

Υπόθεση C-279/08 P

Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Βασιλείου των Κάτω Χωρών

«Αίτηση αναιρέσεως — Κρατική ενίσχυση — Άρθρο 87, παράγραφος 1, ΕΚ — Σύστημα ανταλλαγής δικαιωμάτων εκπομπής όσον αφορά τα οξείδια του αζώτου — Χαρακτηρισμός του εθνικού μέτρου ως κρατικής ενισχύσεως — Απόφαση κηρύσσουσα την ενίσχυση συμβατή με την κοινή αγορά — Έννοια της “επιλεκτικότητας” — Πλεονέκτημα χρηματοδοτούμενο με κρατικούς πόρους — Προστασία του περιβάλλοντος — Υποχρέωση αιτιολογήσεως — Παραδεκτό»

Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Mengozzi της 22ας Δεκεμβρίου 2010 I - 7677

Απόφαση του Δικαστηρίου (τρίτο τμήμα) της 8ης Σεπτεμβρίου 2011 I - 7714

Περίληψη της αποφάσεως

1. Προσφυγή ακυρώσεως — Πράξεις δυνάμενες να προσβληθούν — Έννοια — Πράξεις παράγουσες δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα — Απόφαση χαρακτηρίζουσα ένα κοινοποιηθέν μέτρο ως κρατική ενίσχυση και κηρύσσουσα το μέτρο αυτό συμβατό με την κοινή αγορά — Εμπίπτει
(Άρθρα 87 ΕΚ, 88 ΕΚ και 230 ΕΚ· κανονισμός 659/1999 του Συμβουλίου)
2. Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη — Έννοια — Επιλεκτικός χαρακτήρας του μέτρου
(Άρθρο 87 § 1 ΕΚ)

3. *Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη — Έννοια — Επιλεκτικός χαρακτήρας του μέτρου*
(Άρθρο 87 § 1 ΕΚ)
4. *Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη — Έννοια — Εκτίμηση σύμφωνα με το κριτήριο των συνήθων όρων της αγοράς*
(Άρθρο 87 § 1 ΕΚ)
5. *Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη — Έννοια — Ενισχύσεις προερχόμενες από κρατικούς πόρους*
(Άρθρο 87 § 1 ΕΚ)
6. *Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη — Απόφαση της Επιτροπής χαρακτηρίζουσα ένα κοινοποιηθέν μέτρο ως κρατική ενίσχυση — Υποχρέωση αιτιολογήσεως — Περιεχόμενο*
(Άρθρα 87 § 1 ΕΚ και 296 ΣΛΕΕ)

1. Εφόσον η Επιτροπή διαπιστώσει, κατόπιν προκαταρκτικής εξετάσεως, ότι το κοινοποιηθέν μέτρο εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ και δεν δημιουργεί αμφιβολίες ως προς το ζήτημα της συμβατότητάς του με την κοινή αγορά, αποφασίζει να μη διατυπώσει αντιρρήσεις σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 3, του κανονισμού 659/1999, περί της εφαρμογής του άρθρου 88 ΕΚ. Μια τέτοια απόφαση συνεπάγεται, μεταξύ άλλων, την εφαρμογή της διαδικασίας που προβλέπει για τα υφιστάμενα καθεστώτα ενισχύσεων ο κανονισμός 659/1999 και ειδικότερα της διαδικασίας των άρθρων 17 έως 19 και 21 του κανονισμού, που επιβάλλει στο κράτος μέλος την υποχρέωση υποβολής

ετήσιας εκθέσεως επί του συνόλου των υφισταμένων καθεστώτων ενισχύσεων.

Ως εκ τούτου, ο εσφαλμένος χαρακτηρισμός ενός μέτρου ως κρατικής ενισχύσεως έχει έννομες συνέπειες για το κράτος μέλος που κοινοποιεί το μέτρο, στον βαθμό που η Επιτροπή ασκεί σταθερή εποπτεία και περιοδικό έλεγχο επί του εν λόγω μέτρου, οπότε το οικείο κράτος μέλος έχει περιορισμένο περιθώριο χειρισμών κατά την εφαρμογή του κοινοποιηθέντος μέτρου.

Τούτο συνεπάγεται κατ' ανάγκη ότι εκδοθείσα βάσει του άρθρου 87, παράγραφοι 1 και 3, ΕΚ απόφαση, η οποία χαρακτηρίζει το επίμαχο μέτρο ως κρατική ενίσχυση την οποία όμως κηρύσσει συμβατή με την κοινή αγορά, πρέπει να θεωρείται ως πράξη δυνάμενη να προσβληθεί βάσει του άρθρου 230 ΕΚ. Αυτή η διαπιστώνουσα συμβατότητα απόφαση, κατά την έννοια του άρθρου 87, παράγραφοι 1 και 3, ΕΚ, έχει επίσης οριστικό χαρακτήρα και δεν αποτελεί προπαρασκευαστικό μέτρο.

