

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ ANTONIO LA PERGOLA

της 9ης Ιουλίου 1998 *

1. Με την παρούσα προσφυγή το Βασίλειο της Ισπανίας ζητεί να ακυρωθεί η απόφαση 97/21/EKAX, ΕΚ της Επιτροπής, της 30ής Ιουλίου 1996, σχετικά με κρατική ενίσχυση που χορηγήθηκε στην Compañía Española de Tubos por Extrusión SA, η οποία είναι εγκατεστημένη στο Llodio (Álava) ¹.

Τα περιστατικά και η εθνική νομοθεσία

2. Η Compañía Española de Tubos por Extrusión SA (στο εξής: Tubacex) είναι εταιρία ιδιωτικού δικαίου, εγκατεστημένη στο Llodio (Álava), η οποία ειδικεύεται στην παραγωγή χαλυβδοσωλήνων χωρίς ραφή. Έχει μια θυγατρική εταιρία που παράγει χάλυβα, την Acería de Álava, που είναι εγκατεστημένη στο Amurrio.

Τον Ιούνιο του 1992, κατά τη λήξη μιας μακράς περιόδου σοβαρών οικονομικών δυσχερειών, η Tubacex κηρύχθηκε προσωρινώς αφερέγγυα και ανέστειλε τις πληρωμές της, σύμφωνα με την εφαρμοστέα εν προκειμένω εθνική νομοθεσία ². Κατόπιν τούτου, οι εργαζόμενοι των επιχειρήσεων απευθύνθηκαν στο Fondo de Garantía salarial (στο εξής: Fogasa) για να ζητήσουν την καταβολή των μισθών που τους οφείλονταν. Το Fogasa είναι ένας ανεξάρτητος οργανισμός που λειτουργεί υπό

την εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης και χρηματοδοτείται με εισφορές των επιχειρήσεων. Η λειτουργία του οργανισμού αυτού συνίσταται συγκεκριμένα στην καταβολή στους εργαζομένους των επιχειρήσεων που βρίσκονται σε πτώχευση ή σε δυσχέρεια των μισθών που δεν έχουν πληρωθεί ³. Τα ποσά αυτά πρέπει στη συνέχεια να αποδίδονται στο Fogasa από τις οικείες επιχειρήσεις ⁴. Συναφώς, το άρθρο 32, παράγραφος 1, του βασιλικού διατάγματος 505/85 προβλέπει ότι: «Προκειμένου να διευκολυνθεί η ανάκτηση των καταβληθέντων ποσών, το Ταμείο Εγγυήσεων Μισθών μπορεί να συνάπτει συμφωνίες περί αποδόσεως με τις οποίες καθορίζονται τα ζητήματα που αφορούν το είδος, την προθεσμία και τις εγγυήσεις συνδέοντας τα αποτελέσματα της καθ' υποκατάσταση δράσεως με τις απαιτήσεις της συνεχίσεως της επιχειρήσεως και της διατηρήσεως της απασχολήσεως. Τα ποσά των οποίων η απόδοση έχει τύχει αναδιαρθρώσεως προσαυξάνονται νομιμοτόκως.»

Η απόφαση του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης της 20ής Αυγούστου 1995 ορίζει τα κριτήρια στα οποία πρέπει να ανταποκρίνεται η δράση του Fogasa, «εντός των ορίων του απαιτούμενου πλαισίου ελευθερίας δράσεως που καθιστά δυνατό να λαμβάνονται υπόψη οι ιδιομορφίες κάθε συγκεκριμένης καταστάσεως». Το άρθρο 2, παράγραφος 1, της ίδιας αυτής αποφάσεως καθορίζει τις μέγιστες προθεσμίες εντός των

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

1 — ΕΕ L 8, σ. 14.

2 — Η κατάσταση της αφερέγγυητάς έπαισε τον Οκτώβριο του 1993, χάρη σε συμφωνία με τους πιστωτές η οποία προέβλεπε, κατ' ουσίαν, την έκδοση μετατρέψιμων ομολογιών για την καταβολή του χρέους.

3 — Βλ. το άρθρο 33 του κανονισμού των εργαζομένων και το άρθρο 2, παράγραφος 1, του βασιλικού διατάγματος 505/85, της 6ης Μαρτίου 1985, περί της οργάνωσης και της λειτουργίας του Fogasa.

4 — Βλ. το άρθρο 33, παράγραφος 4, του κανονισμού των εργαζομένων και το άρθρο 2, παράγραφος 4, του βασιλικού διατάγματος 505/85.

οποίων το Fogasa μπορεί να αναδιαρθρώσει τις οφειλές των επιχειρήσεων. Το άρθρο 3 που αφορά τις εγγυήσεις προβλέπει ότι πρέπει να ζητείται εγγύηση «κρινόμενη επαρκής». Κατά το άρθρο 6, παράγραφος 3, το Fogasa μπορεί επίσης να απορρίπτει κάθε αίτηση αναδιαρθρώσεως ή κατατμήσεως.

νωνικής Ασφαλίσεως (στο εξής: TGSS), αφεντέρου, όσον αφορά την αναδιάρθρωση και την κατάτμηση του χρέους των επιχειρήσεων συνεπεία μη καταβολής εισφορών κοινωνικής ασφαλίσεως.

