να απαιτείται νομικός χαρακτηρισμός των συμβάσεων αυτών, το εφαρμοστέο δίκαιο καθορίζεται με βάση ειδική σε κάθε σύμβαση ρήτρα. Συγκεκριμένα, όσον αφορά τις «Επιδοτήσεις», προβλέπεται ρητώς στο άρθρο 180 παρ. 1 (πρώην 140 παρ. 1 στ') των κανόνων εφαρμογής του Δημοσιονομικού Κανονισμού⁹ ότι στις συμβάσεις αυτές εφαρμόζεται, βάσει συμβατικής ρήτρας, το ενωσιακό δίκαιο συμπληρούμενο από την προσδιοριζόμενη στη σύμβαση εθνική νομοθεσία. Σημειώνεται, εν προκειμένω, ότι, πρώτον, το ενωσιακό δίκαιο δεν κατηγοριοποιείται σε «δημόσιο» και «ιδιωτικό» και, δεύτερον, ότι το επικουρικά εφαρμοζόμενο εθνικό δίκαιο στις συμβάσεις της Ένωσης με ιδιώτες είναι πάντα το ιδιωτικό¹⁰.

Ειδικότερα, όπως αναφέρεται και στην απόφαση (σκ. 2), οι επίμαχες συμβάσεις επιδότησης συνήφθησαν δυνάμει της Απόφασης 1982/2006/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του

⁴ *H. Hofmann*, Agreements in EU law, *European Law Review*, 2006, σελ. 800-820, *D. Ritleng*, Les contrats de l'administration de l'Union Européenne σε *J.B. Auby, J. Dutheil de la Rochère* (επιμ.), *Traité de droit administratif européen*, Bruylant, 2014.

⁵ Συμβάσεις ακινήτου, προμηθειών, έργων και υπηρεσιών.

⁶ Κανονισμός (ΕΚ, Ευρατόμ) 966/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25ης Οκτωβρίου 2012 σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου. Σε παρένθεση αναφέρονται οι διατάξεις του καταργηθέντος Δημοσιονομικού Κανονισμού.

⁷ *H. Hofmann, G. Rowe, A. Türk*, *Administrative Law and Policy of the European Union*, OUP, 2012, Chapter 19 "Administrative Agreements".

⁸ Βλ. επίσης σε *B. Χριστιανό*, Εισαγωγή στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011, παρ. 31-34 για την απουσία διάκρισης μεταξύ διαφορών ιδιωτικού και δημοσίου δικαίου στο ενωσιακό δίκαιο.

⁹ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1268/2012 της Επιτροπής της 29.10.2012 σχετικά με τους κανόνες εφαρμογής του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης, ο οποίος αντικατέστησε τον Κανονισμό 2342/2002.

¹⁰ Βλ. ως προς το ενδιαφέρον ζήτημα περί εφαρμογής του εθνικού ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου *U. Stelkens, H. Schröder*, Substantive Law applicable to EU Public Contracts σε *M. Trybus, R. Caranta, G. Edelstam*, *EU Public Contract Law, Public Procurement and Beyond*, Bruylant, 2014, σελ. 358 επ. και την, σχετικά με το επικουρικά εφαρμοστέο βελγικό αστικό δίκαιο στο FP7, Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 16.7.2014, Ισότητας κατά Επιτροπής, T-59/11, ECLI:EU:T:2014:679, σκ. 83.

Συμβουλίου¹¹ και του Κανονισμού (ΕΚ) 1906/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (στο εξής, «Κανονισμός FP7»)¹². Με τις πράξεις αυτές θεσπίστηκε το έβδομο πρόγραμμα-πλαίσιο δραστηριοτήτων έρευνας, τεχνολογικής ανάπτυξης και επίδειξης της (τότε) Ευρωπαϊκής Κοινότητας¹³ (7th Framework-Programme - FP7) και οι κανόνες συμμετοχής σε αυτό, αντίστοιχα. Σύμφωνα με το άρθρο 19 παρ. 8 του Κανονισμού, η Επιτροπή εκπόνησε υπόδειγμα σύμβασης (“*model agreement*”). Βάσει αυτού, κάθε συναπτόμενη σύμβαση αποτελείται από μία κύρια σύμβαση με τυποποιημένο, κατά βάση, περιεχόμενο¹⁴ και από μία σειρά παραρτημάτων, αναπόσπαστα μέρη της κυρίας σύμβασης, μεταξύ των οποίων και οι «Γενικοί Όροι» της σύμβασης¹⁵.

