



Συλλογή της Νομολογίας

(Υπόθεση T-745/18)

(δημοσίευση αποσπασμάτων)

Covestro Deutschland AG

κατά

Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου (τρίτο τμήμα) της 6ης Οκτωβρίου 2021

«Κρατικές ενισχύσεις – Καθεστώς ενισχύσεων που εφάρμοσε η Γερμανία υπέρ ορισμένων μεγάλων καταναλωτών ηλεκτρικής ενέργειας – Απαλλαγή από τα τέλη δικτύου για την περίοδο 2012-2013 – Απόφαση κηρύσσουσα το καθεστώς ενισχύσεων ασυμβίβαστο προς την εσωτερική αγορά και παράνομο και διατάσσουσα την ανάκτηση των καταβληθεισών ενισχύσεων – Προσφυγή ακυρώσεως – Προθεσμία ασκήσεως προσφυγής – Παραδεκτό – Έννοια της ενισχύσεως – Κρατικοί πόροι – Ίση μεταχείριση – Δικαιολογημένη εμπιστοσύνη»

1. *Προσφυγή ακυρώσεως – Προθεσμίες – Έναρξη – Ημερομηνία δημοσιεύσεως – Ημερομηνία λήψεως γνώσεως της πράξεως – Επικουρικός χαρακτήρας – Πράξεις που, κατά πάγια πρακτική του θεσμικού οργάνου, δημοσιεύονται στην Επίσημη Εφημερίδα (Άρθρο 263, εδ. 6, ΣΛΕΕ*

(βλ. σκέψεις 36-44)

2. *Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη – Έννοια – Εκτίμηση με βάση το κριτήριο του ιδιώτη επενδυτή – Εκτίμηση βάσει όλων των κρίσιμων στοιχείων της επίδικης πράξεως και του πλαισίου της – Μέτρο θεσπιζόμενο από το κράτος μέλος κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας (Άρθρο 107 § 1 ΣΛΕΕ)*

(βλ. σκέψεις 50-54, 61-63)

3. *Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη – Έννοια – Ενισχύσεις προερχόμενες από κρατικούς πόρους – Έννοια των κρατικών πόρων – Απαλλαγή των μεγάλων καταναλωτών ηλεκτρικής ενέργειας από τα τέλη δικτύου – Αντιστάθμιση της απώλειας εσόδων των διαχειριστών δικτύου δια της επιβολής προσαυξήσεως βαρύνουσας τους τελικούς καταναλωτές ή τους προμηθευτές ηλεκτρικής ενέργειας – Εμπίπτει – Προϋποθέσεις – Προσαύξηση εξομοιούμενη με οιονεί φορολογική επιβάρυνση – Κρατικός έλεγχος επί ολόκληρου του μηχανισμού είσπραξης της προσαυξήσεως και της κατανομής των αντίστοιχων εσόδων (Άρθρο 107 § 1 ΣΛΕΕ)*

(βλ. σκέψεις 85-97, 109-148)

4. *Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη – Απαγόρευση – Παρεκκλίσεις – Ενισχύσεις δυνάμενες να χαρακτηρισθούν συμβατές με την εσωτερική αγορά – Ενισχύσεις για την αντιμετώπιση σοβαρής διαταράξεως της οικονομίας κράτους μέλους – Εξουσία εκτιμήσεως της Επιτροπής – Δικαστικός έλεγχος – Όρια – Βάρος αποδείξεως που φέρει το οικείο κράτος μέλος*
(Άρθρο 107 §§ 1 και 3, στοιχείο β', ΣΛΕΕ)

(βλ. σκέψεις 152-166)

5. *Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη – Απαγόρευση – Παρεκκλίσεις – Ενισχύσεις δυνάμενες να χαρακτηρισθούν συμβατές με την εσωτερική αγορά – Εκτίμηση υπό το πρίσμα του άρθρου 107, παράγραφος 3, στοιχείο γ', ΣΛΕΕ – Κριτήρια*
(Άρθρο 107 §§ 1 και 3, στοιχείο γ', ΣΛΕΕ)

(βλ. σκέψεις 169-191)

6. *Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη – Ανάκτηση παράνομης ενισχύσεως – Παραβίαση της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων – Δεν υφίσταται*

(βλ. σκέψεις 194-210)

