



ΔΗΜΟΚΡΙΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΡΑΚΗΣ
ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ
ΤΟΜΕΑΣ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΠΟΥΔΕΣ
ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ: ΔΙΚΑΙΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΘΕΜΑ : «Η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης ως αρχή του ενωσιακού δικαίου»

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ:

ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΗΣ, ΜΙΧΑΗΛ, ΑΝΑΠΛΗΡΩΤΗΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ.

ΜΕΛΗ ΤΡΙΜΕΛΟΥΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ :

ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΑΝΤΩΝΟΠΟΥΛΟΣ, ΑΝΑΠΛΗΡΩΤΗΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ

ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ ΣΤΑΜΑΤΙΑΔΗΣ, ΕΠΙΚΟΥΡΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ

Μεταπτυχιακή Φοιτήτρια : Χριστίνα Χατζηδήμου (ΑΜ 2221)

Νοέμβριος 2017

Περιεχόμενα

1.Εισαγωγή

- 1.1.Οι γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου και του δικαίου της ένωσης
- 1.2 Σχέση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της αρχής της ασφάλειας δικαίου
- 1.3 Σχέση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της αρχής του κράτους δικαίου

2. Η έννοια της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στο ενωσιακό δίκαιο και οι προϋποθέσεις εφαρμογής της

- 2.1 Η έννοια της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στο ενωσιακό δίκαιο.
- 2.2. Οι προϋποθέσεις εφαρμογής της.
 - 2.2.1. Ενέργειες του κοινοτικού οργάνου
 - 2.2.2 Εμπιστοσύνη άξια προστασίας
 - 2.2.3. Στάθμιση -εξισορρόπηση συμφερόντων

3. Πεδίο εφαρμογής της αρχής

- 3.1 Ανάκληση διοικητικών πράξεων.
- 3.2 Ανάκτηση αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών
- 3.3. Αναδρομική ισχύς των κανονιστικών πράξεων
- 3.4. Διαχρονική ισχύς δικαστικών αποφάσεων

4. Συνέπειες -Νομικές επιδράσεις της εφαρμογής της αρχής

- 4.1 Η διατήρηση του υφιστάμενου μέτρου
- 4.2. Λήψη μεταβατικών μέτρων
- 4.3 Η χορήγηση αποζημίωσης

5. Συμπεράσματα

6. Βιβλιογραφία

1.Εισαγωγή

1.1.Οι γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου και του δικαίου της ένωσης

Η κοινοτική έννομη τάξη αποτελεί μια αυτόνομη έννομη τάξη, ένα από τα χαρακτηριστικά της οποίας αποτελεί η συνεχής και δυναμική μετεξέλιξή της, με αποτέλεσμα τη δημιουργία απρόβλεπτων κενών και την αδυναμία κάλυψής τους από τον γραπτά διατυπωμένο κανόνα δικαίου¹. Τη λύση στο πρόβλημα αυτό έδωσε η θεωρία αλλά κυρίως η νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων που αναζήτησε τις γενικές αρχές που διέπουν τη συγκεκριμένη έννομη τάξη.

Μέχρι την εποχή που διατυπώθηκε το κείμενο της Συνθήκης της Ένωσης υπό την εκδοχή του Μαστριχτ, στις αρχές της δεκαετίας του 1990, μοναδική αναφορά στις γενικές αρχές του δικαίου γινόταν στο άρθρο 215 II ΣΕΟΚ (εν συνεχεία 288 II ΣΕΚ), με αφορμή την εξωσυμβατική ευθύνη της Κοινότητας. Οριζόταν ειδικότερα εκεί ότι η εν λόγω ευθύνη διαμορφώνεται όχι δυνάμει συγκεκριμένων γραπτών διατάξεων, αλλά σύμφωνα με κανόνες που προκύπτουν από «τις γενικές αρχές του δικαίου που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών». Το άρθρο έκανε λόγο για αρχές του δικαίου που απαντώνται στα εθνικά δίκαια και όχι για αρχές του κοινοτικού δικαίου. Η γενική παραπομπή σε εθνικά δίκαια και όχι σε ειδικές διατάξεις τους ή σε συγκεκριμένα κεφάλαιά τους, ούτε καν στο χώρο του δικαίου της ευθύνης των κρατών μελών, αλλά ευρύτερα, σε γενικές αρχές του δικαίου, αποτελούσε παραδοχή ότι το κοινοτικό σύστημα κανόνων δικαίου δεν ήταν απόλυτα ολοκληρωμένο και αυτάρκες². Το άνοιγμα του πρωτογενούς δικαίου προς τα εθνικά δίκαια επέτρεψε στην κοινοτική έννομη τάξη να καλύψει κενά, που δεν μπορούσαν αρχικά να εντοπισθούν ή τα οποία είχαν αφεθεί σκόπιμα στην δικαιοπλαστική δραστηριότητα του Δικαστηρίου³. Το ΔΕΚ χρησιμοποίησε την αναφορά στις γενικές αρχές του δικαίου των κρατών μελών όχι μόνο για το δίκαιο της κοινοτικής ευθύνης αλλά και για την κάλυψη σημαντικών κενών του κειμένου της Συνθήκης. Η σημαντικότερη συμβολή του ήταν στον τρόπο που κατοχυρώθηκε στο

¹ Παπαγιάννης Δονάτος, Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 1999, σελ 180.

² Σαχπεκίδου Ευγενία, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 2013, σελ 437

³ Δαγτόγλου, Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο, 1985, αριθμ 322 και 448-470

κοινοτικό δίκαιο αρχικά η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Ειδικότερα, το κενό που υπήρχε αρχικά στον τομέα αυτό λόγω ανυπαρξίας καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων, καλύφθηκε νομολογιακά με την αναφορά του ΔΕΚ στην ύπαρξη «ανάλογων» (προς τα θεμελιώδη δικαιώματα των εθνικών Συνταγμάτων), εγγυήσεων του κοινοτικού δικαίου»⁴. Προκειμένου δε να δημιουργηθεί ο άτυπος αυτός κατάλογος το ΔΕΚ κατέφυγε στις γενικές αρχές του Κοινοτικού Δικαίου, οι οποίες αντλούνται αφενός από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και αφετέρου από την ΕΣΔΑ.

Το ΔΕΚ κατά τη διαδικασία αναζήτησης των γενικών αρχών του δικαίου, έχει καταλήξει στη λεγόμενη μέθοδο της αξιολογικής σύγκρισης, μέσω της οποίας διεξάγεται έρευνα στα εθνικά δικαιοσύστηματα των κρατών μελών, όχι προκειμένου να εντοπισθεί η αρχή που είναι στατιστικά κοινή στα περισσότερα κράτη, αλλά προκειμένου να εξευρεθεί εκείνη που εξυπηρετεί καλύτερα τις ανάγκες της ευρωπαϊκής ενοποίησης⁵. Με τον τρόπο αυτό όμως η γενική αρχή που τελικά θα υιοθετηθεί μπορεί να ισχύει μόνο σε ορισμένα κράτη, ενδεχομένως και σε μειοψηφία των κρατών μελών. Το ΔΕΚ έχει αποδεχθεί αρχές για τις οποίες η έκταση και τα κριτήρια εφαρμογής τους «ποικίλλουν σημαντικώς από κράτος μέλος σε κράτος μέλος», αρκεί η επίδικη αρχή να «αναγνωρίζεται γενικώς» και τα εθνικά δίκαια να αποδεικνύουν ότι υφίστανται «κοινά κριτήρια»⁶.

Η σημασία των γενικών αρχών του δικαίου ως πηγών υπογραμμίστηκε με τη Συνθήκη του Μαστριχτ στο άρθρο Στ II (και εν συνεχεία και μετά τη συνθήκη της Λισσαβόνας άρθρο 6 ΣΕΕ⁷).

⁴ ΔΕΚ, 1970 Internationale Handelsgesellschaft.

⁵ ΔΕΚ Γ.Ε. Leger, προτάσεις της 17.9.2002, αριθμ.41 επ. στην υπόθεση Επιτροπή/CCRE (ΕΣΟΤΑ), C-87/01, αριθμ. 43-55

⁶ ΔΕΚ, 18.5.1982, AM& S. Europe 155/79 Συλλ 1982.1575.

⁷ Άρθρο 6 «1. Η Ένωση αναγνωρίζει τα δικαιώματα, τις ελευθερίες και τις αρχές που περιέχονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 7ης Δεκεμβρίου 2000, όπως προσαρμόστηκε στις 12 Δεκεμβρίου 2007, στο Στρασβούργο, ο οποίος έχει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες. Οι διατάξεις του Χάρτη δεν συνεπάγονται καμία επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, όπως αυτές ορίζονται στις Συνθήκες. Τα δικαιώματα, οι ελευθερίες και οι αρχές του Χάρτη ερμηνεύονται σύμφωνα

Στο πέρασμα των ετών έγινε μέσα από την νομολογία του ΔΕΕ η μετάβαση από τις γενικές αρχές των κρατών μελών στις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται αρχές συνταγματικής βαρύτητας όπως: η αρχή της ίσης μεταχείρισης⁸, η αναλογικότητα⁹, η ασφάλεια δικαίου¹⁰, η αξίωση των ατόμων για αποτελεσματική έννομη προστασία¹¹ κλπ. αλλά και αρχές του διοικητικού δικαίου πχ η ανάγκη για χρηστή διοίκηση, η προστασία από τις αυθαίρετες ή δυσανάλογα επαχθείς παρεμβάσεις της δημόσιας αρχής στη σφαίρα της ιδιωτικής δραστηριότητας ενός φυσικού ή νομικού προσώπου, η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των πολιτών κλπ.

Το ΔΕΕ αντιλαμβάνεται τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου ως «αρχές συνταγματικού επιπέδου»¹², και τις εξισώνει με τους κανόνες του πρωτογενούς δικαίου, με αποτέλεσμα να αποτελούν μέτρο κρίσης της νομιμότητας των κανόνων του δευτερογενούς δικαίου και να μπορούν να οδηγήσουν σε ακύρωση πράξης, αν αυτές έχουν παραβιαστεί. Οι ιδιώτες μπορούν να τις επικαλούνται άμεσα ενώπιον των εθνικών τους δικαστηρίων και ενώπιον των δικαστηρίων της Ένωσης, προκειμένου να προστατεύσουν δυνάμει αυτών τα δικαιώματά τους. Τα κράτη μέλη με τις

με τις γενικές διατάξεις του Τίτλου VII του Χάρτη που διέπουν την ερμηνεία και την εφαρμογή του και λαμβανομένων δεόντως υπόψη των επεξηγήσεων οι οποίες αναφέρονται στον Χάρτη και στις οποίες μνημονεύονται οι πηγές των εν λόγω διατάξεων. 2. Η Ένωση προσχωρεί στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών. Η προσχώρηση στην εν λόγω Σύμβαση δεν μεταβάλλει τις αρμοδιότητες της Ένωσης όπως ορίζονται στις Συνθήκες. 3. Τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών και όπως απορρέουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, αποτελούν μέρος των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης.»

⁸ Η αρχή της ίσης μεταχείρισης, κατά πάγια νομολογία του ΔΕΚ, επιβάλλει τον κανόνα να μην επιφυλάσσεται σε όμοιες καταστάσεις, διαφορετική μεταχείριση ούτε όμως και σε διαφορετικές καταστάσεις όμοια μεταχείριση, εκτός αν η διαφοροποίηση δικαιολογείται αντικειμενικά. ΔΕΚ , 13.4.2000, Karlsson, C-292/97, Συλλ. 2000.1-2737, σκέψη 39.

⁹ ΔΕΚ , 9.8.1994 Γερμανία/Συμβουλίου, C-359/92.

¹⁰ ΔΕΚ, 14.9.1994, Assodoman Kraft Products, C-310/97.

¹¹ ΔΕΚ, 15.5.1986, Johnston, 222/84.

¹² ΔΕΚ, 15.10.2009, Audiolux, C-101/08, Συλλ 2009. I-9823, σκέψη 63

σειρά τους δεσμεύονται από τις επιταγές, οι οποίες απορρέουν από τη διασφάλιση των γενικών αρχών της έννομης τάξης της Ένωσης, όταν εφαρμόζουν τις διατάξεις του ενωσιακού δικαίου έτσι, ώστε να ανταποκρίνονται στις επιταγές των γενικών αρχών¹³.

1.2 Σχέση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της αρχής της ασφάλειας δικαίου

Όπως και στα πιο φιλελεύθερα δημοκρατικά συστήματα, η αρχή της ασφάλειας δικαίου προστατεύεται από το δίκαιο της ΕΕ¹⁴. Το ΔΕΚ έκρινε ότι η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη πρέπει να διασφαλίζεται από το δίκαιο της ΕΕ, καθώς θεωρείται ότι αποτελεί συνέπεια της ασφάλειας δικαίου¹⁵. Μέχρι το 1973, η νομολογία του ΔΕΚ επικαλούνταν σχεδόν αποκλειστικά την αρχή της ασφαλείας δικαίου για να προστατεύσει τους πολίτες από τις συνέπειες των μεταβολών του κανονιστικού πλαισίου των εννόμων σχέσεών τους¹⁶.

¹³ Σαχπεκίδου, οπ.π, σελ 441.

¹⁴ Redmond Arigho Legitimate Expectations in Irish and EU law – Lessons for Ireland? At file:///C:/Users/user/Downloads/6%20Redmond_Arigho_IJEL_FORMATTED.pdf.

Υπόθεση C-201/08 Plantanol GmbH & Co KG κατά Hauptzollamt Darmstadt ECLI:EU:C:2009:539, [2009] ECR I-8343, Υπόθεση C-158/06 Stichting ROM-projecten κατά Staatssecretaris van Economische Zaken ECLI:EU:C:2007:202, [2007] ECR I-5103, Υπόθεση C-143/93 Gebroeders van Es Douane Agenten BV κατά Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen ECLI:EU:C:1996:45 [1996] ECR I-431, Υπόθεση T-240/04 France κατά Commission ECLI:EU:T:2007:290, [2007] ECR II-4035. Υπόθεση C-110/03 Belgium κατά Commission ECLI:EU:C:2005:223, [2005] ECR I-2801, Υπόθεση C-143/93 Gebroeders van Es Douance Agenten BV κατά Inspecteur der Invoerrechtenen Accijnzen ECLI:EU:C:1996:45, [1996]

¹⁵ Υπόθεση C-63/93 Duff and others κατά Minister for Agriculture and Food, Ireland, and the Attorney General ECLI:EU:C:1996:51, [1996] ECR I-569

¹⁶ Βλ. συναφώς απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 1967, Neumann, Συλλογή 1965-1968, σ. 649, κατά την οποία «δεν μπορεί, χωρίς αιτία, να επιλέγεται η μέθοδος της άμεσης ενάρξεως ισχύος κανονισμού χωρίς να προσβάλλεται η νόμιμη μέριμνα για ασφάλεια δικαίου». Το ΔΕΚ περιορίζεται στην απλή επίκληση της αρχής της ασφαλείας δικαίου, χωρίς να προβαίνει και σε προσδιορισμό του κανονιστικού περιεχομένου της.

Για πρώτη φορά στην απόφαση *Westzucker*¹⁷, το ΔΕΚ, εξετάζοντας αν ο προσβαλλόμενος κανονισμός συνιστούσε παραβίαση της αρχής της ασφαλείας δικαίου, δυνάμει της οποίας η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των ενδιαφερόμενων είναι άξια προστασίας, συνέδεσε την ασφάλεια δικαίου με την προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, υπό την έννοια ότι η τελευταία αποτελεί απόρροια της πρώτης. Η απόφαση *Westzucker* αποτελεί, κατά συνέπεια, ένα ενδιάμεσο στάδιο της εξελίξεως της νομολογίας του ΔΕΚ. Συγκεκριμένα, η προσβολή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης αποτελεί ένδειξη για πιθανή παραβίαση της αρχής της ασφαλείας δικαίου. Η προστατευόμενη εμπιστοσύνη δεν αποτελεί επομένως αυτοτελή αρχή, αλλά προϋπόθεση (*Tatbestandsmerkmal*) της εφαρμογής της αρχής της ασφαλείας δικαίου. Η δογματικά σαφής αυτή θέση εγκαταλείπεται στην μεταγενέστερη νομολογία. Στις μεταγενέστερες αποφάσεις δεν συναντάται πλέον η στενή σύνδεση μεταξύ της ασφαλείας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης: συνήθως παρατίθενται η μία κατόπιν της άλλης ως αυτοτελείς αρχές του κοινοτικού δικαίου¹⁸.

Ειδικότερα, ως προς την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης το ΔΕΚ δέχτηκε ότι «αποτελεί στοιχείο της κοινοτικής έννομης τάξης, η παραγνώριση του οποίου συνιστά παράβαση της Συθήκης ή οποιουδήποτε κανόνα δικαίου σχετικά με την εφαρμογή της κατά την έννοια του παρατιθέμενου άρθρου (173 ΣυνθΕΚ)¹⁹». Επίσης έκρινε ότι η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης είναι γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου, ανώτερης ιεραρχικής τάξης, που αποβλέπει στην προστασία των ιδιωτών²⁰»

¹⁷ Απόφαση του ΔΕΚ της 4ης Ιουλίου 1973, στην υπόθεση 1/73, Συλλογή 1972-1973, σ. 597, σκέψη 22.

¹⁸ Βλ. συναφώς Πρεβεδούρου οπ.π και R.-E. Papadopoulou, *Principes generaux du droit et droit communautaire. Origines et concrétisation*, Sakkoulas-Bruylant, Athenes-Bruxelles, 1996, σ. 227.

¹⁹ ΔΕΚ C-122/77 Συλλογή 1019, σκέψη 19 απόφαση της 3ης Μαΐου 1978

²⁰ ΔΕΚ C-104/89 Συλλογή 1-3061, σκέψη 15 απόφαση της 19ης Μαΐου 1992

Ο δικαστής Pescatore²¹, κατέληξε ότι είναι δύσκολο να προσδιοριστεί η αντίστοιχη επιρροή της καθεμιάς αρχής στο αποτέλεσμα στο οποίο καταλήγει η απόφαση του ΔΕΚ. Η σύνδεση των δύο αρχών αποτελεί, κατά μία άποψη, ένδειξη της διαθέσεως του ΔΕΚ να ενισχύσει την προστασία των ιδιωτών²² έναντι των απρόβλεπτων μεταβολών του κοινοτικού κανονιστικού πλαισίου. Χαρακτηριστικές είναι συναφώς οι προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Sir Gordon Slynn επί της υποθέσεως Tradax, ο οποίος θεώρησε ότι το περιεχόμενο των αρχών της ασφαλείας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης αποτελούν, αφ' ενός μεν, το δικαίωμα των πολιτών να μην αλλάζει ο νόμος, εκτός από την περίπτωση αδήριτης ανάγκης, επηρεάζοντας τις εμπορικές συναλλαγές που πραγματοποιήθηκαν με την πεποίθηση ότι δεν θα άλλαζε, εν πάση περιπτώσει χωρίς μεταβατικά μέτρα, αφ'ετέρου δε, το δικαίωμα να διατυπώνονται σαφώς οι κανόνες δικαίου²³.

Μία προσπάθεια για τον εντοπισμό κάποιου κριτηρίου διακρίσεως μεταξύ των δύο αρχών αποτελούν οι προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Γ. Κοσμά στην υπόθεση Fintan Duff κ.λ.π.²⁴, ο οποίος προτείνει ένα χρονικό κριτήριο. Κατά τον γενικό εισαγγελέα, «Η αρχή της ασφαλείας δικαίου επιβάλλει σαφήνεια και ακρίβεια των κανόνων δικαίου και των ατομικών ρυθμίσεων που συγκροτούν, σε ορισμένη χρονική στιγμή, το νομικό

²¹ P. Pescatore, Les principes generaux du droit en tant que source du droit communautaire, rapport communautaire du 12e congres de la FIDE, Septembre 1986, σ. 17 και ιδίως 26.

²² Βλ. ανάλυση F. Urbino- Soulier, L' insecurite dans le droit communautaire, Rapport de synthese, in Les entretiens de Nanterre, 1990, σ. 46.

²³ Απόφαση του ΔΕΚ της 15ης Μαρτίου 1984, 64/82, Tradax κατά Επιτροπής, Συλλογή 1984, σ. 1359 (1389). Το ΔΕΚ έκρινε συναφώς ότι οι αρχές της ασφαλείας του δικαίου ή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεν συνεπάγονται το δικαίωμα κάθε ενδιαφερομένου να αποκτά τη δυνατότητα να ελέγχει αν έγινε ορθή εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας. Τέτοιος έλεγχος εμπίπτει στην αρμοδιότητα του δικαστηρίου που καλείται ενδεχομένως να εφαρμόσει τους κανονισμούς (σκέψη 24 της αποφάσεως). Βλ. επίσης E. Sharpston, Legitimate Expectations and Economic Reality European Law Review 1990, σ. 103 (151-152).

²⁴ Απόφαση της 15ης Φεβρουαρίου 1996, C-63/93, Συλλογή 1996, σ. I-569, σημείο 25 των προτάσεων

πλαίσιο εντός του οποίου ασκούν τις αρμοδιότητές τους τα όργανα και αναπτύσσουν τις δραστηριότητές τους οι ιδιώτες, ενώ η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης επιβάλλει στον κοινοτικό νομοθέτη και στα λοιπά κοινοτικά όργανα (ή στα εθνικά όργανα όταν ενεργούν βάσει κοινοτικών διατάξεων) να ασκούν, στην διαδοχή του χρόνου, κατά τέτοιο τρόπο τις αρμοδιότητές τους, ώστε να μη θίγονται, κατά τρόπο αδύνατο να προβλεφθεί από έναν επιμελή ιδιώτη, έννομες καταστάσεις και σχέσεις δημιουργηθείσες βάσει της κοινοτικής νομοθεσίας». Επιπλέον, η ασφάλεια δικαίου διαφοροποιείται από τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη καθώς αφορά κυρίως την αντικειμενικότητα των κανόνων δικαίου, ενώ η δεύτερη είναι τρόπο τινά το συνακόλουθο ή η προέκταση της αρχής αυτής προς την κατεύθυνση της αναγνώρισης δικαιωμάτων και προστατευομένων ατομικών καταστάσεων²⁵.

Όμως²⁶, το προτεινόμενο κριτήριο αναφέρεται σε μία μόνον πτυχή της αρχής της ασφαλείας δικαίου και δεν καλύπτει το σύνολο της νομολογίας, στο μέτρο που συχνά η εν λόγω αρχή μνημονεύεται από κοινού με την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης σε περιπτώσεις που αφορούν την μεταβολή ενός νομικού πλαισίου.

Ένα άλλο κριτήριο μπορεί να αναζητηθεί στην υποκειμενική της διάσταση. Κατά την διατύπωση του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού

²⁵ Craig P., *Substantive Legitimate Expectations in Domestic and Community Law*, in Cambridge

Law Journal, 1996, σ. 303

²⁶ Πράγματι, σε αρκετές περιπτώσεις η αρχή της ασφαλείας δικαίου δεν φαίνεται να έχει χρονική διάσταση. Το ΔΕΚ έχει δεχθεί ότι «η ασφάλεια δικαίου, η οποία αποτελεί τμήμα της κοινοτικής έννομης τάξεως, επιβάλλει η κοινοτική νομοθεσία να είναι σαφής και η εφαρμογή της να μπορεί να προβλεφθεί από τα πρόσωπα τα οποία αφορά. Η επιταγή αυτή σημαίνει ότι, επί ποινή ακυρότητας, κάθε πράξη που αποσκοπεί στη δημιουργία εννόμων αποτελεσμάτων αποκτά την δεσμευτική ισχύ της από διάταξη του κοινοτικού δικαίου που πρέπει να μνημονεύεται ρητά ως νομική βάση και η οποία επιβάλλει τον τύπο που πρέπει να περιβληθεί η εν λόγω πράξη» (απόφαση του ΔΕΚ της 16ης Ιουνίου 1993, C-325/91, Γαλλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1993, σ. I-3283, σκέψη 26. Στο ίδιο πνεύμα η απόφαση του πρωτοδικείου της 7ης Φεβρουαρίου 1991, T-18/89 και T-24/89, Ταγαράς κατά Δικαστηρίου, Συλλογή 1991, σ. II-53, σκέψη 40, και διάταξη της 7ης Ιουνίου 1991, T-14/91, Weyrich κατά Επιτροπής, Συλλογή 1991, σ. II-235, σκέψη 48).

Δικαστηρίου, «η ασφάλεια δικαίου σημαίνει για τον πολίτη πρωτίστως προστασία της εμπιστοσύνης»²⁷. Η ασφάλεια δικαίου αφορά κυρίως την αντικειμενικότητα των κανόνων δικαίου, ενώ η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη είναι τρόπος τινά το συνακόλουθο ή η προέκταση της αρχής αυτής προς την κατεύθυνση της αναγνώρισεως δικαιωμάτων και προστατευομένων ατομικών καταστάσεων²⁸. Με άλλα λόγια, η ασφάλεια δικαίου αποσκοπεί στην συνεχή, συνεπή και σταθερή εξέλιξη του δικαίου, αποκλείοντας τις αιφνίδιες μεταβολές. Η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, εξεταζόμενη από την σκοπιά του πολίτη, επιβάλλει την προστασία της εμπιστοσύνης του τελευταίου στην διατήρηση και στην αξιοπιστία της κρατικής δράσεως, βάσει της οποίας προέβη σε κάποιες ενέργειες ή στην οποία στήριξε προσδοκίες. Όπως επισημαίνει το πρωτοδικείο στην απόφαση *Industrias Pesqueras Campos SA κ.λπ.*²⁹, στην νομολογία του ΔΕΚ η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης εξομοιώνεται προς τις επιταγές της ασφαλείας δικαίου που προστατεύουν τα ιδιωτικά συμφέροντα.³⁰

Η νομολογία του ΔΕΕ συνήθως προσφεύγει συχνά στις γενικές αρχές της ασφαλείας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης

²⁷ BVerfGE 13, σ. 261 (271). Βλ. συναφώς M. Schlockermann, *Rechtssicherheit als Vertrauensschutz in der Rechtsprechung des EuGH*, 1984.

²⁸ Craig P, *Substantive Legitimate Expectations in Domestic and Community Law*, όπ. π., σ. 303• L. Idot, *Rapport sur l' insecurity dans le droit communautaire*, in *Entretiens de Nanterre*, 1990, σ. 33 (34). Πρβλ τις προτάσεις του commissaire du gouvernement J. Pommier επί της αποφάσεως του Tribunal administratif de Strasbourg της 8ης Δεκεμβρίου 1994, *Entreprises Freymuth c/ Ministre de l' Environnement*, AJDA 1995, σ. 555 (558).

²⁹ »Craig», *Substantive Legitimate Expectations in Domestic and Community Law*, όπ. π., σ. 303• L. Idot, *Rapport sur l' insecurity dans le droit communautaire*, in *Entretiens de Nanterre*, 1990, σ. 33 (34). Πρβλ τις προτάσεις του commissaire du gouvernement J. Pommier επί της αποφάσεως του Tribunal administratif de Strasbourg της 8ης Δεκεμβρίου 1994, *Entreprises Freymuth c/ Ministre de l' Environnement*, AJDA 1995, σ. 555 (558) 1 ΠΕΚ 24ης Απριλίου 1996, T-551/93, T-231 έως 234/94, Συλλογή 1996, σ. II-235, σκέψη 76.

³⁰ Βλ. αναλυτικά Eu. Πρεβεδούρου, *Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, Δίκη 1998 σ. 670 επ. (673 επ.).

εμπιστοσύνης για να συμβιβάσει την ανάγκη σταθερότητας των υφισταμένων εννόμων σχέσεων με τις τροποποιήσεις του κοινοτικού κανονιστικού πλαισίου, χωρίς να κάνει διάκριση μεταξύ των δύο αρχών.

1.3 Σχέση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της αρχής του κράτους δικαίου

Η ανάγκη προστασίας των υφισταμένων εννόμων σχέσεων ουσιαστικά απορρέει από την αρχή του κράτους δικαίου και εμφανίζεται εντονότερη στα πλαίσια της ενωσιακής έννομης τάξεως, η οποία διακρίνεται από το γεγονός ότι οι κανόνες της ρυθμίζουν κατά κύριο λόγο οικονομικές σχέσεις. Για να αναλάβει κάποια οικονομική δραστηριότητα ο ιδιώτης, ως Ευρωπαίος πολίτης, πρέπει να γνωρίζει εκ των προτέρων και επακριβώς τα οφέλη και τις ζημίες που θα προκύψουν από τις πράξεις του εν όψει των κανόνων του δικαίου της Ένωσης που τις διέπουν ώστε να έχει εμπιστοσύνη στη συνέχεια της ενωσιακής έννομης τάξης.³¹

Το άρθρο 6 της ΣΕΕ, αν και αναγνωρίζει τον θεμελιώδη χαρακτήρα του κράτους δικαίου δεν δίνει την ακριβή ερμηνεία του όρου, με αποτέλεσμα να κληθεί το Δικαστήριο να προσδιορίσει το περιεχόμενό του. Η πιο χαρακτηριστική απόφαση είναι η *Les Verts*³² (υπόθεση των πρασίνων), στην οποία γίνεται αναφορά ότι το κράτος δικαίου αποτελεί μια έννοια ομπρέλα στην οποία εντάσσονται επίσημες και ουσιαστικές συνιστώσες ή επιμέρους αρχές. Κατόπιν της απόφασης *Les Verts*, η έκφραση "Κοινότητα βασισμένη στο κράτος δικαίου" περιγράφηκε σωστά ως μια «αρχή» το 1990, λίγα χρόνια πριν το άρθρο 6 (1) ΣΕΕ καταστήσει σαφές ότι το κράτος δικαίου, από νομικής άποψης, δεν είναι ούτε ένα απλό πολιτικό ιδανικό ούτε κανόνας δικαίου. Είναι μια συντακτική αρχή – ομπρέλα, από την οποία μπορούν να προκύψουν πιο συγκεκριμένες νομικές αρχές, με σκοπό την υποβολή της άσκησης δημόσιας εξουσίας σε

³¹ Ευ. Πρεβεδούρου, Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Δίκη 1998 σ. 670 επ. (671).

³² Molinier J., *Les principes fondateurs de l'Union européenne*, Toulouse, Mission de recherche Droit et Justice de l'Université de Toulouse, 2004, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <http://www.gip-recherche-justice.fr/wp-content/uploads/2014/07/02-04-RF.pdf>

κάποιους "περιορισμούς". Ωστόσο, δεν είναι ουδέτερη αρχή. Όπως σαφώς αναφέρεται στην υπόθεση Les Verts, ο κεντρικός "ηθικός" σκοπός της αρχής του κράτους δικαίου της ΕΕ είναι να εγγυηθεί την ύπαρξη έννομης τάξεως, στην οποία τα φυσικά και νομικά πρόσωπα προστατεύονται δικαστικώς από κάθε ενδεχόμενη αυθαίρετη ή παράνομη άσκηση Κοινοτικής εξουσίας. Για να προστατευθούν στην πράξη τα υποκείμενα της "νέας" έννομης τάξης, το Δικαστήριο επικεντρώθηκε αρχικά στην εξασφάλιση τυπικών / διαδικαστικών αρχών, σημαντικότερες από τις οποίες αποτελούν η αρχή του δικαστικού ελέγχου το δικαίωμα αποτελεσματικής προσφυγής, η αρχή της ασφάλειας του δικαίου, η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και η αρχή της αναλογικότητας³³. Αλλά η αρχή του κράτους δικαίου της ΕΕ δεν απαιτεί απλώς τη συμμόρφωση με ένα σύνολο τυπικών αρχών. Ως αξία της Ένωσης η αρχή του Κράτους Δικαίου, που λειτουργεί ως «αρχή ομπρέλα», έχει καθολικό και οριζόντιο χαρακτήρα ενώ το περιεχόμενό της, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, περιλαμβάνει τόσο την έννοια του τυπικού Κράτους Δικαίου (αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και αρχή νομιμότητας) όσο και την έννοια του ουσιαστικού Κράτους Δικαίου, που συνδέεται με το σεβασμό των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων³⁴. Στην πραγματικότητα, στις περισσότερες αν όχι σε όλες τις ευρωπαϊκές συνταγματικές παραδόσεις, η αρχή του κράτους δικαίου γίνεται αποδεκτή από τα δικαστήρια ότι απαιτεί η άσκηση δημόσιας εξουσίας να υπόκειται τόσο σε διαδικαστικούς όσο και σε ουσιαστικούς περιορισμούς³⁵.

³³ Pech L., The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union, Jean Monnet Working Paper Series No. 4/2009, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <http://www.jeanmonnetprogram.org/wp-content/uploads/2014/12/090401.pdf> σελ 54.

³⁴ Μιχ. Χρυσομάλλη, Η αρχή του Κράτους Δικαίου στην κοινοτική και ενωσιακή έννομη τάξη, στο Στ. Περράκης (επιμέλεια), Η Διεθνής Συνεργασία σε Οικουμενικό και Περιφερειακό Επίπεδο. Οι Διεθνείς Θεσμοί σε κίνηση, πρακτικά του ομότιπλου Συνεδρίου της Ελληνικής Εταιρίας Διεθνούς Δικαίου και Διεθνών Σχέσεων, Αθήνα, Δεκέμβριος 2009, Εκδόσεις Ι. Σιδέρη, σελ. 655 - 672

³⁵ Tridimas T., The General Principles of EU Law, Oxford University Press, 2nd ed., Oxford 2006, σελ 4. , ο οποίος εξηγεί ότι η έννοια της κοινότητας που βασίζεται στο κράτος δικαίου είναι παρόμοια με την αρχή Rechtsstaat, αλλά το αγγλικό rule of law και η γαλλική Etat de droit θα μπορούσαν να κατανοηθούν με τον ίδιο τρόπο. Αυτό δεν

Η έννοια του κράτους δικαίου «αφορά συγκεκριμένα στη σχέση που συνδέει την κρατική δράση με τους κανόνες δικαίου, κανόνες οι οποίοι διέπουν στην πραγματικότητα την εξέλιξή της, σύμφωνα με τις επιταγές της αρχής της νομιμότητας»³⁶. Η Ευρωπαϊκή έννομη τάξη είναι βασισμένη στις αρχές του κράτους δικαίου και συνακόλουθα της νομιμότητας. Στο προοίμιο της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα συμβαλλόμενα μέρη επιβεβαίωναν «την προσήλωσή τους στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των θεμελιωδών ελευθεριών και του κράτους δικαίου». Επομένως, εφόσον η αρχή του κράτους δικαίου και της νομιμότητας αποτελούν αρχές θεμελιώδους για την Ένωση σημασίας, μπορεί να θεωρηθεί ότι η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης πηγάζει από αυτές³⁷.

Η προσήλωση των εθνικών κρατών στην αρχή της δημοκρατίας, στην ελευθερία, το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, καθώς επίσης και στο κράτος δικαίου, οδήγησε στην ενίσχυση της δημοκρατικής λειτουργίας των ενωσιακών οργάνων. Έτσι, η Ένωση σέβεται την εθνική ταυτότητα των κρατών-μελών της, τις συνταγματικές παραδόσεις τους ως γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου, καθώς και τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως αυτά κατοχυρώνονται στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Επιπλέον, το κράτος δικαίου διασφαλίζεται και ανάγεται σε θεμελιώδη αρχή της ΕΕ, η οποία είναι άρρηκτα συνυφασμένη με τη δημοκρατική αρχή και εκφράζεται με την υποταγή όλων των κρατικών εξουσιών στους νόμους που ψηφίζει το δημοκρατικά εκλεγμένο κοινοβούλιο. Με άλλα λόγια, η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει οικοδομηθεί επί

σημαίνει ότι όλες οι χώρες της ΕΕ διαθέτουν ένα πανομοιότυπο κατάλογο "περιορισμών" και ακόμη και όταν το κάνουν, τα εθνικά δικαστήρια μπορούν να τα ερμηνεύουν και να τα εφαρμόζουν διαφορετικά, εφόσον το επίμαχο πρόβλημα δεν διέπεται από το δίκαιο της ΕΕ.

³⁶ Π. Παυλόπουλος, Η συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως. Μια σύγχρονη έποψη του κράτους δικαίου., Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα- Κομοτηνή 1982 σ. 17-18.

³⁷ Α. Μακαρούνη, Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη: Όψεις του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού και Ελληνικού Δικαίου, Διδικ 1997 σ. 1 επ. (6).

κράτους δικαίου που συνδυάζει το ενωσιακό δίκαιο και τα εθνικά νομικά συστήματα³⁸

Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης αποτελεί, μάλιστα, χαρακτηριστική περίπτωση διαπλοκής και αλληλεπίδρασης του ενωσιακού δικαίου και των δικαίων των κρατών μελών βελτιώνοντας τους μηχανισμούς εγγύησης του κράτους δικαίου. Συνακόλουθα, στο μέτρο που η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης συνιστά νομική ιδέα που διαπνέει το δίκαιο όλων των κρατών μελών της Ένωσης, ανεξαρτήτως συνταγματικής κατοχύρωσης, σε διαφορετική ένταση και υπό διαφορετική μορφή, η αναγνώριση και εφαρμογή της από τον εθνικό δικαστή δεν συνιστά παρείσδυση ασυμβίβαστης προς τις εθνικές νομικές παραδόσεις αρχής στις έννομες τάξεις στις οποίες δεν ισχύει³⁹. Όπως έχει παρατηρηθεί άλλωστε, η διαπλοκή «ενωσιακής και εθνικής έννομης τάξης κατά τρόπο συνεπή προϋποθέτει θεώρησή τους μέσα από ένα ιεραρχημένο ενιαίο σύνολο, το οποίο διέπει η αρχή της νομιμότητας (principe de légalité) με τρόπο που η κοινότητα δικαίου να συμπίπτει με κράτος δικαίου»⁴⁰.

2. Η έννοια της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στο ενωσιακό δίκαιο και οι προϋποθέσεις εφαρμογής της

2.1 Η έννοια της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στο ενωσιακό δίκαιο

Βασικό στοιχείο μιας πολιτειακής οργάνωσης που διέπεται από την αρχή του κράτους δικαίου είναι η κατοχύρωση της ασφαλείας και της σταθερότητας των εννόμων σχέσεων. Η αρχή της προστατευόμενης

³⁸ Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών. «Εμπιστοσύνη στην πανευρωπαϊκή δικαιοσύνη. Μια νέα διάσταση στην ευρωπαϊκή δικαστική κατάρτιση.» Βρυξέλλες, 13- 09-2011COM(2011) 551τελικό

³⁹ Ευ. Πρεβεδούρου, Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Δίκη 1998 σ. 670 επ (673).

⁴⁰ Σ. Σκανδάμης, Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο και Ελληνικό Δίκαιο προσαρμογής, Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή 1992 σ. 90.

εμπιστοσύνης ορίζεται ως *ενδιάθετη ψυχολογική κατάσταση* του διοικουμένου στηριζόμενη στην εύλογη πεποίθηση ότι η σταθερότητα ορισμένης νομικής κατάστασης που τον αφορά, του επιτρέπει να προσδοκά τη συνέχεια αυτής και να προβαίνει σε επιλογές με μακροπρόθεσμες συνέπειες για τον ίδιο, την οικογένειά του και το ευρύτερο κοινωνικό σύνολο, η οποία κατάσταση λειτουργεί σε σύνδεση με *αντικειμενικά* στοιχεία, τα οποία αίρουν τον απολύτως προσωπικό της χαρακτήρα και της αποδίδουν τον χαρακτήρα της πεποίθησης που θα είχε υπό παρόμοιες συνθήκες ο μέσος συνετός άνθρωπος, κοινωνός του οικείου κλάδου δραστηριότητας⁴¹.

Είναι άλλωστε εύλογο ότι οι πολίτες έχουν συμφέρον στην διατήρηση του υφισταμένου νομικού καθεστώτος και στην μη χειροτέρευση της νομικής τους θέσης. Τούτο δεν σημαίνει ότι η αρχή του κράτους δικαίου συνεπάγεται το αμετάβλητο του νομικού πλαισίου που διέπει τις έννομες σχέσεις, αλλά ότι η τυχόν τροποποίηση των κανόνων δικαίου δεν οδηγεί σε υπέρμετρη επιβάρυνση των πολιτών, οι οποίοι επέδειξαν δικαιολογημένα εμπιστοσύνη στην σταθερότητά του. Η δυναμική της εξέλιξης ενός νομικού συστήματος που διέπεται από την αρχή του κράτους δικαίου, πρέπει, συνεπώς, να λαμβάνει υπόψη την εμπιστοσύνη των πολιτών στους κανόνες που θέτει το εν λόγω σύστημα. Πρόκειται για τον συμβιβασμό δύο αντικρουομένων φαινομενικά αναγκών: αφ' ενός μεν, της ανάγκης προσαρμογής του νομικού συστήματος στις εξελίξεις, αφ' ετέρου δε, της ανάγκης κατά το δυνατόν διαφύλαξης της σταθερότητας των υφισταμένων εννόμων σχέσεων. Η διαλεκτική ανάμεσα στην προσαρμογή και την σταθερότητα δεν είναι πάντοτε δυνατόν να οδηγεί σε σύνθεση ήδη κατά το στάδιο της θέσπισης ενός κανόνα δικαίου, οπότε το έργο αυτό το αναλαμβάνει τις περισσότερες φορές η νομολογία.

Κατά την εκτέλεση του έργου αυτού, ο δικαστής προσφεύγει στην χρήση του εύκαμπτου εργαλείου των γενικών αρχών του δικαίου, οι οποίες επιτρέπουν την ένταξη στο θετικό δίκαιο της ανάγκης προστασίας των υφισταμένων εννόμων σχέσεων μετά την αλλαγή του νομικού πλαισίου. Η

⁴¹ Δεληκωστόπουλος Σ., Η προστασία της εμπιστοσύνης εν τω διοικητικώ δικαίω, 1969, σελ. 13-16.

εν λόγω ανάγκη προστασίας των υφισταμένων εννόμων σχέσεων εμφανίζεται εντονότερη στα πλαίσια της κοινοτικής έννομης τάξεως, η οποία διακρίνεται από το γεγονός ότι οι κανόνες της ρυθμίζουν κατά κύριο λόγο οικονομικές σχέσεις, καθώς για να αναλάβει κάποια οικονομική δραστηριότητα ο κοινοτικός πολίτης πρέπει να γνωρίζει εκ των προτέρων και επακριβώς τα οφέλη και τις ζημίες που θα προκύψουν από τις πράξεις του εν όψει των κανόνων του κοινοτικού δικαίου που τις διέπουν, να έχει δηλαδή εμπιστοσύνη στην συνέχεια της κοινοτικής έννομης τάξεως.⁴²

Η συγκεκριμένη αρχή, έχει γερμανική προέλευση, και αν και δεν υπάρχει ρητά διατυπωμένη στη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ούτε στη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχει διαπλασθεί σταδιακά από την νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ειδικότερα, η πρώτη αναφορά του όρου εντοπίζεται στην απόφαση του ΔΕΕ C-12/60 *Vloeberghs v Haute Autorite* της 12.7.1961, ενώ για πρώτη φορά αναγνωρίστηκε ως «αναπόσπαστο κομμάτι της κοινοτικής έννομης τάξης» στην απόφαση του ΔΕΕ C-78/74 *Deuka, Deutsche Kraftfutter GmbH, B. J. Stolp v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* της 18/03/1975⁴³. Το ΔΕΚ στην υπόθεση 112/73 *Toepfer II* δέχθηκε ρητώς ότι η αρχή της εμπιστοσύνης «αποτελεί τμήμα της κοινοτικής έννομης τάξεως, ούτως ώστε η παραβίασή της να συνιστά παράβαση της Συνθήκης περί ιδρύσεως των ΕΚ ή οιοδήποτε κανόνα δικαίου σχετικού με την εφαρμογή της, κατά την έννοια του άρθρου 173 της Συνθήκης», ενώ αναγνωρίστηκε ως «θεμελιώδης αρχή του κοινοτικού δικαίου» στην απόφαση του ΔΕΕ C-112/80 *Dürbeck / Hauptzollamt Frankfurt a. M.* της 05/05/1981. Κατά την αρχή αυτή, «μία έννομη κατάσταση, της οποίας την διατήρηση μπορούσε ο ιδιώτης ευλόγως να εμπιστεύεται, δεν μπορεί να μεταβληθεί νομίμως με αιφνίδια μέτρα, εκτός αν την απρόοπτη μεταβολή επιτάσσει υπέρτερο δημόσιο συμφέρον»⁴⁴.

⁴² Πρεβεδούρου Ευγενία, Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων Δικη 1998

⁴³ Ηλιοπούλου-Στράγγα Τζούλια, εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου,σελ 9.

⁴⁴ Δαγτόγλου Π., Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο, Ι, 2η εκδ., Εκδ. Αντ. Σάκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1985, σ. 163

Συνέπεια της συνεκτιμήσεως της εύλογης εμπιστοσύνης του ιδιώτη κατά την άρση ή την μεταβολή της καταστάσεως αυτής είναι είτε να εμποδίζεται η ίδια η μεταβολή είτε, άλλως, να προβλέπονται μεταβατικά μέτρα είτε, τέλος, να θεμελιώνεται αξίωση αποζημιώσεως.⁴⁵ Ρητή μνεία της αρχής υπάρχει στο άρθρο 10 παρ. 2 του Ευρωπαϊκού Κώδικα Χρηστής Διοικητικής Συμπεριφοράς.

2.2. Οι προϋποθέσεις εφαρμογής της.

Κατά τη νομολογία του ΔΕΕ, η δυνατότητα επίκλησης της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης παρέχεται σε όλους τους διοικουμένους, στους οποίους το αρμόδιο κοινοτικό όργανο δημιούργησε βάσιμες προσδοκίες, παρέχοντας ακριβείς διαβεβαιώσεις, ανεξαρτήτως μορφής, οι οποίες ήταν απαλλαγμένες από αιρέσεις, περιείχαν συγκλίνοντα πληροφοριακά στοιχεία και προέρχονταν από έγκυρες και αξιόπιστες πηγές και ήταν σύμφωνες με τους ισχύοντες κανόνες⁴⁶. Ως εκ τούτου καθίσταται σαφές ότι η προστατευόμενη εμπιστοσύνη έχει αντικειμενική (βάσιμες προσδοκίες που δημιουργούνται από την κοινοτική διοίκηση στον μέσο σώφρονα ενημερωμένο κοινωνό του οικείου κλάδου δραστηριότητας) και υποκειμενική διάσταση (εκτίμηση υποκειμενικών δεδομένων που αναιρούν την τυχόν προβλεψιμότητα μιας μεταβολής και δικαιολογούν τυχόν διαφοροποίηση από την αντικειμενική διάσταση της αρχής).

2.2.1. Ενέργειες του κοινοτικού οργάνου

Ειδικότερα, για να είναι νόμιμες οι προσδοκίες μιας επιχείρησης ή ενός ατόμου, πρέπει αρχικά να προέρχονται από τη συμπεριφορά ενός

⁴⁵ Απόφαση της 3ης Μαΐου 1978, 112/77, Topfer κατά Επιτροπής, Συλλογή 1978, σ. 325, σκέψη 19.

⁴⁶ Ηλιοπούλου-Στράγγα Τζούλια, οπ.π(C-426/2010 P Bell & Ross BV v Office for Harmonisation in the Internal Market (Trade Marks and Designs), Klockgrossisten i Norden AB της 22/09/2011 σκ.56, C-67/2009 Nuova Agricast Srl, Cofra Srl v European Commission της 14/10/2010 σκ.71, C-537/2008 P Kahla/Thüringen Porzellan GmbH v Freistaat Thüringen, Federal Republic of Germany, European Commission της 16/12/2010 σκ.63, C-519/2007 P Commission of the European Communities v Koninklijke Friesland Campina NV της 17/09/2009 σκ.84).

κοινοτικού οργάνου, η οποία δημιουργεί έννομες καταστάσεις ή προκαλεί την γένεση βάσιμων προσδοκιών στον πολίτη⁴⁷. Μπορεί να είναι μια θετική συμπεριφορά εκ μέρους των κοινοτικών θεσμικών οργάνων και μπορεί, για παράδειγμα, να είναι υπό μορφή ευνοϊκού διοικητικού μέτρου ή συγκεκριμένης διαβεβαίωσης που μπορεί να προκαλέσει εύλογη εμπιστοσύνη σε ένα άτομο⁴⁸. Η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη μπορεί επιπλέον, να δημιουργηθεί με συνεπή διοικητική πρακτική ή να αφορά τη συνέχιση μιας νομικής θέσης.

Συγκεκριμένα, δεδομένου ότι η έννοια της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης περιλαμβάνει υποκειμενικές καταστάσεις, το μοντέλο της βάσης της εμπιστοσύνης πρέπει να αναζητηθεί κατ'αρχάς στις ατομικές πράξεις των κοινοτικών οργάνων⁴⁹. Στο μέτρο που απευθύνονται σε συγκεκριμένο πρόσωπο, του οποίου ρυθμίζουν τις έννομες σχέσεις, μπορούν να προκαλέσουν την γένεση βάσιμων προσδοκιών στον αποδέκτη τους. Για τον λόγο άλλωστε αυτό οι συνέπειες της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης εντοπίζονται κυρίως στον τομέα της ανακλήσεως των ατομικών διοικητικών πράξεων που γεννούν δικαιώματα⁵⁰.

⁴⁷ Υπόθεση C-519/07 P Commission v. Koninklijke FrieslandCampina, σκέψ. 84, Υπόθεση C-67/09 P Nuova Agricast Srl and Cofra Srl v. Commission, § 71, και συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-182-03 R and C-217-03 R Belgium and Forum 187 ASBL v. Commission., και Borchardt, in C.O. Lenz, EG Vertrag Kommentar, Bundesanzeiger, Köln, 1994, Art. 164, αριθ. περιθ. 55.

⁴⁸ Craig & de Búrca (2008), σελ 554

⁴⁹ J.-P. Puissechet, «Vous avez dit confiance legitime?» (le principe de confiance legitime en droit communautaire), in Melanges en l' honneur de G. Braibant, Dalloz, Paris, 1996, σ. 581 (584-585).

⁵⁰ Η νομολογία του ΔΕΚ προσφέρει πολλά παραδείγματα ατομικών αποφάσεων οι οποίες προκαλούν την γένεση εννόμων καταστάσεων και δη δικαιωμάτων ή παρόμοιων πλεονεκτημάτων. Αναφέρονται ενδεικτικά ο διορισμός και η προαγωγή των κοινοτικών υπαλλήλων (αποφάσεις της 1ης Ιουνίου 1961, 15/60 Simon, Συλλογή 1954-1964, σ. 607• της 24ης Ιουνίου 1976, 56/75, Elz, Συλλογή 1976, σ. 413• της 9ης Μαρτίου 1978, 54/77, Herpels, Συλλογή 1978, σ. 233• της 20ης Οκτωβρίου 1980, 2/80, Dautzenberg, Συλλογή 1980/III, σ. 205), οι εμπορικές άδειες (απόφαση της 15ης Φεβρουαρίου 1978, 96/77, Bauche, Συλλογή 1978, σ. 165), οι απαλλαγές από εισφορές (αποφάσεις της 22ας

Αυτό το ζήτημα προέκυψε πολύ νωρίς στην νομολογία του ΔΕΚ, στην υπόθεση *Algera*⁵¹. Η υπόθεση αφορούσε μια υπάλληλο της Κοινής Συνέλευσης, η οποία αρχικά εργάστηκε ως έκτακτη υπάλληλος. Εν συνεχεία, με νόμιμη απόφαση του συμβουλίου της Κοινής Συνέλευσης, που ασχολείται με θέματα απασχόλησης, διορίστηκε σε μόνιμη θέση. Επτά μήνες αργότερα, ωστόσο, το συμβούλιο άλλαξε γνώμη και προσπάθησε να την απολύσει. Το ΔΕΚ έκρινε ότι μια τέτοια ανάκληση της απόφασης πρόσληψης δεν ήταν δυνατή. Η σκέψη του Δικαστηρίου βασίστηκε στη φύση του δικαιώματος που παρέχεται στον εργαζόμενο. Εάν οι εν λόγω αποφάσεις πρόσληψης είναι νόμιμες και με αυτές θεμελιώνονται δικαιώματα στην εν λόγω υπάλληλο, τότε δεν θα μπορούσε ένα τέτοιο δικαίωμα να ανακληθεί μονομερώς από τη διοίκηση: «μια διοικητική πράξη που απονέμει ατομικά δικαιώματα στον ενδιαφερόμενο δεν μπορεί κατ'αρχήν, να ανακληθεί, εάν πρόκειται για νόμιμο μέτρο. Στην περίπτωση αυτή, δεδομένου ότι το ατομικό δικαίωμα έχει κατοχυρωθεί, η ανάγκη διαφύλαξης της εμπιστοσύνης στη σταθερότητα της κατάστασης που δημιουργήσε υπερισχύει των συμφερόντων μιας διοίκησης να ανακαλέσει την απόφασή της. Αυτό ισχύει ιδίως για το διορισμό ενός υπαλλήλου» (σκέψη 55).

Επιπλέον, πρέπει να σημειωθεί ότι η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη μπορεί να θεμελιωθεί και σε συμπεριφορές των κοινοτικών οργάνων που δεν έχουν τυπική μορφή, όπως είναι η παροχή πληροφοριών μέσω φαξ, συμφωνιών, εγκυκλίων, εκθέσεων, ανακοινώσεων ή μέσω δηλώσεων των υπουργών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Ειδικότερα, η υπόθεση

Μαρτίου 1961, 42 και 49/59, *SNUPAT* κατά Ανωτάτης Αρχής, Συλλογή 1954-1964, σ. 599, και της 12ης Ιουλίου 1962, 14/61, *Hoogovens* κατά Ανωτάτης Αρχής, Συλλογή 1954-1964, σ. 779, της 13ης Ιουλίου 1965, 111/63, *Lemmerz- Werke*, Συλλογή 1965-1968, σ. 157), η χορήγηση απαλλαγής στο πλαίσιο του άρθρου 85, παράγραφος 3, της Συνθήκης (αποφάσεις της 10ης Ιουλίου 1980, 253/78 και 1-3/79, *Jiry* και *Guerlain*, Συλλογή 1980/III, σ. 527, και της 11ης Δεκεμβρίου 1980, 31/80, *L' Oreal*, Συλλογή 1980/III, σ. 471), βλ *Πρεβεδούρου*, οπ.π

⁵¹ Υποθέσεις C- 7/56 & C-7/57 *Algera* κατά *Common Assembly* [1957] ECR 39.(σκέψη 55).

Ελλάδας κατά Επιτροπής⁵², αφορούσε μια Κοινή Υπουργική Απόφαση με την οποία προβλέφθηκε η κατ' εξαίρεση καταβολή από τον ΕΛΓΑ αντισταθμιστικών ενισχύσεων ύψους 425 εκατομμυρίων ευρώ στους παραγωγούς λόγω των ζημιών που είχε υποστεί κατά το έτος 2008 μεγάλος αριθμός παραγωγών γεωργικών προϊόντων. Από την απόφαση αυτή προέκυπτε ότι η αναγκαία δαπάνη, η οποία θα επιβάρυνε τον προϋπολογισμό του ΕΛΓΑ, θα καλυπτόταν από δάνειο που επρόκειτο να συνάψει ο οργανισμός αυτός με τράπεζες, με την εγγύηση του Ελληνικού Δημοσίου. Ένα από τα επιχειρήματα που τέθηκαν ήταν ότι η Επιτροπή διαθέτει, κατά την εφαρμογή του άρθρου 107, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ (σύμφωνα με το οποίο οι ενισχύσεις μπορούν να κριθούν συμβατές με την εσωτερική αγορά για άρση σοβαρής διατάραξης της οικονομίας κράτους μέλους), ευρεία εξουσία εκτιμήσεως, η άσκηση της οποίας συνεπάγεται σύνθετες εκτιμήσεις οικονομικής και κοινωνικής φύσεως. Το Δικαστήριο δέχτηκε αρχικά ότι κατά πάγια νομολογία προκύπτει ότι, η Επιτροπή θεσπίζοντας κανόνες συμπεριφοράς και αναγγέλλοντας, με τη δημοσίευσή τους, ότι θα τους εφαρμόζει εφεξής στις περιπτώσεις που αφορούν οι κανόνες αυτοί, (η Επιτροπή) αυτοπεριορίζεται κατά την άσκηση της οικείας εξουσίας εκτιμήσεως και δεν μπορεί, καταρχήν, να αποκλίνει από τους κανόνες αυτούς, άλλως υπάρχει ενδεχόμενο να ακυρωθούν οι πράξεις της, λόγω παραβιάσεως γενικών αρχών του δικαίου, όπως είναι η ίση μεταχείριση ή η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης (αποφάσεις *Holland Malt* κατά Επιτροπής, C- 464/09 P, EU:C:2010:733, σκέψη 46, και *Banco Privado Português* και *Massa Insolvente do Banco Privado Português*, C- 667/13, EU:C:2015:151, σκέψη 69). Κατέληξε όμως τελικά ότι, ειδικώς στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων, η Επιτροπή δεσμεύεται από τα πλαίσια που καθορίζει, μόνο εφόσον αυτά δεν αποκλίνουν από τους κανόνες της Συνθήκης ΛΕΕ, ιδίως δε από το άρθρο 107, παράγραφος 3, στοιχείο β', ΣΛΕΕ, και εφόσον η εφαρμογή τους δεν παραβιάζει τις γενικές αρχές του δικαίου, όπως την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως, ειδικότερα οσάκις εξαιρετικές περιστάσεις, διαφοροποιούμενες εκείνων που λαμβάνουν υπόψη τα πλαίσια αυτά,

⁵² C-431/14 σκεψ.68-70

χαρακτηρίζουν συγκεκριμένο τομέα της οικονομίας κράτους μέλους και απέρριψε το αίτημα της Ελλάδας.

Μια άλλη περίπτωση ήταν η υπόθεση *Innova Privat-Akademie*⁵³, που αφορούσε μια εταιρεία που ζητούσε αποζημίωση μετά την άρνηση χορήγησης επιχορήγησης εκ μέρους της Επιτροπής, η οποία είχε σχεδιαστεί για την εκπόνηση μελέτης σκοπιμότητας για την ίδρυση κοινής επιχείρησης για την επαγγελματική κατάρτιση στην Ινδία. Η εταιρία ισχυρίστηκε ότι προέκυψε δικαιολογημένη εμπιστοσύνη ως αποτέλεσμα των φαξ, τα οποία είχαν αποσταλεί από την Επιτροπή και από τα οποία η εταιρία αισθάνθηκε ότι την οδήγησαν να πιστεύει ότι θα λάβει τέτοια επιχορήγηση. Το Πρωτοδικείο έκρινε ότι αυτά τα FAX δεν πληρούσαν τις απαραίτητες προϋποθέσεις σαφήνειας και ακρίβειας για την θεμελίωση των ισχυρισμών της εταιρίας.

Επιπρόσθετα, η πάγια πρακτική κοινοτικού οργάνου μπορεί να αποτελέσει βάση εμπιστοσύνης⁵⁴. Συγκεκριμένα, κρίθηκε ότι αποτελεί προσβολή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης επιχείρησης, η επιβολή προστίμου για υπέρβαση της ποσοστώσεως παραγωγής χάλυβα που μπορεί να παραδοθεί εντός της κοινής αγοράς, στο μέτρο που, σύμφωνα με την γενική πρακτική που ακολουθούσε η Επιτροπή για τα αποθέματα που υπήρχαν στις 30 Ιουνίου 1981 και στις 30 Ιουνίου 1982 και η οποία ουδέποτε καταργήθηκε, ήταν πάντοτε ανεκτή η διάθεση των αποθεμάτων αυτών καθ' υπέρβαση της ποσοστώσεως παραδόσεως⁵⁵. Όπως έκρινε το ΔΕΚ, αφ'ενός, καμία διάταξη της νέας αποφάσεως περί του καθεστώτος ποσοστώσεων στην οποία στηρίχθηκε η απόφαση περί επιβολής προστίμου δεν έθεσε ρητώς τέρμα στην πρακτική που ακολουθούσε η Επιτροπή κατά τα δύο προηγούμενα έτη και,

⁵³ Case T-27/01 *Innova Privat-Akademie GmbH v Commission* ECLI:EU:T:2002:170, [2003] ECR II-1093.

⁵⁴ Βλ. Υπόθεση C-189/02 *Dansk Rørindustri* και λοιποί κατά Επιτροπής, σκ 171 και υπόθεση C-148/73 *Louwage* κατά Επιτροπής σκ.12

⁵⁵ Απόφαση 344/85, *Ferriere San Carlo SpA* κατά Επιτροπής, Συλλογή 1987, σ. 4435, σκέψεις 11 και 12. Βλ. συναφώς *Papadopoulou*, *Principes generaux du droit et droit communautaire*, όπ. π., σ. 238.

αφ'ετέρου, η επιχείρηση δεν ειδοποιήθηκε εγκαίρως για την κατάργηση της πρακτικής αυτής. Αντιθέτως, όταν η υπέρβαση της ποσοστώσεως έχει διαπιστωθεί ρητώς από την Επιτροπή, το γεγονός ότι μεταξύ της εν λόγω διαπιστώσεως και της αποφάσεως περί επιβολής προστίμου μεσολάβησε μακρός χρόνος δεν μπορεί να θεμελιώσει δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του ενδιαφερομένου ότι δεν θα του επιβληθούν κυρώσεις⁵⁶. Η ανοχή της διοικήσεως δεν μπορεί να νομιμοποιήσει παραβάσεις ούτε να δικαιολογήσει την επέκτασή τους. Προσέτι, όταν το κέρδος του επιχειρηματία στηρίζεται σε εσφαλμένο υπολογισμό κοινοτικού οργάνου, αυτός δεν μπορεί να επικαλεστεί δικαιολογημένη εμπιστοσύνη στο status quo εφόσον ανακαλυφθεί το σφάλμα. Αντιθέτως, το κοινοτικό όργανο οφείλει, ευθύς μετά την διαπίστωση της ανακριβείας των υπολογισμών, να προβεί στην διόρθωσή τους προς το οικονομικό συμφέρον της Κοινότητας και προς πρόληψη δημιουργίας προνομιούχων καταστάσεων⁵⁷.