Τόσο ο Κανονισμός FP7 (άρθρο 19, παρ. 1) όσο και οι συμβάσεις (άρθρο 9 του υποδείγματος κύριας σύμβασης) καθορίζουν ρητώς τους κανόνες που τις διέπουν, οι οποίοι είναι: α) οι όροι των συμβάσεων, β) οι νομοθετικές πράξεις της Ένωσης που αφορούν το FP7 (ιδίως, ο Κανονισμός FP7), γ) ο Δημοσιονομικός Κανονισμός της Ένωσης και οι κανόνες εφαρμογής του και δ) επικουρικά, το δίκαιο κράτους – μέλους και, εν προκειμένω, το βελγικό δίκαιο¹⁶.

Επιπλέον, οι συμβάσεις αυτές, στο πλαίσιο «ρήτρας διαιτησίας» κατ’ άρθρο 272 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ε.Ε. (ΣΛΕΕ)¹⁷, καθιστούν αρμόδιο το Γενικό Δικαστήριο και (κατ’ αναίρεση) το Δικαστήριο της Ένωσης, όσον αφορά τα ζητήματα ερμηνείας και εφαρμογής της σύμβασης (άρθρο 9 του υποδείγματος κύριας σύμβασης / βλ. και σκ. 30-31 της πρωτόδικης απόφασης του Γενικού Δικαστηρίου). Η ρύθμιση αυτή συνιστά απόκλιση από τη γενική ρύθμιση του άρθρου 274 ΣΛΕΕ, βάσει του οποίου αρμόδια θα ήταν τα εθνικά δικαστήρια.

¹¹ Απόφαση αριθ. 1982/2006/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18.12.2006, σχετικά με το έβδομο πρόγραμμα-πλαίσιο δραστηριοτήτων έρευνας, τεχνολογικής ανάπτυξης και επίδειξης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (2007-2013), Επίσημη Εφημερίδα Ε.Ε., L 412 της 30.12.2006, σελ. 1-43. Αναλυτική πληροφόρηση για το FP7 στην ειδική ιστοσελίδα της Επιτροπής: europa.eu/research/fp7/index_en.cfm.

¹² Κανονισμός (ΕΚ) 1906/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18.12.2006, με τον οποίο καθορίζονται οι κανόνες συμμετοχής επιχειρήσεων, ερευνητικών κέντρων και πανεπιστημίων στις δράσεις που αναλαμβάνονται βάσει του έβδομου προγράμματος-πλαισίου και οι κανόνες διάδοσης των ερευνητικών αποτελεσμάτων (2007-2013), Επίσημη Εφημερίδα Ε.Ε., L 391 της 30.12.2006, σελ. 1 – 18.

¹³ Τόσο το FP7 όσο και τα προηγούμενα προγράμματα – πλαίσιο αποτέλεσαν (διάστημα 1984-2013) το βασικό χρηματοδοτικό μέσο δια του οποίου η Ένωση υλοποίησε την πολιτική της στον τομέα της στήριξης της έρευνας και ανάπτυξης (research & development – R&D). Σήμερα, είναι σε ισχύ το πρόγραμμα – πλαίσιο «Ορίζων 2020», το οποίο καλύπτει το διάστημα 2014-2020 και θεσπίστηκε με τον Κανονισμό (ΕΕ) υπ’ αριθμ. 1291/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Κεντρική ιδέα των προγραμμάτων αυτών ήταν η επιλογή από την Επιτροπή των πληρουσών τις προϋποθέσεις προτάσεων ερευνητικών φορέων και η σύναψη συμβάσεων μαζί τους με σκοπό την επιδότηση μέρους των δαπανών που απαιτούν οι ερευνητικές αυτές δραστηριότητες.

¹⁴ Το κείμενο του υποδείγματος της κύριας σύμβασης είναι διαθέσιμο στην ιστοσελίδα της Επιτροπής: ec.europa.eu/research/participants/data/ref/fp7/93135/fp7-core-ga_en.pdf.

¹⁵ Διαθέσιμοι στην ιστοσελίδα της Επιτροπής: (ec.europa.eu/research/participants/data/ref/fp7/93289/fp7-ga-annex2_en.pdf). Για το ότι αποτελούν αναπόσπαστο μέρος των συμβάσεων, όπως και τα υπόλοιπα παραρτήματα αυτών, βλ. την πρώτη σελίδα της κύριας σύμβασης (βλ. προηγούμενη υποσημείωση).

¹⁶ Βλ. σκ. 24 της απόφασης του Δικαστηρίου.

¹⁷ Βλ. Β. Χριστιανό, Η θέση της εμπορικής διαιτησίας στο δικαιοδοτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σε Γενέθλιον Απόστολου Σ. Γεωργιάδη, Τόμος II, Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2006, σελ. 2077, υποσημ. 2 για το αληθές περιεχόμενο της ρήτρας αυτής. Όπως ορθώς επισημαίνει ο Β. Χριστιανός, πρόκειται στην πραγματικότητα για ρήτρα παρέκτασης δικαιοδοσίας.

Επαληθεύεται, συνεπώς, ότι παρέλκει η θεωρητική συζήτηση περί της «φύσης» της σύμβασης, καθώς αυτή δεν ασκεί κάποια επιρροή στο δίκαιο που τη διέπει ή στο δικαστήριο που είναι αρμόδιο να επιληφθεί διαφορών που ανακύπτουν σε σχέση με αυτή.

Ανεξαρτήτως, όμως, της όποιας συζήτησης περί της νομικής «φύσης» τέτοιων συμβάσεων, αδιαμφισβήτητο είναι ότι η επιλογή της Επιτροπής να συνάπτει συμβάσεις με ιδιώτες συνεπάγεται, ως προς κάποια πεδία, τον συμβατικό περιορισμό των προνομίων δημόσιας εξουσίας της ως θεσμικού οργάνου της Ε.Ε. και τη θέση της ως κοινού αντισυμβαλλομένου, ενώ οι προνομίες αυτές διατηρούνται μόνον σε περίπτωση ρητής πρόβλεψης στις συμβατικές ρήτρες ή στους ενωσιακούς κανόνες που τη διέπουν κατά τα ανωτέρω και ειδικά, όπως θα αναδειχθεί στο μέρος ΙΙ, κατά τη διαδικασία της αναγκαστικής εκτέλεσης. Οι δύο αυτές περιπτώσεις παρουσιάζονται εν συνεχεία μέσα από παραδείγματα απορρέοντα, κυρίως, από τις επίμαχες αποφάσεις.

I. Η νομική θέση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ως αντισυμβαλλομένου

Στη συγκεκριμένη υπόθεση, η σύμβαση προέβλεπε πέντε μόνο λόγους για τους οποίους θα μπορούσε να επιβληθεί από την Επιτροπή αναστολή πληρωμών προς τους αντισυμβαλλομένους της κατά τη διάρκεια εκτέλεσης της σύμβασης¹⁸, εκ των οποίων η Επιτροπή επικαλέστηκε ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου τους τρεις, ήτοι την αναστολή σε περίπτωση α) παραβάσεως ή υπονοιών παραβάσεως των όρων της συμφωνίας επιδοτήσεως, β) υπονοιών παρατυπίας διαπραχθείσας κατά την εκτέλεση της συμφωνίας επιδοτήσεως και γ) υπονοιών παρατυπίας ή διαπιστωθείσας παρατυπίας που έχει διαπραχθεί κατά την εκτέλεση άλλης συμφωνίας επιδοτήσεως χρηματοδοτούμενης από τον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης, εφόσον, όμως, η παρατυπία είναι, αφενός, σοβαρή και συστηματική και, αφετέρου, ενδέχεται να επηρεάσει την εκτέλεση της επίμαχης συμφωνίας επιδοτήσεως.