3. Εντός του νομικού πλαισίου που περιέγραψα, το Fogasa, αφενός, και η Tubacex και η Acería de Álava, αφετέρου, συνήψαν στις 10 Ιουλίου 1992, συμφωνία δυνάμει της οποίας το Fogasa θα κατέβαλλε στους εργαζομένους των επιχειρήσεων τους μισθούς που τους οφείλονταν μέχρι συνολικού ποσού 444 327 300 ισπανικών πεσετών (PTA). Η Tubacex και η Acería de Álava, εξάλλου, δεσμεύτηκαν να αποδώσουν το ποσό αυτό πλέον τόκων 211 641 186 PTA. Το συμφωνηθέν χρονικό διάστημα αποδόσεως ήταν οκτώ έτη, το δε επιτόκιο ορίστηκε σε 10 %. Η συμφωνία αποτέλεσε στη συνέχεια αντικείμενο δύο αναθεωρήσεων⁵ και αντικαταστάθηκε στις 10 Μαρτίου 1994 με νέα συμφωνία, η οποία επίσης αναθεωρήθηκε στις 3 Οκτωβρίου 1994⁶.

Οι συμφωνίες αυτές στηρίζονται στο άρθρο 20 του γενικού νόμου περί κοινωνικής ασφαλίσεως κατά το οποίο:

«1. Μπορούν να εγκρίνονται αναδιαρθρώσεις ή κατάτμηση της καταβολής των οφειλών εισφορών κοινωνικής ασφαλίσεως ή προσαυξήσεων των εισφορών αυτών.

(...)

4. Πρέπει τώρα να σταθούμε στις συμφωνίες που συνήφθησαν μεταξύ Tubacex και Acería de Álava, αφενός, και Γενικού Ταμείου Κοι-

5 — Κατόπιν της πρώτης αναθεωρήσεως, στις 8 Φεβρουαρίου 1993, τα οφειλόμενα ποσά ανέρχονταν σε 376 194 837 PTA, ως κεφάλαιο, πλέον τόκων 183 473 133 PTA αποδοτέα σε 16 εξαμηνιαίες δόσεις με επιτόκιο 9 %. Μία δεύτερη αναθεώρηση, στις 16 Φεβρουαρίου 1994, καθόρισε το οφειλόμενο ποσό σε 372 000 000 PTA, ως κεφάλαιο πλέον τόκων 154 138 830 PTA, αποδοτέα με επιτόκιο 9 %.

6 — Η συμφωνία της 10ης Μαρτίου 1994 προέβλεπε ποσό 465 727 750 PTA ως κεφάλαιο και 197 580 900 PTA ως τόκους. Το προβλεπόμενο επιτόκιο ήταν 9 %. Κατόπιν της συμφωνίας της 3ης Οκτωβρίου 1994 το αποδοτέο ποσό ανερχόταν σε 469 491 521 PTA ως κεφάλαιο πλέον τόκων 205 335 378 PTA, αποδοτέα εντός οκτώ ετών. Οι τόκοι θα καταβάλλονταν μόνο κατά τη διάρκεια των τριών τελευταίων ετών και οι αποδόσεις επί 70 % του κεφαλαίου θα πραγματοποιούνταν μόλις από τις 30 Δεκεμβρίου 1998.

3. Οι αναδιαρθρώσεις και η κατάτμηση των οφειλών προς την κοινωνική ασφάλιση μπορούν να εγκρίνονται υπό τη μορφή και σύμφωνα με τις λεπτομέρειες και προϋποθέσεις που καθορίζει ο Υπουργός Εργασίας και Κοινωνικής Ασφαλίσεως, λαμβανομένων υπόψη των περιουστάσεων κάθε συγκεκριμένης περιπτώσεως.»

Στις αναδιαρθρωθείσες οφειλές προστίθενται τόκοι υπερημερίας ύψους 20 % ⁷.

ημερομηνία της καταβολής, τόκων με το νόμιμο επιτόκιο που ισχύει κατά το χρονικό σημείο της εγκρίσεως (...).»

Οι προϋποθέσεις χορηγήσεως της αναδιαρθρώσεως και της κατατμήσεως της πληρωμής καθορίζονται με το βασιλικό διάταγμα 1517/91 της 11ης Οκτωβρίου 1991. Το άρθρο 39 του διατάγματος, με τίτλο «Διακριτική ευχέρεια της διοικήσεως», προβλέπει ότι «Η έγκριση αναδιαρθρώσεως της πληρωμής των οφειλών προς την κοινωνική ασφάλιση γίνεται κατά διακριτική ευχέρεια, καθόσον μπορεί να ζητείται η παροχή επαρκούς εγγυήσεως υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 30 του παρόντος βασιλικού διατάγματος (...)».

Οι λεπτομέρειες εφαρμογής του βασιλικού διατάγματος 1517/91 διευκρινίστηκαν με υπουργική απόφαση της 8ης Απριλίου 1992. Ειδικότερα, για τους σκοπούς της παρούσας αναλύσεως τονίζω ότι κατά το γράμμα του άρθρου 11 της αποφάσεως αυτής «Οι αναδιαρθρώσεις και η κατάτμηση της καταβολής των οφειλών προς τα Κέντρα Διαχειρίσεως και Κοινές Υπηρεσίες της Κοινωνικής Ασφάλισης μπορούν να εγκρίνονται κατά διακριτική ευχέρεια από το Γενικό Ταμείο της Κοινωνικής Ασφάλισης.»

