

Υπόθεση T-214/95

Vlaams Gewest (Περιφέρεια Φλάνδρας) κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

«Προσφυγή ακυρώσεως — Αεροπορικές μεταφορές —
Κρατική ενίσχυση — Μικρό ύψος — Στρέβλωση του ανταγωνισμού —
Επίπτωση στο μεταξύ κρατών μελών εμπόριο — Αιτιολόγηση»

Απόφαση του Πρωτοδικείου (πέμπτο πενταμελές τμήμα) της 30ής Απριλίου
1998 II - 722

Περίληψη της αποφάσεως

- 1. Προσφυγή ακυρώσεως — Φυσικά ή νομικά πρόσωπα — Πράξεις που τα αφορούν άμεσα και ατομικά — Απόφαση της Επιτροπής με την οποία διαπιστώνεται το ασυμβίβαστο ενισχύσεως προς την κοινή αγορά — Προσφυγή ασκηθείσα από την περιφερειακή αρχή που χορήγησε την ανωτέρω ενίσχυση — Παραδεκτό
(Συνθήκη ΕΚ, άρθρο 173, εδ. 2 και 4)*
- 2. Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη — Επίπτωση επί του ανταγωνισμού — Λειτουργικές ενισχύσεις — Άτοκο δάνειο που χορήγησε περιφερειακή αρχή σε ιδιωτική αεροπορική εταιρεία για την προώθηση της αναπτύξεως και την εκμετάλλευση αριθμού ευρωπαϊκών αεροπορικών γραμμών που χαρακτηρίζονται από έντονο ανταγωνισμό
(Συνθήκη ΕΚ, άρθρο 92 § 1)*

3. *Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη — Επίπτωση επί του εμπορίου μεταξύ κρατών μελών — Κριτήρια εκτιμήσεως — Ενίσχυση χορηγηθείσα σε αεροπορική εταιρία προσανατολισμένη στο διεθνές εμπόριο*
(*Συνθήκη ΕΚ, άρθρο 92 § 1*)
4. *Κράτη μέλη — Υποχρεώσεις — Αθέτηση — Παραβάσεις άλλων κρατών μελών — Αιτιολόγηση — Δεν συντρέχει*
5. *Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη — Απόφαση της Επιτροπής με την οποία διαπιστώνεται ότι μια μη κοινοποιηθείσα ενίσχυση δεν συμβιβάζεται με την κοινή αγορά — Υποχρέωση αιτιολογήσεως — Έκταση*
(*Συνθήκη ΕΚ, άρθρα 92, 93 § 3 και 190*)
6. *Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη — Απαγόρευση — Παρεκκλίσεις — Εξουσία εκτιμήσεως εκ μέρους της Επιτροπής — Ενισχύσεις χορηγούμενες σε αεροπορικές εταιρίες — Κριτήρια εκτιμήσεως — Ύψος — Αποκλείεται*
(*Συνθήκη ΕΚ, άρθρο 3, στοιχ. ζ', και άρθρο 92 § 3, στοιχ. γ'*)
7. *Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη — Απαγόρευση — Παρεκκλίσεις — Εξουσία εκτιμήσεως εκ μέρους της Επιτροπής — Ενισχύσεις χορηγούμενες σε αεροπορικές εταιρίες — Περιπτωσιολογική εξέταση των σχεδίων ενισχύσεως*
(*Συνθήκη ΕΚ, άρθρο 92 § 3, στοιχ. γ', και άρθρο 93*)

1. Οσάκις η Επιτροπή εκδίδει απόφαση με την οποία διαπιστώνεται ότι δάνειο που χορήγησε σε επιχείρηση περιφερειακή αρχή κράτους μέλους εμπεριέχει ενίσχυση, ασυμβίβαστη προς την κοινή αγορά, η εν λόγω απόφαση της Επιτροπής, αν και απευθύνεται στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, μπορεί να προσβληθεί παραδεκτώς από την οικεία αρχή.

Πράγματι, ναί μεν οι περιφερειακές αρχές δεν καταλέγονται στα κατά το άρθρο 173, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης κράτη μέλη, πλην όμως πρέπει να λογίζονται ως νομικά πρόσωπα, κατά την έννοια του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης, εφόσον διαθέ-

τουν νομική προσωπικότητα βάσει του εθνικού δικαίου.