Ομοίως, δεν αποτελεί βάση για την δημιουργία δικαιολογημένης εμπιστοσύνης η εκ μέρους της Κοινότητας ανοχή αντίθετης προς το κοινοτικό δίκαιο πρακτικής των κρατών μελών, η οποία δεν δύναται ποτέ να δημιουργήσει νομικές καταστάσεις που να προστατεύονται από το κοινοτικό δίκαιο⁵⁸. Επιπλέον, το γεγονός ότι μια κατάσταση έχει επικρατήσει για μεγάλο χρονικό διάστημα δεν θεμελιώνει αυτόματα το δικαίωμα της διατήρησής της στο διηνεκές⁵⁹, αν και υπάρχουν εξαιρέσεις και σε αυτή την περίπτωση⁶⁰, όπου η αδράνεια της Επιτροπής για μεγάλο

⁵⁶ Βλ. απόφαση της 11ης Δεκεμβρίου 1980, 1252/79, Lucchini, Συλλογή 1980/III, σ. 467, σκέψεις 8 και 9• της 28ης Μαρτίου 1984, 8/83, Officine fratelli Bertoli SpA, Συλλογή 1984, σ. 1649, σκέψη 21• της 12ης Δεκεμβρίου 1985, 67/84, Siderardia, Συλλογή 1985, σ. 3989, σκέψεις 19-21• απόφαση του πρωτοδικείου της 24ης Απριλίου 1996, T-551/93, T-231/94, T-232/94, T-233/94 και T-234/94, Industrias Pesqueras Campos κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 1996, σ. II-235, σκέψεις 76 και 119.

⁵⁷ Απόφαση της 3ης Μαΐου 1978, 112/77, Topfer, Συλλογή 1978, σ. 325, σκέψη 20.

⁵⁸ Απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 1982, 5/82, Maizena, Συλλογή 1982, σ. 4601, σκέψη 22.

⁵⁹ Υποθέσεις 161/80 και 162/80 Maria Grazia Carbognani και Marisa Coda Zabetta [1981] ECR 543.

⁶⁰ Υπόθεση 223/85 Rijn-Schelde Verolme (RSV), παραγρ. 16

χρονικό διάστημα κρίθηκε ότι μπορεί επίσης να συνιστά συνδρομή για την προβολή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης⁶¹.

Επίσης το ΔΕΚ είναι αυστηρό όσον αφορά τις διαβεβαιώσεις ως βάση θεμελίωσης εμπιστοσύνης. Όταν πρόκειται για αυτές τις διαβεβαιώσεις, το κρίσιμο στοιχείο για το αν αυτές παράγουν έννομα αποτελέσματα είναι αν η άτυπη συμπεριφορά της διοίκησης είναι αρκετά ακριβής και συγκεκριμένη, ώστε να δημιουργεί δικαιολογημένη εμπιστοσύνη στον πολίτη⁶². Για να επικαλεστεί προσβολή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, ο ενδιαφερόμενος πρέπει να έχει προσδοκίες στηριζόμενες σε συγκεκριμένες και ακριβείς διαβεβαιώσεις εκ μέρους της κοινοτικής διοικήσεως⁶³. Δεν εντάσσονται στην κατηγορία αυτή οι δηλώσεις γενικού

⁶¹ Case 223/85 Rijn-Schelde Verolme (RSV) [1987] ECR 4617.

⁶² Υπόθεση C-67/09 P Nuova Agricast Srl και Cofra Srl κατά Commission ECLI:EU:C:2010:607, [2010] ECR I-9811, Υπόθεση T-72/99 Meyer v Commission ECLI:EU:T:2000:170, [2000] ECR II -2521, Υπόθεση T-290/97 Mehibas Dordtselaan BV κατά Commission ECLI:EU:T:2000:8, [2000] ECR II-15, υπόθεση T-489/93 Unifruit Hellas EPE κατά Commission ECLI:EU:T:1994:297, [1994] ECR II-1201, υπόθεση T-534/93 Grynberg και Hall κατά Commission ECLI:EU:T:1994:86, [1994] ECR II-595, υπόθεση T-456/93 Consorzio Gruppo di Azioni Locale Murgia Messapica κατά Commission ECLI:EU:T:1994:56, [1994] ECR II-361

⁶³ Απόφαση του ΔΕΚ της 11ης Μαρτίου 1987, 265/85, Van den Bergh en Jurgens BV και Van Dijk Food Products (Lopik) BV κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συλλογή 1987, σ. 1155, σκέψη 45• του πρωτοδικείου της 17ης Δεκεμβρίου 1992, T-20/91, Holtbecker κατά Επιτροπής, Συλλογή 1992, σ. II-2599, σκέψη 53• της 16ης Μαρτίου 1993, T-33/89 και T-74/89, Blackman κατά Κοινοβουλίου, Συλλογή 1993, σ. II-249, σκέψη 89• της 9ης Φεβρουαρίου 1994, T- 82/91, Latham κατά Επιτροπής, ΣυλλΥπ.Υπ. 1994, σ. II-61, σκέψη 58• της 9ης Φεβρουαρίου 1994, T-3/92, Latham κατά Επιτροπής, ΣυλλΥπ.Υπ. 1994, σ. II-83, σκέψη 58• της 14ης Ιουλίου 1994, T-534/93, Grynberg και Hall κατά Επιτροπής, ΣυλλΥπ.Υπ. 1994, σ. II-595, σκέψη 53• της 14ης Σεπτεμβρίου 1995, T-571/93, Lefebvre κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 1995, σ. II-2407, σκέψη 72• της 11ης Ιουλίου 1996, T-587/93, Ortega Urretavizcaya κατά Επιτροπής, ΣυλλΥπ.Υπ.1996, σ. II 1027, σκέψη 57 (το Πρωτοδικείο δέχθηκε ότι η πρόταση προσλήψεως σε επιτυχόντα σε διαγωνισμό εξομοιώνεται προς συγκεκριμένη διαβεβαίωση, οπότε μπορεί να δημιουργήσει στον αποδέκτη βάσιμες προσδοκίες [σκέψη 65])• διάταξη του πρωτοδικείου της 11ης Μαρτίου 1996, T-195/95, Guirin automobiles, Συλλογή 1996, σ. II-171, σκέψη 20.

χαρακτήρα στις οποίες προβαίνει ένας Επίτροπος⁶⁴ ή οι υπηρεσίες της Επιτροπής⁶⁵. Επιπροσθέτως, το ΔΕΚ έχει κρίνει ότι η έκδοση ευνοϊκής γνώμης της Επιτροπής δεν αποτελεί επαρκή βάση για την δημιουργία εμπιστοσύνης στο πρόσωπο των ενδιαφερομένων⁶⁶.

Ενδεικτική είναι η υπόθεση Καρατζόγλου κατά Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Ανασυγκρότησης. Ο Γ. Καρατζόγλου προσελήφθη από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Ανασυγκρότησης, από τις 7 Νοεμβρίου 2001, ως έκτακτος υπάλληλος για διάστημα 18 μηνών και εν συνεχεία μετά τη λήξη της σύμβασης αποφασίστηκε η τροποποίηση της σύμβασής του σε αορίστου χρόνου με την υπογραφή συμπληρωματικής σύμβασης. Ένα έτος αργότερα η σύμβαση καταγγέλθηκε από την ΕΥΑ. Το Πρωτοδικείο αρχικά με τις σκέψεις 33 και 34 της αποφάσεώς του, υπενθύμισε την κοινοτική νομολογία, κατά την οποία η δυνατότητα επίκλησης της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης εκτείνεται σε κάθε ιδιώτη, που βρίσκεται σε κατάσταση, από την οποία προκύπτει ότι η κοινοτική διοίκηση, παρέχοντάς του συγκεκριμένες διαβεβαιώσεις, οι οποίες πρέπει, εν πάση περιπτώσει, να είναι σύμφωνες με τις διατάξεις του κανονισμού, του δημιούργησε βάσιμες προσδοκίες. Υπό το φως της εν λόγω αρχής, το Πρωτοδικείο εξέτασε αν το άρθρο 4 της συμβάσεως, όπως τροποποιήθηκε με τη συμπληρωματική σύμβαση, παρείχε στον Γ. Καρατζόγλου τη θεμιτή διαβεβαίωση ότι η σύμβασή του δεν επρόκειτο να καταγγελθεί, παρά μόνο σε περίπτωση σημαντικού περιορισμού ή παύσεως των δραστηριοτήτων της ΕΥΑ πριν από τη λήξη της αποστολής

⁶⁴ Απόφαση του Πρωτοδικείου της 17ης Δεκεμβρίου 1992, T-20/91, Holtbecker κατά Επιτροπής, Συλλογή 1992, σ. II-2599, σκέψη 54• της 14ης Ιουλίου 1994, T-534/93, Grynberg και Hall κατά Επιτροπής, ΣυλλΥπ.Υπ. 1994, σ. II-595, σκέψη 53• διάταξη του πρωτοδικείου της 11ης Μαρτίου 1996, T-195/95, Guirin automobiles, Συλλογή 1996, σ. II-171, σκέψη 20.

⁶⁵ Απόφαση του Δικαστηρίου της 13ης Δεκεμβρίου 1984, 78/83, USINOR, Συλλογή 1984, σ. 4177, σκέψη 18• απόφαση του πρωτοδικείου της 14ης Σεπτεμβρίου 1995, T-571/93, Lefebvre κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 1995, σ. II-2407, σκέψη 74.

⁶⁶ Απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 1957, 1 και 14/57, Sociite des usines a tubes de la Sarre, Συλλογή 1954-1964, σ. 167• της 19ης Σεπτεμβρίου 1985, 63 και 147/84, Finsider, Συλλογή 1985, σ. 2873, σκέψεις 14-21. Βλ. συναφώς ανάλυση της Sharpston, Legitimate Expectations and Economic Reality, όπ. π., σσ. 128- 130.

της και κατέληξε ότι η τροποποίηση αυτού του άρθρου μπορούσε «να δώσει την εντύπωση στον προσφεύγοντα ότι η ΕΥΑ είχε περιορίσει το δικαίωμά της να καταγγείλει τη σύμβαση μόνο στην περίπτωση σοβαρού περιορισμού ή παύσεως των δραστηριοτήτων της ΕΥΑ πριν από τη λήξη της αποστολής της» και ότι ο Γ. Καρατζόγλου μπορούσε να αναμένει μια ευνοϊκή για τον πιο αδύναμο των συμβαλλομένων ερμηνεία των ασαφών διατάξεων της συμβάσεως εργασίας. Παρόλα αυτά, μετά από αίτηση αναιρέσεως το Δικαστήριο αναίρεσε την απόφαση του Πρωτοδικείου και αποφάνθηκε ότι καμία «συγκεκριμένη διαβεβαίωση» δεν είχε δοθεί στον Γ. Καρατζόγλου δυνάμει να θεμελιώσει μια οποιαδήποτε δικαιολογημένη εμπιστοσύνη όσον αφορά τη διάρκεια της συμβάσεως εργασίας του ενδιαφερομένου και το γεγονός ότι «ο Γ. Καρατζόγλου δύναται να θεωρηθεί ως το αδύναμο μέρος της συμβάσεως ουδόλως επηρεάζει τη διαπίστωση περί ελλείψεως συγκεκριμένων διαβεβαιώσεων εν προκειμένω, παρασχεθισών από την κοινοτική διοίκηση. Κρίσεις σχετικές με τη συμβατική κατάσταση του Γ. Καρατζόγλου έναντι του εργοδότη του δεν μπορούν να αντισταθμίσουν την έλλειψη μιας από τις αναγκαίες για τη θεμελίωση δικαιολογημένης εμπιστοσύνης προϋποθέσεις»⁶⁷.

Άλλη παρόμοια απόφαση στην οποία το ΔΕΕ έκρινε ομοίως αυστηρά το ζήτημα των διαβεβαιώσεων ήταν στην υπόθεση Masdar κατά Επιτροπής⁶⁸. Στην υπόθεση αυτή η εταιρία Masdar ζήτησε αποζημίωση από την Επιτροπή για τη ζημία που υπέστη λόγω της μη καταβολής των υπηρεσιών που είχε παράσχει στο πλαίσιο των σχεδίων κοινοτικής συνδρομής στην εταιρία Helmico. Η εταιρία υποστήριξε ότι είχε δικαιολογημένη εμπιστοσύνη ότι η Επιτροπή θα της καταβάλει την αμοιβή

⁶⁷ ΕΥΑ κατά Καρατζόγλου, Συλλογή 2007, σ. Ι-6733, σκέψη 33-41.

⁶⁸ Υπόθεση C-47/07 Masdar κατά Commission (Grand Chamber) σκέψεις 82,86. Στην υπόθεση αυτή το Δικαστήριο αναφέρθηκε «σε πάγια νομολογία κατά την οποία κανείς δεν μπορεί να επικαλεστεί παραβίαση της αρχής αυτής ελλείπει συγκεκριμένων διαβεβαιώσεων που του είχε παράσχει η διοίκηση (βλ., κατ' αυτή την έννοια, αποφάσεις της 22ας Ιουνίου 2006, C 182/03 και C- 217/03, Βέλγιο και Forum 187 κατά Επιτροπής, Συλλογή 2006, σ. Ι-5479, σκέψη 147, καθώς και της 18ης Ιουλίου 2007, C-213/06 P, ΕΥΑ κατά Καρατζόγλου, Συλλογή 2007, σ. Ι-6733, σκέψη 33 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία)».

της, διότι η συμπεριφορά της Επιτροπής την ώθησε να παράσχει υπηρεσίες, ακόμη και όταν είχε καταστεί σαφές ότι δεν θα καταβαλλόταν από τον αντισυμβαλλόμενο της Επιτροπής (την εταιρία Helmico) (υπερεργολαβία) και επομένως είχε δικαιολογημένη εμπιστοσύνη έναντι της Επιτροπής. Ωστόσο, το Δικαστήριο απέρριψε τον ισχυρισμό αυτό με το επιχείρημα ότι «οι υπεργολάβοι δεν μπορούν να στηριχθούν σε αόριστες ενδείξεις και να επικαλεστούν δικαιολογημένη εμπιστοσύνη από το γεγονός ότι η Επιτροπή θα πραγματοποιήσει οικονομική χειρονομία έναντι αυτών αμείβοντας απευθείας τις υπηρεσίες τους. Τέτοια δικαιολογημένη εμπιστοσύνη μπορεί να προκύπτει μόνον από σαφείς διαβεβαιώσεις εκ μέρους του οργάνου που να φανερώνουν απερίφραστα ότι εξασφαλίζει την πληρωμή των υπηρεσιών υπεργολαβίας».

Όσον αφορά τα προφορικά μέτρα, μπορούν να δημιουργήσουν δικαιολογημένες προσδοκίες, εφόσον αποτελούν πολύ συγκεκριμένες διαβεβαιώσεις⁶⁹. Εντούτοις, τέτοια μέτρα είναι συχνά δύσκολα να αποδειχθούν και γενικά λιγότερο σημαντικά από τις γραπτές δηλώσεις.

Οι κανονιστικές πράξεις⁷⁰ μπορούν, κατ'αρχήν, να αποτελέσουν βάση δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, όταν περιέχουν σαφείς και ακριβείς διατάξεις υπέρ του ενδιαφερομένου⁷¹. Ο ισχυρισμός αυτός πρέπει να μετριασθεί με δύο παρατηρήσεις. Ο πολίτης δεν μπορεί να στηρίζεται στην απεριόριστη διατήρηση της ισχύος των πράξεων γενικού χαρακτήρα, διότι μια τέτοια δέσμευση θα ισοδυναμούσε με απολίθωση της νομοθεσίας. Ακόμη και υπό το πρίσμα της απαγορεύσεως της αναδρομικότητας, που συνιστά μια έκφανση της προστασίας της εμπιστοσύνης, η πράξη γενικού χαρακτήρα ως βάση εμπιστοσύνης πρέπει να αντιμετωπίζεται με

⁶⁹ Υπόθεση T-66/96 and 221/97 John Mellett [1998] ECR-SC II-1305 βλ όμως Πρωτοδικείο 30.6.2009, T- 444/07 Centre de promotion de l'emploi par la micro-entreprise (CPEM) σκ. 126 επ (αποκλείονται οι προφορικές διαβεβαιώσεις ή συμβουλές, έστω και αν προέρχονται από αρμόδια όργανα).

⁷⁰ Ως κανονιστικές πράξεις νοούνται τόσο οι κανονισμοί όσο και οι οδηγίες του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Ο κανονιστικός ως προς τους ιδιώτες χαρακτήρας των οδηγιών προκύπτει από την αναγνώριση σε αυτές αμέσου αποτελέσματος.

⁷¹ Borchardt, Der Grundsatz des Vertrauensschutzes im Europäischen Gemeinschaftsrecht, όπ. π., σ. 82 επ.

επιφυλακτικότητα. Τούτο οφείλεται στο γεγονός ότι ο γενικός και απρόσωπος χαρακτήρας της δεν παρέχει την δυνατότητα να εντοπισθεί με ακρίβεια ο φορέας της εμπιστοσύνης⁷².

Το ΔΕΚ αναγνωρίζει την δυνατότητα δημιουργίας εμπιστοσύνης από κανονιστικές πράξεις στις ακόλουθες περιπτώσεις:

- Όταν η κανονιστική πράξη παρέχει στον κοινοτικό πολίτη μία συγκεκριμένη και χωρίς επιφυλάξεις αξίωση. Τα χαρακτηριστικότερα παραδείγματα προέρχονται από την άσκηση των παρεμβάσεων στην γεωργική πολιτική⁷³, και από το υπαλληλικό δίκαιο της Κοινότητας⁷⁴.
- Όταν ο κοινοτικός πολίτης έχει αναλάβει υποχρεώσεις έναντι της Κοινότητας. Για να θεμελιωθεί εμπιστοσύνη στις περιπτώσεις αυτές πρέπει, αφ' ενός, η κοινοτική ρύθμιση να προβλέπει την δυνατότητα του ενδιαφερομένου να αναλαμβάνει υποχρεώσεις⁷⁵ και, αφ' ετέρου, οι επιχειρηματίες να έχουν γνωστοποιήσει στις αρμόδιες για την εκτέλεση του κοινοτικού δικαίου αρχές, την πρόθεσή τους να προβούν στην διενέργεια ορισμένων συναλλαγών κατά την διάρκεια μιας περιόδου, που εκτείνεται πέραν του χρόνου ενάρξεως της ισχύος του νέου καθεστώτος και να έχουν αναλάβει σχετικές δεσμεύσεις, από τις οποίες δεν μπορούν να υπαναχωρήσουν, έχοντας παράσχει σε ορισμένες περιπτώσεις εγγύηση⁷⁶.
- Όταν πληρούνται οι προϋποθέσεις δημιουργίας ασφαλούς έννομης καταστάσεως, δηλαδή έχει εξαντληθεί το περιεχόμενο

⁷² Πρεβεδούρου, οπ.π.

⁷³ Απόφαση της 14ης Μαΐου 1975, 74/74, Comptoir national technique agricole (CNTA) κατά Επιτροπής, Συλλογή 1975, σ. 157.

⁷⁴ Απόφαση της 19ης Μαρτίου 1975, 28/74, Gillet, Συλλογή 1975, σ. 149.

⁷⁵ Απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 1978, 68/77, IFG-Interkontinentale Fleischhandels-gesellschaft mbH & Co. KG, Συλλογή 1978, σ. 163, σκέψη 8.

⁷⁶ Απόφαση της 14ης Μαΐου 1975, 74/74, Comptoir technique agricole (CNTA) κατά Επιτροπής, Συλλογή 1975, σ. 157• της 27ης Απριλίου 1978, 90/77, Stimming, Συλλογή 1978, σ. 323, σκέψη 6.

της ρυθμιζόμενης έννομης σχέσεως, όπως συμβαίνει στην περίπτωση των εισαγωγών ή των εξαγωγών κατά τις οποίες έχουν ολοκληρωθεί οι αναγκαίες τελωνειακές διατυπώσεις⁷⁷ ή κατά την χορήγηση μίας ενισχύσεως⁷⁸.

- Όταν η φύση της κανονιστικής πράξεως δημιουργεί την πεποίθηση ότι δεν πρόκειται να τροποποιηθεί. Αυτό συμβαίνει στην περίπτωση κανονισμών περιορισμένης χρονικής ισχύος⁷⁹ ή αφορώντων την αντιμετώπιση συγκεκριμένης κρίσεως στην αγορά⁸⁰.

2.2.2 Εμπιστοσύνη άξια προστασίας

Έχει επανειλημμένα επισημανθεί από τα κοινοτικά δικαστήρια ότι μια επιχείρηση ή ένα φυσικό πρόσωπο μπορεί, υπό τις κατάλληλες συνθήκες, να έχει εύλογες προσδοκίες. Ωστόσο, δεν είναι εύκολο να διαπιστωθούν οι παράγοντες υπό τους οποίους δημιουργούνται αυτές οι προσδοκίες. Αυτό που μπορεί να αναφερθεί είναι ότι, πέραν του γεγονότος ότι οι συμπεριφορές των κοινοτικών θεσμικών οργάνων δημιουργούν σε έναν ενδιαφερόμενο δικαιολογημένη εμπιστοσύνη, οι παράγοντες που την συνθέτουν μπορούν να χωριστούν σε αντικειμενικές και υποκειμενικές⁸¹.

⁷⁷ Πρβλ. απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 1978, 92/77, An Bord Baine Co-Operative Limited, Συλλογή 1978, σ. 209. Βλ. επίσης συναφώς Borchardt, Der Grundsatz des Vertrauensschutzes im Europäischen Gemeinschaftsrecht, όπ. π., σσ. 85 επ., και Gilsdorf, Vertrauensschutz, Bestandsschutz, Rückwirkungsbegrenzung im Gemeinschaftsrecht, όπ. π., σ. 24.

⁷⁸ Αποφάσεις της 18ης Μαρτίου 1975, 78/74, Deuka I, Συλλογή 1975, σ.143, και της 25ης Ιουνίου 1975, 5/75, Deuka II, Συλλογή 1975, σ. 255. Βλ. ανάλυση των αποφάσεων από Hubeau, Le principe de la protection de la confiance legitime dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés europeennes, όπ. π., σ. 159.

⁷⁹ Αποφάσεις της 18ης Μαρτίου 1975, 78/74, Deuka I, Συλλογή 1975, σ. 143, της 25ης Ιουνίου 1975, 5/75, Deuka II, Συλλογή 1975, σ. 255, και της 8ης Νοεμβρίου 1977, 26/77, Balkan Import- Export, Συλλογή 1977, σ. 645

⁸⁰ Απόφαση της 1ης Φεβρουαρίου 1978, 78/77, Lóhrs, Συλλογή 1978, σ. 71.βλ Πρεβεδούρου, όπ.π.

⁸¹ Barde Priya & Calińska Paulina (2006) σελ. 6.

Οι αντικειμενικοί παράγοντες δεν εξαρτώνται από το πρόσωπο που ζητεί την προστασία της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Αντ' αυτού, όπως προαναφέρθηκε, πρέπει να υπάρξει δράση εκ μέρους ενός κοινοτικού οργάνου, η οποία μπορεί να δημιουργήσει μια κατάσταση που να δικαιολογεί την εμπιστοσύνη στην αρχή αυτή. Μια τέτοια ενέργεια μπορεί να προέλθει από νόμιμη ή παράνομη διοικητική πράξη, η οποία παρέχει κάποιο είδος οφέλους. Μπορεί επίσης να αφορά τη συνέχιση μιας νομικής κατάστασης⁸².

Περαιτέρω, οι προαναφερθείσες ενέργειες των κοινοτικών οργάνων (είτε αφορούν σε ατομικές ή κανονιστικές πράξεις ή στην διοικητική πρακτική) πρέπει να έχουν δημιουργήσει στο ενδιαφερόμενο εύλογες προσδοκίες. Κατά τη νομολογία του ΔΕΕ, η δυνατότητα επίκλησης της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης παρέχεται σε όλους τους διοικουμένους, στους οποίους το αρμόδιο κοινοτικό όργανο δημιούργησε βάσιμες προσδοκίες, παρέχοντας ακριβείς διαβεβαιώσεις, ανεξαρτήτως μορφής, οι οποίες ήταν απαλλαγμένες από αιρέσεις, περιείχαν συγκλίνοντα πληροφοριακά στοιχεία και προέρχονταν από έγκυρες και αξιόπιστες πηγές και ήταν σύμφωνες με τους ισχύοντες κανόνες⁸³. Επιπλέον η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη απαιτεί, από μια υποκειμενική άποψη ότι η ενδιαφερόμενη επιχείρηση πρέπει να έχει προβεί σε μια ενέργεια με βάση αυτή την προσδοκία ή να μην έχει λάβει μέτρα, που θα είχαν ληφθεί σε διαφορετική περίπτωση και να μην μπορούσε να προβλέψει την τυχόν αλλαγή της νομικής κατάστασης.

Κατ' αρχήν η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη δεν μπορεί να δημιουργηθεί από τη συμπεριφορά του κοινοτικού οργάνου που δεν συνάδει με την κοινοτική νομοθεσία. Παρόλα αυτά γίνεται δεκτό ότι και οι παράνομες

⁸² Οπ.π σελ 6.

⁸³ C-426-2010 σκεψ. 56, T-387/2009 σκ.57-9, C-67/2009 σκ.71, T-36/2009 σκ.108, C-537/2008 σκ.63, C-519/2007 σκ.84, T-334/2007 σκ.132, 148, T-419/2007 σκ.46, C-411/2007 σκ.81, T-401/2006 σκ.88, T-304/2006 σκ.64, C-186/2006 σκ.376, 378-9, T-475/2007 σκ.265, T-444/2007 σκεψ 126. Αξίζει να σημειωθεί η ακριβώς όμοια λεκτική διατύπωση με το ΔΕΕ που χρησιμοποιεί στις σχετικές με την εξεταζόμενη αρχή αποφάσεις του το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ζώνης Ελευθέρων συναλλαγών)

πράξεις των κοινοτικών οργάνων μπορούν να θεμελιώσουν δικαιολογημένη εμπιστοσύνη και αυτό οφείλεται στην διαπίστωση ότι η ασφάλεια δικαίου πρέπει να διασφαλίζεται σε οποιοδήποτε σύστημα δικαίου. Είναι σαφές ότι σε αυτή την περίπτωση υπάρχει σύγκρουση μεταξύ της αρχής της νομιμότητας που επιβάλλει να τηρούνται τα όρια της εξουσίας και να ανακαλούνται οι παράνομες πράξεις προκειμένου να παύουν να υπάρχουν στον νομικό κόσμο και να δημιουργούν έννομες συνέπειες και της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης που επιβάλλει την διατήρηση της ευμενούς για τον καλόπιστο διοικούμενο πράξης.

Ένα βασικό ζήτημα που πρέπει να εξεταστεί όσον αφορά την εξέταση των αιτήσεων για παράνομη ανάκληση των παράνομων αποφάσεων είναι πώς να αξιολογηθεί εάν μια απόφαση είναι νόμιμη ή όχι. Το βάρος της απόδειξης όσον αφορά την απόδειξη της νομιμότητας ή της παρανομίας του αρχικού μέτρου έγκειται στο όργανο που επιθυμεί να την αποσύρουν. Αυτό αποδεικνύεται στην περίπτωση *Lagardère και Canal*⁸⁴. Αυτή η υπόθεση αφορούσε απόφαση της Επιτροπής του Ιουνίου 2000, στην οποία διαπιστώθηκε ότι μια ορισμένη συγκέντρωση της αγοράς ήταν νόμιμη στα πλαίσια των κανόνων ανταγωνισμού της κοινής αγοράς. Αυτό έδωσε στις (μετέπειτα) προσφεύγουσες την άποψη ότι δικαιούνταν το εμπόριο στην κοινή αγορά. Η Επιτροπή είχε επίσης εγκρίνει ορισμένους παρεπόμενους περιορισμούς, τους οποίους είχε κοινοποιήσει στις προσφεύγουσες, οι οποίοι θα ήταν αναγκαίοι για την πραγματοποίηση της συγκεντρώσεώς τους στην κοινή αγορά. Τον Ιούλιο του 2000 η Επιτροπή εξέδωσε νέα απόφαση με την οποία έκρινε ότι η προηγούμενη απόφασή της ήταν πράγματι εσφαλμένη και ότι η νέα απόφαση ήταν σύμφωνη με τις προηγούμενες αποφάσεις και τη νομολογία της Επιτροπής σχετικά με τους παρεπόμενους περιορισμούς. Για να αποφασίσει, αν η αρχική απόφαση ήταν παράνομη ή όχι, το Πρωτοδικείο έκρινε ότι «ο φορέας που είναι αρμόδιος για την έκδοση της πράξης φέρει το βάρος να αποδείξει την έλλειψη νομιμότητας της ανακληθείσας πράξης» και ότι το ανακαλούν

⁸⁴ Υπόθεση T-251/00 *Lagardère and Canal+* κατά Επιτροπής ECLI:EU:T:2004:353, [2002] ECR II-4825

όργανο φέρει επίσης το βάρος να αποδείξει πληρούνται οι όροι για την αναδρομική ανάκληση της λανθασμένης απόφασης.

Ιδιαίτερα αυστηρή είναι η νομολογία του ΔΕΚ αναφορικά με την δυνατότητα δημιουργίας δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των ιδιωτών, όταν αυτή στηρίζεται στην νομιμότητα των πράξεων εθνικών αρχών, που στηρίζονται στο κοινοτικό δίκαιο ή όταν στηρίζεται σε πράξη κοινοτικών οργάνων, που δεν είναι αρμόδια για την έκδοσή της. Η χαρακτηριστικότερη περίπτωση είναι η υπόθεση Thyssen⁸⁵. Η υπόθεση της εταιρείας απορρίφθηκε, καθώς το ΔΕΚ έκρινε ότι οι διαβεβαιώσεις των υπαλλήλων της Επιτροπής δεν δημιούργησαν δικαιολογημένη εμπιστοσύνη, καθώς ήταν αντίθετες προς τους σαφείς ισχύοντες κανόνες της ΕΕ, που θέσπισαν καθορισμένες ποσοστώσεις για τη διανομή χάλυβα. Κατά την άποψη του Δικαστηρίου, «Απορριπτέο είναι και το επιχείρημα που βασίζεται στη δήθεν υπόσχεση υπαλλήλων της Κοινότητας, αφού κανένας υπάλληλος δεν μπορεί να δεσμευτεί νομίμως ότι δεν θα εφαρμόσει το κοινοτικό δίκαιο. Συνεπώς, δεν μπορεί να έχει δημιουργηθεί δικαιολογημένη εμπιστοσύνη από τέτοια υπόσχεση, ακόμη και στην περίπτωση που η υπόσχεση αυτή έχει δοθεί». Επομένως, η προσφεύγουσα δεν μπορούσε να επικαλεστεί αξιώσεις δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, διότι η παράνομη εκπροσώπηση δεν μπορεί, από τη φύση της, να δημιουργήσει δικαιολογημένη εμπιστοσύνη. Αυτό έχει επεκταθεί περαιτέρω στις καταστάσεις στις οποίες ένα κράτος μέλος πρέπει να εφαρμόσει το δίκαιο της Ένωσης. Κατά κανόνα, η καλή πίστη των ενδιαφερομένων δεν αρκεί για να θεραπεύσει την εκ μέρους του εθνικού οργάνου παράβαση της κοινοτικής νομιμότητας.

Στην υπόθεση Lageder⁸⁶, οι προσφεύγουσες είχαν εξαγάγει οίνο το 1973 και είχαν ενημερωθεί από την ιταλική δημόσια αρχή ότι οι εξαγωγές αυτές δεν υπόκεινται σε νομισματικά εξισωτικά ποσά. Το 1977 μια διαφορετική δημόσια αρχή διατύπωσε διευκρίνιση ότι πράγματι αυτές οι

⁸⁵ Απόφαση της 16ης Νοεμβρίου 1983, 188/82, Thyssen AG, Συλλογή 1983, σ. 3721, σκέψη 11· της 13ης Δεκεμβρίου 1984, 78/83.