Στο πλαίσιο αυτό, το Γενικό Δικαστήριο κατέληξε ως προς τους δύο πρώτους λόγους, ότι οι παραβάσεις ή οι υπόνοιες παραβάσεων ή παρατυπιών πρέπει να αφορούν αποκλειστικά τις επίμαχες συμβάσεις και θα πρέπει να προκύπτουν αφού γίνει σχετική αξιολόγηση των επίμαχων έργων από την Επιτροπή που θα αποδεικνύει τη συνδρομή των διαζευκτικά τιθέμενων προϋποθέσεων αυτών.¹⁹ Καθώς, όμως, η έκθεση οικονομικού ελέγχου, τόσο στην προσωρινή όσο και στην τελική της εκδοχή, καταρτίστηκε μετά την απόφαση της Επιτροπής περί αναστολής

¹⁸ Αντιπρβλ. το άρθρο 109 του Δημοσιονομικού Κανονισμού του 2002 (νυν άρθρο 135) που προβλέπει τους λόγους για τους οποίους μπορεί γενικώς να προβεί η Επιτροπή, ως θεσμικό όργανο της Ένωσης, σε αναστολή πληρωμών.

¹⁹ Σκέψεις 47-50, 52 του Γενικού Δικαστηρίου.

πληρωμών, το Γενικό Δικαστήριο δεν την έλαβε υπόψη του για να στηρίξει επ' αυτής την αναστολή.

Όσον αφορά τον τελευταίο λόγο αναστολής, η Επιτροπή δεν κατάφερε να αποδείξει ότι πληρούνται οι σωρευτικά εφαρμοζόμενες προϋποθέσεις που σχετίζονταν με σοβαρές και συστηματικές παρατυπίες εντοπισθείσες σε άλλα έργα και επηρεάζουσες την εκτέλεση των επίμαχων συμφωνιών, με συνέπεια το Γενικό Δικαστήριο να καταδικάσει την Επιτροπή.²⁰

Στη συνέχεια, το Δικαστήριο, ελέγχοντας κατ' αναίρεση την απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου, απέρριψε ως απαράδεκτους τους τέσσερις από τους πέντε λόγους αναίρεσης που προέβαλε η Επιτροπή, καθώς και το ένα από τα δύο σκέλη του έτερου λόγου αναίρεσης. Η απόρριψη αυτή έγινε με το κοινό για όλους τους λόγους σκεπτικό ότι αφορούσαν ερμηνεία του Γενικού Δικαστηρίου που αναφέρεται στους όρους των συμβάσεων.²¹ Πράγματι, τα ζητήματα της ερμηνείας των συμβατικών ρητρών, κρίθηκε από το Δικαστήριο, ότι δεν αποτελούν νομικά ζητήματα που θα μπορούσαν να τεθούν στην κρίση του στο πλαίσιο αναίρεσης, όπως η παραβίαση του ενωσιακού ή του εθνικού δικαίου²², αλλά πραγματικά, τα οποία απαραδέκτως προβλήθηκαν με αίτηση αναίρεσης.²³

Η κρίση αυτή του Δικαστηρίου, σε συνδυασμό με τις μη αναιρεθείσες κρίσεις του Γενικού Δικαστηρίου, αναδεικνύει ένα πολύ ενδιαφέρον ζήτημα που αφορά τη σημασία του συμβατικού δεσμού μεταξύ της Επιτροπής και των ιδιωτών αντισυμβαλλομένων της. Ορίζοντας σαφώς, οι συμβάσεις αυτές, τις προϋποθέσεις αναστολής των πληρωμών, περιόρισαν την όποια ευελιξία της Επιτροπής να επιβάλλει στον αντισυμβαλλομένο της αναστολή πληρωμών με βάση τις γενικές διατάξεις του ενωσιακού δικαίου και, επιπλέον, λόγω της εφαρμογής όχι ενωσιακού, αλλά συμβατικού δικαίου, την οδήγησαν σε αδυναμία να προκαλέσει τον αναιρετικό έλεγχο των εφαρμοζόμενων ρητρών.