Εξάλλου, η επίδικη απόφαση επηρεάζει άμεσα και ατομικά τη νομική κατάσταση της περιφερειακής αρχής, εφόσον την εμποδίζει ευθέως να ασκήσει τις συνιστάμενες εν προκειμένω στη χορήγηση της επίδικης ενισχύσεως ίδιες αρμοδιότητές της, όπως αυτή τις εννοεί, και την υποχρεώνει να τροποποιήσει τη σύμβαση δανείου που συνήψε με την επωφελουμένη της ενισχύσεως επιχείρηση.

Η περιφερειακή αρχή έχει ίδιο έννομο συμφέρον, διακεκριμένο εκείνου του

κράτους μέλους, να προσβάλλει την εν λόγω απόφαση, εφόσον το κράτος μέλος δεν διαθέτει προφανώς την εξουσία προσδιορισμού των ασκουμένων από την περιφερειακή αρχή ιδίων αρμοδιοτήτων της.

2. Το χορηγηθέν από περιφερειακή αρχή άτοκο δάνειο σε ιδιωτική αεροπορική εταιρία για την προώθηση της αναπτύξεως και την εκμετάλλευση ορισμένων ευρωπαϊκών αεροπορικών γραμμών, επί των οποίων η δικαιούχος ανταγωνίζεται άλλες αεροπορικές εταιρίες, ιδίως εταιρίες εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη, μη προσριζόμενο για τη χρηματοδότηση συγκεκριμένης δαπάνης, στρεβλώνει ή απειλεί να στρεβλώσει τον ανταγωνισμό, κατά την έννοια του άρθρου 92 της Συνθήκης, εφόσον απαλλάσσει της επιχείρηση από συνήθη έξοδα σύμφωνα με την τρέχουσα δραστηριότητά της.

Πράγματι, οι λειτουργικές ενισχύσεις, ήτοι οι ενισχύσεις που αποβλέπουν στο να απαλλάξουν μια επιχείρηση από τις δαπάνες στις οποίες θα έπρεπε να υποβληθεί η ίδια στο πλαίσιο της τρέχουσας διαχείρισεως των συνήθων δραστηριοτήτων της, νοθεύουν, καταρχήν, τους όρους του ανταγωνισμού.

Επιπλέον, αφ' ης στιγμής η δημόσια αρχή ευνοεί μια εταιρία δρώσα σε τομέα χαρακτηριζόμενο από έντονο ανταγωνισμό, χορηγώντας της πλεονέκτημα, υφίσταται στρέβλωση του ανταγωνισμού ή κίνδυνος στρεβλώσεως. Αν το πλεονέκτημα είναι μικρό, ο ανταγωνισμός στρεβλώνεται μεν σε μικρότερο βαθμό,

γεγονός όμως παραμένει ότι στρεβλώνεται. Η απαγόρευση του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης ισχύει για κάθε ενίσχυση που στρεβλώνει ή απειλεί να στρεβλώσει τον ανταγωνισμό, ανεξάρτητα από το ύψος της, στον βαθμό που επηρεάζει το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών.

3. Το σχετικά μικρό ύψος μιας ενισχύσεως ή το σχετικά μέτριο μέγεθος της λαμβάνουσας την ενίσχυση επιχειρήσεως δεν αποκλείουν a priori τη δυνατότητα επηρεασμού του μεταξύ κρατών μελών εμπορίου. Ακόμη και ενίσχυση σχετικά μικρού ύψους είναι ικανή να επηρεάσει το μεταξύ κρατών μελών εμπόριο αν ο τομέας εντός του οποίου δρα η δικαιούχος επιχείρηση χαρακτηρίζεται από ζωηρό ανταγωνισμό.