7. *Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη – Ανάκτηση παράνομης ενισχύσεως – Ενίσχυση χορηγηθείσα κατά παράβαση των διαδικαστικών κανόνων του άρθρου 108 ΣΛΕΕ – Ενδεχόμενη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των δικαιούχων – Δεν υφίσταται εκτός αν συντρέχουν εξαιρετικές περιστάσεις*

(βλ. σκέψεις 213-219)

Σύνοψη

Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας άρχισε να χορηγεί το 2011, σε ορισμένους μεγάλους καταναλωτές ηλεκτρικής ενέργειας, πλήρη απαλλαγή από τα τέλη δικτύου (στο εξής: επίμαχη απαλλαγή). Το κόστος που συνεπάγεται η απαλλαγή αυτή βαρύνει τους διαχειριστές του δικτύου μεταφοράς.

Προς αντιστάθμιση της απώλειας εσόδων, συνεπεία της επίμαχης απαλλαγής, η Bundesnetzagentur (BNetzA, Ομοσπονδιακή Ρυθμιστική Αρχή Δικτύων, Γερμανία) θέσπισε, με απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 2011 (στο εξής: απόφαση της BNetzA του 2011), χρηματοδοτικό μηχανισμό ο οποίος τέθηκε σε ισχύ το 2012. Σύμφωνα με τον μηχανισμό αυτόν, οι διαχειριστές του δικτύου διανομής εισέπρατταν από τους τελικούς καταναλωτές ή από τους προμηθευτές ηλεκτρικής ενέργειας, μια προσαύξηση (στο εξής: επίμαχη προσαύξηση), το ποσό της οποίας καταβαλλόταν στους διαχειριστές των συστημάτων μεταφοράς.

Το ύψος της προσαύξησης υπολογιζόταν ετησίως βάσει της μεθόδου που είχε ορίσει η BNetzA. Για το 2012, πρώτο έτος εφαρμογής του συστήματος, το ποσό της προσαύξησης είχε καθοριστεί απευθείας από την BNetzA κατ' αποκοπήν. Επιπλέον, επειδή ο μηχανισμός αυτός δεν εφαρμόστηκε για το κόστος της επίμαχης απαλλαγής για το έτος 2011, κάθε διαχειριστής δικτύου μεταφοράς και διανομής επωμίστηκε τις απώλειες εσόδων συνεπεία της επίμαχης απαλλαγής αναλόγως της ποσότητας ηλεκτρικής ενεργείας που παρείχε στους ωφελούμενους από το επίμαχο μέτρο οι οποίοι ήταν συνδεδεμένοι με το δίκτυό του.

Κατόπιν της ακυρώσεώς της με αποφάσεις γερμανικών δικαστηρίων, η επίμαχη απαλλαγή καταργήθηκε από 1ης Ιανουαρίου 2014.

Κατόπιν πλειόνων καταγγελιών, η Επιτροπή εξέδωσε στις 28 Μαΐου 2018 απόφαση¹ (στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση) με την οποία διαπίστωσε ότι από την 1η Ιανουαρίου 2012 έως τις 31 Δεκεμβρίου 2013, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας είχε παρανόμως χορηγήσει κρατικές ενισχύσεις, υπό τη μορφή της της επίμαχης απαλλαγής, παρέχοντας έτσι στους μεγάλους καταναλωτές ηλεκτρικής ενέργειας τη δυνατότητα να μην πληρώνουν τέλη δικτύου.

Η Covestro Deutschland AG (στο εξής: προσφεύγουσα) άσκησε προσφυγή ακυρώσεως κατά της προσβαλλόμενης απόφασης. Το Γενικό Δικαστήριο, αφού έκρινε την προσφυγή παραδεκτή, την απέρριψε επιβεβαιώνοντας, μεταξύ άλλων, ότι οι προερχόμενοι από την επίμαχη προσαύξηση πόροι ήταν κρατικής φύσεως και ότι υπήρχε, ως εκ τούτου, ενίσχυση χορηγηθείσα με κρατικούς πόρους.

Εκτίμηση του Γενικού Δικαστηρίου

Κατά πρώτον, το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε την ένσταση απαραδέκτου που είχε προβάλει η Επιτροπή, η οποία υποστήριξε ότι η προσφυγή ακυρώσεως ήταν εκπρόθεσμη κατά το μέτρο που η προσφεύγουσα είχε λάβει γνώση της προσβαλλόμενης απόφασης πολύ πριν τη δημοσίευσή της στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*.

Συγκεκριμένα, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι, όπως προκύπτει από το γράμμα του άρθρου 263, έκτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, το κριτήριο της ημερομηνίας κατά την οποία ο προσφεύγων έλαβε γνώση της πράξεως ως χρονικού σημείου ενάρξεως της προθεσμίας ασκήσεως προσφυγής έχει επικουρικό χαρακτήρα σε σχέση με τη δημοσίευση ή την κοινοποίηση της πράξεως. Μολονότι η δημοσίευση της προσβαλλόμενης απόφασης δεν αποτελούσε προϋπόθεση ενάρξεως της ισχύος της, εντούτοις η προσφεύγουσα μπορούσε θεμιτώς να υπολογίζει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση θα δημοσιευόταν και να θεωρήσει νομίμως την ημερομηνία δημοσιεύσεως στην *Επίσημη Εφημερίδα* ως χρόνο ενάρξεως της προθεσμίας ασκήσεως προσφυγής, στο μέτρο που οι αποφάσεις της Επιτροπής περί περατώσεως διαδικασίας εξετάσεως ενισχύσεων βάσει του άρθρου 108, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ δημοσιεύονται στην *Επίσημη Εφημερίδα*.

Κατά δεύτερον, όσον αφορά τον χαρακτηρισμό της επίμαχης προσαύξησης ως κρατικής ενίσχυσης χορηγηθείσας με κρατικούς πόρους, το Γενικό Δικαστήριο επισημαίνει ότι, για να εκτιμηθεί ο κρατικός χαρακτήρας ενός τέτοιου μέτρου στήριξης, η νομολογία του Δικαστηρίου² στηρίζεται σε δύο κύρια στοιχεία: αφενός, στην ύπαρξη υποχρεωτικής επιβαρύνσεως των

¹ Απόφαση (ΕΕ) 2019/56 της Επιτροπής, της 28ης Μαΐου 2018, σχετικά με το καθεστώς ενισχύσεων SA.34045 (2013/C) (πρώην 2012/NN) που έθεσε σε εφαρμογή η Γερμανία υπέρ καταναλωτών βασικού φορτίου σύμφωνα με το άρθρο 19 του StromNEV [2011] (ΕΕ 2019, L 14, σ. 1).

² Ιδίως, οι αποφάσεις του Δικαστηρίου της 28ης Μαρτίου 2019, Γερμανία κατά Επιτροπής (C-405/16 P, EU:C:2019:268), και της 15ης Μαΐου 2019, Achema κ.λπ. (C-706/17, EU:C:2019:407).

καταναλωτών ή των τελικών πελατών, που καλείται συνήθως «φόρος», ειδικότερα «οιονεί φορολογική επιβάρυνση», και, αφετέρου, στον κρατικό έλεγχο της διαχείρισεως του σχετικού καθεστώτος, ιδίως μέσω κρατικού ελέγχου των κεφαλαίων ή των διαχειριστών (τρίτων) των κεφαλαίων αυτών.

Συναφώς, το Γενικό Δικαστήριο διευκρινίζει ότι πρόκειται, κατ' ουσίαν, για δύο στοιχεία τα οποία πρέπει να συντρέχουν διαζευκτικώς. Συγκεκριμένα, το χαρακτηριστικό των υποθέσεων στις οποίες διαπιστώθηκε η ύπαρξη κρατικών πόρων είναι ότι, με τον έναν ή τον άλλον τρόπο, το κράτος ασκούσε έλεγχο επί των εν λόγω εσόδων.

Υπό το πρίσμα των διευκρινίσεων αυτών, το Γενικό Δικαστήριο εξετάζει, καταρχάς, εάν η επίμαχη προσαύξηση αποτελούσε πράγματι υποχρεωτική επιβάρυνση και μπορούσε, ως εκ τούτου, να εξομοιωθεί με οιονεί φορολογική επιβάρυνση, στη συνέχεια δε εάν τα ποσά που συγκεντρώνονταν και οι φορείς στους οποίους είχε ανατεθεί η διαχείρισή τους τελούσαν υπό κρατικό έλεγχο.

Στο πλαίσιο της εξέτασης αυτής, το Γενικό Δικαστήριο διαπιστώνει ότι η επίμαχη προσαύξηση είναι καταλογιστέα στο κράτος, η διαπίστωση δε αυτή ισχύει ανεξαρτήτως του αν η απόφαση της BNetzA του 2011 μπορεί να θεωρηθεί ως απόφαση *ultra vires* κατά το γερμανικό δίκαιο και ανεξαρτήτως της ακύρωσης της απόφασης αυτής από τα γερμανικά δικαστήρια, διότι η απόφαση αυτή τέθηκε πράγματι σε εφαρμογή κατά την κρίσιμη περίοδο.

Όσον αφορά τον υποχρεωτικό χαρακτήρα της επίμαχης προσαύξησης, το Γενικό Δικαστήριο επισημαίνει ότι η προσαύξηση αυτή, η οποία είχε θεσπιστεί από διοικητική αρχή μέσω μέτρου κανονιστικής φύσεως, είχε νομικά δεσμευτική ισχύ έναντι των τελικών οφειλετών, υπό την ιδιότητά τους ως χρηστών του δικτύου, δηλαδή έναντι των ίδιων των προμηθευτών καθώς και τελικών καταναλωτών που ήταν απευθείας συνδεδεμένοι με το δίκτυο, και όχι έναντι των λοιπών τελικών καταναλωτών. Συγκεκριμένα, η απόφαση BNetzA του 2011 υποχρέωνε τους διαχειριστές του δικτύου διανομής να μετακυλίσουν τους εν λόγω καταναλωτές τα επιπλέον έξοδα που συνδέονταν με την επίδικη προσαύξηση, οπότε η προσαύξηση αυτή συνιστά οιονεί φορολογική επιβάρυνση και συνεπάγεται, ως εκ τούτου, τη χρήση κρατικών πόρων.

Όσον αφορά το ζήτημα εάν η διαχείριση του μηχανισμού της προσαύξησης τελούσε υπό κρατικό έλεγχο, το Γενικό Δικαστήριο διαπιστώνει, εξάλλου, ότι, αφενός, υπάρχει μια αναλογία μεταξύ της επίδικης προσαύξεσεως και των επιπλέον εξόδων που προκαλούνταν λόγω της επίδικης απαλλαγής και, αφετέρου, οι διαχειριστές συστημάτων διανομής ενεργούσαν μόνον ως ενδιάμεσοι στο πλαίσιο ενός μηχανισμού διεπόμενου στο σύνολό του από διατάξεις της κρατικής νομοθεσίας. Επομένως, υπήρχε κρατικός έλεγχος επί του όλου μηχανισμού εισπράξεως της επίδικης προσαύξησης και κατανομής των αντίστοιχων εσόδων. Συγκεκριμένα, οι διαχειριστές του δικτύου διανομής ήταν υποχρεωμένοι να εισπράττουν, από τους χρήστες του δικτύου, περιλαμβανομένων των τελικών καταναλωτών, την προσαύξηση όπως αυτή είχε υπολογιστεί από την BNetzA (για το έτος 2012) ή σύμφωνα με τη μέθοδο που είχε καθορίσει η BNetzA (για το έτος 2013). Εξάλλου, τα έσοδα από την επίδικη προσαύξηση χρησιμοποιούνταν αποκλειστικά για τους σκοπούς του οικείου καθεστώτος βάσει των εξεταζόμενων νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων, οι οποίες προέβλεπαν ότι τα έσοδα αυτά καταβάλλονταν στους διαχειριστές συστημάτων μεταφοράς προς αντιστάθμιση της επίδικης απαλλαγής.

Υπό το πρίσμα των προεκτεθέντων, το Γενικό Δικαστήριο αποφαινεται ότι η επίμαχη προσαύξηση συνιστά οιονεί φορολογική επιβάρυνση ή υποχρεωτική φορολογική επιβάρυνση, της οποίας το ύψος είχε καθοριστεί από δημόσια αρχή (για το έτος 2012) ή βάσει μεθόδου καθορισθείσας από την αρχή αυτή (για το έτος 2013) και η οποία επιδίωκε σκοπούς δημοσίου συμφέροντος, είχε δε επιβληθεί στους διαχειριστές συστημάτων διανομής με βάση αντικειμενικά κριτήρια και εισπράττονταν από αυτούς σύμφωνα με τους κανόνες τους οποίους επέβαλλαν οι εθνικές αρχές, και ότι, ως εκ τούτου, η επίμαχη προσαύξηση συνιστά μέτρο στηριζόμενο σε κρατικούς πόρους.