⁸⁶ Απόφαση της 1ης Απριλίου 1993, C-31/91 έως C-44/91, Lageder κ.λπ., Συλλογή 1993, σ. I-1761, σκέψη 38

πληρωμές οφείλονται βάσει των νομισματικών εξισωτικών ποσών και ότι υπήρξε εσφαλμένη ερμηνεία της εφαρμοστέας κοινοτικής νομοθεσίας λόγω μη ορθής ταξινόμησης του τύπου οίνου που είχε εξαχθεί. Στην προσπάθειά τους να αρνηθούν να καταβάλουν αυτό το επιπλέον ποσό, οι προσφεύγουσες ισχυρίστηκαν ότι υπήρξε παραβίαση της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης τους, καθώς η αρχική απόφαση είχε δημιουργήσει την προσδοκία ότι καμία τέτοια πληρωμή δεν οφείλεται και ότι η πάροδος μεγάλου χρονικού διαστήματος επιδείνωσε περαιτέρω αυτή την παραβίαση των νόμιμων τους προσδοκιών. Παρά το γεγονός ότι οι ιταλικές αρχές ήταν σαφώς υποχρεωμένες να προστατεύσουν τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των προσφευγουσών εταιριών σύμφωνα με τις υποχρεώσεις τους από το δίκαιο της ΕΕ, το ΔΕΚ έκρινε ότι οι προσφεύγουσες δεν μπορούσαν να στηριχθούν στη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη, η οποία στηρίχθηκε σε εσφαλμένη ερμηνεία του κοινοτικής νομοθεσίας. Επομένως, δεν μπορεί να γίνει επίκληση της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης εναντίον μιας σαφούς διάταξης του κοινοτικού δικαίου, ούτε η συμπεριφορά μιας εθνικής αρχής που είναι αρμόδια για την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, η οποία ενεργεί κατά παράβαση του εν λόγω νόμου, δημιουργεί δικαιολογημένη εμπιστοσύνη στο ιδιώτη για ευνοϊκή μεταχείριση αντίθετη προς την κοινοτική νομοθεσία.

Επιπροσθέτως, στο πλαίσιο των κρατικών ενισχύσεων, ενώ η καθυστέρηση με την οποία η Επιτροπή εξέδωσε την οριστική της απόφαση μπορεί, υπό ορισμένες συνθήκες, να δημιουργήσει στον αποδέκτη της ενισχύσεως δικαιολογημένη εμπιστοσύνη στην νομιμότητά της, που εμποδίζει την επιστροφή της χορηγηθείσας ενισχύσεως⁸⁷, αυτό δεν συμβαίνει σε καμία περίπτωση όταν η εθνική αρχή, η οποία δεν διαθέτει καμία εξουσία εκτιμήσεως ως προς την ανάκληση της αποφάσεως περί χορηγήσεως της ενισχύσεως, αφήνει να παρέλθει η αποσβεστική

⁸⁷ Απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 1987, 223/85, RSV κατά Επιτροπής, Συλλογή 1987, σ. 4617, στο πλαίσιο της οποίας επισημαίνεται ότι η Επιτροπή εξέδωσε την απόφασή της 26 μήνες μετά την χορήγηση της ενισχύσεως. Βλ. συναφώς A. Sinnaeve, Die Rückforderung gemeinschaftswidriger nationaler Beihilfen, όπ. π. σσ. 198-199.

προθεσμία που προβλέπεται από το εθνικό δίκαιο για την ανάκληση. Πράγματι, εν όψει της ελλείψεως διακριτικής εξουσίας της αρχής αυτής, ο αποδέκτης της παρανόμως χορηγηθείσας ενισχύσεως δεν είχε καμία αβεβαιότητα ως προς τον παράνομο χαρακτήρα της ενισχύσεως, αφ'ής στιγμής η Επιτροπή εξέδωσε απόφαση κηρύττουσα την ενίσχυση ασυμβίβαστη προς την κοινή αγορά. Επίσης, το γεγονός ότι η αρμόδια εθνική αρχή ήταν υπεύθυνη για το παράνομο της αποφάσεως περί χορηγήσεως της ενισχύσεως (στο μέτρο που δεν την κοινοποίησε στην Επιτροπή όπως προβλέπει το άρθρο 93 § 3, της Συνθήκης), οπότε η ανάκληση της εν λόγω αποφάσεως είναι εκ πρώτης όψεως αντίθετη προς την καλή πίστη, δεν μεταβάλλει τα δεδομένα του προβλήματος: η υποχρέωση του δικαιούχου της ενισχύσεως να βεβαιωθεί ότι τηρήθηκε η διαδικασία του άρθρου 93, παράγραφος 3, της Συνθήκης δεν μπορεί να εξαρτάται από την συμπεριφορά της κρατικής αρχής⁸⁸.

Περαιτέρω, στο ίδιο πνεύμα κινήθηκε και το Δικαστήριο στην υπόθεση⁸⁹ Leopold Schmitzer. Στην υπόθεση αυτή η αυστριακή εθνική νομοθεσία είχε καθιερώσει ηλικιακό κριτήριο για την πρόσληψη στη δημόσια διοίκηση. Σύμφωνα με το νέο σύστημα, οι εργαζόμενοι που απέκτησαν προϋπηρεσία πριν από την ηλικία των 18 ετών, θα μπορούσαν να την αναγνωρίσουν για σκοπούς αμοιβής και προαγωγής, ενώ, σύμφωνα με το προηγούμενο σύστημα, αναγνωρίζονταν μόνο η προϋπηρεσία που αποκτήθηκε μετά την ηλικία αυτή. Το νέο καθεστώς επέκτεινε επίσης την απαιτούμενη προθεσμία για να μπορέσει ένας δημόσιος υπάλληλος να προχωρήσει σε ένα υψηλότερο κλιμάκιο σε 5 χρόνια - αλλά μόνο για τα άτομα που πράγματι υφίσταντο διακρίσεις βάσει του προηγούμενου καθεστώτος. Προκειμένου να προστατευθούν οι νόμιμες προσδοκίες των ατόμων που είχαν αποκτήσει δικαιώματα βάσει του προηγούμενου καθεστώτος, θα υπόκεινται σε μικρότερη περίοδο των

⁸⁸ Απόφαση της 20ής Μαρτίου 1997, C-24/95, Alcan II, Συλλογή 1997, σ. I-591. Βλ., αντί πολλών, H. Chavier, E. Honorat, G. de Bergues, *Actualite du droit communautaire*, όπ. π., σ. 791. Cl. D. Classen, *Anmerkung*, JZ 1997, σ. 724• F. Koenigs, *Erwiderung*, JZ 1997, σ. 941.

⁸⁹ Υπόθεση C-530/13 Leopold Schmitzer (Grand Chamber) σκ 44.

2 ετών στο προηγούμενο κλιμάκιο πριν προαχθούν. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεν προστατεύθηκε διότι διαιωνιζόταν η υφιστάμενη διάκριση: «Οι σκοποί αυτοί δεν μπορούν όμως να δικαιολογήσουν μέτρο το οποίο διατηρεί οριστικά, έστω και για ορισμένα μόνο πρόσωπα, τη διαφορετική μεταχείριση λόγω ηλικίας, στην εξάλειψη της οποίας αποσκοπούσε η μεταρρύθμιση ενός καθεστώτος συνεπαγόμενου διακρίσεις, στο οποίο εντάσσεται το εν λόγω μέτρο. Ένα τέτοιο μέτρο, ακόμη και αν ενδέχεται να διασφαλίσει την προστασία των κεκτημένων δικαιωμάτων και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των υπαλλήλων που ευνοούνται από το προηγούμενο καθεστώς, δεν είναι κατάλληλο για τη θέσπιση καθεστώτος μη συνεπαγόμενου διακρίσεις για τους υπαλλήλους που δεν ευνοούνται από το εν λόγω προηγούμενο καθεστώς. ».

Σύμφωνα με την νομολογία του ΔΕΕ ένα βασικό κριτήριο, για να θεμελιωθεί εμπιστοσύνη άξια προστασίας είναι το μέτρο, κατά το οποίο ο αποδέκτης μιας πράξεως μπορούσε αντικειμενικά να πιστεύει στην νομιμότητα της συμπεριφοράς του κοινοτικού οργάνου⁹⁰, ενώ ομοίως κρίσιμο στοιχείο είναι να έχει ενεργήσει ο ίδιος έχοντας καλή πίστη⁹¹. Η αντίληψη αυτή εκφράζεται με ιδιαίτερη σαφήνεια στις διατυπώσεις, όπως «η πεποίθηση» του αποδέκτη ότι έχει δικαίωμα σε ορισμένες απαλλαγές

⁹⁰ Πρβλ. αποφάσεις της 3ης Μαρτίου 1982, 14/81, Alpha Steel, Συλλογή 1982, σ. 749, σκέψεις 10-11, και της 20ής Ιουνίου 1991, C-248/89, Cargill BV, Συλλογή 1991, σ. 2987 (σκέψεις 20 και 22), υποθέσεις οι οποίες οι οποίες αφορούν την δημιουργία εμπιστοσύνης από πράξη κοινοτικού οργάνου.

⁹¹ Απόφαση της 13ης Ιουλίου 1965, 111/63, Lemmerz-Werke, Συλλογή 1965-1968, σ. 157, και της 3ης Μαΐου 1978, 112/77, Torfer, κατά Επιτροπής, Συλλογή 1978, σ. 325 (το άξιο της προστασίας της εμπιστοσύνης κρίνεται από το κατά πόσον ο κοινοτικός πολίτης γνώριζε ή όφειλε να γνωρίζει την πλημμέλεια της πράξεως του κοινοτικού οργάνου). Ως κριτήριο το ΔΕΚ χρησιμοποιεί το μέτρο του επιμελούς κοινοτικού πολίτη. Πρβλ. απόφαση Lemmerz-Werke, Συλλογή 1965-1968, σ. 157. Επίσης βλ. απόφαση της 11ης Μαρτίου 1987, 265/85, Van den Berghen Jurgens BV και Van Dijk Food Products (Lopik) BV, Συλλογή 1987, σ. 1155, σκέψη 44, όπου το ΔΕΚ χρησιμοποιεί τους όρους «προνοητικός και ενημερωμένος επιχειρηματίας». Στο ίδιο πνεύμα η απόφαση της 1ης Φεβρουαρίου 1978, 78/77, Luhrs, Συλλογή 1978, σ. 71. Βλ. συναφώς Borchardt, Der Grundsatz des Vertrauensschutzes im Europäischen Gemeinschaftsrecht, όπ. π., σ. 115 επ.

όσον αφορά τον εξισωτικό δασμό για παλαιοσίδηρα⁹², «το τεκμήριο καλής πίστεως του αποδέκτη» ως προς την μη καταβολή του δασμού⁹³, «η βεβαιότητά του» ως προς την νομιμότητα της απαλλαγής αυτής⁹⁴, οι οποίες ανευρίσκονται στις αποφάσεις περί ανακλήσεως των ατομικών διοικητικών πράξεων. Ομοίως, είναι χαρακτηριστικό ότι σε όλες αυτές τις αποφάσεις το ΔΕΚ στήριξε την άρνησή του να απαγορεύσει την ανάκληση στην έλλειψη του στοιχείου αυτού. Αντιστρόφως, σε μια περίπτωση κατά την οποία το ΔΕΚ έκρινε την ανάκληση αντίθετη προς την δικαιολογημένη εμπιστοσύνη, έδωσε έμφαση στο λόγω στοιχείο, αναγνωρίζοντας ότι πράγματι, ο αποδέκτης «δεν ήταν σε θέση να αντιληφθεί καμία από τις πλημμέλειες της πράξεως» κατά την ανάγνωσή της⁹⁵.

Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ για την εφαρμογή της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης προϋπόθεση είναι να υπάρχει καλή πίστη του φορολογούμενου ως προς τη φορολογική απαλλαγή. Συγκεκριμένα, ο φορολογούμενος δεν πρέπει να είχε τη δυνατότητα αναγνωρίσεως της ανακρίβειας της παρεχόμενης από την εθνική φορολογική αρχή πληροφορίας και η διοικητική πράξη, με την οποία του παρασχέθηκε η πληροφορία σχετικά με το φόρο να ήταν αυτή καθεαυτή πρόσφορη, στο να δημιουργήσει καλή πίστη στον φορολογούμενο αναφορικά με τη φορολογική απαλλαγή της πράξης του⁹⁶. Συγκεκριμένα «Το Δικαστήριο αποφαινόμενο επί προδικαστικού ερωτήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας ως προς το ζήτημα, αν πράξη της εθνικής φορολογικής αρχής, που επιτρέπει παρανόμως σε υποκείμενο σε φόρο προστιθέμενης

⁹² Απόφαση της 12ης Ιουλίου 1962, 14/61, Hoogovens, Συλλογή 1954- 1964, σ. 779.

⁹³ Απόφαση της 22ας Μαρτίου 1961, 42/59 και 49/59, SNUPAT, Συλλογή 1954-1964, σ. 599

⁹⁴ Απόφαση της 13ης Ιουλίου 1965, 111/63, Lemmerz-Werke, Συλλογή 1965-1968, σ. 157

⁹⁵ Απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 1987, 15/85, Consorzio Cooperativo d'Abruzzo κατά Επιτροπής, Συλλογή 1987, σ. 1005, σκέψεις 10-11 της αποφάσεως. Βλ. συναφώς Papadopoulou, *Principes generaux du droit et droit communautaire*, όπ. π., σσ. 223-224, και Sharpston, *Legitimate Expectations and Economic Reality*, όπ. π., σσ. 130-132.

⁹⁶ Βλ ενδεικτικά ΔΕΚ 14ης Σεπτεμβρίου 2006 Elmeke NE κατά Υπουργού Οικονομικών C-181/04 έως C183/04 και ΣΤΕ 3882/2010 τμήμα Β'

αξίας να μην μετακυλίσει το φόρο σε αντισυμβαλλόμενο του, μπορεί (η πράξη αυτή), αν και παράνομη, να δημιουργήσει στον υποκείμενο στο φόρο δικαιολογημένη εμπιστοσύνη αποκλείουσα την εκ των υστέρων καταβολή τού εν λόγω φόρου, έκρινε ότι, «κατά πάγια νομολογία, οι αρχές της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της ασφάλειας δικαίου περιλαμβάνονται στην κοινοτική έννομη τάξη. Επομένως, τα κοινοτικά όργανα, αλλά και τα κράτη μέλη, πρέπει να τις τηρούν κατά την άσκηση των εξουσιών που τους απονέμουν οι κοινοτικές οδηγίες και κατά συνέπεια, οι εθνικές αρχές υποχρεούνται να τηρούν την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των επιχειρηματιών. Όσον αφορά την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του αποδέκτη ευεργετικής πράξεως, επιβάλλεται, αρχικώς, να εξετάζεται (από το εθνικό δικαστήριο) αν οι πράξεις των διοικητικών αρχών δημιούργησαν στο πνεύμα ενός σώφρονα και ενημερωμένου επιχειρηματία δικαιολογημένη εμπιστοσύνη. Αν η απάντηση στο ζήτημα αυτό είναι καταφατική, πρέπει, στη συνέχεια, να αποδεικνύεται ο δικαιολογημένος χαρακτήρας αυτής της εμπιστοσύνης και... ειδικότερα στο πλαίσιο του κοινού συστήματος ΦΠΑ, οι αρμόδιες εθνικές φορολογικές αρχές υποχρεούνται να τηρούν την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και στο εθνικό δικαστήριο εναπόκειται να κρίνει αν, υπό τις περιστάσεις της υποθέσεως της κύριας δίκης, ο υποκείμενος στο φόρο μπορούσε ευλόγως να υποθέσει ότι η σχετική απόφαση ελήφθη από την αρμόδια αρχή.».

Εξ αντιδιαστολής καθίσταται σαφές ότι, η επηρεαζόμενη επιχείρηση ή ο πολίτης δεν πρέπει να έχει ενεργήσει με τέτοιο τρόπο, ώστε να αποκλείεται η δημιουργία εμπιστοσύνης άξιας προστασίας⁹⁷. Ο ενδιαφερόμενος δεν μπορεί, για παράδειγμα, να επικαλεστεί εύλογες

⁹⁷ Βλ συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-183/02 και C-187/02 P Daewoo Electronics και λοιποί κατά Επιτροπής, σκέψεις 44-48, Υπόθεση C-285/95 Kol, σκ. 28, Υπόθεση 67/84 Sideradria κατά Επιτροπής, σκ. 21, υπόθεση C-179/00 Weidacher, σκ. 30-35, υπόθεση C-313/90 CIRFS, σκ. 45 και υπόθεση C-188/82 Thyssen κατά Επιτροπής, § 11. Moldén (1997) σελ. 42 Απόφαση 14/81 Alpha Steel [1982] ECR 792 παραγρ. 11

προσδοκίες, όταν παρείχε στην Επιτροπή ψευδή ή ελλιπή εικόνα⁹⁸ ή έχει προβεί σε σοβαρή παράβαση της κείμενης κοινοτικής νομοθεσίας (π.χ. πλαστογραφία δικαιολογητικών, εικονικότητα συναλλαγών) και της υποχρέωσής του για πληροφόρηση των εποπτικών ή ελεγκτικών οργάνων (άρνηση ελέγχου, πρόκληση στα αρμόδια όργανα πλάνης περί τα πράγματα κλπ)⁹⁹ ή έχει θέσει με τις ενέργειές του σε κίνδυνο τη λειτουργία του κοινού συστήματος ΦΠΑ¹⁰⁰.

Το ΔΕΚ¹⁰¹ έχει υιοθετήσει ευνοϊκή για τον αποδέκτη ατομικής πράξεως στάση, δεχόμενο ότι η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη στην νομιμότητα ευμενούς διοικητικής πράξεως, αφ'ης στιγμής δημιουργηθεί, δεν μπορεί στην συνέχεια να κλονισθεί, έστω και αν περιέλθουν σε γνώση του αποδέκτη στοιχεία ικανά να δημιουργήσουν αμφιβολίες ως προς την νομιμότητα της εν λόγω πράξεως¹⁰². Τούτο σημαίνει ότι η νομική κατάσταση του αποδέκτη της διοικητικής αποφάσεως είναι ασφαλής εξ αρχής, ενώ από την μέχρι τούδε νομολογία προέκυπτε σαφώς ότι απαιτούνταν η παρέλευση ορισμένου χρόνου από της εκδόσεως της

⁹⁸ Schønberg (2000) σελ 126 Κοινή Αποφάση 42 & 49/59 SNUPAT v High Authority [1961] ECR 53 παρ. 87. Βλ., υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις της 22ας Μαρτίου 1961, 42/59 και 49/59, SNUPAT κατά Ανωτάτης Αρχής, Συλλογή 1954- 1964, σ. 599, και της 12ης Ιουλίου 1962, 14/61, Hoogovens κατά Ανωτάτης Αρχής, Συλλογή 1954-1964, σ. 779.

⁹⁹ Πρβλ. ΠΕΚ 7.11.2002 T-141/99 Vela Srl σκ. 388, ΠΕΚ 13.3.2003 T- 125/01 José Martí Peix όπου και παραπομπή σε παλαιότερες ΔΕΚ 12.12.1985 C- 67/84, Sideradria κατά Επιτροπής, σκ. 21, ΠΕΚ 24.4.1996, T551/93, T-231/94 έως T-234/94 Industrias Pesqueras Campos κ.λπ. κατά Επιτροπής, σκ. 76,.

¹⁰⁰ Case C-285/09 R (Grand Chamber)

¹⁰¹ Απόφαση της 17ης Απριλίου 1997, C-90/95P, de Compte κατά Κοινοβουλίου, Συλλογή 1997, σ. I-1999.

¹⁰² Σκέψη 39 της αποφάσεως. Βλ. αυστηρή κριτική της αποφάσεως από H. Chavrier, EHonorat, G. de Bergues, Actualite du droit communautaire, όπ. π., σ. 776, οι οποίοι τονίζουν ότι οι προϋποθέσεις ανακλήσεως των ευμενών διοικητικών πράξεων καθίστανται υπερβολικά αυστηρές, με συνέπεια να στερείται ουσιαστικά η διοίκηση της δυνατότητας διορθώσεως του σφάλματός της. Προκαλεί κατάπληξη το γεγονός ότι η αρχή της νομιμότητας υποχωρεί τόσο εύκολα μπροστά στο συμφέρον των ενδιαφερομένων να διατηρηθεί μία ευνοϊκή γι'αυτούς κατάσταση.

αρχικής αποφάσεως μέχρις ότου ο ενδιαφερόμενος να είναι σε θέση να θεωρήσει ότι η κατάσταση του είναι σταθερή.

Ιδιαίτερη σημασία για την εκτίμηση του κατά πόσον η εμπιστοσύνη είναι άξια προστασίας έχει η δυνατότητα πρόβλεψης της μεταβολής του νομικού καθεστώτος. Κατά παγία νομολογία των κοινοτικών δικαιοδοτικών οργάνων, «όταν ένας συνετός και ενημερωμένος επιχειρηματίας είναι σε θέση να προβλέψει την θέσπιση κοινοτικού μέτρου ικανού να βλάψει τα συμφέροντά του, δεν μπορεί να επικαλεστεί δικαιολογημένη εμπιστοσύνη σε περίπτωση θεσπίσεως του μέτρου»¹⁰³.

Αυτό αποτελεί από τα πιο ενδιαφέροντα στοιχεία που έχουν αναπτυχθεί στο κοινοτικό δίκαιο, καθώς επιβάλλεται στις οικονομικές οντότητες η υποχρέωση να συμπεριφέρονται με σύνεση και συνεπώς να βρίσκονται σε θέση να αντιδράσουν στις διακυμάνσεις της αγοράς¹⁰⁴. Όσον αφορά την εμπιστοσύνη σε μια νομική κατάσταση που δημιουργείται από μια κανονιστική πράξη και τις προσδοκίες ότι αυτή η κατάσταση θα συνεχίσει να ισχύει, προκειμένου οι προσδοκίες να είναι νόμιμες, πρέπει να δημιουργούνται σε ένα συνετό επιχειρηματία που ενεργεί σύμφωνα με το νόμο. Αυτό σημαίνει ότι, εάν ένας τέτοιος έμπορος θα μπορούσε να έχει προβλέψει την υιοθέτηση ενός κοινοτικού μέτρου που θα μπορούσε να επηρεάσει το ενδιαφέρον του, δεν μπορεί να επικαλεσθεί την δικαιολογημένη εμπιστοσύνη, αν ληφθεί αυτό το μέτρο. Στην υπόθεση Van den Bergh¹⁰⁵ οι αιτούντες ήταν οι παραγωγοί βρώσιμων λιπών. Η Επιτροπή, σε μια προσπάθεια να μειώσει την υπερβολική ποσότητα βουτύρου στην αγορά, μείωσε τις τιμές του βουτύρου στην κοινή αγορά. Κατά συνέπεια, οι αιτούντες υπέστησαν απώλεια των αναμενόμενων κερδών τους. Στην αξίωσή τους ενώπιον του ΔΕΕ, υποστήριξαν πως η

¹⁰³ Βλ. απόφαση του πρωτοδικείου της 16ης Οκτωβρίου 1996, T-336/94, Eufisol κατά Επιτροπής, Συλλογή 1996, σ. II-1343, σκέψη 31.

¹⁰⁴ Eleanor Sharpston 'Legitimate Expectations and Economic Reality' [1990] ELRev 103 at page 133.

¹⁰⁵ Case 265/85 Van de Bergh en Jurgens and Van Dijk Food Products v Commission CLI:EU:C:1987:121, [1987] ECR 1155.

Επιτροπή παρέβη τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη τους ότι δεν θα μείωνε τις τιμές με τέτοιο τρόπο. Υποστηρίχθηκε ότι η προσδοκία αυτή βασίστηκε σε δημόσιες δηλώσεις της Επιτροπής ότι τέτοιες κινήσεις μείωσης των τιμών ήταν αναποτελεσματικές όσον αφορά τη μείωση των τιμών της αγοράς. Το ΔΕΕ απέρριψε αυτόν τον ισχυρισμό και έκρινε ότι «δεν μπορούσε να αποκλειστεί η θέσπιση νέας επιχείρησης του είδους επιχείρηση «βούτυρο Χριστουγέννων» (ένα καθεστώς που επιτρέπει την πώληση του βουτύρου σε απόθεμα σε μειωμένη τιμή, ως τρόπο ενίσχυσης της ανανέωσης του βουτύρου σε αποθέματα) και ένας προνοητικός και ενημερωμένος επιχειρηματίας έπρεπε να λάβει υπόψη του τη δυνατότητα αυτή»¹⁰⁶. Η αυστηρότητα της προσέγγισης έχει κριθεί από τον Schonberg που σημάδεψε αυτή την πτυχή της νομολογίας ως δυνητικό εμπόδιο για τους «μικρότερους και λιγότερο έμπειρους επιχειρηματίες» που εμπλέκονται όλο και περισσότερο στο «διασυνοριακό εμπόριο»¹⁰⁷.

Άλλο ένα παράδειγμα είναι η υπόθεση VEMW και λοιποί¹⁰⁸. Η υπόθεση αυτή αφορά τις διεθνείς συμβάσεις που συνήψε η ολλανδική οντότητα με αποκλειστικό δικαίωμα εισαγωγής ηλεκτρικής ενέργειας. Σύμφωνα με τη νέα κοινοτική νομοθεσία, αυτό το αποκλειστικό δικαίωμα δεν θα μπορούσε να διατηρηθεί και προέκυψε ζήτημα σχετικά με τις εύλογες προσδοκίες των εταιρειών ηλεκτρικής ενέργειας σε σχέση με την αλλαγή αυτή. Το Δικαστήριο δήλωσε τα εξής: «Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης είναι αδιαμφισβήτητα μια από τις θεμελιώδεις αρχές της Κοινότητας [...]. Κατά πάγια νομολογία, τη δυνατότητα να προβάλλουν την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης έχουν όλοι οι επιχειρηματίες στους οποίους ένα κοινοτικό όργανο δημιούργησε βάσιμες προσδοκίες. Εντούτοις, όταν ένας προνοητικός και ενημερωμένος επιχειρηματίας είναι σε θέση να προβλέψει τη λήψη κοινοτικού μέτρου ικανού να βλάψει τα συμφέροντά του, δεν

¹⁰⁶ Σκέψη 45.

¹⁰⁷ Soren Schonberg, *Legitimate Expectations in Administrative Law* (Oxford, Oxford University Press, 2000) σελ 128 και Paul Craig, *EU Administrative Law* (Oxford, Oxford University Press 2012) σελ 573

¹⁰⁸ C-17/03 σκέψεις 73-75, 78

μπορεί να επικαλεστεί την αρχή αυτή μετά τη λήψη ενός τέτοιου μέτρου (βλ., μεταξύ άλλων, προαναφερθείσες αποφάσεις Atlanta κατά Ευρωπαϊκής Κοινότητας, σκέψη 52, και Di Leonardo και Dilexport, σκέψη 70). Εν προκειμένω, τα κοινοτικά όργανα δεν έλαβαν κανένα μέτρο ούτε υιοθέτησαν συμπεριφορά βάσει της οποίας θα μπορούσε να προβλεφθεί η διατήρηση της νομοθετικής καταστάσεως που ίσχυε κατά τα έτη 1989 και 1990, υπό το καθεστώς της οποίας συνήφθησαν οι διεθνείς συμβάσεις της SEP. ... Επομένως, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι τα κοινοτικά όργανα δημιούργησαν στη SEP βάσιμες προσδοκίες για τη διατήρηση του μονοπωλίου εισαγωγής ηλεκτρικής ενέργειας στις Κάτω Χώρες ή για την παροχή προνομιακού δικαιώματος χρησιμοποίησης του δικτύου διασυνοριακής μεταφοράς ηλεκτρικής ενέργειας μέχρι τη λήξη των διασυνοριακών συμβάσεων που είχαν συναφθεί.»

Κατά την παραστατική εικόνα που χρησιμοποίησε ο γενικός εισαγγελέας Mayras, το νομικό μέτρο θα πρέπει να επιτίπτει ως «κεραυνός εν αιθρία»¹⁰⁹. Για παράδειγμα, ενόσω εκκρεμεί διαδικασία αντιντάμπινγκ, ένας επιμελής και συνετός επιχειρηματίας γνωρίζει ή οφείλει να γνωρίζει ότι είναι δυνατή η επιβολή δασμού αντιντάμπινγκ και, επομένως, μπορεί να λαμβάνει υπόψη το ενδεχόμενο αυτό κατά την σύναψη συμβάσεων με τους προμηθευτές του¹¹⁰. Ομοίως, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι υφίσταται εμπιστοσύνη άξια προστασίας, όταν τα κοινοτικά όργανα ρητώς ή εμμέσως έχουν διατυπώσει επιφυλάξεις ως προς την σταθερότητα της υφισταμένης νομικής καταστάσεως. Η σχετική επιφύλαξη μπορεί να προκύπτει είτε από τον ίδιο τον κοινοτικό κανόνα, είτε από το ιστορικό της θεσπίσεώς του, είτε από τους σκοπούς του¹¹¹. Ανάλογη είναι η περίπτωση ατομικών κοινοτικών πράξεων, οι οποίες περιλαμβάνουν

¹⁰⁹ Απόφαση της 26ης Ιανουαρίου 1978, 44/77 έως 51/77, Union Malt, Συλλογή 1978, σ. 37.

¹¹⁰ Απόφαση της 12ης Μαΐου 1989, 246/87, Continentale Produkten-Gesellschaft Erhardt-Renken GmbH & Co, Συλλογή 1989, σ. 1151, σκέψη 17.

¹¹¹ Απόφαση της 19ης Μαΐου 1982, 84/81, Staple Dairy Products, Συλλογή 1982, σ. 1763, σκέψη 15.

επιφύλαξη ανακλήσεως ή κοινοτικών πράξεων που έχουν προσωρινό χαρακτήρα¹¹².

Αποκλείεται, βεβαίως, η προστασία της εμπιστοσύνης, όταν ο ενδιαφερόμενος έχει πληροφορηθεί την επικείμενη αλλαγή της νομικής καταστάσεως από σχετική ανακοίνωση στην Επίσημη Εφημερίδα ή από δημοσίευση ανακοινώσεως στις αρμόδιες υπηρεσίες τύπου ή από τοιχοκόλληση στον αρμόδιο όμιλο εκπροσώπων ή από γνωστοποίηση της επικείμενης μεταβολής στις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών, η οποία συνεπάγεται την δυνατότητα των επιχειρηματιών να λάβουν τις αναγκαίες πληροφορίες από τις εν λόγω αρχές¹¹³.