Πράγματι, οσάκις οικονομική ενίσχυση χορηγούμενη από το δημόσιο ή από πόρους του δημοσίου ενισχύει τη θέση επιχειρήσεως σε σχέση με εκείνη άλλων ανταγωνιστικών στα πλαίσια του ενδοκοινοτικού εμπορίου επιχειρήσεων, πρέπει να θεωρείται ότι η ενίσχυση επηρεάζει τις επιχειρήσεις αυτές. Αυτό συμβαίνει ιδίως όταν η ενίσχυση χορηγείται σε αεροπορική εταιρία προσανατολισμένη στο διεθνές εμπόριο, εφόσον πραγματοποιεί πτήσεις μεταξύ πόλεων εντός διαφόρων κρατών μελών και ανταγωνίζεται άλλες αεροπορικές εταιρίες εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη, η δε ενίσχυση αποσκοπεί στην προώθηση της αναπτύξεως και εκμεταλλεύσεως αεροπορικών γραμμών, οπότε αυξάνει και η ικανότητά της να επηρεάσει το μεταξύ κρατών μελών εμπόριο.

4. Η τυχόν αθέτηση εκ μέρους κράτους μέλους υποχρεώσεως που υπέχει από τη Συνθήκη δεν δικαιολογείται από το γεγονός ότι άλλα κράτη μέλη αθέτησαν επίσης την ίδια υποχρέωση.

5. Από την αιτιολογία που επιβάλλει το άρθρο 190 της Συνθήκης πρέπει να διαφαίνεται κατά τρόπο σαφή και μη διαφορούμενο η συλλογιστική της κοινοτικής αρχής που εκδίδει την προσβαλλομένη πράξη, ώστε να καθίσταται δυνατό στους ενδιαφερομένους να γνωρίζουν τους λόγους που δικαιολογούν τη λήψη του μέτρου προκειμένου να υπερασπίσουν τα δικαιώματά τους και στον κοινοτικό δικαστή να ασκεί τον έλεγχό του. Πάντως, δεν απαιτείται η αιτιολογία να διυλίζει όλα τα ουσιώδη πραγματικά και νομικά στοιχεία, στον βαθμό που το ζήτημα κατά πόσον η αιτιολογία μιας πράξεως είναι σύμφωνη με τις επιταγές του άρθρου 190 της Συνθήκης πρέπει να κρίνεται όχι μόνο βάσει της διατυπώσεως της αλλά και των συμφοραζομένων, καθώς και βάσει του συνόλου των κανόνων δικαίου που διέπουν το σχετικό θέμα.

Αιτιολογώντας τις αποφάσεις που καλείται να λάβει προκειμένου να διασφαλίσει την εφαρμογή των κανόνων περί ανταγωνισμού, η Επιτροπή δεν οφείλει να λάβει θέση επί όλων των προσβαλλομένων ενώπιόν της επιχειρημάτων των ενδιαφερομένων. Αρκεί ότι εκθέτει τα πραγματικά περιστατικά και τις νομικές σκέψεις που ενέχουν ουσιώδη σημασία για την οικονομία της αποφάσεως.

Εφαρμοζόμενη στον χαρακτηρισμό ενός μέτρου ως ενισχύσεως, η ανωτέρω αρχή απαιτεί να παρατίθενται οι λόγοι για τους οποίους η Επιτροπή εκτιμά ότι το επίδικο μέτρο ενισχύσεως εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης. Συναφώς, ακόμη και στις περιπτώσεις εκείνες όπου, από τις περιστάσεις υπό τις οποίες χορηγήθηκε η ενίσχυση, προκύπτει ότι είναι ικανή να επηρεάσει το μεταξύ κρατών μελών εμπόριο και να στρεβλώσει ή να απειλήσει με στρέβλωση τον ανταγωνισμό, επαπόκειται κατ' ελάχιστον στην Επιτροπή να αναφερθεί στις περιστάσεις αυτές αιτιολογώντας την απόφασή της.

Αντίθετα, απ' ης στιγμής η Επιτροπή διευκρινίζει τους λόγους για τους οποίους είναι πρόδηλη η επίπτωση επί του μεταξύ κρατών μελών εμπορίου, δεν οφείλει να προχωρήσει σε εξαιρετικά εμπειριστατωμένη οικονομική ανάλυση στηριζόμενη σε αριθμητικά στοιχεία.