Η αντιδιαστολή μεταξύ των περιπτώσεων της εφαρμογής του κυρίως περιεχομένου της σύμβασης και της συνδρομής των προνομίων δημόσιας εξουσίας που έχει η Επιτροπή δυνάμει ρητών συμβατικών προβλέψεων καθίσταται, επίσης, εμφανής και από το πότε μία προβλεπόμενη

²⁰ Το Γενικό Δικαστήριο, βέβαια, ρητώς σημείωσε ότι δεν προδίκασε το ζήτημα της επιλεξιμότητας των διεκδικούμενων από την ANKO δαπανών κατά τις διατάξεις των συμβάσεων, καθώς αυτό δεν είχε τεθεί ενώπιόν του στο πλαίσιο της επίμαχης υπόθεσης, τέθηκε δε μεταγενεστέρως με νέα αγωγή, η οποία εκκρεμεί ενώπιόν του (Υπόθεση T-154/14, ANKO κατά Επιτροπής).

²¹ Βλ. και Απόφαση του Δικαστηρίου, της 19.6.2014, Commune de Millau και SEMEA κατά Επιτροπής, C-531/12 P, EU:C:2014:2008, σκ. 54-57.

²² Βλ. Απόφαση του Δικαστηρίου της 10.7.2003, Επιτροπή κατά CCRE, C-87/01 P EU:C:2003:400, σκ.56-64 για τη δυνατότητα ερμηνείας από το Δικαστήριο των εφαρμοστέων διατάξεων εθνικού δικαίου κατά τον αναιρετικό έλεγχο στο πλαίσιο του άρθρου 272 ΣΛΕΕ αλλά και την κριτική στάση έναντι της νομολογίας αυτής της γενικής εισαγγελέως J. Kokott, στις προτάσεις της στην υπόθεση Commune de Millau και SEMEA κατά Επιτροπής C-531/12 P επικαλούμενη το γράμμα του άρθρου 58 του Οργανισμού του Δικαστηρίου.

²³ Βλ. σχετικά τις σκ. 40-44 του Δικαστηρίου και τις παρ.13-26 των Προτάσεων του Γενικού Εισαγγελέα Maciej Szpunar στην υπόθεση αυτή.

στις συμβάσεις πράξη της Επιτροπής κατά τη διαδικασία της αναγκαστικής εκτέλεσης μπορεί να προσβληθεί ενώπιον του Δικαστηρίου με προσφυγή ακυρώσεως κατ' άρθρο 263 ΣΛΕΕ.

Συγκεκριμένα, όπως προκύπτει και από την απόφαση Λητώ κατά Επιτροπής C-506/13 P²⁴ (σκ. 15-29), οι προηγούμενες της εντολής ανάκτησης πράξεις, όπως το χρεωστικό σημείωμα, που μπορούν να θεωρηθούν και προπαρασκευαστικές της κίνησης της διαδικασίας διοικητικής εκτέλεσης, εντάσσονται στο συμβατικό πλαίσιο, έχουσες το χαρακτήρα όχλησης. Κατά συνέπεια, μπορεί να τεθούν στην κρίση των ενωσιακών δικαστηρίων μόνο δυνάμει «ρήτρας διαιτησίας» κατ' άρθρο 272 ΣΛΕΕ και όχι με προσφυγή ακυρώσεως κατ' άρθρο 263 ΣΛΕΕ, καθώς «[...] μπορεί να ασκηθεί προσφυγή ενώπιον των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης βάσει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ μόνο στην περίπτωση που η προσβαλλόμενη πράξη αποσκοπεί στην παραγωγή δεσμευτικών έννομων αποτελεσμάτων εκτός των ορίων της συμβατικής σχέσης που συνδέει τους συμβαλλόμενους, αποτελεσμάτων που συναρτώνται προς την άσκηση προνομίων δημόσιας εξουσίας, οι οποίες απονέμονται στο συμβαλλόμενο θεσμικό όργανο ως διοικητική αρχή»²⁵. Αντιθέτως, όπως έχει ήδη επισημανθεί και θα αναλυθεί στη συνέχεια, η Επιτροπή απολαύει προνομίων δημόσιας εξουσίας κατά την κύρια διαδικασία της εκτέλεσης.

II. Η νομική θέση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ως ασκούσης δημόσια εξουσία

Πέραν, λοιπόν, των μόλις προπαρατεθέντων συμβατικών πεδίων ως προς τα οποία οι προνομίες της Επιτροπής ως θεσμικού οργάνου έχουν συμβατικά περιοριστεί από την ίδια (αυτοδέσμευση), υφίστανται και πεδία ως προς τα οποία συμβατικές ρήτρες ρητώς της επιφυλάσσουν τέτοιες προνομίες, οι οποίες προσιδιάζουν σε ό,τι γίνεται αντιληπτό στο εθνικό δίκαιο ως «προνομίες δημόσιας εξουσίας».

Το πρώτο παράδειγμα αφορά τη διαδικασία αναγκαστικής εκτέλεσης που κινείται από την Επιτροπή κατά αντισυμβαλλομένου της. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή, σύμφωνα με τη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 9 της κύριας σύμβασης και το σημείο II.21 των Γενικών Όρων έχει το δικαίωμα που έχει και δυνάμει του άρθρου 72 παρ. 2 του Δημοσιονομικού Κανονισμού και του άρθρου 84 των κανόνων εφαρμογής αυτού²⁶, ήτοι το δικαίωμα έκδοσης εκτελεστών αποφάσεων

²⁴ Απόφαση του Δικαστηρίου της 9.9.2015, Λητώ Μαιευτικό Γυναικολογικό και Χειρουργικό Κέντρο ΑΕ κατά Επιτροπής, C-506/13 P EU:C:2015:562.

²⁵ Σκ. 20 της εν λόγω απόφασης.

²⁶ Κανονισμός (ΕΚ) 2342/2002 της Επιτροπής, της 23.12.2002, για τη θέσπιση των κανόνων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου, για τη θέσπιση του Δημοσιονομικού Κανονισμού που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ, L 357 της 31.12.2002, σελ. 1 – 71.

επιβολής χρηματικών υποχρεώσεων (ιδίως αποφάσεων ανάκτησης) κατά τις διατάξεις των Συνθηκών (άρθρο 299 ΣΛΕΕ).

Στο πλαίσιο αυτό, οι συμβάσεις θέτουν την Επιτροπή σε προνομιούχο θέση σε σχέση με τους αντισυμβαλλομένους της. Πράγματι, ενώ η Επιτροπή μπορεί να κινήσει τη διαδικασία της διοικητικής εκτέλεσης, οι αντισυμβαλλόμενοι της πρέπει πρώτα να αιτηθούν και να λάβουν από το Δικαστήριο της Ένωσης την άδεια να προχωρήσουν σε εκτέλεση κατά της Επιτροπής δυνάμει του άρθρου 1 του (προσαρτώμενου στη Συνθήκη) Πρωτοκόλλου υπ' αριθμ. 7 περί των προνομίων και ασυλιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.²⁷ Στο σημείο αυτό, ήτοι στην αντίστροφη περίπτωση, στην εκτέλεση, δηλαδή, που κινείται κατά της Επιτροπής από τους αντισυμβαλλομένους της, έγκειται το δεύτερο παράδειγμα.

Η ιδιότητα της Επιτροπής ως θεσμικού οργάνου φαίνεται ότι λαμβάνεται ιδιαίτερος υπόψη από το Δικαστήριο και στην περίπτωση αυτή, εφόσον η Επιτροπή αιτηθεί αναστολή εκτέλεσης μίας απόφασης κατ' αυτής. Συγκεκριμένα, κατά την εξέταση των αιτημάτων της Επιτροπής να ανασταλεί η εκτέλεση της επίμαχης πρωτόδικης απόφασης μέχρι την περάτωση της αναιρετικής δίκης, το Δικαστήριο αποφάνθηκε υπέρ της Επιτροπής επικαλούμενο την ανάγκη προστασίας των δημόσιων οικονομικών της Ένωσης. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο σταθμίζοντας τα συμφέροντα της Επιτροπής, από τη μια πλευρά, και της ANKO, από την άλλη, κατέληξε πως πρέπει να υπερισχύσει το συμφέρον της Ένωσης να μην καταβληθεί δημόσιο χρήμα σε εταιρεία ως προς την οποία υπάρχει σοβαρό ενδεχόμενο να μην μπορέσει να το επιστρέψει²⁸.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Σε κάθε περίπτωση, για το ενωσιακό δίκαιο είναι άνευ σημασίας το αν οι συμβάσεις επιδότησης στον τομέα της έρευνας και ανάπτυξης πρέπει να θεωρούνται «ιδιωτικές» ή «δημόσιες», διάκριση που δεν έχει, εξάλλου, εφαρμογή στο πεδίο της ενωσιακής έννομης τάξης. Σημασία περισσότερο έχει το ότι η Επιτροπή καταφεύγει στη σύναψη τέτοιων χρηματοδοτικών συμβάσεων αυτοδεσμευόμενη, με αποτέλεσμα να καταδικάζεται από το Γενικό Δικαστήριο της Ένωσης, όταν εκφεύγει του σαφώς καθορισμένου συμβατικού πλαισίου. Η επιλογή, λοιπόν, της Επιτροπής να κάνει χρήση του οχήματος των συμβάσεων προκειμένου να συμπεριλαμβάνει σε αυτές ρήτρα αρμοδιότητας των Δικαστηρίων της Ένωσης (άρθρο 272 ΣΛΕΕ) αντί της

²⁷ Ενδεικτική είναι η Διάταξη του Δικαστηρίου της 29.9.2015, ANKO κατά Επιτροπής, C-2/15 SA με αντικείμενο τη συναφή αίτηση της ίδιας ελληνικής εταιρείας κατά της Επιτροπής, με στόχο την εκτέλεση της απόφασης στην υπόθεση T-118/12, η οποία εκδόθηκε ταυτόχρονα με την προκείμενη απόφαση T-117/12 και αφορούσε έργο του FP6 (κατ' αυτής της απόφασης δεν είχε ασκηθεί αναίρεση από την Επιτροπή).

²⁸ Σκ. 14 της Διάταξης της 21.2.2014 και σκ. 40 της Διάταξης της 8.4.2014 στην υπόθεση Επιτροπή κατά ANKO, C-78/14 P-R. Βλ., επίσης, παρατηρήσεις επί των Διατάξεων αυτών σε Κ. Σακκελάρης, Αναστολή αίτησης αναίρεσης ενώπιον του ΔΕΕ, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, 4/2014, σελ. 524-528.

αρμοδιότητας των εθνικών δικαστηρίων που προβλέπεται από τη Συνθήκη (άρθρο 274 ΣΛΕΕ), συνεπάγεται και τον περιορισμό των προνομίων που προβλέπονται στο ενωσιακό δίκαιο υπέρ των θεσμικών οργάνων της Ε.Ε. Επομένως, η Επιτροπή πρέπει να αντιμετωπίζεται στο πλαίσιο των συμβάσεων αυτών ως ένας κοινός συμβαλλόμενος και τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις της πρέπει να προσδιορίζονται αποκλειστικώς από τις συμβατικές προβλέψεις και την ερμηνεία τους βάσει του προβλεπόμενου σε αυτές εφαρμοστέου δικαίου.

Πέραν όμως της συμβατικής δράσης της Επιτροπής μέσω των συμφωνιών επιδότησης, το δίκαιο της Ένωσης της παρέχει και ένα εξαιρετικό καθεστώς προνομίων που αντιστοιχούν στην άσκηση δημόσιας εξουσίας, έτσι ώστε να εξασφαλίζεται στην Επιτροπή, ως θεσμικό όργανο, υπερέχουσα θέση έναντι των αντισυμβαλλομένων της. Χαρακτηριστικότερο παράδειγμα αποτελεί η δυνατότητα έκδοσης εκτελεστών πράξεων για την αναζήτηση αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών ύστερα από τη διαπίστωση παρατυπιών εκ μέρους των επιδοτηθέντων στο πλαίσιο συμφωνιών επιδότησης.

Οι διαφοροποιήσεις αυτές δημιουργούν, πράγματι, μία πολυπλοκότητα και, ενδεχομένως, ασάφεια. Ωστόσο, φαίνεται πως, τουλάχιστον όσον αφορά τις συμβάσεις των προγραμμάτων – πλαισίων, η νομολογία του Δικαστηρίου έχει αποκρυσταλλώσει τα συμβατικά πεδία στα οποία η Επιτροπή διατηρεί και τα πεδία στα οποία έχει περιορίσει τις προνομίες της κατά τον τρόπο που εκτέθηκε ανωτέρω.