(βλ. σκέψεις 40-42)

2. Για να αποδειχθεί ότι ένα δυνάμενο να χαρακτηριστεί ως κρατική ενίσχυση μέτρο εφαρμόζεται επιλεκτικώς σε ορισμένες επιχειρήσεις ή σε ορισμένους κλάδους παραγωγής, η Επιτροπή οφείλει να αποδείξει ότι το μέτρο αυτό διαφοροποιεί επιχειρήσεις οι οποίες βρίσκονται, από πλευράς του σκοπού του επίμαχου μέτρου, σε παρεμφερή πραγματική και νομική κατάσταση.

Συναφώς, εφόσον η Επιτροπή διαπιστώσει, με την απόφασή της, ότι ορισμένες επιχειρήσεις στις οποίες εφαρμόζεται μέτρο χαρακτηριζόμενο ως κρατική ενίσχυση εμπίπτουν σε ειδική ομάδα μεγάλων βιομηχανικών επιχειρήσεων οι οποίες δραστηριοποιούνται στο μεταξύ κρατών μελών εμπόριο και απολαύουν πλεονεκτήματος το οποίο δεν χορηγείται σε άλλες επιχειρήσεις και συνίσταται στη

δυνατότητα εκμεταλλεύσεως της οικονομικής αξίας της μείωσης των εκπομπών που πραγματοποιούν, διά της μετατροπής τους σε διαπραγματεύσιμα δικαιώματα εκπομπών ή, ενδεχομένως, στην αποτροπή του κινδύνου επιβολής προστίμων σε περιπτώσεις υπερβάσεως του ορίου εκπομπών οξειδίων του αζώτου που έχουν καθορίσει οι εθνικές αρχές, μέσω της αποκτήσεως τέτοιων δικαιωμάτων εκπομπής από άλλες επιχειρήσεις εμπίπτουσες στο πεδίο εφαρμογής του επίμαχου μέτρου, ενώ οι λοιπές επιχειρήσεις δεν έχουν τέτοιες δυνατότητες, η Επιτροπή δεν υποχρεούται να παράσχει περαιτέρω λεπτομέρειες με την απόφασή της. Στην περίπτωση προγράμματος ενισχύσεων, η Επιτροπή μπορεί να περιοριστεί στη μελέτη των χαρακτηριστικών του επίμαχου προγράμματος προκειμένου να εκτιμήσει, στο πλαίσιο της αιτιολογίας της αποφάσεώς της, αν λόγω των λεπτομερειών εφαρμογής του, το πρόγραμμα αυτό εξασφαλίζει σαφές πλεονέκτημα στους δικαιούχους έναντι των ανταγωνιστών τους και είναι ικανό να ευνοήσει επιχειρήσεις οι οποίες μετέχουν στο μεταξύ κρατών μελών εμπόριο.

(βλ. σκέψεις 62-63, 65)

3. Το άρθρο 87, παράγραφος 1, ΕΚ δεν διακρίνει τις κρατικές παρεμβάσεις ανάλογα με τις αιτίες ή τους σκοπούς τους, αλλά τις προσδιορίζει με γνώμονα τα αποτελέσματά τους. Μολονότι η προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί έναν από τους κύριους σκοπούς της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η ανάγκη να λαμβάνεται υπόψη ο σκοπός αυτός δεν δικαιολογεί τον αποκλεισμό επιλεκτικών μέτρων από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ, καθόσον οι περιβαλλοντικοί σκοποί μπορούν, εν

πάση περιπτώσει, να ληφθούν λυσιτελώς υπόψη κατά την εκτίμηση της συμβατότητας του μέτρου κρατικής ενισχύσεως με την κοινή αγορά σύμφωνα με το άρθρο 87, παράγραφος 3, ΕΚ.

δικαιολογείται από τη φύση και την οικονομία του εν λόγω συστήματος.

(βλ. σκέψεις 75-78)

Στην περίπτωση, ειδικότερα, μέτρου που καθιερώνει σύστημα ανταλλαγής δικαιωμάτων εκπομπής οξειδίων του αζώτου, το οποίο διαφοροποιεί τις επιχειρήσεις βάσει ποσοτικού κριτηρίου, όπως είναι το κριτήριο της συνολικής εγκατεστημένης ισχύος των επιχειρήσεων, οι σημαντικές εκπομπές οξειδίου του αζώτου από επιχειρήσεις τις οποίες αφορά το οικείο μέτρο και το ειδικό πρότυπο εκπομπών που επιβάλλεται στις επιχειρήσεις αυτές δεν αρκούν για τον αποκλεισμό του χαρακτηρισμού του μέτρου αυτού ως επιλεκτικού κατά την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ, καθόσον η διαφοροποίηση αυτή μεταξύ των επιχειρήσεων δεν μπορεί να θεωρηθεί συμφυής με καθεστώς το οποίο σκοπεί στη μείωση της ρυπάνσεως από βιομηχανικά απόβλητα και, ως εκ τούτου, να δικαιολογηθεί από οικολογικούς και μόνο λόγους. Εφόσον ένα τέτοιο κριτήριο διαφοροποιήσεως δεν δικαιολογείται ούτε από τη φύση ούτε από την οικονομία του οικείου μέτρου, δεν μπορεί να αποκλείσει τον χαρακτηρισμό του επίμαχου μέτρου ως κρατικής ενισχύσεως.

4. Θεωρούνται επίσης ως κρατικές ενισχύσεις παρεμβάσεις οι οποίες, υπό οποιαδήποτε μορφή, είναι ικανές να ευνοήσουν άμεσα ή έμμεσα επιχειρήσεις ή που πρέπει να θεωρούνται ως οικονομικό πλεονέκτημα του οποίου δεν θα απέλαυε η ωφελούμενη επιχείρηση υπό τις συνθήκες συνθήκες αγοράς.

Η περίπτωση αυτή συντρέχει όταν πρόκειται για σύστημα στο οποίο ορισμένες επιχειρήσεις έχουν τη δυνατότητα να ρευστοποιήσουν την οικονομική αξία των μειώσεων των εκπομπών οξειδίων του αζώτου που πραγματοποιούν, διά της μετατροπής τους σε διαπραγματεύσιμα δικαιώματα, ή ενδεχομένως να αποφύγουν την επιβολή προστίμου λόγω υπερβάσεως του ορίου εκπομπών οξειδίων του αζώτου που έχουν καθορίσει οι εθνικές αρχές, αποκτώντας τέτοια δικαιώματα εκπομπών από άλλες εμπίπτουσες στο οικείο κρατικό μέτρο επιχειρήσεις, εφόσον η δυνατότητα διαπραγματεύσεως των δικαιωμάτων εκπομπών οξειδίων του αζώτου εξαρτάται πρωτίστως από το γεγονός ότι το κράτος, αφενός, επιτρέπει την εκχώρηση των δικαιωμάτων αυτών και, αφετέρου, παρέχει στις επιχειρήσεις με πλεόνασμα που εκπέμπουν πλεόνασμα οξειδίων του αζώτου να συγκεντρώσουν από άλλες επιχειρήσεις τα απαιτούμενα δικαιώματα εκπομπών, συναινώντας με τον τρόπο

Συναφώς, στο κράτος μέλος που εισάγει τέτοια διαφοροποίηση μεταξύ των επιχειρήσεων απόκειται να αποδείξει ότι η εν λόγω επιβάρυνση πράγματι

αυτό στη δημιουργία αγοράς για τα εν λόγω δικαιώματα.

να αντισταθμίσουν το πλεοναστικό υπόλοιπο κατά το επόμενο έτος.

(βλ. σκέψεις 87-91)

Η δυνατότητα διαπραγματεύσεως των δικαιωμάτων αυτών αποτελεί αντιστάθμισμα, σε τιμή αγοράς, των προσπαθειών που κατέβαλαν οι εμπύπτουσες στο επίμαχο μέτρο επιχειρήσεις προκειμένου να περιορίσουν τις εκπομπές τους οξειδίου του αζώτου, εφόσον το κόστος μείωσης των εκπομπών αυτών εμπίπτει στις συνήθεις επιβαρύνσεις του προϋπολογισμού της επιχείρησής.

Εξάλλου, η δυνατότητα των επιχειρήσεων να επιλέξουν μεταξύ του κόστους αποκτήσεως δικαιωμάτων εκπομπών και του κόστους λήψεως των μέτρων για τη μείωση των εκπομπών οξειδίου του αζώτου αποτελεί γι' αυτές πλεονέκτημα. Επιπλέον, η δυνατότητα των επιχειρήσεων που αφορά το επίμαχο μέτρο να διαπραγματεύονται όλα τα δικαιώματα εκπομπών και όχι μόνον τα πιστωτικά μόρια που προκύπτουν στο τέλος του έτους από τη θετική διαφορά μεταξύ των επιτρεπόμενων και των πραγματοποιηθεισών εκπομπών αποτελεί επιπλέον πλεονέκτημα για τις επιχειρήσεις αυτές. Συγκεκριμένα, οι εν λόγω επιχειρήσεις μπορούν να αποκτήσουν ρευστότητα διά της εκχωρήσεως των δικαιωμάτων εκπομπών πριν την πλήρωση των προϋποθέσεων οριστικής χορηγήσεώς τους, ανεξαρτήτως της εφαρμογής ανώτατου ορίου η υπέρβαση του οποίου συνεπάγεται υποχρέωση των οικείων επιχειρήσεων

5. Για να μπορούν πλεονεκτήματα να χαρακτηρισθούν ως ενισχύσεις κατά την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ, πρέπει, αφενός, να έχουν χορηγηθεί άμεσα ή έμμεσα με κρατικούς πόρους και, αφετέρου, να μπορούν να καταλογιστούν στο κράτος.

Η περίπτωση αυτή συντρέχει όταν πρόκειται για κρατικό μέτρο που θέτει άνευ ανταλλάγματος τα δικαιώματα εκπομπών οξειδίων του αζώτου στη διάθεση των οικείων επιχειρήσεων αντί να τα εκχωρήσει ή να τα δημοπρατήσει, και καθιερώνοντας καθεστώς προβλέπον τη δυνατότητα διαπραγματεύσεως των δικαιωμάτων αυτών στην αγορά, ακόμη και με εφαρμογή ανώτατου ορίου, ενώ συγχρόνως παρέχει στις επιχειρήσεις τις οποίες αφορά το επίμαχο μέτρο τη δυνατότητα να αποκτήσουν δικαιώματα εκπομπής προκειμένου να αποφύγουν την επιβολή προστίμου. Η δυνατότητα διαπραγματεύσεως δικαιωμάτων εκπομπών οξειδίων του αζώτου συνιστά πλεονέκτημα το οποίο χορηγείται από τον εθνικό νομοθέτη σε ορισμένες επιχειρήσεις και μπορεί να συνεπάγεται πρόσθετη επιβάρυνση για τις δημόσιες αρχές υπό τη μορφή, μεταξύ άλλων, απαλλαγής από την υποχρέωση καταβολής προστίμων ή άλλων χρηματικών ποινών. Επιπλέον, στο μέτρο που το σύστημα αυτό συνεπάγεται την άνευ συγκεκριμένου ανταλλάγματος προς το κράτος δημιουργία δικαιωμάτων εκπομπών τα οποία, λόγω του διαπραγματεύσιμου χαρακτήρα τους, έχουν οικονομική αξία, το κράτος, προσδίδοντας στα εν λόγω δικαιώματα

εκπομπών χαρακτήρα άυλων διαπραγματεύσιμων αγαθών και θέτοντάς τα άνευ ανταλλάγματος στη διάθεση των οικείων επιχειρήσεων αντί να τα εκχωρήσει ή να τα δημοπρατήσει, παραιτείται στην πραγματικότητα από την είσπραξη κρατικών πόρων.

Επιπλέον, το ότι ένα τέτοιο μέτρο παρέχει στις επιχειρήσεις τη δυνατότητα να αντισταθμίσουν μεταξύ τους τα πλεονασματικά και ελλειμματικά υπόλοιπά τους σε σχέση με το επιβαλλόμενο πρότυπο και το ότι το μέτρο αυτό δημιουργεί νομικό πλαίσιο για την απόρριψη των εκπομπών οξειδίου του αζώτου κατά τρόπο αποδοτικό για τις επιχειρήσεις μεγάλων εγκαταστάσεων αποδεικνύει ότι οι επιχειρήσεις τις οποίες αφορά το επίμαχο μέτρο διαθέτουν εναλλακτική σε σχέση με την επιβολή προστίμου από το κράτος.

6. Εφαρμοζόμενη στον χαρακτηρισμό ενός μέτρου ως κρατικής ενισχύσεως, η υποχρέωση αιτιολογήσεως επιβάλλει να διευκρινίζονται οι λόγοι για τους οποίους η Επιτροπή θεωρεί ότι το συγκεκριμένο μέτρο εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ. Συναφώς, κατά τη νομολογία, η Επιτροπή υποχρεούται να εξετάσει μόνον αν οι ενισχύσεις δύνανται να επηρεάσουν το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών και να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό και όχι αν οι ενισχύσεις αυτές έχουν πραγματικές επιπτώσεις στο ενδοκοινοτικό εμπόριο και αν όντως νοθεύουν τον ανταγωνισμό. Περαιτέρω, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες από τις συνθήκες χορηγήσεώς της προκύπτει ότι η ενίσχυση είναι ικανή να θίξει το μεταξύ κρατών μελών εμπόριο και να νοθεύσει ή να απειλήσει με νόθευση τον ανταγωνισμό, η Επιτροπή οφείλει τουλάχιστο να αναφερθεί στις περιστάσεις αυτές με τις αιτιολογικές σκέψεις της αποφάσεώς της.

(βλ. σκέψεις 103, 106-108)

(βλ. σκέψη 131)