Αφετέρου, επειδή επρόκειτο για μη κοινοποιηθείσα ενίσχυση, η Επιτροπή δεν ήταν υποχρεωμένη να αποδείξει, με την απόφασή της περί του ασυμβιβάστου της εν λόγω ενισχύσεως προς την κοινή αγορά, τις πραγματικές επιπτώσεις της ενισχύσεως αυτής επί του ανταγωνισμού ή επί του μεταξύ κρατών μελών εμπορίου. Πράγματι, αν η απόφασή της ήταν διαφορετική, θα κατέληγε στην εύνοια των κρατών μελών που χορηγούν ενισχύσεις κατά παράβαση της υποχρεώσεως κοινοποιήσεως του άρθρου 93, παράγραφος 3, της Συνθήκης, εις βάρος εκείνων που κοινοποιούν τις ενισχύσεις κατά το στάδιο του σχεδιασμού τους.

6. Κατά τον έλεγχο μιας ενισχύσεως που χορηγήθηκε σε αεροπορική εταιρία, η Επιτροπή ουδόλως οφείλει να εξετάσει συγκεκριμένα αν η ενίσχυση είναι ικανή, ενόψει του ύψους της, να τύχει παρεκκλίσεως δυνάμει του άρθρου 92, παράγραφος 3, στοιχείο γ', της Συνθήκης, εφόσον το ύψος της δεν αποτελεί κριτήριο εκτιμήσεως, επιβαλλόμενο από την εν λόγω διάταξη ή από τις εφαρμοζόμενες επί των ενισχύσεων στον τομέα των αερομεταφορών κατευθυντήριες γραμμές.

Στο πλαίσιο της ευρείας διακριτικής εξουσίας που απολαύει κατά την εφαρμογή του άρθρου 92, παράγραφος 3, στοιχείο γ', της Συνθήκης, η Επιτροπή νομιμοποιείται να επιλέγει τα κριτήρια που θεωρεί προσφορότερα προκειμένου να εκτιμά αν μια ενίσχυση μπορεί να θεωρηθεί ότι συμβιβάζεται με την κοινή αγορά, εξυπακουμένου ότι τα κριτήρια αυτά είναι λυσιτελή ενόψει των άρθρων 3, στοιχείο ζ', και 92 της Συνθήκης. Συνεπώς, έχει τη δυνατότητα να διευκρινίζει τα κριτήρια που προτίθεται να εφαρμόσει μέσω κατευθυντηρίων γραμμών που συνάδουν προς τη Συνθήκη. Η θέσπιση εκ μέρους της Επιτροπής των κατευθυντηρίων αυτών γραμμών εντάσσεται στην άσκηση της διακριτικής εξουσίας της και συνεπάγεται απλώς κάποιο αυτοπεριορισμό της εν λόγω εξουσίας κατά την εξέταση ενισχύσεων διεπομένων από τις κατευθυντήριες αυτές γραμμές, στα πλαίσια τηρήσεως

της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως. Αξιολογώντας μια κατ' ιδίαν ενίσχυση υπό το φως των κατευθυντηρίων αυτών γραμμών, η Επιτροπή δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι υπερβαίνει τα όρια της διακριτικής εξουσίας της ή ότι παραιτείται αυτής.

7. Η έγκριση κρατικών ενισχύσεων χορηγούμενων σε ορισμένες αεροπορικές εταιρίες δεν απονέμει ipso facto δικαίωμα στις υπόλοιπες να τυγχάνουν παρεκκλίσεως από την αρχή της απαγορεύσεως των ενισχύσεων. Εναπόκειται στην Επιτροπή, στο πλαίσιο της διακριτικής εξουσίας της, να εξετάζει κάθε σχέδιο ενισχύσεως ατομικώς. Οφείλει να το πράττει υπό το φως, αφενός, των ειδικών περιστάσεων που χαρακτηρίζουν το πρόγραμμα και, αφετέρου, των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου και των κατευθυντηρίων γραμμών. Το γεγονός αυτό δεν ασκεί επιρροή στην εκτίμηση της επίδικης ενισχύσεως ακόμη και αν άλλες εταιρίες εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη έλαβαν παρανόμως ενισχύσεις.

Εν πάση περιπτώσει, η εξουσία εκτιμήσεως της Επιτροπής είναι αδύνατο να καταργηθεί για τον λόγο και μόνον ότι η ίδια ενέκρινε ενίσχυση προς ανταγωνιστή, διότι άλλως θα στερούνταν λυσιτελείας οι διατάξεις της Συνθήκης που της απονέμουν την εξουσία αυτή.