Το άρθρο 41 της ίδιας αυτής αποφάσεως, με τίτλο «Μορφή, προϋποθέσεις και λεπτομέρειες εφαρμογής», ορίζει:

«1. Οι αναδιαρθρώσεις και οι κατατμήσεις στις οποίες αναφέρεται το προηγούμενο άρθρο μπορούν να εγκρίνονται υπό τη μορφή και σύμφωνα με τις προϋποθέσεις και λεπτομέρειες εφαρμογής που καθορίζονται από το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης.

2. Εν πάση περιπτώσει, η αναδιάρθρωση ή η κατάτμηση της καταβολής των οφειλών προς την κοινωνική ασφάλιση συνεπάγεται την καταβολή, από την ημερομηνία κατά την οποία αρχίζει να ισχύει η έγκριση της αναδιαρθρώσεως και της κατατμήσεως μέχρι την

5. Η κοινωνική ασφάλιση είχε έναντι της Tubacex μία σειρά απαιτήσεων οι οποίες ρυθμίστηκαν με τη συμφωνία του Οκτωβρίου 1993 περί άρσεως της καταστάσεως παύσεως των πληρωμών ⁸. Κατόπιν της συμφωνίας αυτής, η Tubacex και η Acería de Álava σταμάτησαν να καταβάλλουν εισφορές κοινωνικής ασφαλίσεως, συσσωρεύοντας έτσι ένα νέο χρέος 1 156 601 560 PTA ως προς την Tubacex και 255 325 925 PTA ως προς την Acería de Álava. Στα ποσά αυτά προστέθηκαν στη συνέχεια διάφορα ποσά ως ποινή προσαυξήσεως λόγω καθυστερήσεως σύμφωνα με το προαναφερθέν άρθρο 27 του γενικού νόμου περί κοινωνικής ασφαλίσεως ⁹.

8 — Η συμφωνία αυτή μνημονεύθηκε ανωτέρω στην υποσημείωση 2.

9 — Τα ποσά αυτά ανέρχονταν σε 253 335 669 PTA σε βάρος της Tubacex και σε 49 083 697 PTA σε βάρος της Acería de Álava. Προστιθέμενα στο ποσό της κύριας οφειλής, τα ποσά αυτά είχαν ως συνέπεια συνολική οφειλή, αναστοίχως, 1 409 957 329 PTA και 274 409 604 PTA.

7 — Βλ. το άρθρο 27 του γενικού νόμου περί κοινωνικής ασφαλίσεως.

Στις 25 Μαρτίου και 2 Απριλίου 1994, το TGSS συνήψε συμφωνίες με την Tubacex και την Acería de Álava για την απόδοση των εν λόγω ποσών. Ειδικότερα, τα μέρη συμφώνησαν να αναδιαρθρώσουν την οφειλή και να καταμήσουν την πληρωμή της σύμφωνα με τις προπαρατεθείσες διατάξεις. Οι δύο συμφωνίες προέβλεπαν επιτόκιο 9 % επί των αποδοτέων ποσών¹⁰.

Η προσβαλλομένη απόφαση

6. Η Επιτροπή, αφού προέβη σε προκαταρκτική εξέταση, εξέδωσε, στις 30 Ιουλίου 1996, την επίδικη απόφαση. Το άρθρο 1 έχει ως εξής:

«Τα μέτρα που έλαβε η Ισπανία υπέρ της Compañía Española de Tubos por Extrusión SA (Tubacex) και της Acería de Álava, περιέχουν στοιχεία ενίσχυσης η οποία χορηγήθηκε παράνομα και είναι ασυμβίβαστη με την κοινή αγορά δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 92 της Συνθήκης ΕΚ και της απόφασης 3855/91/ΕΚΑΧ, κατά το μέτρο κατά

το οποίο το επιτόκιο που εφαρμόστηκε ήταν χαμηλότερο από τα ισχύοντα επιτόκια της αγοράς. Προκειμένου για τα ακόλουθα μέτρα:

1) τη συμφωνία πίστωσης που υπεγράφη στις 10 Ιουλίου 1992 μεταξύ του Fondo de Garantía Salarial (Fogasa), της Tubacex και της Acería de Álava που αφορά συνολικό κεφάλαιο ύψους 444 327 300 πεσετών, όπως τροποποιήθηκε από τις συμφωνίες της 8ης Φεβρουαρίου 1993 και της 16ης Νοεμβρίου 1994 (οι οποίες αφορούσαν κεφάλαιο 376 194 872 ισπανικών πεσετών και 372 000 000 ισπανικών πεσετών αντίστοιχα).

2) τη συμφωνία πίστωσης που υπεγράφη στις 10 Μαρτίου 1994 μεταξύ του Fogasa, της Tubacex και της Acería de Álava για κεφάλαιο συνολικού ύψους 465 727 750 πεσετών, όπως τροποποιήθηκε με τη συμφωνία της 3ης Οκτωβρίου 1994 για κεφάλαιο συνολικού ύψους 469 491 521 ισπανικών πεσετών.

3) τη συμφωνία που υπεγράφη στις 25 Μαρτίου 1994 μεταξύ του οργανισμού κοινωνικής ασφάλισης και της Acería de Álava για αναδιάρθρωση οφειλών ύψους 274 409 604 ισπανικών πεσετών.

¹⁰ — Η πρώτη συμφωνία αφορούσε την οφειλή της Acería de Álava που ανερχόταν σε 274 409 604 ΡΤΑ. Η απόδοση έπρεπε να πραγματοποιηθεί προοδευτικά εντός πέντε ετών ενώ 51 % επί του ποσού θα καταβαλλόταν μόνο το τελευταίο έτος. Η δεύτερη συμφωνία αφορούσε την οφειλή της Tubacex για ποσό 1 409 957 329 ΡΤΑ και προέβλεπε ανάλογους όρους με αυτούς που εφαρμόστηκαν ως προς την Acería de Álava.

4) τη συμφωνία που υπεγράφη στις 12 Απριλίου 1994 μεταξύ του Οργανισμού Κοινωνικής Ασφάλισης και της Tubacex για αναδιάρθρωση οφειλών ύψους 1 409 957 329 ισπανικών πεσετών.»

Σύμφωνα με το άρθρο 2 της αποφάσεως, το Βασίλειο της Ισπανίας κλήθηκε κατά συνέπεια να «εξαλείψει τα στοιχεία που συνιστούν κρατική ενίσχυση τα οποία εμπεριέχονται στα μέτρα που περιγράφονται στο άρθρο 1, με την ανάκληση των εν λόγω μέτρων ή την εφαρμογή του κανονικού επιτοκίου της αγοράς, από τη χρονική στιγμή κατά την οποία χορηγήθηκαν αρχικά οι πιστώσεις στο Fogasa και από τη χρονική στιγμή κατά την οποία συμφωνήθηκε η αναδιάρθρωση του χρέους προς τον οργανισμό κοινωνικής ασφάλισης μετά την αναστολή των πληρωμών. Το ποσό που προκύπτει από τη διαφορά μεταξύ του επιτοκίου της αγοράς και εκείνου που εφαρμόστηκε πραγματικά μέχρι την ημερομηνία κατάργησης της ενίσχυσης θα επιστραφεί (...)».

Με την παρούσα προσφυγή, το Βασίλειο της Ισπανίας προσβάλλει την απόφαση αυτή. Ειδικότερα, αμφισβητεί την κρίση της Επιτροπής, καθόσον οι λεπτομέρειες αποδόσεως των πιστώσεων που χορήγησε το Fogasa, καθώς και η αναδιάρθρωση των οφειλών των επιχειρήσεων προς την κοινωνική ασφάλιση, θεωρούνται κρατικές ενισχύσεις.

Επί της φερομένης παραβάσεως του άρθρου 118 της Συνθήκης ΕΚ

7. Η προσφεύγουσα κυβέρνηση προβάλλει, καταρχάς, ότι η επίδικη απόφαση συνιστά παράβαση του άρθρου 118 της Συνθήκης¹¹. Τα μέτρα που η Επιτροπή χαρακτηρίζει ως κρατικές ενισχύσεις αποτελούν, στην πραγματικότητα, διατάξεις που απορρέουν από το εργατικό δίκαιο, ειδικότερα δε από το δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης, τομέα που εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών και στον οποίο η Επιτροπή έχει απλώς τη δυνατότητα διατυπώσεως προτάσεων και συντονισμού. Ειδικότερα, το Fogasa περιορίζεται στο να καταβάλει στους εργαζομένους τους μισθούς που δεν έχουν πληρωθεί από την επιχείρηση, επιτελώντας έτσι μία λειτουργία «εγγυήσεως μισθών» που αποτελεί αναπόσπαστο μέρος αυτών τούτων των όρων της συμβάσεως εργασίας. Εξάλλου, οι λεπτομέρειες αποδόσεως των οφειλών των επιχειρήσεων έναντι του Γενικού Ταμείου της Κοινωνικής Ασφάλισης διέπονται από τον γενικό νόμο περί κοινωνικής ασφάλισης. Κατά συνέπεια, πρόκειται για κανόνα κοινωνικής ασφάλισης που ορίζει τις λεπτομέρειες πληρωμών των οφειλών που υφίστανται δυνάμει του ίδιου αυτού νόμου.

11 — Κατά το άρθρο αυτό, «Η Επιτροπή έχει ως αποστολή να προωθήσει τη στενή συνεργασία μεταξύ των Κρατών μελών στον κοινωνικό τομέα και ιδίως σε θέματα που αφορούν:

- την απασχόληση
- το εργατικό δίκαιο και τους όρους εργασίας
- την επαγγελματική εκπαίδευση και επιμόρφωση
- την κοινωνική ασφάλιση
- την προστασία κατά των επαγγελματικών ατυχημάτων και ασθενειών
- την υγιεινή της εργασίας
- το συνδικαλιστικό δικαίωμα και τις συλλογικές διαπραγματεύσεις μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων.

Για το σκοπό αυτό η Επιτροπή ενεργεί σε στενή επαφή με τα Κράτη μέλη, εκπονώντας μελέτες, διατυπώνοντας γνώμες και διοργανώνοντας διαβουλεύσεις, τόσο για τα προβλήματα που τίθενται σε εθνικό επίπεδο, όσο και γι'αυτά που ενδιαφέρουν τους διεθνείς οργανισμούς.

Πριν διατυπώσει τις γνώμες που προβλέπονται στο παρόν άρθρο, η Επιτροπή συμβουλευτεί την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή».

Κατ' ουσίαν, η Ισπανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το καθού θεσμικό όργανο παρέβη το προπαρτεθέν άρθρο 118 της Συνθήκης για τον λόγο ότι εξομοίωσε προς κρατικές ενισχύσεις μέτρα που εμπίπτουν, αντιθέτως, στον τομέα της κοινωνικής ασφαλίσεως. Εντούτοις, η επιχειρηματολογία αυτή δεν με πείθει. Όπως ορθώς εξέθεσε η Επιτροπή στα υπομνήματά της, τα στοιχεία που συνιστούν ενισχύσεις και διαπιστώνονται με την προσβαλλόμενη απόφαση δεν αφορούν την παρέμβαση, αυτή καθαυτή, του Fogasa, ή του TGSS, αλλά τις λεπτομέρειες αποδόσεως των ποσών που οι επιχειρήσεις οφείλουν να επιστρέψουν στους οργανισμούς αυτούς και, ειδικότερα, το γεγονός ότι τα αποδοτέα ποσά αποφέρουν τόκους με το νόμιμο επιτόκιο αντί του επιτοκίου που ισχύει στην αγορά. Με άλλα λόγια, όπως αναγνωρίζει και η Επιτροπή, ούτε η προκαταβολή των μισθών από το Fogasa ούτε η αναδιάρθρωση της οφειλής από το TGSS χαρακτηρίστηκαν, αυτές καθαυτές, ως κρατικές ενισχύσεις. Η ενίσχυση συνίσταται αντιθέτως στο γεγονός ότι οι επιχειρήσεις, όταν καλούνται να αποδώσουν στους οργανισμούς αυτούς τα προκαταβληθέντα ποσά ή τις αναδιαρθρωθείσες οφειλές, τυγχάνουν ευνοϊκής μεταχειρίσεως, εφόσον απολαύουν του καθορισμού ενός επιτοκίου, δηλαδή του νομίμου επιτοκίου, που είναι κατώτερο από αυτό της αγοράς.

Κατά συνέπεια, η προσβαλλόμενη απόφαση ουδόλως συνιστά παράβαση του άρθρου 118 της Συνθήκης: πράγματι, δεν αφορά την παρέμβαση του Fogasa ή του TGSS, ούτε υπεισέρχεται στην «κοινωνική λειτουργία» την οποία καλούνται να αναλάβουν οι οργανισμοί αυτοί, αλλά ασχολείται με τις οικονομικές σχέσεις που υφίστανται μεταξύ αυτών και των επιχειρήσεων. Εξάλλου, το Δικαστήριο έχει ήδη χαρακτηρίσει ως ενισχύσεις εθνικά μέτρα που έχουν σχέση με την κοινωνική ασφάλιση. Πράγματι, κατά πάγια νομολογία, «το άρθρο 92, παράγραφος 1, δεν προβαίνει σε διάκριση των κρατικών παρεμβάσεων ανάλογα με τις αιτίες ή τους σκοπούς τους αλλά τις ορίζει σε συνάρτηση με

τα αποτελέσματά τους (απόφαση της 2ας Ιουλίου 1974, 173/73, Ιταλία κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1974, σ. 351, σκέψη 27). Επομένως, ο κοινωνικός χαρακτήρας των παρεμβάσεων (...) δεν αρκεί για να αποκλείεται, άνευ ετέρου, η δυνατότητα χαρακτηρισμού τους ως κρατικών ενισχύσεων κατά την έννοια του άρθρου 92 της Συνθήκης»¹². Επομένως, από την εν λόγω νομολογία προκύπτει ότι, σε αντίθεση προς την επιχειρηματολογία της Ισπανικής Κυβερνήσεως, ο φερόμενος κοινωνικός χαρακτήρας των παρεμβάσεων του Fogasa και του TGSS δεν αρκεί για να αποκλειστεί η δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 92 της Συνθήκης.

Επί του γενικού χαρακτήρα των επιμάχων μέτρων

8. Το Βασίλειο της Ισπανίας προβάλλει επιπλέον ότι, εν προκειμένω, δεν συντρέχουν οι προβλεπόμενες από το άρθρο 92 της Συνθήκης προϋποθέσεις για να χαρακτηριστούν οι παρεμβάσεις του Fogasa και του TGSS κρατικές ενισχύσεις. Αναφέρεται ειδικότερα στον ισχυρισμό ότι οι ενισχύσεις συνίστανται στην εφαρμογή επί της υποχρεώσεως επιστροφής που υπέχουν οι επιχειρήσεις του νομίμου επιτοκίου αντί του επιτοκίου που ισχύει στην αγορά. Όμως, κατά τη συλλογιστική της προσφεύγουσας κυβερνήσεως, το νόμιμο επιτόκιο καθορίζει ο νόμος και συνιστά γενικό κανόνα που εφαρμόζεται σε κάθε επιχείρηση η οποία σχετίζεται με το Fogasa και το TGSS. Με άλλα λόγια, η παρέμβαση του κράτους, εν προκειμένω, είναι προσιτή σε οποιαδήποτε επιχείρηση και, επομένως, δεν ευνοεί «ορισμένες επιχειρήσεις ή ορισμένους κλάδους παραγωγής» όπως απαιτείται αντιθέτως από το άρθρο 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης.

¹² — Βλ. την απόφαση της 26ης Σεπτεμβρίου 1996, C-241/94, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1996, σ. I-4551, σκέψεις 20 και 21).

Εντούτοις, ούτε αυτή η επιχειρηματολογία με πείθει. Είναι αδιαφιλονίκητο ότι μέτρα γενικού περιεχομένου δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 92 της Συνθήκης. Πάντως, η νομολογία του Δικαστηρίου έχει ήδη διευκρινίσει ότι ακόμα και παρεμβάσεις οι οποίες, εκ πρώτης όψεως, ισχύουν για το σύνολο των επιχειρήσεων μπορούν να παρουσιάζουν ορισμένη επιλεκτικότητα και, επομένως, να θεωρούνται ως μέτρα προοριζόμενα να ευνοήσουν ορισμένες επιχειρήσεις ή ορισμένους κλάδους παραγωγής. Αυτό συμβαίνει, ιδίως, όταν η διοίκηση που καλείται να εφαρμόσει τον γενικό κανόνα διαθέτει ορισμένη ευχέρεια όσον αφορά τη θέσπιση της πράξεως. Στην προπαρατεθείσα απόφαση Γαλλία κατά Επιτροπής, το Δικαστήριο έκρινε πράγματι ότι με το υπό κρίση εθνικό σύστημα «ορισμένες επιχειρήσεις μπορούν να βρεθούν σε ευνοϊκότερη κατάσταση σε σχέση με άλλες, οπότε πληρούνται οι προϋποθέσεις για την ύπαρξη ενισχύσεως κατά την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης», καθόσον ο εν λόγω εθνικός οργανισμός «[διέθετε] διακριτική ευχέρεια που του [παρείχε] τη δυνατότητα να διαφοροποιεί τη χρηματοδοτική του παρέμβαση σε συνάρτηση με διάφορα στοιχεία (...)»¹³.

Κατά συνέπεια, υπό το φως αυτής της νομολογίας, η ύπαρξη περιθωρίου διακριτικής εκτιμήσεως της διοικήσεως αποκλείει το να πρόκειται για μέτρο γενικού περιεχομένου. Όμως, όπως ορθώς τονίζει η Επιτροπή, ένα τέτοιο περιθώριο διακριτικής ευχέρειας υφίσταται επίσης στην προκειμένη περίπτωση. Αυτό προκύπτει ρητώς από τη ρύθμιση που δίδει τη δραστηριότητα του Fogasa και του TGSS. Στην πρώτη περίπτωση, η απόφαση του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικής Ασφαλίσεως, της 20ής Αυγούστου 1995, ενώ

διευκρινίζει τα γενικά κριτήρια στα οποία πρέπει να συμμορφώνεται το Fogasa, διευκρινίζει ότι τα κριτήρια αυτά εφαρμόζονται «εντός των ορίων του απαιτούμενου πλαισίου ελευθερίας δράσεως που καθιστά δυνατό να λαμβάνονται υπόψη οι ιδιομορφίες κάθε συγκεκριμένης καταστάσεως». Το άρθρο 2, παράγραφος 1, της ίδιας αυτής αποφάσεως καθορίζει τις μέγιστες προθεσμίες εντός των οποίων μπορεί να αναδιαρθρώνεται η οφειλή. Κατά συνέπεια, το Fogasa έχει πράγματι την ευχέρεια να επιλέξει την ημερομηνία λήξεως της προθεσμίας που θα τάξει στην επιχείρηση για την απόδοση. Μία άλλη πτυχή του χαρακτήρα της παρεμβάσεως ως διακριτικής ευχέρειας μπορεί ακόμη να εντοπιστεί στο άρθρο 3 της αποφάσεως, που αφορά τις εγγυήσεις, κατά το οποίο πρέπει να απαιτείται η εγγύηση «που κρίνεται επαρκής». Τέλος, κατά το άρθρο 6, παράγραφος 3, το Fogasa μπορεί να απορρώττει οποιαδήποτε αίτηση αναδιαρθρώσεως ή κατατιμήσεως. Όσον αφορά, περαιτέρω, τη δραστηριότητα του TGSS, η ύπαρξη ελευθερίας δράσεως απορρέει ρητά από το ίδιο το νομικό πλαίσιο. Το άρθρο 39, παράγραφος 1 (που φέρει τον τίτλο «διακριτική ευχέρεια της διοικήσεως»), του βασιλικού διατάγματος 1517/91 ορίζει ότι «η έγκριση αναδιαρθρώσεως (...) έχει χαρακτήρα διακριτικής ευχέρειας»¹⁴.

Επομένως, υφίσταται περιθώριο ευχέρειας στη δράση του Fogasa και του TGSS. Η διακριτική αυτή ευχέρεια, προδήλως, αφορά όχι τον καθορισμό του επιτοκίου — που είναι ακριβώς το νόμιμο επιτόκιο —, αλλά τον καθορισμό των συγκεκριμένων λεπτομερειών πραγματοποιήσεως της παρεμβάσεως. Το στοιχείο αυτό, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, αρκεί για ν' αποκλειστεί το ενδεχόμενο να πρόκειται για παρεμβάσεις γενικού χαρακτήρα που διαφεύγουν του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης.

13 — Βλ. την προπαρατεθείσα απόφαση Γαλλία κατά Επιτροπής, σκέψη 24. Στην απόφαση αυτή, το Δικαστήριο τόνισε ότι ο εν λόγω εθνικός οργανισμός (...) διαθέτει διακριτική ευχέρεια που του παρέχει τη δυνατότητα να διαφοροποιεί τη χρηματοδοτική του παρέμβαση σε συνάρτηση με διάφορα στοιχεία όπως είναι, ιδίως, η επιλογή των δικαιούχων, το ύψος της χρηματοδοτικής παρεμβάσεως και οι συνθήκες υπό τις οποίες πραγματοποιείται η σχετική παρέμβαση (...)» (σκέψη 23).

14 — Δικές μου οι υπογραμμίσεις.

Η Ισπανική Κυβέρνηση επισημαίνει επιπλέον ότι η Επιτροπή μετέβαλε τη στάση της όσον αφορά τη μορφή των επίδικων ενισχύσεων: αρχικά, θεώρησε ότι η ενίσχυση συνίστατο στην εφαρμογή του νομίμου επιτοκίου, ενώ τώρα υποστηρίζει ότι η ενίσχυση συνίσταται στο περιθώριο ελευθερίας δράσεως που έχει αφαιρεθεί στο Fogasa και το TGSS όσον αφορά τον καθορισμό των λεπτομερειών πραγματοποίησης της παρεμβάσεώς τους. Αυτό όμως δεν συμβαίνει. Οι δύο πτυχές είναι προδήλως συναφείς και αλληλοσυμπληρούμενες όσον αφορά τον καθορισμό της υπάρξεως κρατικής ενισχύσεως: η εφαρμογή του νομίμου επιτοκίου αντί του επιτοκίου της αγοράς αποτελεί το όφελος που χορηγείται στην ευεργετούμενη επιχείρηση. Η διακριτική ευχέρεια, εξάλλου, επιτρέπει να υποστηριχθεί ότι πρόκειται για μέτρο όχι γενικού περιεχομένου, αλλά ικανό να ευνοήσει «ορισμένες επιχειρήσεις ή ορισμένους κλάδους παραγωγής», όπως απαιτεί το άρθρο 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης.

Επί του ζητήματος αν η ενίσχυση χορηγήθηκε από κρατικούς πόρους και αν υφίσταται στρέβλωση του ανταγωνισμού

9. Η προσφεύγουσα κυβέρνηση προβάλλει ότι οι παρεμβάσεις του Fogasa και του TGSS δεν συνιστούν κρατικές ενισχύσεις, επειδή δεν συνεπάγονται ούτε δαπάνη ούτε διαφυγόν κέρδος για τη δημόσια αρχή.

Εντούτοις, ούτε το επιχείρημα αυτό είμαι σε θέση να συμμεριστώ. Πράγματι, είναι σχεδόν περιττό να διευκρινιστεί ότι η εφαρμογή του νομίμου επιτοκίου συνεπάγεται εν πάση περιπτώσει οικονομική θυσία για το δημόσιο η

οποία συνίσταται ακριβώς στη διαφορά μεταξύ του επιτοκίου της αγοράς και αυτού, κατώτερου, που εφαρμόζεται στην προκειμένη περίπτωση και αντιστοιχεί στο νόμιμο επιτόκιο.

Στη συνέχεια, όσον αφορά την απουσία στρεβλωτικών αποτελεσμάτων επί του ανταγωνισμού, η Ισπανική Κυβέρνηση προβάλλει, κατ' ουσίαν, ότι η εφαρμογή του νομίμου επιτοκίου είναι, καθεαυτή, ουδέτερη, επειδή το επιτόκιο αυτό εφαρμόζεται σε κάθε επιχείρηση που έχει σχέση με το Fogasa και το TGSS. Εν πάση περιπτώσει, πρόκειται πράγματι για ασημαντη στρέβλωση, δεδομένου ότι η διαφορά μεταξύ του επιτοκίου της διατραπεζικής αγοράς και του νομίμου επιτοκίου είναι ελάχιστα σημαντική, το δε ποσό της οφειλής επί του οποίου πρέπει να υπολογίζονται οι τόκοι δεν είναι ιδιαίτερα υψηλό. Κατά συνέπεια, η επίπτωση της φερόμενης ενισχύσεως επί του προϋπολογισμού των επιχειρήσεων είναι αμελητέα. Πάντως, επ' αυτού επίσης του σημείου συμμερίζομαι την αντίρρηση που προέβαλε η Επιτροπή ότι η καταβολή των μισθών και των εισφορών κοινωνικής ασφαλίσεως αποτελεί μέρος των συνήθων δαπανών εκμεταλλεύσεως, τις οποίες οφείλει να αντιμετωπίζει κάθε επιχείρηση στηριζόμενη στις δικές της δυνάμεις¹⁵. Έτσι, κάθε φορά που διευκολύνεται η εκπλήρωση των οικονομικών αυτών υποχρεώσεων — εν προκειμένω δε το όφελος συνίσταται στο γεγονός της εγκρίσεως αναδιαρθρώσεως των πληρωμών μέσω ενός επιτοκίου που δεν αντιστοιχεί στο επιτόκιο της αγοράς — η επιχείρηση απολαύει εν πάση περιπτώσει «εξωτερικού πλεονεκτήματος» που νοθεύει τις συνθήκες ανταγωνισμού.

15 — Κατά πάγια νομολογία, η «έννοια της ενισχύσεως καλύπτει τα πλεονεκτήματα που παρέχουν οι δημόσιες αρχές τα οποία, υπό διάφορες μορφές, ελαφρύνουν τις επιβαρύνσεις που κανονικώς βαρύνουν τον προϋπολογισμό μιας επιχείρησης» (βλ. την προπαρατεθείσα απόφαση Γαλλία κατά Επιτροπής, σκέψη 34, και την απόφαση της 15ης Μαρτίου 1994, C-387/92, Banco Exterior de España, Συλλογή 1994, σ. I-877, σκέψεις 12 και 13).

10. Στη συνέχεια, το Βασίλειο της Ισπανίας υποστηρίζει ότι η Επιτροπή, για να προσδιορίσει την ενίσχυση, δεν έλαβε υπόψη την περίπτωση ότι η νομοθεσία περί κοινωνικής ασφάλισης προβλέπει, σε περίπτωση καθυστέρησης καταβολής της οφειλής, ποινή προσαύξησης ύψους 20 %. Κατά την άποψη της προσφεύγουσας κυβερνήσεως, η Επιτροπή όφειλε, κατά τον προσδιορισμό του οικονομικού οφέλους των επιχειρήσεων, να λάβει υπόψη την κύρωση αυτή.

Το επιχείρημα στερείται εντούτοις βάσεως. Πράγματι, η ενίσχυση στην οποία αναφέρεται η Επιτροπή συνίσταται στην εφαρμογή του νομίμου επιτοκίου, ενώ οι προαναφερθείσες ποινές προσαύξησης αποτελούν μέρος του οφειλομένου κεφαλαίου. Επομένως πρόκειται για κάτι διαφορετικό. Εξάλλου, όπως τονίζει η Επιτροπή, αν οι επιχειρήσεις είχαν επίσης απαλλαγεί από την καταβολή αυτών των προσαυξήσεων, η απαλλαγή αυτή θα συνιστούσε πρόσθετο στοιχείο ενισχύσεως.

Επί της συμπεριφοράς ενός ιδιώτη πιστωτή

11. Τέλος, το Βασίλειο της Ισπανίας προβάλλει ότι η Επιτροπή κακώς θεώρησε ότι υφίσταται ενίσχυση, αναφερόμενη στους όρους που θα εφάρμοζε μία ιδιωτική τράπεζα, αναφερόμενη δε ιδίως στο διαπραγματικό επιτόκιο: συγκεκριμένα, η δημόσια αρχή δεν χορήγησε εν προκειμένω δάνειο με γνώμονα κερδοσκοπικούς σκοπούς, αλλά μάλλον ενήργησε ως οποιοσδήποτε ιδιώτης πιστωτής που επιχειρεί να εισπράξει την απαίτησή του έναντι ενός αφερέγγυου οφειλέτη. Από αυτή την άποψη, όταν ο οφειλέτης βρίσκεται σε κατάσταση οικονομικής δυσχέρειας, οι όροι που εφαρμόζει ο πιστωτής δεν

αποσκοπούν στην επίτευξη κέρδους, αλλά τείνουν απλώς στην καταβολή του οφειλομένου κεφαλαίου.

Δεν συμφωνώ εντούτοις με το επιχειρηματολογία αυτή. Είναι αδιαφιλονίκητο ότι το Fogasa και το TGSS δεν επιδιώκουν κερδοσκοπικό σκοπό, υπό την έννοια ότι δεν έχουν την πρόθεση να αποκομίσουν όφελος, εγκρίνοντας στις οικείες επιχειρήσεις δάνειο ή αναδιάρθρωση των πληρωμών. Σ' αυτό όμως ακριβώς συνίσταται η ενίσχυση που διαπίστωσε η Επιτροπή. Πράγματι, οι επιχειρήσεις αυτές έτυχαν ενός οικονομικού οφέλους που αποκτήθηκε «εκτός της αγοράς», ενώ η ρύθμιση περί των κρατικών ενισχύσεων σκοπεύει ακριβώς στην απαγόρευση των δημοσίων παρεμβάσεων στην οικονομία που αλλοιώνουν τις συνθήκες της αγοράς κατά τρόπο ασυμβίβαστο με τις αρχές του ελεύθερου και ανόθευτου ανταγωνισμού. Εξάλλου, νομίζω ότι οι δημόσιες αρχές, εν προκειμένω, απομακρύνθηκαν επίσης από το κριτήριο που υποστηρίζει η Ισπανική Κυβέρνηση, δηλαδή το κριτήριο του ιδιώτη πιστωτή που επιδιώκει την εισπράξη της οφειλής. Παρουσιάζει πράγματι κάποια δυσκολία το να θεωρηθεί ότι ένας ιδιώτης πιστωτής παραχωρεί πιστώσεις και συναινεί σε αναδιαρθρώσεις καταβολής και σε προτιμησιακούς όρους έναντι επιχειρήσεων που βρίσκονται σε κρίση. Αντιθέτως, οι καταστάσεις σοβαρών οικονομικών δυσχερειών στις οποίες βρίσκονται οι εν λόγω επιχειρήσεις συνιστούν συνήθως λόγο που εμποδίζει το άνοιγμα νέων πιστώσεων, καθώς και τη χορήγηση ευνοϊκών όρων για την εξόφληση των ήδη υφισταμένων οφειλών.

Συμπέρασμα

12. Κατά συνέπεια, υπό το φως των ανωτέρω σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο

- 1) να απορρίψει την προσφυγή·
- 2) να καταδικάσει το Βασίλειο της Ισπανίας στα δικαστικά έξοδα.