

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΠΜΣ ΔΙΕΘΝΩΝ & ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ & ΠΟΛΙΤΙΚΗ**

Διπλωματική εργασία με θέμα :

**«Οι κρατικές ενισχύσεις στον τομέα των αεροπορικών
μεταφορών υπό το φως του δικαίου και της πολιτικής της ΕΚ»**

Παναγιώτα Δ. Κουνούκλα (Α.Μ. 1207Μ048)

Επιβλέπων : Καθηγητής κος Κωνσταντίνος Στεφάνου

Αθήνα Ιανουάριος 2010



~~met~~

KOY



Με την παρούσα διπλωματική εργασία επιχειρείται η προσέγγιση ζητημάτων που άπτονται των κρατικών ενισχύσεων στο χώρο των αερομεταφορών σε κοινοτικό επίπεδο. Έγινε προσπάθεια ν' αποτυπωθεί η θεωρία και η πρακτική στο ζήτημα αυτό. Για το λόγο αυτό, σε ένα πρώτο επίπεδο γίνεται συνοπτική παρουσίαση της θεωρίας των κρατικών ενισχύσεων και του ελέγχου τους σε κοινοτικό επίπεδο. Στη συνέχεια παρουσιάζονται οι βασικές ρυθμίσεις που εφαρμόζονται στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών, με ιδιαίτερη αναφορά στις προσπάθειες απελευθέρωσης αυτού του χώρου..

Στη συνέχεια επιχειρείται η νομολογιακή αποτύπωση της πρακτικής της Επιτροπής και των Κοινοτικών Δικαστηρίων (ΠΕΚ, ΔΕΚ) με επιλογή και παρουσίαση συγκεκριμένων υποθέσεων ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας αεροπορικών επιχειρήσεων και της ανάπτυξης αεροδρομίων, καθώς και την αντίστοιχη παρουσίαση των βασικών Κατευθυντήριων Γραμμών της Επιτροπής του 1994 και του 2005 που διέπουν το σύστημα των κρατικών ενισχύσεων στον τομέα των αερομεταφορών.

Το βασικό υλικό που χρησιμοποιήθηκε για την συγγραφή της παρούσας εργασίας αντλήθηκε από τη νομολογία των κοινοτικών δικαιοδοτικών οργάνων και από τις αποφάσεις τις Επιτροπής σε διάφορες υποθέσεις κρατικών ενισχύσεων. Αρκετές πληροφορίες προέκυψαν από την ανάγνωση του ηλεκτρονικού τύπου και την αναζήτηση σχετικών άρθρων στο διαδίκτυο, καθώς τα έντυπα εγχειρίδια αναφορικά με το εν θέματι ζήτημα είναι λιγοστά.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΟ ΜΕΡΟΣ.....	3
01. Κεφάλαιο πρώτο: Γενική προσέγγιση των κρατικών ενισχύσεων και οι διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ	5
01.1 Το κοινοτικό πλαίσιο ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων.....	5
01.2 Ο ρόλος της Επιτροπής	11
01.3 Η σημασία των Κοινοτικών Κατευθύνσεων (Guidelines).....	12
02. Κεφάλαιο δεύτερο: Η εξέλιξη της απελευθέρωσης του τομέα των αεροπορικών μεταφορών και η εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού.....	15
02.1. Η κατάσταση μετά το Β Παγκόσμιο Πόλεμο (συμφωνίες Chicago και Βερμούδων).....	15
02.2 Η πολιτική της ΕΕ στο χώρο των αερομεταφορών.....	17
02.3 Η απελευθέρωση των αεροπορικών μεταφορών στην Κοινότητα	20
ΜΕΡΟΣ Α: Η ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΑΕΡΟΠΟΡΙΚΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ	27
1.1. Κεφάλαιο πρώτο : Η πρακτική των κοινοτικών οργάνων αναφορικά με τις ενισχύσεις προς αεροπορικές επιχειρήσεις.....	27
1.1.1.Υπόθεση Sabena	29
i. Ιστορία της Sabena	30
ii. Απόφαση 91/555/ΕΟΚ της Επιτροπής	32
iii. Απόφαση N 636/2001 της Επιτροπής	34
1.1.2. Υπόθεση Alitalia.....	40
i. Ιστορία της Alitalia.....	40
ii. Η πρακτική των κοινοτικών οργάνων αναφορικά με τη χορήγηση κρατικών ενισχύσεων στην Alitalia κατά τα έτη 1997 -2008.....	41

1.1.3. Υπόθεση LTU.....	48
1.1.4. Υπόθεση TAP	49
1.1.5. Υπόθεση Ολυμπιακής Αεροπορίας.....	50
i. Απόφαση 94/696/EK της Επιτροπής.....	50
ii. Απόφαση 1999/332/EK της Επιτροπής	54
iii. Απόφαση N 541/2000 της Επιτροπής	55
iv. Απόφαση 2003/372/EK της Επιτροπής	56
v. Απόφαση T-68/03 του Πρωτοδικείου.....	57
vi. Απόφαση C-415/03 του ΔΕΚ.....	57
vii. Απόφαση C369/07 του ΔΕΚ.....	59
 1.2. Κεφάλαιο δεύτερο : Οι Κοινοτικές Κατευθύνσεις του 1994 για τις κρατικές ενισχύσεις στις αερομεταφορές	 62
1.2.1. Επιτροπή των Σοφών	62
1.2.2. Βασικά Σημεία των Κοινοτικών Κατευθύνσεων του 1994.....	65
 1.3 Κεφάλαιο τρίτο : Αξιολόγηση	74
 ΜΕΡΟΣ Β : Η ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΤΩΝ ΑΕΡΟΔΡΟΜΙΩΝ	78
 2.1 Κεφάλαιο πρώτο : Η πρακτική των κοινοτικών οργάνων αναφορικά με τις ενισχύσεις για την ανάπτυξη των αεροδρομίων	 78
2.1.1. