

Υπόθεση T-156/04

Électricité de France (EDF)

κατά

Ευρωπαϊκής Επιτροπής

«Κρατικές ενισχύσεις — Ενισχύσεις χορηγηθείσες από τις γαλλικές αρχές στην EDF — Απόφαση με την οποία η ενίσχυση κηρύσσεται ασυμβίβαστη προς την κοινή αγορά και διατάσσεται η ανάκτησή της — Δικονομικά δικαιώματα του δικαιούχου της ενισχύσεως — Επηρεασμός του εμπορίου μεταξύ των κρατών μελών — Κριτήριο του ιδιώτη επενδυτή»

Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου (τρίτο τμήμα) της 15ης Δεκεμβρίου
2009 II - 4508

Περίληψη της αποφάσεως

- 1. Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη — Εξέτασή τους από την Επιτροπή — Διοικητική διαδικασία — Υποχρέωση της Επιτροπής να τάξει στους ενδιαφερομένους προθεσμία για να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους — Δικαίωμα του δικαιούχου της ενισχύσεως να μετέχει στη διαδικασία σε επαρκή βαθμό
(Άρθρο 88 § 2 ΕΚ κανονισμός 659/1999 του Συμβουλίου, άρθρο 6)*
- 2. Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη — Απόφαση της Επιτροπής — Εκτίμηση της νομιμότητας βάσει πληροφοριακών στοιχείων διαθέσιμων κατά τον χρόνο εκδόσεως της αποφάσεως
(Άρθρο 87 ΕΚ)*
- 3. Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη — Επηρεασμός του εμπορίου μεταξύ των κρατών μελών — Νόθευση του ανταγωνισμού — Κριτήρια εκτιμήσεως
(Άρθρο 87 § 1 ΕΚ)*

4. *Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη — Έννοια — Εφαρμογή του κριτηρίου του συνετού ιδιώτη επενδυτή στους δημόσιους επενδυτές*
(Άρθρο 87 § 1 ΕΚ)
5. *Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη — Έννοια — Το κράτος μέλος που χορήγησε την ενίσχυση έχει την ιδιότητα τόσο του δανειστή φορολογικής απαιτήσεως όσο και του μοναδικού μετόχου δημόσιας επιχειρήσεως, της οποίας το κεφάλαιο αυξάνει λόγω παραιτήσεως από τη φορολογική απαίτηση — Δυνατότητα εφαρμογής του κριτηρίου του ιδιώτη επενδυτή*
(Άρθρο 87 § 1 ΕΚ)

1. Κατά το στάδιο της εξετάσεως που προβλέπει το άρθρο 88, παράγραφος 2, ΕΚ, η Επιτροπή οφείλει να τάσει στους ενδιαφερομένους προθεσμία για να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους. Μολονότι οι εν λόγω ενδιαφερόμενοι δεν μπορούν να επικαλεστούν δικαιώματα άμυνας, εντούτοις έχουν δικαίωμα συμμετοχής στη διοικητική διαδικασία που διεξάγει η Επιτροπή, στον βαθμό που το επιτρέπουν οι περιστάσεις της συγκεκριμένης περιπτώσεως. Επιπλέον, η Επιτροπή υποχρεούται να κινήσει την επίσημη διαδικασία εξετάσεως, προβλέποντας για την ενημέρωση των ενδιαφερομένων, εφόσον, μετά το πέρας της προκαταρκτικής εξετάσεως, έχει σοβαρές αμφιβολίες ως προς τη συμβατότητα του επίμαχου χρηματοοικονομικού μέτρου με την κοινή αγορά. Επομένως, στην ανακοίνωσή της σχετικά με την κίνηση της διαδικασίας αυτής, η Επιτροπή δεν είναι υποχρεωμένη να πραγματοποιήσει ολοκληρωμένη ανάλυση όσον αφορά την επίμαχη ενίσχυση, αλλά αρκεί να προσδιορίσει επαρκώς το πλαίσιο της εξετάσεώς της, προκειμένου να μην καταστεί κενό περιεχομένου το δικαίωμα των ενδιαφερομένων να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους. Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 6 του κανονισμού 659/1999 για την εφαρμογή του άρθρου 88 ΕΚ, οσάκις η Επιτροπή αποφασίζει να κινήσει την

επίσημη διαδικασία εξετάσεως, το περιεχόμενο της σχετικής αποφάσεως μπορεί να περιορίζεται στην ανακεφαλαίωση των κρίσιμων πραγματικών και νομικών στοιχείων, στην παράθεση μιας προσωρινής εκτιμήσεως σχετικά με το επίμαχο κρατικό μέτρο προκειμένου να προσδιοριστεί αν συνιστά ενίσχυση και στην έκθεση των λόγων για τους οποίους υπάρχουν αμφιβολίες ως προς τη συμβατότητά του με την κοινή αγορά.

Η απόφαση περί κινήσεως της διαδικασίας πρέπει, ως εκ τούτου, να παρέχει στους ενδιαφερομένους τη δυνατότητα να μάσχουν αποτελεσματικά στην επίσημη διαδικασία έρευνας, στο πλαίσιο της οποίας θα έχουν τη δυνατότητα να αναπτύξουν τα επιχειρήματά τους. Προς τούτο, αρκεί οι ενδιαφερόμενοι να γνωρίζουν τη συλλογιστική στην οποία στηρίχθηκε η Επιτροπή για να προβεί στην προσωρινή εκτίμηση ότι το επίμαχο μέτρο θα μπορούσε να αποτελεί νέα ενίσχυση ασυμβίβαστη προς την κοινή αγορά.

(βλ. σκέψεις 106-110)

2. Στο πλαίσιο προσφυγής ακυρώσεως, η νομιμότητα κοινοτικής πράξεως πρέπει να εκτιμάται σε συνάρτηση με τα πληροφοριακά στοιχεία που υφίστανται κατά τον χρόνο εκδόσεώς της. Ειδικότερα, οι περίπλοκες εκτιμήσεις της Επιτροπής πρέπει να εξετάζονται μόνο σε συνάρτηση με τα στοιχεία που είχε στη διάθεσή της κατά τον χρόνο που τις πραγματοποίησε. Συναφώς, δεν μπορεί να προσαφθεί στην Επιτροπή ότι δεν έλαβε υπόψη πληροφοριακά στοιχεία που θα μπορούσαν να της προσκομιστούν κατά τη διοικητική διαδικασία, αλλά δεν της προσκομίστηκαν, καθόσον η Επιτροπή δεν υποχρεούται να εξετάζει, αυτεπαγγέλτως και στηριζόμενη σε εικασίες, στοιχεία που θα μπορούσαν να της είχαν υποβληθεί.

(βλ. σκέψεις 125-126)

3. Για τον χαρακτηρισμό εθνικού μέτρου ως κρατικής ενισχύσεως, δεν είναι απαραίτητο να διαπιστωθεί ότι έχει πραγματικές επιπτώσεις στο εμπόριο μεταξύ κρατών μελών και προκαλεί, στην πράξη, στρέβλωση του ανταγωνισμού, αλλά να εξεταστεί απλώς αν το μέτρο είναι ικανό να επηρεάσει το ενδοκοινοτικό εμπόριο και να νοθεύσει τον ανταγωνισμό. Η Επιτροπή δεν οφείλει να πραγματοποιήσει οικονομική ανάλυση της πραγματικής καταστάσεως της οικείας αγοράς, του μεριδίου αγοράς των επιχειρήσεων στις οποίες χορηγήθηκαν ενισχύσεις, της θέσεως των ανταγωνιστικών επιχειρήσεων και της ροής των επίμαχων εμπορικών συναλλαγών μεταξύ κρατών μελών.

Όταν μια χορηγηθείσα από κράτος μέλος ενίσχυση ενδυναμώνει τη θέση μίας επιχειρήσεως έναντι άλλων επιχειρήσεων που την ανταγωνίζονται στις ενδοκοινοτικές συναλλαγές, πρέπει να γίνει δεκτό ότι το ενδοκοινοτικό εμπόριο θίγεται από την ενίσχυση Συναφώς, το γεγονός ότι τομέας της οικονομίας αποτέλεσε αντικείμενο ελευθερώσεως σε κοινοτικό επίπεδο είναι ικανό να χαρακτηριστεί ως ενδεικτικό πραγματικής ή εν δυνάμει επιπτώσεως των ενισχύσεων επί του ανταγωνισμού, καθώς και του αποτελέσματός τους επί του εμπορίου μεταξύ κρατών μελών.

Εξάλλου, δεν απαιτείται να μετέχει η ίδια η δικαιούχος επιχείρηση στο ενδοκοινοτικό εμπόριο. Συγκεκριμένα, οσάκις κράτος μέλος χορηγεί ενίσχυση σε επιχείρηση, η δραστηριότητά της στο εσωτερικό του μπορεί να διατηρηθεί ή να αυξηθεί, με συνέπεια τη μείωση των πιθανοτήτων διεισδύσεως των εγκατεστημένων σε άλλα κράτη μέλη επιχειρήσεων στην αγορά του εν λόγω κράτους μέλους. Επιπλέον, η ενδυνάμωση επιχειρήσεως που μέχρι τούδε δεν μετείχε στο ενδοκοινοτικό εμπόριο μπορεί να μεταβάλει την κατάστασή της κατά τέτοιο τρόπο ώστε να μπορέσει να διεισδύσει στην αγορά άλλου κράτους μέλους.

(βλ. σκέψεις 144-148)

4. Στην περίπτωση επιχειρήσεως της οποίας το εταιρικό κεφάλαιο κατέχουν οι δημόσιες αρχές, πρέπει μεταξύ άλλων να εκτιμάται αν, υπό παρεμφερείς συνθήκες, ένας ιδιωτικός φορέας ανάλογου μεγέθους με τους οργανισμούς που διαχειρίζονται

τον δημόσιο τομέα, θα είχε προβεί σε εισφορά κεφαλαίου ανάλογης σπουδαιότητας, βασιζόμενος στις προβλέψιμες δυνατότητες αποδόσεως και χωρίς λαμβάνεται υπόψη καμία εκτίμηση κοινωνικού χαρακτήρα ή εκτίμηση σχετική με την περιφερειακή ή τομεακή ανάπτυξη.

δημόσιας εξουσίας και, ειδικότερα, σε φορολογικούς πόρους.

(βλ. σκέψεις 230-232)

Το γεγονός ότι η συμπεριφορά του Δημοσίου ως μετόχου εκτιμάται βάσει του κριτηρίου του ενημερωμένου ιδιώτη επενδυτή, χωρίς να ισχύει το ίδιο για τη συμπεριφορά του οποιουδήποτε ιδιώτη επενδυτή, δεν θίγει την ίση μεταχείριση μεταξύ του Δημοσίου και του εν λόγω ιδιώτη επενδυτή, δεδομένου ότι το Δημόσιο ως μέτοχος δεν βρίσκεται στην ίδια κατάσταση με έναν ιδιώτη επενδυτή. Συγκεκριμένα, αντιθέτως προς τον ιδιώτη επενδυτή που μπορεί να στηριχθεί μόνο σε ίδιους πόρους για να χρηματοδοτήσει τις επενδύσεις του, το Δημόσιο έχει πρόσβαση σε χρηματικούς πόρους οι οποίοι απορρέουν από την άσκηση της δημόσιας εξουσίας και ιδίως από την είσπραξη φόρων. Συνεπώς, το γεγονός και μόνον ότι το Δημόσιο έχει πρόσβαση σε χρηματικούς πόρους που απορρέουν από την άσκηση της δημόσιας εξουσίας δεν μπορεί να δικαιολογήσει, αυτό καθαυτό, το συμπέρασμα ότι οι ενέργειες του Δημοσίου άπτονται των προνομίων δημόσιας εξουσίας των οποίων απολαύει. Συγκεκριμένα, στην περίπτωση αυτή, η σημασία της εφαρμογής του κριτηρίου του ενημερωμένου ιδιώτη επενδυτή στη συμπεριφορά του Δημοσίου ως μετόχου θα μπορούσε να εκμηδενιστεί ή τουλάχιστον να περιοριστεί δυσανάλογα, καθόσον το Δημόσιο προσφεύγει κατ' ανάγκη σε χρηματικούς πόρους προερχομένους από την άσκηση

5. Στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων, πρέπει να γίνεται διάκριση μεταξύ δύο περιπτώσεων: εκείνων στις οποίες η παρέμβαση του Δημοσίου έχει οικονομικό χαρακτήρα και εκείνων στις οποίες η παρέμβαση του Δημοσίου αφορά πράξεις δημόσιας εξουσίας. Αν η παρέμβαση του Δημοσίου δεν αποτελεί, λαμβανομένης υπόψη της φύσεως και του αντικειμένου της καθώς και του σκοπού που επιδιώκει, επένδυση δυνάμενη να πραγματοποιηθεί από ιδιώτη επενδυτή, η παρέμβαση αυτή είναι δυνατό να εμπίπτει στην άσκηση δημόσιας εξουσίας, με συνέπεια να αποκλείεται η εφαρμογή του κριτηρίου του ενημερωμένου ιδιώτη επενδυτή. Αντιθέτως, αν η παρέμβαση του Δημοσίου, λαμβανομένης υπόψη της φύσεως και του αντικειμένου της καθώς και του σκοπού που επιδιώκει, αποτελεί επένδυση παρεμφερή με εκείνη που θα πραγματοποιούσε ένας ιδιώτης επενδυτής, πρέπει να εξεταστεί κατ' εφαρμογήν του κριτηρίου του ενημερωμένου ιδιώτη επενδυτή. Σκοπός της εξετάσεως αυτής είναι να εξακριβωθεί αν ο επενδυτής αυτός θα προέβαινε, υπό ανάλογες περιστάσεις και βασιζόμενος στις προβλέψιμες δυνατότητες αποδόσεως, σε εισφορά κεφαλαίου ανάλογης σπουδαιότητας και μάλιστα ανεξαρτήτως της μορφής της εν λόγω κρατικής παρεμβάσεως και του γεγονότος ότι το Δημόσιο έχει πρόσβαση σε πόρους που απορρέουν από την άσκηση δημόσιας εξουσίας, όπως είναι οι προερχόμενοι από τη φορολογία πόροι, στους οποίους δεν θα μπορούσε να έχει πρόσβαση ο ιδιώτης επενδυτής.

Με άλλα λόγια, το μέτρο δεν πρέπει να εξεταστεί μόνο βάσει της μορφής του, αλλά της φύσεώς του, του αντικειμένου του και των σκοπών που επιδιώκει, οπότε πρέπει να αναλυθεί κάθε πτυχή του, λαμβανομένου υπόψη του πλαισίου στο οποίο εντάσσεται. Τούτο συνεπάγεται, εξάλλου, ότι το να λάβει η παρέμβαση μορφή νόμου δεν αρκεί, αυτό καθαυτό, για να αποκλειστεί το ενδεχόμενο να επιδιώκει η παρέμβαση του Δημοσίου στο κεφάλαιο επιχειρήσεως οικονομικό σκοπό τον οποίο θα μπορούσε επίσης να επιδιώκει ένας ιδιώτης επενδυτής.

Επομένως, πρέπει να διαπιστωθεί, λαμβανομένων υπόψη των περιστάσεων κάθε υποθέσεως, αν η συμμετοχή ή η παρέμβαση του Δημοσίου στο κεφάλαιο της δικαιούχου επιχειρήσεως επιδιώκει οικονομικό σκοπό τον οποίο θα μπορούσε να επιδιώκει και ιδιώτης επενδυτής και, ως εκ τούτου, πραγματοποιείται από το Δημόσιο ως επιχειρηματία όπως θα συνέβαινε αν επρόκειτο για ιδιώτη επενδυτή, ή, αντιθέτως, αν δικαιολογείται από την επιδίωξη δημοσίου συμφέροντος και πρέπει να θεωρηθεί ως παρέμβαση του Δημοσίου στο πλαίσιο ασκήσεως δημόσιας εξουσίας, περίπτωση κατά την οποία η συμπεριφορά του Δημοσίου δεν μπορεί να συγκριθεί με τη συμπεριφορά επιχειρηματία ή ιδιώτη επενδυτή σε οικονομία αγοράς.

Πρέπει, συνεπώς, να εξεταστεί αν κράτος μέλος, το οποίο έχει φορολογική απαίτηση

έναντι δημόσιας επιχειρήσεως και συγχρόνως είναι ο μοναδικός μέτοχός της, μπορεί θεμιτώς να επικαλεστεί το κριτήριο του ιδιώτη επενδυτή όταν προβαίνει σε αύξηση κεφαλαίου της επιχειρήσεως αυτής παραιτούμενο από την εν λόγω φορολογική απαίτηση, ή αν πρέπει να γίνει δεκτό ότι, λαμβανομένης υπόψη της φορολογικής φύσεως της απαίτησεως και στο μέτρο που το Δημόσιο, παραιτούμενο από την εν λόγω απαίτηση, χρησιμοποίησε τις προνομίες δημόσιας εξουσίας των οποίων απολαύει, η Επιτροπή ορθώς δεν εφάρμοσε το εν λόγω κριτήριο όσον αφορά την επίμαχη αύξηση κεφαλαίου.

Ειδικότερα, όταν το Δημόσιο ως μοναδικός μέτοχος μιας επιχειρήσεως προβαίνει σε αύξηση κεφαλαίου προκειμένου να θεραπεύσει δυσαναλογίες του ισολογισμού της επιχειρήσεως αυτής, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι τη συμπεριφορά αυτή θα μπορούσε να επιδείξει και ιδιώτης επενδυτής, οπότε δεν είναι δυνατό να αποκλειστεί a priori το ενδεχόμενο να επιδιώκεται σκοπός ανάλογος με αυτόν ενός τέτοιου επενδυτή. Προκειμένου να διαπιστωθεί αν συνέτρεχε τέτοια περίπτωση, η οποία θα απέκλειε τον χαρακτηρισμό του επίδικου μέτρου ως ενισχύσεως, πρέπει να εξακριβωθεί αν πληρούνταν το κριτήριο του ιδιώτη επενδυτή.

(βλ. σκέψεις 223, 233-237, 246, 258)