Ως προς το μέτρο πληροφόρησης, ενδιαφέρουσα είναι η απόφαση *Oleifici Mediterranei*¹¹⁴, με την οποία το ΔΕΚ έκρινε ότι η ενάγουσα, συνετός εξαγωγέας, πλήρως ενημερωμένος επί των ρυθμιζομένων από τους κανονισμούς συνθηκών της αγοράς, είχε ελεύθερα επιλέξει να χρησιμοποιήσει το ειδικό σύστημα επιστροφών «ΕΞ/ΕΙΣ» σε χρόνο, κατά τον οποίο γνώριζε σαφώς ότι επέκειντο τροποποιήσεις οι οποίες συνίσταντο ουσιαστικώς στην καθιέρωση της ενισχύσεως στην κατανάλωση, η οποία θα επέφερε αναπόφευκτα πτώση των κοινοτικών τιμών. Υπολόγιζε προφανώς ότι η έναρξη ισχύος του νέου συστήματος θα καθυστερούσε αρκετά ώστε να δυνηθεί να αποπερατώσει τις αναληφθείσες υπό το σύστημα «ΕΞ/ΕΙΣ» ενέργειες προ της εφαρμογής του νέου συστήματος. Εφόσον είχε εκουσίως αναλάβει τον κίνδυνο μειώσεως των κοινοτικών τιμών πώλησης του ελαιόλαδου σε περίπτωση εφαρμογής του νέου συστήματος, οποιαδήποτε ζημία υφίστατο οφειλόταν αποκλειστικά στην επιλογή της και δεν είχε προκληθεί από την

¹¹² Απόφαση, της 27ης Οκτωβρίου 1983, 276/82, *De Beste Boter*, Συλλογή 1983, σ. 3331, σκέψεις 21-22 της 3ης Ιουλίου 1985, 3/83, *Abrias*, Συλλογή 1985, σ. 1985, σκέψη 27.

¹¹³ Απόφαση της 25ης Ιανουαρίου 1979, 98/78, *Racke*, Συλλογή 1979/Ι, σ. 53• της 25ης Ιανουαρίου 1979, 99/78, *Decker*, Συλλογή 1979/Ι, σ. 81• της 19ης Μαΐου 1982, 84/81, *Staple Dairy Products*, Συλλογή 1982, σ. 1763. Βλ. αναλυτικά *Borchardt*, *Der Grundsatz des Vertrauensschutzes im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, όπ. π., σ. 109 επ., με πλούσιες περαιτέρω παραπομπές στην νομολογία.

¹¹⁴ Απόφαση της 29ης Σεπτεμβρίου 1982, 26/81, Συλλογή 1982, σ. 3057

συμπεριφορά των κοινοτικών οργάνων. Από οικονομικής απόψεως, η απόφαση ήταν απολύτως ορθή. Ο επιχειρηματίας ανέλαβε επιχειρηματικό κίνδυνο, τον οποίο μπορούσε να υπολογίσει, οπότε δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι είχε δικαιολογημένη εμπιστοσύνη στην διατήρηση του status quo.

Στην υπόθεση *Amylum*¹¹⁵, ο γενικός εισαγγελέας Reischl έκρινε ότι είναι η εύλογη προσδοκία αξίζει να προστατευθεί μόνον, εάν ο αιτών έχει λάβει υπόψη του όλους τους ουσιαστικούς παράγοντες που ήταν γνωστοί εκείνη τη στιγμή. Ένα παράδειγμα αυτού μπορεί να διαπιστωθεί στην υπόθεση CNTA, όπου το Δικαστήριο έκρινε ότι μια επιχείρηση μπορεί να έχει δικαιολογημένη εμπιστοσύνη στο γεγονός ότι η Επιτροπή δεν καταργεί τους κανόνες, προκαλώντας απρόβλεπτες απώλειες, μη θεσπίζοντας μεταβατικά μέτρα που θα επιτρέψουν την αποφυγή τέτοιων ζημιών και όταν οι συνέπειες δεν θα μπορούσαν να προβλεφθούν από έναν συνετό έμπορο¹¹⁶.

Από τα παραπάνω καθίσταται σαφές ότι η νομολογία επιβάλλει μια μεγάλη επιβάρυνση στις επιχειρήσεις, οι οποίες πρέπει να είναι επαρκώς μονίμως ενημερωμένες, και μπορεί στην πράξη να εισάγει διακρίσεις εις βάρος των μικρότερων επιχειρήσεων, οι οποίες θα έχουν λιγότερους πόρους για να αφιερώσουν σε αυτή τη δραστηριότητα. Είναι ίσως αμφίβολο, αν οι επιχειρηματίες μπορούν να επιτύχουν αυτό το επίπεδο πληροφόρησης, αλλά η λογική του συστήματος είναι αδιάσειστη: ένας επιχειρηματίας δεν μπορεί να βρεθεί σε καλύτερη θέση μη επιδεικνύοντας επιμέλεια και πρόνοια από ό,τι εάν είχε επιδείξει την δέουσα επιμέλεια¹¹⁷. Η έννοια του συνετού μπορεί επίσης να ποικίλλει σε διάφορους οικονομικούς τομείς. Είναι επομένως πιο δύσκολο να θεμελιωθούν εύλογες προσδοκίες σε τομείς γενικά αναγνωρισμένους ως υποκείμενοι σε συχνές και ξαφνικές καταστάσεις αλλαγές¹¹⁸.

¹¹⁵ Απόφαση 108/81 *Amylum v Council* [1982] ECR 3107, παραγρ 12-17.

¹¹⁶ Απόφαση 74/74 CNTA, παραγρ. 41.

¹¹⁷ Sharpston, *Legitimate Expectations and Economic Reality*, όπ. π., σ. 150. Πρεβεδούρου, οπ.π.

¹¹⁸ Moldén (1997) οπ. σελ 43.

Κρίσιμη για την δημιουργία εμπιστοσύνης άξιας προστασίας είναι η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της συμπεριφοράς του κοινοτικού οργάνου και των ενεργειών, με τις οποίες ο επιχειρηματίας εξωτερίκευσε την εμπιστοσύνη του¹¹⁹. Στις αποφάσεις Mulder¹²⁰ και Von Deetzen¹²¹, σχετικές με την συμπληρωματική εισφορά επί του γάλακτος το ΔΕΚ έκρινε ότι ο επιχειρηματίας που αυτοβούλως σταμάτησε την παραγωγή του για ορισμένο χρονικό διάστημα δεν μπορούσε θεμιτώς να προσδοκά ότι θα μπορούσε να αρχίσει εκ νέου την παραγωγή υπό τις ίδιες συνθήκες, όπως αυτές που ίσχυαν προηγουμένως και ότι δεν θα υπαγόταν σε ορισμένους κανόνες που θα θεσπίζονταν εν τω μεταξύ στον τομέα της εμπορικής πολιτικής και της διαρθρωτικής πολιτικής¹²². Αντιθέτως, ο παραγωγός, ο οποίος ενθαρρύνθηκε από ένα κοινοτικό μέτρο να αναστείλει την εμπορία για ορισμένη περίοδο χάριν του γενικού συμφέροντος και έναντι πριμοδοτήσεως δικαιολογημένα αναμένει ότι δεν θα υποστεί, με την λήξη της υποχρεώσεώς του, ειδικούς περιορισμούς που θα τον θίγουν ιδιαιτέρως λόγω του γεγονότος ότι έκανε χρήση των δυνατοτήτων που του παρέχει η κοινοτική νομοθεσία¹²³. Κατά τους περιορισμούς που εισήγαγε η νομοθεσία αυτή, οι παραγωγοί, οι οποίοι δεν παρήγαγαν γάλα κατά την περίοδο αναφοράς, σύμφωνα με την υποχρέωση που είχαν αναλάβει, θα μπορούσαν, για τον λόγο ακριβώς αυτό, να στερηθούν την ποσότητα αναφοράς. Ενας διαρκής και ολοκληρωτικός αποκλεισμός από την αγορά δεν μπορούσε να προβλεφθεί, αντίθετα προς το επιχείρημα της Επιτροπής, από τους παραγωγούς κατά τον χρόνο που ανέλαβαν την προσωρινή δέσμευση να μη διαθέσουν στο εμπόριο γάλα, ούτε μπορούσε να συναχθεί από προσεκτική μελέτη του προοιμίου και των διατάξεων του επιμάχου κανονισμού. Ο επίμαχος κανονισμός κρίθηκε εν μέρει άκυρος, καθόσον προσέβαλε την δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των παραγωγών¹²⁴.

¹¹⁹ Βλ. Πρεβεδούρου, οπ.π με τις σχετικές παραπομπές

¹²⁰ Απόφαση της 28ης Απριλίου 1988, 120/86, Συλλογή 1988, σ. 2321

¹²¹ Απόφαση της 28ης Απριλίου 1988, 170/86, Συλλογή 1988, σ. 2355

¹²² Σκέψη 23 της αποφάσεως Mulder και 12 της αποφάσεως von Deetzen.

¹²³ Σκέψη 24 της αποφάσεως Mulder και 13 της αποφάσεως von Deetzen.

¹²⁴ Προπαρατεθείσες αποφάσεις Mulder, σκέψεις 23- 27, και von Deetzen, σκέψεις 12-16). Βλ. ανάλυση των αποφάσεων από Craig, Substantive Legitimate Expectations in

Η άποψη της Επιτροπής ήταν ουσιαστικά ότι αν ένας επιχειρηματίας φρονεί ότι διαθέτει εισιτήριο μετ'επιστροφής, το οποίο αποδεικνύεται εισιτήριο μιας διαδρομής είναι ζήτημα κακής του τύχης. Αποδοχή της απόψεως αυτής από το ΔΕΚ θα σήμαινε ότι οι επιχειρηματίες θα πρέπει να είναι πολύ προσεκτικοί και επιφυλακτικοί, όταν συνεργάζονται με προσωρινό κοινοτικό πρόγραμμα, διότι αυτό ενδέχεται να αποδειχθεί οριστικό¹²⁵.

Αναφορικά με το κριτήριο που θέτει η νομολογία σχετικά με την υποκειμενική προσδοκία που διατηρεί ο ιδιώτης ότι μια κατάσταση δεν θα μεταβληθεί ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-201/09 P and C-216/09 P ArcelorMittal Luxembourg εναντίον της Επιτροπής και Επιτροπή κατά ArcelorMittal Luxembourg and Others (Grand Chamber)¹²⁶. Στην υπόθεση αυτή το Ηνωμένο Βασίλειο και η κυβέρνηση του Γιβραλτάρ ισχυρίστηκαν ότι, η Επιτροπή πρέπει να λάβει υπόψη τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των ενδιαφερομένων μερών ως αποτέλεσμα των όσων ειπώθηκαν στην απόφασή της να κινήσει την επίσημη διαδικασία για την διερεύνηση του νόμιμου ή όχι χαρακτήρα μιας κρατικής ενίσχυσης. Ισχυρίστηκαν ότι αυτό σήμαινε ότι η Επιτροπή δεν μπορούσε να στηρίξει την τελική της απόφαση σε σκέψεις εκτός του πεδίου εφαρμογής της απόφασης της για κίνηση της επίσημης

Domestic and Community Law, όπ.π., σσ.307-309• Papadopoulou, Principes generaux du droit et droit communautaire, όπ.π., σ. 239, G. Thiele, Weiterentwicklung der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) zum Grundsatz des Vertrauensschutzes, Agrarrecht 1998, σ. 333.

¹²⁵ Βλ. εξ αντιδιαστολής την απόφαση της 11ης Ιουλίου 1989, 196 έως 198/88, Cornee κ.λπ. κατά Cooperation agricole laitiere de Loudeac (COPALL), Συλλογή 1989, σ. 2309, σκέψη 27. Εδώ το ΔΕΚ δέχθηκε ότι η εφαρμογή του νέου μέτρου (συμπληρωματική εισφορά επί του γάλακτος) σε παραγωγούς οι οποίοι διαθέτουν σχέδιο αναπτύξεως της γαλακτοπαραγωγής το οποίο εγκρίθηκε πριν αρχίσει να ισχύει το σύστημα της εισφοράς δεν προσβάλλει την δικαιολογημένη εμπιστοσύνη τους στην πραγματοποίηση του σχεδίου τους, στο μέτρο που το νέο μέτρο δεν είχε ως συνέπεια τον αποκλεισμό των παραγωγών από την αγορά, αλλά την μείωση των ποσοτήτων αναφοράς σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο. Βλ. συναφώς Sharpston, Legimate Expectations and Economic Reality, όπ.π., σελ. 112)

¹²⁶ C-201/09 P and C-216/09.σκέψη 169.

διαδικασίας. Το Δικαστήριο έκρινε ότι «το γεγονός και μόνον ότι η προκαταρκτική εκτίμηση [της Επιτροπής] δεν περιείχε κανένα στοιχείο όσον αφορά τις εταιρείες ανοικτής θάλασσας δεν μπορεί να αποτελέσει στοιχείο ικανό να δημιουργήσει δικαιολογημένη εμπιστοσύνη εκ μέρους του Ηνωμένου Βασιλείου ότι η Επιτροπή έχει περιορίσει την έρευνά της αποκλειστικά στις πτυχές που εξετάζονται στις προκαταρκτικές εκτιμήσεις».

2.2.3 Στάθμιση -εξισορρόπηση συμφερόντων

Αφού γίνει η διαπίστωση ότι πληρούνται τα προαναφερθέντα κριτήρια θεμελίωσης της εμπιστοσύνης, εν συνεχεία πρέπει να διερευνηθούν στην εν λόγω υπόθεση τα τυχόν ζητήματα υπέρτερου κοινοτικού συμφέροντος που προκύπτουν και καθιστούν ανεκτή την προσβολή της εμπιστοσύνης¹²⁷ και της πιθανής στάθμισης¹²⁸ μεταξύ των συνταγματικών ισότιμων αγαθών. Την ανάγκη αυτή αναγνωρίζει το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹²⁹ υιοθετώντας έναν έλεγχο της αρχής σε δυο στάδια: δηλαδή πρώτα στο στάδιο της θεμελίωσης της αρχής και στη συνέχεια της στάθμισής της με το συγκεκριμένο κατά περίπτωση δημόσιο συμφέρον ή με την αρχή της νομιμότητας, με στόχο την εύρεση του σημείου ισορροπίας. Όπου και οι δυο συνταγματικές αρχές θα μπορούν να πραγματώσουν κατά το μέγιστο δυνατό την κανονιστικής τους εμβέλεια σύμφωνα με την αρχή της πρακτικής εναρμόνισης.

¹²⁷ Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις 42, 49/59 SNUPAT v High Authority ECLI:EU:C:1962:28, [1961] ECR 53, Υπόθεση C-152/88 Sofrimport Sarl κατά Commission ECLI:EU:C:1990:259, [1990] ECR I-2477.

¹²⁸ Βλ. Αντωνίου Θ, Η στάθμιση ως μέθοδος ερμηνείας στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, τόμος τιμητικός ΣτΕ-75 χρόνια 2003, σελ 976-981, Γέροντας Α, Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτη στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ ΔτΑΤΕΣ Ι/2003 σελ 118-123, Λαζαράτος Π., η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του ιδιώτη έναντι της διοικήσεως και του νομοθέτη ΔτΑΤΕΣ Ι/2003 σελ 138-140

¹²⁹ Πρεβεδούρου Ε., Η κοινοτική αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης ως παράδειγμα αλληλεπιδράσεως των εννόμων τάξεων ΔτΑΤΕΣ Ι/2003 σελ 190.

Έχει διατυπωθεί η άποψη¹³⁰ ότι η αναγνώριση της εμπιστοσύνης του διοικουμένου ως αξίας προστασίας έχει σημασία μόνο όταν το δικαστήριο αποφασίζει την υπεροχή της έναντι του συγκρουόμενου αγαθού και στερείται πρακτικής σημασίας η διάκριση μεταξύ αναγνώρισης και στάθμισης. Κριτική ασκείται σε αυτή την άποψη από τμήμα της θεωρίας¹³¹ που υποστηρίζει την ανάγκη σαφούς διάκρισης μεταξύ των δυο σταδίων για λόγους ασφάλειας, σαφήνειας και ευχερέστερου ελέγχου θεμελίωσης αυτών και υλοποίησης της στάθμισης. Το ΔΕΕ σε δυο συνεκδικαζόμενες υποθέσεις (C-37/2002 και C-38/2002 σκ 90, 97, 98) συμπεριέλαβε τη στάθμιση του κοινοτικού με το ατομικό συμφέρον ως τρίτη προϋπόθεση θεμελίωσης της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης. Στη συνέχεια δεν φαίνεται να ακολουθεί αυτή τη γραμμή μη διάκρισης των δυο εννοιών, χωρίς εντούτοις να τηρεί μια σαφώς διατυπωμένη πάγια στάση ως προς το θέμα αυτό.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η αναγνώριση της θεμελίωσης εμπιστοσύνης αξίας προστασίας και η στάθμισή της με το αντίθετο κατά περίπτωση συνταγματικό αγαθό, δεν πρέπει να συγχέεται με την υπεροχή αυτής, επί τη βάση λανθασμένης ερμηνείας του όρου «προστατευόμενη εμπιστοσύνη»¹³². Είναι σαφές ότι μέσω μιας φανερά και αιτιολογημένης στάθμισης ένας νέος νόμος με γνήσια ή μη αναδρομική ισχύ ή με ισχύ για το μέλλον ή μια ανάκληση διοικητικής πράξης ή μια μεταβολή διοικητικής πρακτικής είναι δυνατόν να διαπιστωθεί ότι μπορεί να προσβάλλει τη θεμελιωμένη εμπιστοσύνη του διοικουμένου, κατά τρόπο όμως ανεκτό, είτε επειδή το αντικειμενικό ή(και) το υποκειμενικό στοιχείο της εμπιστοσύνης στην συγκεκριμένη περίπτωση έχει περιορισμένη εμβέλεια ή (και) επειδή ο

¹³⁰ βλ. Beatson, Matthews & Elliot, *Administrative Law : text& materials*, 2011 σελ 182-183.

¹³¹ βλ Craig P. , *Substantive legitimate expectations in domestic and community Law*, 1996, *Cambridge Law Journal* σελ.303 επ

¹³² Η συγκεκριμένη αρχή είχε μεταφραστεί αρχικά από το γερμανικό όρο «Vertrauensschutz» στην αγγλική γλώσσα ως «protection of legitimate confidence» δηλαδή σε αντιστοιχία με τη γαλλική μετάφραση «protection de la confiance legitime», η οποία όμως τελικά δεν επικράτησε λόγω της λανθάνουσας επιταγής προστασίας που συμπεριελάμβανε. Βλ Hartley T. *The foundation of European Law*, 2008, OUP, σελ 149.

σκοπός του μέτρου υπερισχύει ad hoc της εμπιστοσύνης του ενδιαφερόμενου στην σταθερότητα συγκεκριμένης βιοτικής κατάστασης¹³³.

Στα πλαίσια αυτής της σταθμίσεως, από την μια πλευρά τίθεται το συμφέρον του κοινοτικού πολίτη στην συνέχεια και σταθερότητα του υφισταμένου νομικού καθεστώτος και από την άλλη ουσιώδεις όψεις του κοινοτικού συμφέροντος. Πρωταρχική σημασία έχει στο σημείο αυτό η αρχή της νομιμότητας, η οποία αποτελεί θεμελιώδη αρχή της κοινοτικής έννομης τάξεως και βρίσκει θετική έκφραση στο πρώην άρθρο 173 της Συνθήκης ΕΚ.

Η υπόθεση *An Bord Báinne Co-operative*¹³⁴ κατά του Υπουργείου Γεωργίας αφορούσε την τροποποίηση των κανόνων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη χορήγηση ενίσχυσης για την αποθήκευση βουτύρου από ιδιώτες. Το Δικαστήριο έκρινε ότι το σύστημα αυτό «υπόκειται πάντοτε στις διατάξεις των σχετικών κοινοτικών κανόνων». Επομένως, το αίτημα περί παραβιάσεως της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεν έγινε δεκτό διότι το Δικαστήριο ευνόησε, εν τέλει, την προστασία της δυνατότητας της τότε Κοινότητας να πράξει, όπως το θεώρησε κατάλληλο.

Ωστόσο, εξακολουθεί να υπάρχει σαφής περιορισμός στην δυνατότητα των οργάνων της Ένωσης να νομοθετούν και να αλλάζουν τους κανόνες με τρόπο που παραβιάζει κατάφωρα τις νόμιμες προσδοκίες. Οι συνεκδικασθείσες υποθέσεις *Mulder*¹³⁵ και *Van Deetzen*¹³⁶ δείχνουν πως τα όργανα της ΕΕ μπορούν να παραβιάσουν την υποχρέωση του σεβασμού των νόμιμων προσδοκιών. Το υπόβαθρο αυτών των υποθέσεων αφορούσε την επιδείνωση στην τότε κοινοτική αγορά

¹³³ Βλ. Μαλλιαροπούλου Άρτεμις, η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης στη πρόσφατη (2000-2013) νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας σελ 10 με τις αναφερόμενες υποσημειώσεις

¹³⁴ Υπόθεση 92/77 *An Bord Báinne Co-operative* κατά Minister for Agriculture ECLI:EU:C:1978:36, [1978] ECR 497

¹³⁵ Απόφαση 120/86 *Mulder* κατά Minister van Landbouw en Visserij ECLI:EU:C:1988:213, [1988] ECR 2321

¹³⁶ Απόφαση 170/86 *Von Deetzen* κατά HZA Hamburg-Jonas ECLI:EU:C:1988:214, [1988] ECR 2355

γάλακτος, λόγω της συνεχώς αυξανόμενης παραγωγής γάλακτος που οδηγούσε σε πλεόνασμα διαθέσιμου γάλακτος. Σε απάντηση, τα θεσμικά όργανα ψήφισαν τον κανονισμό 1078/77. Στόχος του κανονισμού ήταν να αποθαρρύνει την παραγωγή γάλακτος από τους ευρωπαϊούς αγρότες, προσφέροντας σε εκείνους που θα παραιτούνταν από την παραγωγή αυτή για μια περίοδο πέντε ετών την αποκαλούμενη "πριμοδότηση μη εμπορίας". Περιελάμβανε επίσης μια ποινική «υπερκράτηση» επιβαλλόμενη σε όλη την παραγωγή γάλακτος που υπερέβαινε την ποσότητα αναφοράς που είχε ανατεθεί στους γεωργούς. Παρόλο που ο ίδιος ο κανονισμός δεν μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο δικαστικού ελέγχου στο σύνολό του, οι αιτούντες επικαλέστηκαν την δικαιολογημένη εμπιστοσύνη όσον αφορά τις διατάξεις σχετικά με την ποσότητα αναφοράς που βασιζόταν στο γεγονός ότι ορισμένοι γεωργοί που είχαν αναλάβει την πενταετή δέσμευση βρέθηκαν χωρίς αναφορά ποσότητας κατά το έτος αναφοράς, πράγμα που τους απέκλειε ουσιαστικά από την αγορά. Το Δικαστήριο ανέλυσε το αίτημα της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης με τον ακόλουθο τρόπο. Έκρινε ότι, ενώ ένας παραγωγός που είχε επιλέξει να αναλάβει μια επιχείρηση πενταετούς διάρκειας, δεν θα μπορούσε να αναμένει να επανέλθει αργότερα στην αγορά της γαλακτοκομικής παραγωγής και να επωφεληθεί από τα ίδια πλεονεκτήματα που είχε προηγουμένως, ο ίδιος γεωργός είχε θεμελιώσει δικαιολογημένη εμπιστοσύνη σε σχέση με εκείνους που συνέχισαν την παραγωγή, ιδίως επειδή είχε ενθαρρυνθεί να διακόψει την παραγωγή του από τα κοινοτικά όργανα. Οι περιορισμοί που επιβάλλονται στους γεωργούς που ανέστειλαν την παραγωγή γάλακτος σύμφωνα με τον κανονισμό ήταν τέτοιοι που τους εμπόδισε πραγματικά να επανέλθουν στην αγορά γαλακτοκομικής παραγωγής με οικονομική ποσότητα αναφοράς. Μολονότι η Επιτροπή ισχυρίστηκε ότι η συνέπεια αυτή ήταν προβλέψιμη, το Δικαστήριο απέρριψε το αίτημα αυτό, το οποίο έκρινε ότι ο εν λόγω μόνιμος και πλήρης αποκλεισμός από την αγορά παραβίαζε τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των προσφευγουσών. Ως εκ τούτου, ο

κανονισμός απορρίφθηκε εν μέρει λόγω της παράβασης της δικαιολογημένη εμπιστοσύνη¹³⁷.

Η κλασική περίπτωση συγκρούσεως εμφανίζεται εν προκειμένω, όταν η εμπιστοσύνη στηρίζεται σε παράνομες ενέργειες των κοινοτικών οργάνων¹³⁸. Στην υπόθεση *Industrias Pesqueras Campos κ.λπ. κατά Επιτροπής*¹³⁹, το Πρωτοδικείο έκρινε ότι, «καίτοι οι επιταγές της ασφαλείας δικαίου, η οποία προστατεύει ιδιωτικά συμφέροντα, πρέπει να τηρούνται, επιβάλλεται επίσης να σταθμίζονται με τις επιταγές της αρχής της νομιμότητας που προστατεύει δημόσια συμφέροντα, οι οποίες πρέπει μάλιστα να επικρατούν όταν η διατήρηση των πλημμελειών συνεπάγεται παραβίαση της αρχής ίσης μεταχειρίσεως». Προσέτι, καθόσον, εν όψει της ιεραρχίας των νομικών πράξεων της Κοινότητας, μία πράξη γενικής ισχύος δεν μπορεί να τροποποιηθεί εμμέσως με ατομική απόφαση, ένα κοινοτικό όργανο δεν μπορεί να υποχρεωθεί, λόγω της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, να εφαρμόσει κοινοτική ρύθμιση *contra legem*¹⁴⁰.

Στις περιπτώσεις σύγκρουσης ανάμεσα στην αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και στην προστασία της ενιαίας αγοράς, περίπτωση κατά την οποία τα κοινοτικά όργανα επιβάλλεται να τροποποιήσουν το κανονιστικό πλαίσιο της αγοράς, με σκοπό την προσαρμογή στις νέες οικονομικές συνθήκες, το ΔΕΚ, κατά παγία νομολογία του έχει κρίνει ότι μολονότι η τήρηση της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης εντάσσεται στις θεμελιώδεις αρχές της Κοινότητας, οι επιχειρηματίες δεν δικαιολογούνται να τρέφουν προσδοκίες για διατήρηση υφισταμένης καταστάσεως, η οποία μπορεί να μεταβληθεί

¹³⁷ Άλλο ένα παράδειγμα αναγνώρισης της εν λόγω προστασίας :Απόφαση 15/85 *Consorzio Cooperative d'Abruzzo* ECLI:EU:C:1987:111, [1987] ECR 1005.

¹³⁸ Βλ. συναφώς αποφάσεις της 22ας Μαρτίου 1961, 42/59 και 49/59, *SNUPAT* κατά Ανωτάτης Αρχής, Συλλογή 1954-1964, σ. 599, και της 12ης Ιουλίου 1962, 14/61, *Hoogovens* κατά Ανωτάτης Αρχής, Συλλογή 1954-1964, σ. 779.

¹³⁹ της 24ης Απριλίου 1996, T-551/93, T-231/94, T-232/94, T-233/94 και T-234/94, *Industrias Pesqueras Campos κ.λπ. κατά Επιτροπής*, Συλλογή 1996, σ. II-235, σκέψη 76.

¹⁴⁰ Απόφαση του Πρωτοδικείου της 19ης Μαΐου 1994, T-2/93, *Air France* κατά Επιτροπής, Συλλογή 1994, σ. II-323, σκέψη 102.

στο πλαίσιο της ασκήσεως της εξουσίας εκτιμήσεως που διαθέτουν τα κοινοτικά όργανα, τούτο δε ιδίως σε τομείς όπως οι κοινές οργανώσεις αγορών, ο σκοπός των οποίων απαιτεί συνεχή προσαρμογή ανάλογα με τις μεταβολές της οικονομικής καταστάσεως¹⁴¹.

Ιδιαίτερη σημασία έχει η στάθμιση συμφερόντων σε περιπτώσεις αναδρομικής μεταβολής του κοινοτικού κανονιστικού πλαισίου¹⁴². Την αναγκαιότητα της αναδρομικής ισχύος και τους συνακόλουθους περιορισμούς της αρχής της ασφαλείας δικαίου που αυτή συνεπάγεται εκθέτει με εξαιρετική ενάργεια ο γενικός εισαγγελέας Dutheillet de Lamothé στις προτάσεις του επί της υποθέσεως Rewe¹⁴³. «Καίτοι κατά γενικό κανόνα η αρχή της ασφαλείας των εννόμων καταστάσεων αντιτίθεται στην έναρξη της ισχύος των κοινοτικών πράξεων πριν από την δημοσίευσή τους, η εφαρμογή της εν λόγω αρχής πρέπει να συνδυάζεται με τις επιταγές που είναι συμφυείς σε κάθε οικονομικό δίκαιο». Με βάση αυτό το σκεπτικό, με την απόφαση SAFA¹⁴⁴, η οποία αφορούσε την επιβολή εισφοράς στις εισαγωγές ελαιολάδου από την Ελλάδα στην Ιταλία με κανονισμό αναδρομικής ισχύος, το ΔΕΚ δέχθηκε ότι λόγοι δημοσίας τάξεως συνηγορούσαν υπέρ της αναδρομικότητας του μέτρου¹⁴⁵. Ειδικότερα, έκρινε ότι οι επιχειρηματίες δεν μπορούσαν θεμιτώς να ελπίζουν ότι θα κατηργείτο η κοινοτική εισφορά κατά την εισαγωγή για τα εμπορεύματα για τα οποία είχαν καταβληθεί εντός της Ελλάδος επιστροφές λόγω εξαγωγής, καθώς η εισφορά έχει ως κύριο στόχο την εξουδετέρωση του αποτελέσματος που έχουν οι καταβαλλόμενες εντός

¹⁴¹ Απόφαση της 7ης Μαΐου 1992, C-258/90 και C-259/90, *Pesquerias De Bermeo και Naviera Laida κατά Επιτροπής*, Συλλογή 1992, σ. I-2901, σκέψεις 34-35• της 14ης Ιουλίου 1994, C-353/92, *Ελλάδα κατά Συμβουλίου*, Συλλογή 1994, σ. I-3411, σκέψεις 44-46• της 5ης Οκτωβρίου 1994, C-133/93, C- 300/93 και C-362/93, *Crispoltoni κ.λπ.*, Συλλογή 1994, σ. I-4863, σκέψη 57• της 20ής Νοεμβρίου 1997, C-244/95, *Π. Μοσκόφ ΑΕ*, μη δημοσιευθείσα ακόμη στην Συλλογή, σκέψη 68

¹⁴² Πρεβεδούρου, οπ.π.

¹⁴³ Απόφαση της 11ης Φεβρουαρίου 1971, 37/70, *Rewe - Zentrale*, Rec. 1971, σ. 23 (46).

¹⁴⁴ Απόφαση της 9ης Ιανουαρίου 1990, C- 337/88, Συλλογή 1990, σ. I-1

¹⁴⁵ Σκέψεις 14 έως 16 της αποφάσεως.

τρίτου κράτους επιστροφές κατά την εξαγωγή¹⁴⁶. Καίτοι η αναδρομικότητα δημιουργεί προβλήματα από νομικής πλευράς, είναι απολύτως δικαιολογημένη από οικονομικής πλευράς. Υπήρχε σαφής ανάγκη, για το κοινοτικό συμφέρον, να εξουδετερωθούν οι επιστροφές λόγω εξαγωγής δια της επιβολής του κοινοτικού δασμού. Άλλωστε η κατάργηση των τελωνειακών δασμών και επιβαρύνσεων ισοδυνάμου αποτελέσματος αποτελεί τμήμα ολοκληρωμένου οικονομικού συστήματος, στο οποίο οι εξαγωγές από το ένα κράτος μέλος στο άλλο δεν λαμβάνουν οικονομική ενίσχυση από το εξάγον κράτος υπό την μορφή επιστροφής λόγω εξαγωγής.

Πρακτικό ενδιαφέρον παρουσιάζουν επίσης οι περιπτώσεις κατά τις οποίες ο κοινοτικός νομοθέτης δεν προέβλεψε μεταβατικά μέτρα κατά την μεταβολή του κανονιστικού πλαισίου¹⁴⁷. Σε μία σειρά υποθέσεων, το ΔΕΚ δεν δέχθηκε ευθύνη της Κοινότητας λόγω μη λήψεως μεταβατικών μέτρων για την προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, στηριζόμενο στο σημαντικότερο κοινοτικό συμφέρον, καθόσον η μεταβατική περίοδος θα αναιρούσε το αποτέλεσμα της νομοθετικής μεταβολής¹⁴⁸. Στην απόφαση Luhrs¹⁴⁹, το ΔΕΚ έκρινε ότι ο προσβαλλόμενος κανονισμός είχε εκδοθεί για την ικανοποίηση υπέρτερου κοινοτικού συμφέροντος, το οποίο απαιτούσε την άμεση έναρξη της ισχύος του, και ότι το μέτρο δεν μπορούσε να προκαλέσει έκπληξη σε εμπορικούς κύκλους οι οποίοι, ακόμη και αν δεν γνώριζαν την ανώμαλη κατάσταση, είχαν προειδοποιηθεί από προγενέστερα κοινοτικά μέτρα. Κατά συνέπεια, οι συνετοί και οξυδερκείς επιχειρηματίες ήσαν σε θέση να προβλέψουν την έκδοση αυστηρότερων μέτρων, οπότε δεν μπορούσαν να επικαλεστούν δικαιολογημένη εμπιστοσύνη. Σε σαφή διάκριση μεταξύ γνήσιας και μη γνήσιας

¹⁴⁶ Σκέψη 17 της αποφάσεως.

¹⁴⁷ Πρεβεδούρου, οπ.π.

¹⁴⁸ Βλ. αποφάσεις της 8ης Ιουνίου 1977, 97/76, 1977, 97/76, Merkur, Συλλογή 1977, σ. 331, σκέψη 5• της 14ης Φεβρουαρίου 1978, 68/77, IFG, Συλλογή 1978, σ. 163, σκέψη 8• της 31ης Ιανουαρίου 1979, 127/78, Spitta, Συλλογή 1979/I, σ. 87, σκέψη 9• της 5ης Μαΐου 1981, 112/80, Durbeck, Συλλογή 1981, σ. 1095, σκέψεις 49, 50• της 15ης Φεβρουαρίου 1978, Bauche, Συλλογή 1978, σ. 165, σκέψεις 56, 57.

¹⁴⁹ Απόφαση της 1ης Φεβρουαρίου 1978, 78/77, Συλλογή 1978, σ. 71, σκέψη 6.

αναδρομικότητας και συνακόλουθη διευκρίνιση της σημασίας του δημοσίου συμφέροντος προβαίνει το ΔΕΚ με την απόφαση Tomadini¹⁵⁰: «Στο πλαίσιο οικονομικών κανονιστικών ρυθμίσεων, όπως οι σχετικές με τις κοινές οργανώσεις των γεωργικών αγορών, η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης απαγορεύει στα κοινοτικά όργανα - όταν, προκειμένου να λάβουν υπόψη ατομικές καταστάσεις, έχουν προβεί σε ειδική κανονιστική ρύθμιση, η οποία επιτρέπει στους επιχειρηματίες, έναντι ορισμένων υποχρεώσεων που έχουν αναλάβει έναντι των δημοσίων αρχών, να εξασφαλίζονται, όσον αφορά τις οριστικά ανειλημμένες συναλλακτικές υποχρεώσεις, κατά των συνεπειών των συχνών κατ' ανάγκη μεταβολών των λεπτομερειών εφαρμογής της κοινής οργανώσεως - να τροποποιούν την κανονιστική αυτή ρύθμιση χωρίς να την συνοδεύουν με μέτρα μεταβατικού χαρακτήρα, εφόσον δεν αντιτίθεται στην θέσπιση τέτοιων μετρων ακαταμάχητο δημόσιο συμφέρον. Το πεδίο εφαρμογής της αρχής αυτής δεν μπορεί, αντίθετα, να επεκταθεί μέχρι σημείου που να εμποδίζει, κατά τρόπο γενικό, μια νέα κανονιστική ρύθμιση να εφαρμόζεται στα μελλοντικά αποτελέσματα καταστάσεων που δημιουργήθηκαν υπό το κράτος προηγούμενης ρυθμίσεως, ελλείψει υποχρεώσεων ανειλημμένων έναντι των δημοσίων αρχών». Άλλωστε, ο σκοπός των κοινών οργανώσεων των αγορών επιβάλλει σταθερή προσαρμογή στις μεταβολές της οικονομικής καταστάσεως στους διάφορους τομείς που καλύπτει η Κοινή Γεωργική Πολιτική.

Από τα παραπάνω καθίσταται σαφές ότι τα κριτήρια που λαμβάνει υπόψη του το Δικαστήριο κατά τη στάθμιση των συμφερόντων δεν είναι ξεκάθαρα και διατυπώνονται κατά περίπτωση. Ο Schonberg υποστηρίζει ότι η δοκιμασία στάθμισης αποτελεί δοκιμασία σημαντικής ανισορροπίας: τα δικαστήρια της ΕΕ «θα περιορίσουν την εφαρμογή μιας αλλαγής πολιτικής εάν υπάρχει σημαντική ανισορροπία μεταξύ των συμφερόντων των θιγόμενων και των πολιτικών εκτιμήσεων υπέρ της αλλαγής»¹⁵¹. Το

¹⁵⁰ Απόφαση της 16ης Μαΐου 1979, 84/78, Συλλογή 1979/I, σ. 903, σκέψεις 20 έως 22

¹⁵¹ Soren Schonberg, *Legitimate Expectations in Administrative Law* (Oxford, Oxford University Press, 2000) σελ 150

ΔΕΚ περιγράφει τη δοκιμασία αυτή ως «αυστηρή» από τη φύση της¹⁵². Αυτό υποστηρίζεται από ακαδημαϊκούς κύκλους. Ο Sharpston υποστήριξε ότι : «.. ο γενικός κανόνας φαίνεται να είναι ότι το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο θα είναι συνήθως έτοιμο να υποστηρίξει το Συμβούλιο ή / και την Επιτροπή και να θεωρήσει ότι έχουν το δικαίωμα να διαθέτουν αρκετά μεγάλο περιθώριο ελιγμών στη διαχείριση της αγοράς, ακόμη και όταν το επιλεγέν μέτρο υποβλήθηκε σε αρκετά σκληρή κριτική»¹⁵³. Τα αποδεικτικά στοιχεία φαίνεται να υποστηρίζουν αυτή την άποψη μιας «αυστηρής» προσέγγισης εξισορρόπησης στο δίκαιο της ΕΕ καθώς μόνο ορισμένες περιπτώσεις ήταν πράγματι επιτυχείς.

Τέλος, πρέπει να επισημανθεί ότι μέχρι στιγμής, το Δικαστήριο δεν έχει ακόμη αναφέρει ρητά την αρχή της αναλογικότητας, που αποτελεί βασική αρχή του διοικητικού δικαίου της ΕΕ, στις υποθέσεις που γίνεται επίκληση της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης (κατά την διαδικασία της στάθμισης), γεγονός που έχει επικριθεί από τη θεωρία¹⁵⁴. Η αρχή της αναλογικότητας έχει πλέον κωδικοποιηθεί και καταγράφεται στο άρθρο 5, παράγραφος 4, ΣΛΕΕ, παράλληλα με την αρχή της επικουρικότητας. Η αρχή της αναλογικότητας της ΕΕ περιλαμβάνει μια διαδικασία τριών βημάτων επεξεργασίας. Στο πλαίσιο της νομοθεσίας της ΕΕ, η διαδικασία των τριών βημάτων αφορά την διερεύνηση του κατά πόσον η καταγγελλόμενη ενέργεια ήταν αναγκαία για την επίτευξη του στόχου, αν ο στόχος αυτός θα μπορούσε να επιτευχθεί με μια λιγότερο επαχθή μέθοδο και αν, υπό τις συνθήκες αυτές, επιτεύχθηκε αναλογικότητα *stricto sensu* δηλαδή λαμβάνοντας υπόψη όλες τις εκτιμήσεις, ήταν η αναλογική δράση; Είναι επίσης σημαντικό να σημειωθεί ότι η εξέταση της αναλογικότητας έχει μεταβαλλόμενη ένταση, η οποία κυμαίνεται από μια πιο χαλαρή έως

¹⁵² Απόφαση C-90/95P *Henri de Compté* κατά *European Parliament* ECLI:EU:C:1997:198, [1997] ECR I-1999 παραγρ.[35].

¹⁵³ Eleanor Sharpston, 'Legitimate Expectations and Economic Reality' [1990] *ELRev* 103, σελ 108; also see the views of Richard Gordon *EC Law in Judicial Review* (Oxford; New York, Oxford University Press, 2007) σελ 239: « πολύ λίγες υποθέσεις στις οποίες έγινε επίκληση της προστασίας της διακιολογημένης εμπιστοσύνης έγιναν δεκτές στο πεδίο της οικονομικής πολιτικής».

¹⁵⁴ Βλ Μαλλιοπούλου Αρτεμής, οπ.π.σελ 9 με εκτεταμένες περαιτέρω παραπομπές.

μια πιο έντονη εξέταση¹⁵⁵. Ο Craig στο έργο του διαφοροποιεί τρία διαφορετικά πρότυπα ελέγχου της αναλογικότητας, που χρησιμοποιούνται ανάλογα με τη φύση της δράσης που είναι να αμφισβητηθεί, ήτοι: πολιτικές επιλογές που λαμβάνονται με διακριτική ευχέρεια, δικαιώματα και κυρώσεις¹⁵⁶. Επιπλέον, επισημαίνει ότι η επίκληση της αρχής της αναλογικότητας σε τέτοιου είδους υποθέσεις προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης είναι απολύτως θεμιτή και κατάλληλη και πρέπει να υιοθετηθεί από το ΔΕΕ, καθώς συνάδει με τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου της ΕΕ και επιπροσθέτως έχει το πρόσθετο πλεονέκτημα ότι παρέχει στο δικαστήριο μια δομημένη ανάλυση για να αξιολογήσει την προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

3. Πεδίο εφαρμογής της αρχής

Το ΔΕΚ, όπως έχει προαναφερθεί, έχει αποφανθεί πολλές φορές ότι η αρχή αυτή συνιστά «υπέρτερο κανόνα δικαίου», όλες δε οι πράξεις των κοινοτικών οργάνων υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας που ασκεί ο κοινοτικός δικαστής υπό το πρίσμα της. Πρόκειται δηλαδή για γενική αρχή συνταγματικού και διοικητικού δικαίου, το πεδίο εφαρμογής της οποίας συμπίπτει ουσιαστικά με όλους τους τομείς του ευρωπαϊκού δικαίου. Η δε επίκληση της αρχής λαμβάνει χώρας έναντι των οργάνων της Ε.Ε. και έναντι της εκτελεστικής, της νομοθετικής και της δικαστικής εξουσίας των Κρατών μελών, όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης.

3.1 Ανάκληση διοικητικών πράξεων.

Η ανάκληση διοικητικών πράξεων αποτελεί το κατεξοχήν πεδίο επίκλησης της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Οι πρώτες αποφάσεις του ΔΕΚ, στις οποίες εμφανίζεται η αρχή της εμπιστοσύνης εντοπίζονται στο πλαίσιο της Συνθήκης ΕΚΑΧ, οι οποίες ωστόσο δεν περιέχουν ρητή μνεία της αρχής. Οι αποφάσεις αυτές αφορούσαν την ανάκληση νομίμων ή παρανόμων διοικητικών πράξεων από τις οποίες απέρρεαν δικαιώματα υπέρ των αποδεκτών. Η πρώτη υπόθεση ήταν

¹⁵⁵ Gráinne de Búrca, 'The Principle of Proportionality and its Application in EC Law' [1993] YBEL 105 σελ 111

¹⁵⁶ Craig EU Administrative Law (Oxford University Press 2012) Chapter 19.

υπαλληλική (υπόθεση *Algera*)¹⁵⁷ και το ΔΕΚ, «εμπνεόμενο από τους κανόνες που αναγνωρίζουν η νομοθεσία, η επιστήμη και η νομολογία των κρατών μελών», έκρινε ότι «νόμιμη διοικητική πράξη που γεννά δικαιώματα δεν μπορεί καταρχήν να εξαφανιστεί μονομερώς», ενώ «η ανάκληση τέτοιας φύσεως παρανόμου πράξης μπορεί κατ'αρχήν να χωρήσει εντός ευλόγου προθεσμίας». Το ΔΕΚ δεν έκανε ρητώς λόγο περί ασφαλείας δικαίου ή δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, από την σύγκριση όμως των δικαίων των κρατών μελών στην οποία προέβη προκύπτει σαφώς ότι γνώμονα της λύσεώς του αποτέλεσε η έννοια της εμπιστοσύνης του διοικουμένου στην διατήρηση της νομικής καταστάσεως που δημιούργησε η προσβαλλόμενη διοικητική πράξη¹⁵⁸.

Εν συνεχεία, το ΔΕΚ με δυο μεταγενέστερες αποφάσεις του, που αφορούν την ανάκληση παρανόμων διοικητικών πράξεων, από τις οποίες απορρέουν δικαιώματα¹⁵⁹, αναγνώρισε μεν την δυνατότητα του οργάνου που εξέδωσε παράνομη διοικητική πράξη από την οποία απορρέουν δικαιώματα υπέρ των ενδιαφερομένων να την ανακαλέσει αναδρομικώς, τόνισε όμως ότι το εν λόγω όργανο πρέπει να προβεί σε στάθμιση του δημοσίου συμφέροντος προς προστασία της αρχής της νομιμότητας και του συμφέροντος των ωφελουμένων από την πράξη προς διατήρηση καταστάσεως την οποία δικαιολογημένα θεωρούσαν σταθερή.

Το ΔΕΚ για πρώτη φορά με την απόφαση *Lemmerz-Werke*¹⁶⁰ αναφέρθηκε ρητά στην αρχή της νομιμότητας και στην αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης. Στην υπόθεση αυτή η προσφεύγουσα

¹⁵⁷ Απόφαση της 12ης Ιουλίου 1957, 7/56 και 3/57 έως 7/57, *Algera*, Συλλογή 1954-1964, σ. 175. βλ παραπάνω στην παρούσα εργασία σελ 10.

¹⁵⁸ Βλ. Borchardt, *Der Grundsatz des Vertrauensschutzes im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, όπ. π., σ. 60, Schwarze, *European Administrative Law*, όπ. π., σσ. 986-992.

¹⁵⁹ Απόφαση της 12ης Ιουλίου 1962, 14/61, *Hoogovens*, Συλλογή 1954-1964, σ. 779 βλ. ανάλυση από Borchardt, *Der Grundsatz des Vertrauensschutzes im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, όπ. π., σσ. 60-61, και Schwarze, *European Administrative Law*, όπ. π., σ. 1045).

¹⁶⁰ Απόφαση της 22ας Μαρτίου 1961, *SNUPAT κατά Ανωτάτης Αρχής*, Συλλογή 1954-1964, σ. 599

επέκρινε την Ανωτάτη Αρχή ότι ανακάλεσε με αναδρομική ισχύ την χορήγηση απαλλαγής στην προσφεύγουσα από την υποχρέωση καταβολής εισφορών στον μηχανισμό εξισώσεως για τον παλαιοσίδηρο. Το ΔΕΚ έκρινε καταρχάς ότι η Ανωτάτη Αρχή μπορεί να ανακαλεί, και μάλιστα αναδρομικά, παράνομες αποφάσεις, υπό την επιφύλαξη ότι σε εξαιρετικές περιπτώσεις θα συνεκτιμάται η ανάγκη ασφαλείας δικαίου και ότι η εκτίμηση εναπόκειται καταρχήν στην Ανωτάτη Αρχή. Ωστόσο, το ΔΕΚ έχει εξουσία να ασκεί έλεγχο. Το βασικό όμως ζήτημα, εν προκειμένω, ήταν, αν η Ανωτάτη Αρχή έλαβε υπόψη, κατά πόσον η προσφεύγουσα μπορούσε δικαιολογημένα να βασίζεται στην νομιμότητα και στην σταθερότητα της επίμαχης απαλλαγής, λαμβανομένου υπόψη ότι μεταξύ της εκδόσεως της αποφάσεως περί απαλλαγής και της ανακλήσεώς της, είχαν μεσολαβήσει έξη έτη. Το ΔΕΚ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι δεν συντρέχει παραβίαση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, διότι δεν μπορούσε να έχει διαφύγει της προσφεύγουσας ότι οι βασικές αποφάσεις που ρύθμιζαν τα του μηχανισμού εξισώσεως δεν προέβλεπαν απαλλαγή και ότι στον τομέα των δημοσίων εισφορών, σε περίπτωση αμφιβολίας, δεν γίνονται δεκτές απαλλαγές. Με την απόφαση αυτή αναγνωρίστηκε η αξίωση του ιδιώτη για προστασία της εμπιστοσύνης ως γενική αρχή του διοικητικού δικαίου ισχύουσα και στην κοινοτική έννομη τάξη, με κύριο πεδίο εφαρμογής την ανάκληση των διοικητικών πράξεων. Δεν ήρθη όμως η αβεβαιότητα ως προς την έκταση και τα όρια της αρχής αυτής και στο κοινοτικό δίκαιο. Είναι χαρακτηριστικό ότι το ΔΕΚ υιοθέτησε αντίθετη άποψη από εκείνη του γενικού εισαγγελέα Roemer, ο οποίος υποστήριξε ότι οι περιστάσεις που ελήφθησαν υπόψη κατά την ανάκληση των απαλλαγών δεν αρκούσαν για να κλονίσουν την εμπιστοσύνη της προσφεύγουσας στην διατήρηση της καταστάσεως την οποία δημιούργησε η χορήγηση της απαλλαγής¹⁶¹.

¹⁶¹ Βλ. Πρεβεδούρου, οπ.π., Βλ. ανάλυση της υποθέσεως από Borchardt, *Der Grundsatz des Vertrauensschutzes im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, όπ. π., σ. 61, Papadopoulou, *Principes generaux du droit et droit communautaire*, όπ. π., σ. 229, Schwarze, *European Administrative Law*, όπ. π., σσ. 999-1001.

Σε μεταγενέστερες αποφάσεις, το ΔΕΚ αναφέρθηκε ρητώς στην αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης ως περιορισμό του δικαιώματος ανακλήσεως των παρανόμων διοικητικών πράξεων. Κατά παγία νομολογία, «μολονότι πρέπει να αναγνωρίζεται σε κάθε κοινοτικό όργανο, το οποίο διαπιστώνει ότι η πράξη που μόλις εξέδωσε φέρει το στίγμα της παρανομίας, το δικαίωμα να ανακαλεί αναδρομικώς την πράξη αυτή εντός ευλόγου χρόνου, το δικαίωμα αυτό μπορεί να περιορίζεται από την ανάγκη σεβασμού της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του έλκοντος δικαίωμα από την πράξη, ο οποίος έδωσε πίστη στην νομιμότητα της πράξεως αυτής»¹⁶².

3.2 Ανάκτηση αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών

Το ζήτημα της αποδόσεως αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών εμφανίζεται κυρίως στο πλαίσιο της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου από τα εθνικά όργανα και παρουσιάζεται με την μορφή της επίκληση της προστασίας της εμπιστοσύνης, προκειμένου να αποτραπεί η επιστροφή παροχών που χορηγήθηκαν αχρεωστήτως κατά το ενωσιακό δίκαιο.

Το ΔΕΚ στην απόφαση *Lippische Hauptgenossenschaft*¹⁶³ αρχικά δέχθηκε ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν περιορίζει την ελευθερία των αρμοδίων εθνικών αρχών να εφαρμόζουν, κατά την αναζήτηση αχρεωστήτως παρασχεθέντων πλεονεκτημάτων δυνάμει μιας κοινοτικής κανονιστικής ρυθμίσεως, ελλείψει δε ειδικής διατάξεως περί παραγραφής, τους περιορισμούς που μπορούν ενδεχομένως να προκύπτουν από την εφαρμογή των γενικών αρχών που αναγνωρίζονται στο δίκαιο του οικείου

¹⁶² Απόφαση της 3ης Μαρτίου 1982, 14/81, *Alpha Steel* κατά Επιτροπής, Συλλογή 1982, σ. 749, σκέψεις 10-12• της 26ης Φεβρουαρίου 1987, 15/85, *Consorzio Cooperative d'Abruzzo* κατά Επιτροπής, Συλλογή 1987, σ. 1005, σκέψεις 12-17? της 20ής Ιουνίου 1991, C-248/89, *Cargill* κατά Επιτροπής, Συλλογή 1991, σ. I/2987, σκέψη 20 και C-365/89, *Cargill*, Συλλογή 1991, σ. I-3045, σκέψη 18

¹⁶³ Απόφαση της 12ης Ιουνίου 1980, 119/79 και 126/79, Συλλογή 1980/I, σ. 257, σκέψεις 8, 10 και 11

κράτους μέλους. Εν συνεχεία, με την απόφαση Ferwenda¹⁶⁴ που αφορούσε το ζήτημα των μη οφειλομένων επιστροφών λόγω εξαγωγής, το ΔΕΚ εξέτασε το πρόβλημα υπό το πρίσμα της αρχής της ασφαλείας δικαίου. Έκρινε ότι, προκειμένου περί της συγκεκριμένης διατάξεως του ολλανδικού δικαίου, στην οποία έβρισκε την έκφρασή της η αρχή της ασφαλείας δικαίου όσον αφορά την αναζήτηση από τη δημόσια αρχή μη νομίμως χορηγηθεισών επιστροφών λόγω εξαγωγής, η εφαρμογή της αντλουμένης από το εθνικό δίκαιο αρχής της ασφαλείας δικαίου, δυνάμει της οποίας τα αχρεωστήτως χορηγηθέντα σε επιχειρηματία οικονομικά οφέλη δεν μπορούν να αναζητηθούν εις βάρος του, όταν η πλάνη δεν οφείλεται σε ανακριβείς πληροφορίες παρασχεθείσες από τον δικαιούχο ή όταν, ακόμη και αν αυτές οι πληροφορίες ήσαν ανακριβείς, αλλά παρασχέθησαν καλή τη πίστει, η πλάνη δεν μπορούσε ευχερώς να αποφευχθεί, δεν προσκρούει, στο σημερινό στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου, σε γενική αρχή αυτού του δικαίου. Το ΔΕΚ, όμως, διατύπωσε τον γενικότερο κανόνα ότι οποιαδήποτε σκέψη που μία από τις εθνικές νομοθεσίες των κρατών μελών συνάγει ή επιτρέπει να συναχθεί από την αρχή της ασφαλείας δικαίου δεν μπορεί, σε καμία περίπτωση, να εμποδίζει την αγωγή περί αποδόσεως κοινοτικών οικονομικών πλεονεκτημάτων, μη νομίμως χορηγηθέντων. Πρέπει να εξετάζεται, σε κάθε περίπτωση, αν αυτή η εφαρμογή δεν διακυβεύει την ίδια την βάση του κανόνα που επιβάλλει αυτή την απόδοση και δεν καταλήγει στο να την καθιστά στην πράξη αδύνατη.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει η επίκληση της αρχής στην πλειονότητα των υποθέσεων ανάκτησης κρατικών ενισχύσεων, όπου υπάρχει η στάθμιση με την αρχή της νομιμότητας που απαιτεί την επιστροφή του αχρεωστήτως καταβληθέντος ποσού. Από τη νομολογία του ΔΕΕ διαφαίνεται η επιφυλακτικότητα του Δικαστηρίου να αναγνωρίσει την παραβίαση αυτής της αρχής, καθώς συνήθως το Δικαστήριο αναγνωρίζει ότι ο επιμελής και συνετός επιχειρηματίας είναι σε θέση να γνωρίζει, αν έχει ακολουθηθεί η σωστή διαδικασία και η κοινοτική νομοθεσία. Έτσι, στην υπόθεση C-5/89

¹⁶⁴ Απόφαση της 5ης Μαρτίου 1980, 265/78, Ferwenda, Συλλογή 1980/I, σ. 313, σκέψεις 17, 21.

Επιτροπή κατά Γερμανίας, το Δικαστήριο έκρινε ότι, αν η ενίσχυση δεν χορηγήθηκε σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 88 ΕΚ, μια εταιρεία δεν μπορεί, καταρχήν, να έχει εύλογη εμπιστοσύνη και ένας επιμελής επιχειρηματίας θα πρέπει κανονικά να είναι σε θέση να προσδιορίσει κατά πόσον έχει τηρηθεί αυτή η διαδικασία¹⁶⁵. Ομοίως έχει κριθεί ότι, εφόσον οι ενισχύσεις χορηγούνται μόνο με τήρηση των διαδικασιών που προβλέπονται στις Συνθήκες (π.χ. άρθρο 88 Συνθ. ΕΚ), ο λήπτης της ενίσχυσης είναι σε θέση να γνωρίζει ότι δεν τηρήθηκε η διαδικασία αυτή¹⁶⁶.

Όμως έχει κριθεί ότι, αν και η απαίτηση προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης όσον αφορά παράνομη ενίσχυση δεν είναι δυνατή υπό κανονικές συνθήκες, σε εξαιρετικές περιπτώσεις δεν αποκλείεται να την επικαλεστεί ο δικαιούχος. Συγκεκριμένα, στην υπόθεση P & O Ferries το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι: "Είναι αληθές ότι ο δικαιούχος παρανόμως χορηγηθείσας ενισχύσεως δεν αποκλείεται να στηριχθεί σε εξαιρετικές περιστάσεις βάσει των οποίων θεμιτώς θεώρησε ότι η ενίσχυση είναι νόμιμη και συνεπώς να αρνηθεί να επιστρέψει το ποσό της εν λόγω ενίσχυσης." ¹⁶⁷. Όπως προβλέπεται, η απαίτηση προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης όσον αφορά παράνομη ενίσχυση δεν είναι δυνατή υπό κανονικές συνθήκες, αλλά μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις δεν αποκλείεται να την επικαλεστεί ο δικαιούχος. Επιπλέον, ενώ η προηγούμενη νομολογία δεν εξέφρασε άμεσα ότι εξαιρετικές αυτές περιστάσεις μπορεί να συνιστούν και η μη κοινοποίηση από το κράτος μέλος του μέτρου ενίσχυσης, αλλά απλώς αναφερόταν σε νόμιμα και παράνομα μέτρα, το Πρωτοδικείο ανέφερε τα ακόλουθα σε μια υπόθεση: «Ωστόσο, σύμφωνα με τη νομολογία, ένας αποδέκτης της ενίσχυσης που χορηγήθηκε παράνομα, επειδή δεν κοινοποιήθηκε, όπως συμβαίνει με τα επίδικα καθεστώτα ενισχύσεων, δεν αποκλείεται να επικαλεστεί εξαιρετικές περιστάσεις βάσει των οποίων θεμιτά θεώρησε ότι

¹⁶⁵ 7 Case C-5/89 Commission v Germany, παρ 16.

¹⁶⁶ ΔΕΚ 20.3.1997 C-24/95, Alcan Deutschland σκ. 135

¹⁶⁷ Συνενδικοζόμενες υποθέσεις T-116/01 and 118/01 P & O Ferries [2003] ECR II-2957 παρ. 201

η ενίσχυση είναι νόμιμη, προκειμένου να αντιταχθεί στην επιστροφή της ενίσχυσης.»¹⁶⁸.

Περαιτέρω, έχει κριθεί ότι δεν μπορεί να θεμελιώσει εμπιστοσύνη αξία προστασίας, το γεγονός ότι έχει χορηγηθεί αρχική έγκριση από την Επιτροπή, εφόσον δεν έχει παρέλθει άπρακτη η προθεσμία προσβολής της¹⁶⁹, η καθυστέρηση του αρμοδίου οργάνου να αποφανθεί περί του παράνομου ή μη χαρακτήρα μιας κρατικής ενίσχυσης¹⁷⁰, συνοδευόμενη από αίτημα του αρμοδίου οργάνου για παροχή περαιτέρω πληροφοριών¹⁷¹.

Επιπλέον, στο πλαίσιο των κρατικών ενισχύσεων, οι επιχειρήσεις μπορούν δικαιολογημένα να εμπιστεύονται ότι η ενίσχυση είναι νόμιμη, αν χορηγήθηκε στο πλαίσιο της διαδικασίας κοινοποίησης¹⁷² (βλ. Την απόφαση Επιτροπή κατά Salzgitter (τμήμα μείζονος συνθέσεως), § 104).

3.3. Αναδρομική ισχύς των κανονιστικών πράξεων

Όπως έχει γίνει αποδεικτό ο κοινοτικός νομοθέτης μπορεί να ρυθμίζει τις έννομες σχέσεις για το μέλλον και να μεταβάλλει το ισχύσαν έως τότε νομοθετικό καθεστώς. Στην περίπτωση αυτή, ο ιδιώτης δεν μπορεί να θεμελιώσει εμπιστοσύνη αξία προστασίας στη διατήρηση ευνοϊκού για εκείνον καθεστώτος και τη μεταβολή του για το μέλλον, ακόμα και αν ήταν η εφαρμογή της παλιάς νομοθεσίας μακροχρόνια. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει αποφανθεί ότι, όταν υπάρχει διακριτική ευχέρεια επιλογής των μέσων υλοποίησης συγκεκριμένης πολιτικής, ο

¹⁶⁸ 3 Judgment of the Court of First Instance - 9 September 2009, Territorio Histórico de Álava, joined Cases T- 30/01, T-31/01, T-32/01, T-86/02, T-87/02, T-88/02, Territorio Histórico de Álava συνεκδικαζόμενες υποθέσεις T-227/01, T-228/01, T-229/01, T-265/01, T-266/01, T-270/01

¹⁶⁹ T-171/2002, σκ. 65, C-91/2001 σκ. 66, T-116/01, T-118/2001 σκ.195,201.

¹⁷⁰ T-62/2008 σκ 273, T. 407/2006, T 408/2006 σκ.101, T-227/2001, T 228/2001, T-229/2001.

¹⁷¹ T-62/2008 σκ.269,270-3,282,287 βλ και Martin Elofsson, Recovery of Illegal State Aid – From a Beneficiary’s View, University of Gothenburg σελ 29 επ.

¹⁷² Υπόθεση C-408/04 P Επιτροπή κατά Salzgitter σκ. 104.

ιδιώτης δεν μπορεί να έχει δικαιολογημένη εμπιστοσύνη για τη διατήρηση του αρχικώς επιλεγέντος από τη διοίκηση μέσου¹⁷³.

Το ΔΕΚ από νωρίς αντιμετώπισε αυτό το ζήτημα της αναδρομικότητας του κοινοτικού νομοθέτη. Συγκεκριμένα, με δύο αποφάσεις του 1965 αναγνωρίστηκε η δυνατότητα αναδρομικής ισχύος γενικών αποφάσεων ΕΚΑΧ¹⁷⁴ και με μία απόφαση του 1967¹⁷⁵ αναγνωρίστηκε η δυνατότητα αναδρομικής ισχύος κανονισμού στον τομέα της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής. Το ΔΕΚ δεν μνημόνευσε την ήδη αναγνωρισθείσα στο διοικητικό δίκαιο, γενική αρχή της προστασίας της εμπιστοσύνης, αλλά εξέτασε, αν η αναδρομική ισχύς ενός κανονισμού «προσβάλλει την νόμιμη μέριμνα για ασφάλεια δικαίου» όταν επιλέγεται χωρίς αιτία η μέθοδος της άμεσης ενάρξεως ισχύος. Το ΔΕΚ δέχθηκε ρητά για πρώτη φορά ότι «ο κανόνας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, καίτοι εφαρμόζεται προεχόντως όσον αφορά τις ατομικές αποφάσεις, δεν αποκλείεται να αναφέρεται ενδεχομένως και στην άσκηση γενικότερων αρμοδιοτήτων» με την απόφαση της 5ης Ιουνίου 1973, Επιτροπή κατά Συμβουλίου¹⁷⁶, στο πλαίσιο του υπαλληλικού δικαίου.

¹⁷³ T-408/2006, T-407/2006 σκ.102, T-401/2006 σκ.91, T-310//2006 . Όμως η εισαγωγή νέου συστήματος, χωρίς έγκαιρη ενημέρωση των ενδιαφερόμενων ιδιωτών, σε χρονικό σημείο κατά το οποίο έχουν ήδη προβεί στις σχετικές επενδύσεις και δεν μπορούν να αλλάξουν τον προγραμματισμό τους για το τρέχον έτος, παραβιάζει την εξεταζόμενη αρχή.

¹⁷⁴ Αποφάσεις της 13ης Ιουλίου 1965, 37/64, Mannesmann AG κατά Ανωτάτης Αρχής της ΕΚΑΧ, Συλλογή 1965-1968, σ. 157, και 39/64, Societe des Acieries du Temple κατά Ανωτάτης Αρχής της ΕΚΑΧ, Συλλογή 1965-1968, σ. 159.

¹⁷⁵ Απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 1967, 17/67, Neumann κατά Hauptzollamt Hof an der Saale, Συλλογή 1965-1968, σ. 649. Βλ. ανάλυση από Borchardt, Der Grundsatz des Vertrauensschutzes im Europaischen Gemeinschaftsrecht, όπ. π., σ. 62

¹⁷⁶ Απόφαση της 5ης Ιουνίου 1973, 81/72, Συλλογή 1972-1973, σ. 553. βλ. ανάλυση της αποφάσεως από Borchardt, Der Grundsatz des vertrauensschutzes im Europaischen Gemeinschaftsrecht, όπ. π., σ. 63, Hubeau, Le principe de la protection de la confiance legitime dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés europeennes, όπ. π., σ. 151• Papadopoulou, Principes generaux du droit et droit communautaire, όπ. π., σ. 230

Ευκαιρία για ουσιαστική ενασχόληση με το ζήτημα της ισχύος της αρχής στον τομέα των νομοθετικών πράξεων έδωσε η υπόθεση *Westzucker*¹⁷⁷, η οποία, μαζί με τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα *Roemer*, υπήρξε καθοριστική για την περαιτέρω ανάπτυξη της νομολογίας περί της αρχής της προστασίας της εμπιστοσύνης. Η υπόθεση αφορούσε την επιστροφή λόγω εξαγωγών για ήδη χορηγηθείσες άδειες εξαγωγών και την εφαρμογή κανονισμού επί πιστοποιητικών προκαθορισμού του ποσού της επιστροφής, τα οποία είχαν χορηγηθεί προ της ενάρξεως της ισχύος του. Ανέκυπτε, επομένως, το πρόβλημα της προστασίας της εμπιστοσύνης κατά την εφαρμογή τροποποιητικών νόμων στις μελλοντικές συνέπειες πραγματικών σχέσεων, που δημιουργήθηκαν υπό το κράτος του προηγούμενου δικαίου. Το ΔΕΚ εξέτασε για πρώτη φορά τις περιστάσεις της συγκεκριμένης υποθέσεως, υπό το φως ενδεχομένης παραβιάσεως της αρχής της προστασίας της εμπιστοσύνης και, επομένως, αναγνώρισε ρητώς την εφαρμογή της αρχής αυτής και στην περίπτωση γενικών πράξεων των κοινοτικών οργάνων. Τα κρίσιμα στοιχεία, στα οποία στηρίχθηκε η απόφαση του ΔΕΚ ήταν η προσβολή σταθερής έννομης καταστάσεως, η δυνατότητα προβλέψεως της μεταβολής, η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ εμπιστοσύνης του ενδιαφερομένου στην διατήρηση του προηγούμενου νομικού καθεστώτος και ζημίας λόγω άμεσης ισχύος, καθώς και το συμφέρον της Κοινότητας στην άμεση εφαρμογή της νέας ρυθμίσεως. Είναι προφανής η επιρροή της νομολογίας του *Bundesverfassungsgericht*. τούτο δεν εκπλήσσει εν τούτοις, λαμβανομένου υπόψη ότι η αρχή της προστασίας της εμπιστοσύνης σε συνταγματικό επίπεδο απαντά μόνον στην γερμανική έννομη τάξη¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Απόφαση της 4ης Ιουλίου 1973, 1/73, Συλλογή 1972/1973, σ. 597. βλ. ανάλυση από *Borchardt*, *Der Grundsatz des Vertrauensschutzes im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, όπ. π., σ. 64. *P. Gilsdorf*, *Vertrauensschutz, Bestandsschutz, Rückwirkungsbegrenzung im Gemeinschaftsrecht*, *RIW* 1983, σ. 22 (23) *Hubeau*, *Le principe de la protection de la confiance legitime dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés europeennes*, όπ. π., σ. 152, *Sharpston*, *Legitimate Expectations and Economic Reality*, όπ. π., σ. 122, *Schwarze*, *European Administrative Law*, όπ. π., σσ. 1119 επ.

¹⁷⁸ Βλ *Πρεβεδούρου*, όπ.π.

Σε δύο αποφάσεις της 25ης Ιανουαρίου 1978, επί της υποθέσεως *Racke*¹⁷⁹, και επί της υποθέσεως *Decker*¹⁸⁰ που αφορούσαν το ζήτημα των νομισματικών εξισωτικών ποσών στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως της αμπελοοινικής αγοράς, το ΔΕΚ έθεσε τις προϋποθέσεις, υπό τις οποίες επιτρέπεται η αναδρομική ισχύς της νομοθεσίας. Κατά το ΔΕΚ, «παρόλον ότι κατά γενικό κανόνα η αρχή της ασφαλείας δικαίου αντιτίθεται στο να ορίζεται η έναρξη ισχύος κοινοτικής πράξεως σε ημερομηνία προγενέστερη της δημοσιεύσεώς της, μπορεί αυτό να μη συμβαίνει, κατ'εξάιρεση, όταν ο επιδιωκόμενος σκοπός το απαιτεί και όταν τηρείται προσηκόντως η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των ενδιαφερομένων»¹⁸¹.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η εφαρμογή των κριτηρίων της αποφάσεως *Racke* στην περίπτωση της αναδρομικής ισχύος κανονισμών περί εφαρμογής των καθεστώτων ποσοτώσεων παραγωγής στους τομείς ζαχάρεως και ισογλυκόζης¹⁸². Συγκεκριμένα, στις αποφάσεις της 30ής Σεπτεμβρίου 1982, *Amylum*¹⁸³, *Roquette*¹⁸⁴ και *Tunnel Refineries*¹⁸⁵, το

¹⁷⁹ Υπόθεση 98/78, Συλλογή 1979/Ι, σ. 55.

¹⁸⁰ Υπόθεση 99/78, Συλλογή 1979/Ι, σ. 81.

¹⁸¹ Σκέψη 20 της αποφάσεως *Racke* και 8 της αποφάσεως *Decker*. Ενδιαφέρον παρουσιάζει η εφαρμογή των κανόνων της αποφάσεως *Racke* στην απόφαση της 19ης Μαΐου 1982, 84/81, *Staple Dairy Products* (Συλλογή 1982, σ. 1763, σκέψεις 14 και 15 της αποφάσεως), όσον αφορά επίσης τα νομισματικά εξισωτικά ποσά, με την οποία κρίθηκε ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις της αναδρομικής ισχύος των σχετικών κανόνων. Ο σκοπός της αναδρομικής επικυρώσεως της εφαρμογής από την αρμόδια εθνική αρχή νομισματικών εξισωτικών ποσών (ΝΕΠ) επί των εξαγωγών γαλακτοκομικών προϊόντων από το Ηνωμένο Βασίλειο προς άλλα κράτη μέλη ήταν να αποφευχθεί διακοπή στην διαφύλαξη των γεωργικών τιμών, γεγονός που θα προκαλούσε διαταραχές του γεωργονομισματικού συστήματος. Ο σεβασμός της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των ενδιαφερομένων διασφαλίστηκε δεόντως (σκέψη 15), στο μέτρο που τόσο το ιστορικό της ρυθμίσεως όσο και η έκταση της εφαρμογής της και ο επιδιωκόμενος σκοπός επέτρεπαν στους επιχειρηματίες να συναγάγουν το συμπέρασμα ότι η μείωση, η οποία επί έτη αποτελούσε καθιερωμένο χαρακτηριστικό του συστήματος των ΝΕΠ, θα διετηρείτο επί αρκετό χρονικό διάστημα. Βλ. Πρεβεδούρου, οπ.π.

¹⁸² Βλ. πρεβεδούρου, οπ.π

¹⁸³ Υπόθεση 108/81, Συλλογή 1982, σ. 3107

¹⁸⁴ Υπόθεση 110/81, Συλλογή 1982, σ. 3159

¹⁸⁵ Υπόθεση 114/81, Συλλογή 1982, σ. 3189

ΔΕΚ έκρινε ότι η πρώτη προϋπόθεση πληρούνταν, καθόσον το Συμβούλιο μπορούσε να θεωρήσει ότι η ικανοποίηση του γενικού συμφέροντος, ήτοι εν προκειμένω η σταθεροποίηση της κοινοτικής αγοράς των γλυκαντικών χωρίς αυθαίρετη διάκριση μεταξύ των επιχειρηματιών (παραγωγών ζαχάρεως και παραγωγών ισογλυκόζης) επέβαλλε την αναδρομική ισχύ των προσβαλλομένων διατάξεων. Κατά την εφαρμογή της δεύτερης προϋποθέσεως (σεβασμός της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης), το ΔΕΚ έκρινε ότι οι προσβαλλόμενες διατάξεις του κανονισμού δεν περιελάμβαναν νέο μέτρο και περιορίζονταν στην επανάληψη των διατάξεων του κανονισμού 1293/79, ο οποίος ακυρώθηκε στις 29 Οκτωβρίου 1980. Επειδή ο κανονισμός αυτός παρήγαγε πλήρη αποτελέσματα μέχρι της ακυρώσεώς του, η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη μπορούσε να θεμελιωθεί μόνο στον απρόβλεπτο χαρακτήρα της επαναλήψεως με αναδρομική ισχύ των μέτρων που περιελάμβανε ο ακυρωθείς κανονισμός. Το ΔΕΚ εξέτασε στην συνέχεια, αν οι προσφεύγοντες μπορούσαν να επικαλεστούν δικαιολογημένη εμπιστοσύνη αξία προστασίας, στο μέτρο που ήσαν πολύ καλά πληροφορημένοι τόσο για την αγορά όσο και για τις πιθανές νομοθετικές εξελίξεις¹⁸⁶. Κατ'αρχάς, οι οικείοι επιχειρηματίες ήσαν περιορισμένοι σε αριθμό και γνώριζαν την αλληλεξάρτηση των αγορών της υγρής ζαχάρεως και της ισογλυκόζης, την κατάσταση της κοινοτικής αγοράς των γλυκαντικών και, επομένως, τις συνέπειες της επιβολής μέτρων σταθεροποίησης των οικείων αγορών. Δεύτερον, από τις ενέργειες του Συμβουλίου κατά την έκδοση σειράς διαδοχικών κανονισμών προέκυπτε σαφώς ότι είχε την πρόθεση να ρυθμίσει την παραγωγή του συνόλου των γλυκαντικών στην Κοινότητα και, επομένως, να υποβάλει την παραγωγή ισογλυκόζης σε περιοριστικό καθεστώς στηριζόμενο σε σύστημα ποσοστώσεων και συνεισφορών επί της παραγωγής ισογλυκόζης. Τρίτον, δεν μπορούσε να διαφύγει της προσοχής των επιχειρηματιών ότι το ΔΕΚ, με την απόφασή του περί ακυρώσεως του προηγούμενου κανονισμού, είχε απορρίψει τους λόγους που αμφισβητούσαν την νομιμότητα του κανονισμού και μερίμνησε, ενώ αποφάνθηκε ότι ο κανονισμός ήταν

¹⁸⁶ Σκέψη 12 της αποφάσεως *Amylum*.

άκυρος για διαδικαστικούς λόγους, να διευκρινίσει ότι η εν λόγω ακύρωση δεν έθιγε την εξουσία του Συμβουλίου να λάβει κάθε κατάλληλο μέτρο. Τέλος, με την δημοσίευση της προτάσεως της Επιτροπής για νέο κανονισμό, οι επιχειρηματίες γνώριζαν ότι υπήρχε πρόθεση θεσπίσεως εκ νέου των ίδιων μέτρων, όπως στον ακυρωθέντα κανονισμό, για την σχετική περίοδο¹⁸⁷. Οι αποφάσεις για την ισογλυκόζη σχολιάστηκαν αυστηρά από την θεωρία. Από οικονομικής απόψεως ωστόσο ήταν σαφές ότι τα κοινοτικά όργανα, φοβούμενα αύξηση της χρήσεως της ισογλυκόζης ως υποκαταστάτου της ζάχαρης, θέλησαν να επιβάλουν ποσοτώσεις στην παραγωγή της ισογλυκόζης. Παρά την αναδρομική ισχύ του, ο νέος κανονισμός δεν περιελάμβανε τίποτε που να μπορούσε να εκπλήξει ένα συνετό και επιμελή επιχειρηματία.

Ο προβληματισμός, αν η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης μπορεί να τύχει εφαρμογής και στις γενικές πράξεις των κοινοτικών οργάνων παρουσιάζει δυο σκέλη : το πρώτο συνίσταται στο αν η αρχή αυτή απαγορεύει, κατά ένα γενικό τρόπο, την αναδρομικότητα των δυσμενών νόμων και το δεύτερο στο, αν εμποδίζει την επενέργεια των, από το χρόνο της δημοσίευσής τους ισχύοντων νόμων σε έννομες σχέσεις και καταστάσεις, οι οποίες έχουν δημιουργηθεί υπό το κράτος του προϊσχύσαντος δικαίου¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Σκέψεις 13-16, 13-16, 12-15 των αποφάσεων *Amylum Roquette* και *Tunnel Rafineries*, αντιστοίχως.

¹⁸⁸ Μουζουρακη Π, η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης στην πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας σε τιμητικό τόμο του Συμβουλίου της Επικρατείας-75 χρόνια. Κατρούγκαλο Γ, Η προστασία της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος Δ.Δίκη 1993 σελ 941, Κουτούπα-Ρεγκάκου Ευ., Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, *Αρμενόπουλος* 1995, σελ 1.380. Κατά μια γενικευμένη ορολογία, οι δυο περιπτώσεις αναφέρονται ως γνήσια και μη γνήσια αναδρομικότητα. Αντίστοιχα η πρόταση του Γενικού Εισαγγελέα στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-37/2002, C 38/2002 σκεψ. 80-1- του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης παρέχει τον εξής ορισμό της γνήσια αναδρομικότητας, ο οποίος τη διακρίνει από τη μη γνήσια : « Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, μια νομική πράξη έχει γνήσια αναδρομικότητα, όταν η έναρξη της διάρκειας ισχύος της συμπίπτει με χρονικό σημείο προγενέστερο της δημοσίευσής της. Μια τέτοια ενέργεια κατ'αρχήν απαγορεύεται...Αμφισβητήσιμο είναι τώρα αν ο κανονισμός 896/2001 έχει μη γνήσια αναδρομική ισχύ. Με την ισχύ αυτή

Στις περιπτώσεις μη γνήσιας αναδρομικότητας το Δικαστήριο δέχεται κατ'αρχήν το επιτρεπτό της¹⁸⁹ αλλά κρίνει κατά περίπτωση την αναγκαιότητα ύπαρξης μεταβατικών ρυθμίσεων¹⁹⁰ σε συνάρτηση με τους λόγους δημοσίου συμφέροντος¹⁹¹, οι οποίοι πρέπει να εξειδικεύονται και να περιγράφονται σε κάθε περίπτωση

Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έκρινε ότι ελλείψει συγκεκριμένου επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος, η Επιτροπή παραλείποντας να συνοδεύσει την κατάργηση μιας ρύθμισης με μεταβατικά μέτρα για την προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης που δημιούργησε η μέχρι τότε ισχύουσα ρύθμιση στον ιδιώτη, ενεργεί κατά παράβαση θεμελιώδους κανόνα δικαίου¹⁹².

Ειδικότερα, το ΔΕΕ έχει κάνει δεκτό ως βάσιμο τον λόγο ακυρώσεως περί παραβίασης της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του ιδιώτη λόγω έλλειψη μεταβατικών διατάξεων. Ειδικότερα, κρίθηκε¹⁹³ ότι «πρέπει να επισημανθεί ότι ο χρόνος που παρήλθε μεταξύ της δημοσίευσης της απόφασης περί κινήσεως της τυπικής διαδικασίας ελέγχου της 20^{ης} Ιουνίου 2002 και της εκδόσεως της προσβαλλόμενης απόφασης της 17 Φεβρουαρίου 2003 δεν αρκούσε για να ληφθεί υπόψη από τα κέντρα το ενδεχόμενο αποφάσεως τερματίζουσας την ισχύ του επίδικου καθεστώτος. Πράγματι, όπως προαναφέρθηκε, το εν λόγω καθεστώς είναι ένα φορολογικό καθεστώς εγκριθέν για περίοδο δέκα ετών, το οποίο προϋποθέτει λογιστικά μέτρα και αποφάσεις χρηματοοικονομικής και οικονομικής φύσεως, τις οποίες ένας ενημερωμένος επιχειρηματίας δεν μπορεί να λάβει εντός τόσο σύντομης προθεσμίας.. Συνεπώς, τα κέντρα

νοείται η εφαρμογή μια νέας ρύθμισης στις μελλοντικές συνέπειες μιας κατάστασης που δημιουργήθηκε υπό το καθεστώς της προηγούμενης ρύθμισης. Αυτό θα συνέβαινε αν ο κανονισμός 869/2001 είχε εφαρμογή σε γεγονότα που άρχισαν πριν από την έναρξη ισχύος του, αλλά δεν είχαν ακόμη ολοκληρωθεί μέχρι του χρονικού αυτού σημείου».

¹⁸⁹ C-334/2007, T-3357/2002 σκ. 96-7

¹⁹⁰ C-519/2007 σκ 85, T- 357/2002 σκεψ.110.

¹⁹¹ T-116/2001, T-118/2001 σκ.208

¹⁹² C-67/2009, σκ.69, T-189/2008 σκ. 149, C-519/2007 σκ-86, C-182/2003, C-217-2003 σκ.149.

¹⁹³ Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-182/2003 και C-217/2003 σκεψεις 162-164

συντονισμού για τα οποία η αίτηση ανανεώσεως άδειας εκκρεμούσε κατά την κοινοποίηση της προσβαλλόμενης αποφάσεως ή των οποίων η άδεια έληγε συγχρόνως ή εντός σύντομης προθεσμίας από την κοινοποίηση της εν λόγω απόφασης, μπορούσαν βασίμως να έχουν δικαιολογημένη εμπιστοσύνη, όσον αφορά τη χορήγηση εύλογης μεταβατικής περιόδου, προκειμένου να προσαρμοστούν στα αποτελέσματα της εν λόγω απόφασης. Συναφώς, υπό την έννοια «εντός σύντομης προθεσμίας» νοείται μια ημερομηνία της οποίας η χρονική εγγύτητα σε σχέση με την ημερομηνία κοινοποίησεως της προσβαλλόμενης απόφασης είναι τέτοια ώστε τα οικονομικά κέντρα συντονισμού δεν διέθεταν τον απαιτούμενο χρόνο προσαρμογής στη μεταβολή του επίδικου καθεστώτος....πρέπει να καταστεί βέβαιο ότι δεν υφίσταται κανένα δημοσίου συμφέρον δυνάμενο να κατισχύσει του συμφέροντος των κέντρων συντονισμού για την εκ μέρους της Επιτροπής χορήγηση της εν λόγω μεταβατικής περιόδου»

Στις περιπτώσεις γνήσια αναδρομικότητας, δηλαδή, στην περίπτωση κατά την οποία η νομοθετική μεταβολή ρυθμίζει αναδρομικά και κατά τρόπο επαχθή ήδη περατωθείσες βιοτικές σχέσεις, το ΔΕΕ έχει κρίνει ότι κατ'αρχήν αυτή απαγορεύεται¹⁹⁴, όμως κατ'εξαίρεση γίνεται δεκτή, όταν απαιτείται από συγκεκριμένο σκοπό δημοσίου συμφέροντος και σέβεται την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης¹⁹⁵.

Ειδικότερα έχει κριθεί ότι¹⁹⁶ « Συναφώς, επιβάλλεται η υπόμνηση ότι οι αρχές της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της ασφάλειας δικαίου περιλαμβάνονται στην κοινοτική έννομη τάξη. Ως εκ τούτου, οι αρχές αυτές πρέπει να γίνονται σεβαστές από τα κοινοτικά όργανα (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 26ης Απριλίου 2005, C- 376/02, «Goed Wonen», Συλλογή 2005, σ. I- 3445, σκέψη 32 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Μολονότι, κατά γενικό κανόνα, η αρχή της ασφάλειας δικαίου δεν επιτρέπει σε κοινοτική πράξη να έχει ως χρονικό σημείο αφητηρίας ημερομηνία προγενέστερη της δημοσιεύσεώς της,

¹⁹⁴ C-369/2009 σκ.71

¹⁹⁵ C-334/2007 P. σκ 43, εξ αντιδιαστολής T-380/2006,

¹⁹⁶ C-256/2007 σκ 32 επ

μπορεί, κατ' εξαίρεση, να συμβεί το αντίθετο, οσάκις το απαιτεί ο προς επίτευξη σκοπός γενικού συμφέροντος και προστατεύεται δεόντως η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των ενδιαφερομένων (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση «Goed Wonen», προπαρατεθείσα, σκέψη 33) και στο μέτρο που από τη διατύπωση, τους σκοπούς ή την οικονομία των οικείων κοινοτικών κανόνων προκύπτει σαφώς ότι πρέπει να τους αναγνωριστεί τέτοιο αποτέλεσμα (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 9ης Μαρτίου 2006, C- 293/04, *Beemsterboer Coldstore Services*, Συλλογή 2006, σ. I- 2263, σκέψη 21 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).»

Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η υπόθεση Επιτροπή κατά Andersen (μείζονα σύνθεση)¹⁹⁷ Η υπόθεση αυτή αφορούσε υποτιθέμενη κρατική ενίσχυση που χορήγησε η κυβέρνηση της Δανίας σε εταιρεία σιδηροδρόμων μεταξύ των ετών 2000 και 2014 υπό μορφή συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας. Η ενίσχυση αυτή αμφισβητήθηκε από την εταιρία Andersen και οδήγησε σε έρευνα που διεξήγαγε η Επιτροπή. Η Επιτροπή χαρακτήρισε τις συμβάσεις ως ενισχύσεις, αλλά δήλωσε ότι συμβιβάζονται με τη νομοθεσία της ΕΕ, όμως αξιολόγησε τη νομιμότητα όλης της ενίσχυσης μεταξύ του 2000 και του 2014 υπό το πρίσμα του Κανονισμού 1370/2007. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η Επιτροπή κακώς εφάρμοσε αυτόν τον Κανονισμό σε ενισχύσεις που χορηγήθηκαν πριν από την έναρξη ισχύος του. Για τις ενισχύσεις που χορηγήθηκαν πριν από την ημερομηνία αυτή, θα έπρεπε να το είχε αξιολογήσει βάσει του προηγούμενου κανονισμού 1191/69. Ειδικότερα κρίθηκε ότι «[...] προκειμένου να εξασφαλισθεί η τήρηση των αρχών της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας των εύλογων προσδοκιών, οι ουσιαστικοί κανόνες του δικαίου της ΕΕ πρέπει να ερμηνευθούν ως ισχύοντες σε καταστάσεις που υφίστανται πριν από την έναρξη ισχύος τους μόνο στο βαθμό που αυτό προκύπτει σαφώς από τους όρους, τους στόχους τους ή το γενικό καθεστώς τους ότι πρέπει να τους δοθεί το αποτέλεσμα ».

Το Δικαστήριο ασχολήθηκε και με τη νομοθεσία των υπό ένταξη κρατών μελών και των προβλημάτων που δημιουργήθηκαν με την ένταξη

¹⁹⁷ Υπόθεση C-303/13 P Επιτροπή κατά Andersen (μείζονα σύνθεση) σκέψεις 49-50 και 54-55

τους στην ένωση. Ειδικότερα, η υπόθεση αυτή¹⁹⁸ αφορούσε μια διεθνή σύμπραξη (καρτελ) στην αγορά των εγκαταστάσεων διανομής με φυσικό αέριο, που δημιουργήθηκε πριν από την ένταξη της Τσεχικής Δημοκρατίας στην ΕΕ. Προέκυψε το ζήτημα, αν το δίκαιο ανταγωνισμού της ΕΕ πρέπει να εφαρμοστεί στην περίοδο λειτουργίας της σύμπραξης πριν από την ένταξη της Τσεχικής Δημοκρατίας στην ΕΕ. Το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το δίκαιο ανταγωνισμού της ΕΕ δεν πρέπει να εφαρμόζεται αναδρομικά στα γεγονότα που συνέβη πριν από την ένταξη της Τσεχικής Δημοκρατίας στην ΕΕ, «Οι ουσιαστικοί αυτοί κανόνες δεν επιτρέπεται, κατ' αρχήν, να τύχουν αναδρομικής εφαρμογής, ανεξαρτήτως αν η εν λόγω αναδρομική εφαρμογή θα είχε ευνοϊκές ή δυσμενείς συνέπειες για τους ενδιαφερομένους.... κατά πάγια νομολογία, προκειμένου να διασφαλίζεται η τήρηση των αρχών της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, οι ουσιαστικοί κανόνες του δικαίου της Ένωσης πρέπει να ερμηνεύονται υπό την έννοια ότι αφορούν τις καταστάσεις που έχουν ήδη διαμορφωθεί προ της ενάρξεως της ισχύος τους μόνον εφόσον προκύπτει σαφώς από το γράμμα, τον σκοπό ή την οικονομία τους ότι πρέπει να τους αναγνωρισθεί τέτοια ισχύς

3.4. Διαχρονική ισχύς δικαστικών αποφάσεων

Όσον αφορά την δικαστική εξουσία, η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης έχει τύχει εφαρμογής κατά τον καθορισμό της χρονικής ισχύος μιας απόφασης του ΔΕΕ. Συγκεκριμένα, για λόγους προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης είναι δυνατόν να επιβληθεί ένας χρονικός περιορισμός της αναδρομικής ισχύος των αποφάσεών του.

Προδικαστικές αποφάσεις του ΔΕΕ που αναφέρονται στην ερμηνεία ή στην ισχύ του κοινοτικού δικαίου έχουν γενικά αναδρομική ισχύ, δηλαδή προσδιορίζουν δεσμευτικά το περιεχόμενο ή το κύρος ενός κανόνα κοινοτικού δικαίου από την στιγμή της θέσεως του σε ισχύ¹⁹⁹. Συνέπεια της

¹⁹⁸Υπόθεση C-17/10 Toshiba Corporation e.a.(μείζονα σύνθεση) σκ.50-51.

¹⁹⁹ Απόφαση της 27ης Μαρτίου 1980, 66/79, 127-128/79, Meridionale Industria Salumi, Συλλογή 1980/II, σελ. 627, σκέψη 9• της 6ης Ιουλίου 1995, C- 62/93, BP Supergaz κατά Ελληνικού Δημοσίου, Συλλογή 1995, σ. I- 1883, σκέψη 39• της 11ης Αυγούστου 1995, C-

αρχής αυτής είναι ότι η προδικαστική απόφαση καταλαμβάνει όλες τις υποθέσεις και διαφορές που κρίθηκαν από εθνικά όργανα στα πλαίσια εσφαλμένης εφαρμογής ενός κοινοτικού κανόνα ή με βάση έναν ανίσχυρο κοινοτικό κανόνα²⁰⁰. Το Δικαστήριο μπορεί παρόλα αυτά σε εξαιρετικές περιστάσεις να αποφασίσει τον χρονικό περιορισμό των αποτελεσμάτων μιας προδικαστικής απόφασής του, είτε προκειμένου να εμποδιστεί σοβαρή αναστάτωση, που ενδέχεται να προκαλέσει η απόφασή του σε σχέση προς τις ήδη διαμορφωμένες καταστάσεις, είτε αν δικαιολογείται αντικειμενική και σοβαρή αβεβαιότητα ως προς το περιεχόμενο των διατάξεων του ενωσιακού δικαίου²⁰¹

Κατ' εξαίρεση, το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογή της αρχής της ασφαλείας δικαίου και για να προστατεύσει τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των πολιτών, των κρατών μελών ή και των λοιπών θεσμικών οργάνων από ενδεχόμενες επιβαρυντικές συνέπειες της εξαφάνισης μιας πράξης, μπορεί, σύμφωνα με το άρθρο 264II ΣΛΕΕ σε περίπτωση που γίνει δεκτή προσφυγή ακυρώσεως να διατηρήσει σε ισχύ κάποια αποτελέσματα της πράξης που ακυρώθηκε, χαρακτηρίζοντάς τα «ως οριστικά»²⁰². Η

367/93 έως C- 377/93, Roders κ.λπ. κατά Inspecteur en Accijnzen, Συλλογή 1995, σ. I-2229, σκέψη 42• της 19ης Οκτωβρίου 1995, C-137/94, The Queen κατά Secretary of State for Health, ex parte Richardson, Συλλογή 1995, σ. I-3407, σκέψη 31• της 15ης Δεκεμβρίου 1995, C-415/93, Bosman κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 1995, σ. I-4921, σκέψη 141• της 13ης Φεβρουαρίου 1996, C-1197/94 C-252/94, Bautiaa και Sociite francaise maritime, Συλλογή 1996, σ. I-505, σκέψη 47

²⁰⁰ Ενδιαφέρον παρουσιάζει συναφώς η απόφαση του ΔΕΚ της 6ης Μαΐου 1994, C-38/93, Glawe, Συλλογή 1994, σ. I-1679, με την οποία κρίθηκε ότι ο τρόπος προσδιορισμού από την γερμανική φορολογική διοίκηση και τα φορολογικά δικαστήρια του φόρου κύκλου εργασιών στα αυτόματα μηχανήματα τυχερών παιχνιδιών δεν είναι σύμφωνος με το κοινοτικό δίκαιο. Η γερμανική φορολογική διοίκηση εφήρμοσε αναδρομικά την ερμηνεία της προδικαστικής αποφάσεως μόνο στις περιπτώσεις κατά τις οποίες οι σχετικές φορολογικές διοικητικές πράξεις δεν καλύπτονταν ακόμη από το τεκμήριο της νομιμότητας. Η λύση αυτή επικυρώθηκε τόσο από τα φορολογικά δικαστήρια της ουσίας (Hessisches Finanzgericht, BB 1995, σ. 914 = EFG 1995, σ. 1088) όσο και από το Ομοσπονδιακό Φορολογικό Δικαστήριο (Bundesfinanzhof, HFR 1996, σ. 397

²⁰¹ Σαχπεκίδου, οπ.π. σελ 645 επ. ΔΕΕ 29.7.2010 Brouwer C-577/2008 σκέψεις 33-36

²⁰² Βλ Σαχπεκίδου, οπ. π. σελ 587 επ. Το ΔΕΚ είχε εδώ και χρόνια διευρύνει το πεδίο εφαρμογής της διάταξης δεχόμενο επίσης διατήρηση αποτελεσμάτων οδηγιών (ΔΕΚ

προστασία αυτή μπορεί να αφορά είτε τον προσδιορισμό των συνεπειών της ακύρωσης *ex nunc*, δηλαδή μόνο από τη στιγμή έκδοσης της απόφασης του Δικαστηρίου και για το μέλλον είτε διατήρηση κάποιων συνεπειών της πράξης αναδρομικά. Η δεύτερη περίπτωση αφορά συχνά υποθέσεις, στις οποίες η επίδικη πράξη βασίστηκε σε λανθασμένη νομική βάση και ακυρώνεται για το λόγο αυτό χωρίς να αμφισβητείται το περιεχόμενό της²⁰³. Η διατήρηση των αποτελεσμάτων ενός κανονισμού, ειδικά ως προς τους προσφεύγοντες και μάλιστα για συγκεκριμένη χρονική περίοδο, μπορεί να επιβάλλεται ακόμη και από διεθνείς υποχρεώσεις της Κοινότητας, που υπαγορεύονται εν ονόματι της αντιμετώπισης απειλών από τρομοκρατικές πράξεις²⁰⁴.

4. Συνέπειες -Νομικές επιδράσεις της εφαρμογής της αρχής

Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης αποτελεί κανόνα του ενωσιακού δικαίου, τον οποίο ο πολίτης μπορεί να επικαλεστεί τόσο στα πλαίσια προσφυγής ακυρώσεως όσο και στα πλαίσια αγωγής αποζημιώσεως. Τρεις είναι οι βασικές συνέπειες της εφαρμογής της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης: 1) η διατήρηση κεκτημένων δικαιωμάτων και ευνοϊκών καταστάσεων, 2) η λήψη μεταβατικών διατάξεων και 3) η παροχή αποζημιώσεως.

4.1 Η διατήρηση του υφιστάμενου μέτρου

Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης αποτελεί το αποφασιστικό κριτήριο για τον περιορισμό της δυνατότητας ανακλήσεως ατομικών πράξεων της ενωσιακής διοίκησης. Ως απόλυτος περιορισμός της ανακλήσεως ατομικών αποφάσεων που χορηγούν δικαιώματα στους ιδιώτες με ισχύ *ex tunc* ισχύει προκειμένου περί

5.7.1995 ΕυρΚοινβ/Συμβουλίου, C-21/94) καθώς και του κοινοτικού προϋπολογισμού (ΔΕΚ 3.7.1986, Συμβούλιο/ΕυρΚοινβ, 34/86). Η διατύπωση της διάταξης ευθυγραμμίζεται με την ανωτέρω πρακτική του Δικαστηρίου, χωρίς να μεταβάλλει την ουσία της, ούτε τις σκοπιμότητες που υπηρετεί.

²⁰³ ΔΕΚ 27.9.1988, Επιτροπή/Συμβουλίου, 51/87, σκεψ.22 3.9.2009, ΕυρΚοινβ/Συμβουλίου, C-166/2007

²⁰⁴ ΔΕΚ (τμήμα μείζονος συνθέσεως) 3.9.2008, Kadi κλπ, C-402/05, σκέψη 376.

νομίμων πράξεων. Η ανάκληση των αποφάσεων αυτών είναι, από απόψεως προστασίας της εμπιστοσύνης του ιδιώτη στην διάρκεια και σταθερότητα της νομικής καταστάσεως που δημιουργήθηκε με αυτές, κατ'αρχην παράνομη²⁰⁵.

Σχετικό περιορισμό συνιστά η αρχή στις περιπτώσεις κατά τις οποίες μία παράνομη πράξη, η οποία γεννά δικαιώματα για τους ιδιώτες πρόκειται να ανακληθεί με ισχύ *ex tunc*. Η αναδρομική ανάκληση παράνομης ατομικής αποφάσεως επιτρέπεται, επομένως, σε ατομικές περιπτώσεις μόνον κατόπιν σταθμίσεως συμφερόντων. Συγκεκριμένα, τα συμφέροντα του ιδιώτη για την διατήρηση της ευνοϊκής γι'αυτόν αποφάσεως συγκρούονται με το δημόσιο συμφέρον, ειδικότερα δε με την αρχή της νομιμότητας της δράσεως της διοικήσεως. Κατά κανόνα, οι πράξεις αυτές επιτρέπεται να ανακληθούν εντός ευλόγου χρόνου²⁰⁶. Επί παρανόμων διαπιστωτικών πράξεων, το ΔΕΚ αρκείται στην ευρύτερη και πλέον εύκαμπτη προϋπόθεση της σταθμίσεως μεταξύ ιδιωτικών συμφερόντων (δηλαδή προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης) και κοινοτικών συμφερόντων.

Το ζήτημα του ευλόγου χρόνου αποτελεί απλώς μια παράμετρο που το ΔΕΚ πρέπει να λάβει υπόψη κατά την κρίση του περί ανάγκης προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου στην νομιμότητα της πράξεως²⁰⁷. Εάν η διοίκηση είναι η μόνη υπεύθυνη για την παρανομία ή έχει παρέλθει μεγάλο χρονικό διάστημα από την έκδοση της πράξεως, η ανάκληση επιτρέπεται μόνον εφόσον επιτάσσεται από το υπέρτερο δημόσιο συμφέρον. Η ανάκληση επιτρέπεται οποτεδήποτε, εάν την έκδοση της παράνομης πράξεως προκάλεσε ο ωφελούμενος ιδιώτης. Κατά την μέχρι τούδε νομολογία του ΔΕΚ, η αρχή της προστασίας της

²⁰⁵ Βλ ανωτέρω κεφάλαιο 3.1

²⁰⁶ Απόφαση της 12ης Ιουλίου 1957, 7/56 και 3/57 έως 7/57, *Algera*, Συλλογή 1954-1964, σ. 175.

²⁰⁷ Έτσι, «εάν η διοίκηση ανακαλέσει εντός ευλόγου χρόνου την πράξη που θα μπορούσε να δημιουργήσει δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του διοικουμένου, δεν μπορεί να διαπιστωθεί δημιουργία δικαιολογημένης εμπιστοσύνης» (απόφαση του Πρωτοδικείου της 16ης Οκτωβρίου 1996, T-336/94, *Efisol κατά Επιτροπής*, Συλλογή 1996, σ. II-1343, σκέψη 34).

εμπιστοσύνης δεν περιορίζει την ανάκληση παρανόμων ευνοϊκών πράξεων με ισχύ *ex nunc*²⁰⁸.

Στην υπόθεση Ιταλία κατά Επιτροπής²⁰⁹ (τμήμα μείζονος συνθέσεως) η Ιταλία άσκησε αίτηση αναιρέσεως κατά αποφάσεως του Γενικού Δικαστηρίου, με την οποία το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε τις προσφυγές που άσκησε η Ιταλία με αίτημα την ακύρωση ορισμένων ανακοινώσεων για ανοιχτούς διαγωνισμούς για τις εξετάσεις EPSO. Ένας από τους ισχυρισμούς της ήταν ότι η Επιτροπή είχε παραβιάσει την προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, αλλάζοντας μια παλιά πρακτική δεκαετιών σχετικά με τις γλωσσικές δεξιότητες που είναι αναγκαίες για την αποδοχή του διαγωνισμού. Ειδικότερα, προβλήθηκε ότι υπήρξε αυθαίρετος περιορισμός της επιλογής της δεύτερης γλώσσας μεταξύ τριών μόνο γλωσσών για τη συμμετοχή στους επίμαχους διαγωνισμούς, για κάθε επικοινωνία με την EPSO και για τη διεξαγωγή των δοκιμασιών. Το Δικαστήριο έκρινε ότι, στο πλαίσιο αυτού του διαγωνισμού EPSO «ότι τυχόν κανόνες οι οποίοι περιορίζουν την επιλογή της δεύτερης γλώσσας πρέπει να προβλέπουν σαφή, αντικειμενικά και προβλέψιμα κριτήρια προκειμένου οι υποψήφιοι να γνωρίζουν, αρκετό χρόνο πριν, ποιες γλωσσικές απαιτήσεις ισχύουν, ώστε να μπορούν να προετοιμαστούν για τους διαγωνισμούς υπό τις καλύτερες δυνατές συνθήκες.». Τελικά, η απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου αναιρέθηκε και το Δικαστήριο αποφάσισε να ακυρώσει την απόφαση για τις αμφισβητούμενες ανακοινώσεις. Προκειμένου όμως να επιτευχθεί ένα δίκαιο πρακτικό αποτέλεσμα για όλους τους ενδιαφερόμενους στην παρούσα υπόθεση, η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη ήταν επίσης ένας παράγοντας για τους υποψηφίους που ανταποκρίθηκαν στις ανακοινώσεις, έλαβαν μέρος στο διαγωνισμό και τελικά επιλέχθηκαν. Το Δικαστήριο αποφάσισε ότι «προκειμένου να προστατευθεί η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των

²⁰⁸ Για την ανάλυση και συστηματοποίηση των κανόνων που διέπουν την ανάκληση παρανόμων ευμενών πράξεων βλ. Π. Λαζαράτου, Προβληματισμοί σχετικά με την ανάκληση παρανόμων ευμενών διοικητικών πράξεων στο ευρωπαϊκό δίκαιο, Διδικ 1995, σ. 533 επ.(του ίδιου, Ανάκληση παράνομης ευμενούς διοικητικής πράξης στο Ευρωπαϊκό Κοινοτικό δίκαιο και στο δίκαιο των κρατών μελών της ΕΟΚ, όπ. π. σ. 422.

²⁰⁹ υπόθεση C-566/10 σκέψεις 49-51, 90,103.

επιλεγέντων υποψηφίων, δεν πρέπει να ακυρωθούν τα αποτελέσματα των ως άνω διαγωνισμών.» .

4.2. Λήψη μεταβατικών μέτρων

Όσον αφορά τις πράξεις γενικής ισχύος, η διατήρηση αυτή εκδηλώνεται με την πρόβλεψη μεταβατικών διατάξεων για την προστασία όσων πλήττονται από τις μεταβολές που επιφέρουν οι νέες ρυθμίσεις. Το ίδιο γίνεται δεκτό και για την προσωρινή διατήρηση των αποτελεσμάτων αποφάσεων που εκδόθηκαν βάσει ακυρωθείσας αποφάσεως²¹⁰ ή για τον προσδιορισμό της αναδρομικής ισχύος των αποτελεσμάτων αποφάσεως του ΔΕΚ η οποία εκδόθηκε κατά τη διαδικασία του πρώην άρθρου 177 και κηρύσσει ανίσχυρη κοινοτική πράξη ή την ερμηνεύει κατά τρόπο διαφορετικό από την μέχρι τώρα εφαρμογή της²¹¹.

Πρέπει πάντως να τονιστεί ότι το ΔΕΚ, λόγω της αυστηρής στάσεώς του ως προς το θέμα του κατά πόσον η εμπιστοσύνη είναι άξια προστασίας καθώς και της προσπάθειάς του να διασφαλίσει την λειτουργικότητα της κοινής αγοράς και των μηχανισμών που συμβάλλουν στην προώθησή της, επιβάλλει με ιδιαίτερη φειδώ στα κοινοτικά όργανα την υποχρέωση θεσπίσεως μεταβατικών διατάξεων²¹². Ενώπιον του ΔΕΚ καταλήγουν συνήθως περιπτώσεις κατά τις οποίες, κατά την άποψη των κοινοτικών οργάνων, είτε επιτακτικοί λόγοι επιβάλλουν την άμεση ισχύ της μεταβολής είτε η μεταβολή είχε ήδη ανακοινωθεί. Ενόψει της ευρείας διακριτικής ευχέρειας των κοινοτικών οργάνων και του περίπλοκου χαρακτήρα των οικονομικών σχέσεων, το ΔΕΚ περιορίζεται στην εξέταση της τηρήσεως ορισμένων ελαχίστων .

²¹⁰ Απόφαση της 26ης Μαρτίου 1996, C- 271/94, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1996, σ. I-1689, σκέψη 40.

²¹¹ Απόφαση της 26ης Απριλίου 1994, C-228/92, Roquette Freres, Συλλογή 1994, σ. I-1445.Πρεβεδούρου, Οπ.π.

²¹² Τούτο προκύπτει σαφώς από την απόφαση της 14ης Μαΐου 1975, 74/74, Comptoir national technique agricole (CNTA) κατά Επιτροπής, Συλλογή 1975, σ. 157. Βλ. Επίσης Borchardt, Der Grundsatz des Vertrauensschutzes im Europaischen Gemeinschaftsrecht, όπ. π., σ. 131

4.3 Η χορήγηση αποζημίωσης

Η αποζημίωση για παραβίαση της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης μπορεί να λειτουργήσει ως επικουρική μορφή προστασίας της, στις περιπτώσεις, κατά τις οποίες δεν μπορούν να διατηρηθούν κεκτημένα δικαιώματα ή ευνοϊκές καταστάσεις με την έκδοση μεταβατικών μέτρων ή με την απαγόρευση ανάκλησης ατομικών πράξεων, λόγω υπερτέρου ενωσιακού συμφέροντος που επιβάλλει την άμεση ισχύ της μεταβολής της νομικής καταστάσεως. Την νομική βάση για την θεμελίωση της ευθύνης της Κοινότητας αποτελεί το 340II ΣΛΕΕ πρώην άρθρο 215, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ²¹³.

Αξίωση αποζημιώσεως λόγω παραβιάσεως της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης μπορεί να προβληθεί τόσο στην περίπτωση ανακλήσεως ατομικών πράξεων, μη τηρήσεως υποσχέσεων, ανακρίβειας πληροφοριών ή μεταβολής της διοικητικής πρακτικής όσο και στην περίπτωση αναδρομικής ισχύος κανονισμών, στο μέτρο που η αρχή αυτή έχει αναγνωρισθεί από την νομολογία ως γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου συνταγματικής τάξεως²¹⁴.

Για να στοιχειοθετηθεί ευθύνη των κοινοτικών οργάνων λόγω παραβιάσεως της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης από την άσκηση της νομοθετικής τους δραστηριότητας, το ΔΕΚ έχει θέσει ορισμένα περιοριστικά κριτήρια, τα οποία θα μπορούσαν να συνοψισθούν ως εξής:

- (i) η παραβίαση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης πρέπει να είναι βαρεία και μη σύγγνωστη,
- (ii) η ζημία που προκύπτει από την παραβίαση πρέπει να αφορά μία σαφώς καθορισμένη κατηγορία προσώπων,

²¹³ Γέροντας Α, Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτη στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ΔτΑ ΤΕΣ Ι/2003 σελ 124-127, Πρεβεδούρου Ε., Η κοινοτική αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης ως παράδειγμα αλληλεπιδράσεων των εννόμων τάξεων, ΔτΑ ΤΕΣ Ι/2003 σελ 195-196, Craig P, European Administrative law, 2006 OUP, σελ 789 ΕΠ

²¹⁴ Αποφάσεις του Δικαστηρίου της 4ης Ιουλίου 1973, στην υπόθεση 1/73, Westzucker, Συλλογή 1972-1973, σ. 597, της 14ης Μαΐου 1975, 74/74, Comptoir national technique agricole (CNTA) κατά Επιτροπής, Συλλογή 1975, σ. 157, και του Πρωτοδικείου της 16ης Οκτωβρίου 1996, T-336/94, Efisol κατά Επιτροπής, Συλλογή 1996, σ. II-1343, σκέψη 31.

(iii) η ζημία πρέπει να υπερβαίνει τα όρια των οικονομικών κινδύνων που είναι συνυφασμένοι με τις δραστηριότητες του σχετικού τομέα,
(iv) πρέπει να υφίσταται αδυναμία δικαιολόγησης του μέτρου δια της επικλήσεως υπερέτερου κοινοτικού συμφέροντος²¹⁵.

Περιορισμένη, σε περίπτωση παραβιάσεως της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, είναι και η έκταση της ζημίας που πρέπει να αποκατασταθεί. Ενώ στο πλαίσιο της εξωσυμβατικής ευθύνης της Κοινότητας παρέχεται αποζημίωση για κάθε περιουσιακή απώλεια, περιλαμβανομένου και του διαφυγόντος κέρδους, σε περίπτωση παραβιάσεως της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης αποκαθίστανται μόνον οι θετικές ζημιές²¹⁶. Αποκλείεται, κατά συνέπεια, τόσο η αποζημίωση για διαφυγόν κέρδος όσο και η ικανοποίηση ηθικής βλάβης²¹⁷. Ο περιορισμός αυτός του αντικειμένου της αποζημιώσεως στηρίζεται στην σκέψη ότι σκοπός της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεν είναι να παράσχει στον θιγόμενο τα οφέλη που θα είχε σε περίπτωση διατηρήσεως της προηγούμενης νομικής καταστάσεως, αλλά να τον προστατεύσει από τις ζημιές που όντως υπέστη λόγω της εμπιστοσύνης του²¹⁸.

²¹⁵ ΔΕΚ 26.6.1990, Sofrimport/Επιτροπής C-152/88, Συλλ.1990.I-2477, σκέψη 26. Η αγωγή αποζημίωσης έγινε δεκτή, διότι η παράβαση της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης κρίθηκε ότι συνιστά παράβαση υπέρτερου κανόνα δικαίου, η παράβαση ήταν κατάφωρη και η ζημία της επιχείρησης υπερέβαινε τα όρια των οικονομικών κινδύνων που είναι συμφυείς με τις δραστηριότητες του οικείου τομέα (σκέψεις 26-28). Βλ. Πρεβεδούρου, οπ.π. και συναφώς τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα van Gerven, της 28ης Ιανουαρίου 1992, επί των συνεκδικασθεισών υποθέσεων C-104/89 και C-37/90, Mulder κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, σημεία 19 - 33, και την απόφαση της 19ης Μαΐου 1992, Συλλογή 1992, σ. I-3061, σκέψεις 15 - 17.

²¹⁶ Βλ. συναφώς τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα van Gerven, της 28ης Ιανουαρίου 1992, επί των συνεκδικασθεισών υποθέσεων C-104/89 και C-37/90, Mulder κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, σημεία 19 - 33, και την απόφαση της 19ης Μαΐου 1992, Συλλογή 1992, σ. I-3061, σκέψεις 15 - 17.

²¹⁷ Αποφάσεις της 1ης Οκτωβρίου 1981, 268/80, Guglielmi, Συλλογή 1981, σ. 2295, και της 19ης Μαΐου 1983, 298/81, Μαυρίδης, Συλλογή 1983, σ. 1731.

²¹⁸ Borchardt, Der Grundsatz des Vertrauensschutzes im Europäischen Gemeinschaftsrecht, όπ. π., σ. 134.

5. Συμπεράσματα

Από την ανωτέρω ανάλυση καθίσταται σαφές ο μεγάλος αριθμός των αποφάσεων που κάνουν μνεία στην εν λόγω αρχή αποτελεί απόδειξη της μεγάλης σημασίας που της αποδίδει η νομολογία, η οποία την έχει αναγάγει ως θεμελιώδη αρχή του ευρωπαϊκού δικαίου. Συνέπεια αυτής της αναγνώρισης είναι η επέκταση της αρχής σε όλους του τομείς του ευρωπαϊκού δικαίου και της επίκλησής της έναντι των οργάνων της ΕΕ και έναντι της εκτελεστικής, της νομοθετικής και δικαστικής εξουσίας των Κρατών μελών, όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης.

Η δυνατότητα επίκλησης της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, σύμφωνα με την νομολογία, παρέχεται σε όλους τους διοικουμένους, στους οποίους το αρμόδιο κοινοτικό όργανο δημιούργησε βάσιμες προσδοκίες, παρέχοντας ακριβείς διαβεβαιώσεις, ανεξαρτήτως μορφής, οι οποίες ήταν απαλλαγμένες από αιρέσεις, περιείχαν συγκλίνοντα πληροφοριακά στοιχεία και προέρχονταν από έγκυρες και αξιόπιστες πηγές και ήταν σύμφωνες με τους ισχύοντες κανόνες. Τα κριτήρια όμως που έχουν τεθεί δεν είναι σαφή και όπως παρατήρησε ο γενικός εισαγγελέας Trabucchi στις προτάσεις του επί της υποθέσεως *Deuka II* ²¹⁹ «η ύπαρξη δικαιολογημένης εμπιστοσύνης άξιας προστασίας μπορεί να διαπιστωθεί μόνον σε σχέση με συγκεκριμένη περίπτωση, λαμβανομένων υπόψη των συνθηκών που χαρακτηρίζουν αντικειμενικά την κατάσταση στο πλαίσιο της οποίας ενεργούν οι επιχειρήσεις. Πράγματι, από την ίδια της την φύση, η αρχή αυτή δεν προσφέρεται για αυτόματη εφαρμογή, η οποία μπορεί να οδηγήσει σε απρόσφορες γενικεύσεις και δεν συνάδει ούτε προς την ειδική λειτουργία της επιεικείας ούτε προς τις λειτουργικές ανάγκες της κοινοτικής ρυθμίσεως της οικονομίας».

Στον οικονομικό τομέα, ο οποίος υπόκειται σε συχνές και αιφνίδιες αλλαγές, είναι πολύ δύσκολο να θεμελιωθεί αξίωση προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Το ΔΕΚ έχει την τάση να υποστηρίζει τις επιλογές του Συμβουλίου και της Επιτροπής, δεχόμενο ότι τα όργανα αυτά διαθέτουν ευρέα περιθώρια εκτιμήσεως και δράσεως κατά την διαχείριση

²¹⁹ Προτάσεις της 28ης Μαΐου 1978, 5/75, Rec. 1975, σ. 774 (778).

της αγοράς, με συνέπεια να μη λαμβάνει συχνά υπόψη το επιχείρημα της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης²²⁰. Έτσι, ενώ το ΔΕΚ διατύπωσε μια σχετικώς ευρεία αρχή, στην οποία φαίνεται ότι οι επιχειρηματίες μπορούν βάσιμα να στηριχθούν, περιόρισε στην συνέχεια την ενδεχόμενη δυνατότητα εφαρμογής σε βαθμό τέτοιο, ώστε στο τέλος ο επιχειρηματίας σπάνια να μπορεί να την επικαλεστεί επιτυχώς²²¹. Το βασικό ίσως χαρακτηριστικό των περιπτώσεων κατά τις οποίες έχει γίνει δεκτή η παραβίαση της αρχής είναι ότι διαφορετική απόφαση θα ήταν εντελώς ανεπιεικής ή μη ορθολογική από οικονομικής πλευράς. Η θεωρία περιγράφονται το πεδίο εφαρμογής της εξεταζόμενης αρχής, κατά κανόνα, καταλήγει στο απογοητευτικό συμπέρασμα ότι ο ιδιώτης πρέπει να εγκαταλείψει κάθε ελπίδα δικαίωσης στην πράξη²²², καθώς και όταν ρητά θεμελιώνεται συνήθως υπερισχύει το δημόσιο συμφέρον της Ε.Ε (με πλέον χαρακτηριστικό παράδειγμα την επιστροφή αχρεωστήτως καταβληθέντων ενισχύσεων).

Εκτός όμως από τις οικονομικές εκτιμήσεις, ένας άλλος λόγος συνηγορεί υπέρ της περιορισμένης εφαρμογής της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Όπως έχει επισημανθεί εάν η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης γινόταν δεκτή σε μεγάλη έκταση, θα παρακωλυόταν η εφαρμογή άλλων αρχών της ενωσιακής έννομης τάξεως, με πρώτη την αρχή της νομιμότητας, πράγμα που θα κατέληγε στην δημιουργία αβεβαιότητας ως προς το δίκαιο, δηλαδή σε κατάργηση της ασφαλείας δικαίου.

²²⁰ Πρεβεδούρου, οπ.π.

²²¹ Sharpston, Legitimate Expectations and Economic Reality, όπ. π., σ. 160.

²²² Giraud A, A study of the notion of legitimate expectatios in State aid recovery proceedings Q “Abandon all hope, ye who enter here?” 2008 CMLR, 45 σε΄1404 επ, Barrett, Protecting legitimate expectations in EC law & domestic Irish law, 2001, 20YEL, σελ 202, Sharpston E. Legitimate expectations and economic reality, 1990, ELR sel 160, Mackenzie St., Legitimate expectations and Estoppel in Community law and Eenglish administrative law, 1983, 1 LIEI 53, σελ 73.

6. Βιβλιογραφία

1. Ελληνική Βιβλιογραφία

Αντωνίου Θ, Η στάθμιση ως μέθοδος ερμηνείας στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, τόμος τιμητικός ΣΤΕ-75 χρόνια 2003.

Γέροντας Α, Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτη στη νομολογία του ΣΤΕ και του ΔΕΚ ΔτΑΤΕΣ Ι/2003.

Γράβαρης Ι, Οικονομική ελευθερία, αρχή προστατευόμενης εμπιστοσύνης, ΤοΣ 1992

Δαγτόγλου, Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο, 1985

Δεληκωστόπουλος Σ., Η προστασία της εμπιστοσύνης εν τω διοικητικώ δικαίω, 1969,

Ηλιοπούλου-Στράγγα Τζούλια, εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου..

Κατρούγκαλο Γ, Η προστασία της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος Δ.Δίκη 1993.

Κουτούπα-Ρεγκάκου Ευ., Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, Αρμενόπουλος 1995.

Λαζαράτος Π., η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του ιδιώτη έναντι της διοικήσεως και του νομοθέτη ΔτΑΤΕΣ Ι/2003.

Λαζαράτου Π, Προβληματισμοί σχετικά με την ανάκληση παρανόμων ευμενών διοικητικών πράξεων στο ευρωπαϊκό δίκαιο, ΔιΔικ 1995.

Λαζαράτου Π., Ανάκληση παράνομης ευμενούς διοικητικής πράξης στο Ευρωπαϊκό Κοινοτικό δίκαιο και στο δίκαιο των κρατών μελών της ΕΟΚ, Δ 1993.

Μακαρούνη Α., Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη: Όψεις του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού και Ελληνικού Δικαίου ΔΔ 1997.

Μαλλιαροπούλου Άρτεμις, Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης στη πρόσφατη (2000-2013) νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Νομική Βιβλιοθήκη 2014

Μουζουρακη Π, η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης στην πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας σε τιμητικό τόμο του Συμβουλίου της Επικρατείας-75 χρόνια, Σάκκουλας 2004.

Παπαγιάννης Δονάτος, Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 1999.

Παυλόπουλος Π., Η συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως. Μια σύγχρονη έποψη του κράτους δικαίου., Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1982.

Πρεβεδούρου Ε., Η κοινοτική αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης ως παράδειγμα αλληλεπιδράσεως των εννόμων τάξεων ΔΤΑΤΕΣ Ι/2003.

Πρεβεδούρου Ε., Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Δίκη 1998

Σαχπεκίδου Ευγενία, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Σάκκουλας 2013

Σκανδάμης Σ, Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο και Ελληνικό Δίκαιο προσαρμογής, Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή 1992 σ. 90.

Μιχ. Χρυσομάλλη, Η αρχή του Κράτους Δικαίου στην κοινοτική και ενωσιακή έννομη τάξη, στο *Στ. Περράκης (επιμέλεια)*, Η Διεθνής Συνεργασία σε Οικουμενικό και Περιφερειακό Επίπεδο. Οι Διεθνείς Θεσμοί σε κίνηση, πρακτικά του ομότιπλου Συνεδρίου της Ελληνικής Εταιρίας Διεθνούς Δικαίου και Διεθνών Σχέσεων, Αθήνα, Δεκέμβριος 2009, Εκδόσεις Ι. Σιδέρη, σελ. 655 – 672

2. Ξενόγλωσση βιβλιογραφία

Barrett, Protecting legitimate expectations in EC law & domestic Irish law, 2001, 20YEL (2001).

Beatson, Matthews & Elliot, Administrative Law : text& materials, 2011.

Borchardt, Der Grundsatz des Vertrauensschutzes im Europaischen Gemeinschaftsrecht.

Gráinne de Búrca, 'The Principle of Proportionality and its Application in EC Law' [1993] YBEL 105.

Chavier H., E. Honorat, G. de Bergues, Actualite du droit communautaire.

Calinska P.& Barde P, The protection of legitimate expectations in EC Law,2006, Enforcement of EC LAW, ([http : //portionline.net/Items/enforcemet_docs.pdf](http://portionline.net/Items/enforcemet_docs.pdf))

Craig Paul, EU Administrative Law (Oxford, Oxford University Press 2012).

Craig P, Substantive Legitimate Expectations in Domestic and Community Law.

Elofsson Martin, Recovery of Illegal State Aid – From a Beneficiary's View, University of Gothenburg. (στον ιστότοπο https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/23142/1/gupea_2077_23142_1.pdf)

Gilsdorf, Vertrauensschutz, Bestandsschutz, Rückwirkungsbegrenzung im Gemeinschaftsrecht,

Giraud A, A study of the notion of legitimate expectatios in State aid recovery proceedings Q “Abandon all hope, ye who enter here?” 2008 CMLR,

Hartley T. The foundation of European Law, 2008, OUP, σελ 149.

Hubeau, Le principe de la protection de la confiance legitime dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés europeennes .

Idot L., Rapport sur l' insecurite dans le droit communautaire, in Entretiens de Nanterre, 1990.

Mackenzie St., Legitimate expectations and Estoppel in Community law and English administrative law, 1983, 1 LIEI 53.

Molinier J., Les principes fondateurs de l'Union européenne, Toulouse, Mission de recherche Droit et Justice de l'Université de Toulouse, 2004, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <http://www.gip-recherche-justice.fr/wp-content/uploads/2014/07/02-04-RF.pdf>

Papadopoulou E., Principes generaux du droit et droit communautaire. Origines et concrétisation, Sakkoulas-Bruylant, Athenes-Bruxelles, 1996.

Pech L., The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union, Jean Monnet Working Paper Series No. 4/2009, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <http://www.jeanmonnetprogram.org/wp-content/uploads/2014/12/090401.pdf>

Pescatore P., Les principes généraux du droit en tant que source du droit communautaire, rapport communautaire du 12e congrès de la FIDE, Septembre 1986.

Schlockermann M, Rechtssicherheit als Vertrauensschutz in der Rechtsprechung des EuGH, 1984

Sharpston E, Legitimate Expectations and Economic Reality European Law Review 1990.

Sinnaeve A., Die Rückforderung gemeinschaftswidriger nationaler Beihilfen.

Soren Schonberg, Legitimate Expectations in Administrative Law (Oxford, Oxford University Press, 2000).

Schwarze, European Administrative Law.

Thiele G., Weiterentwicklung der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) zum Grundsatz des Vertrauensschutzes, Agrarrecht 1998.

Tridimas T., The General Principles of EU Law, Oxford University Press, 2nd ed., Oxford 2006

Urbino F - Soulier, L'insécurité dans le droit communautaire, Rapport de synthèse, in Les entretiens de Nanterre, 1990.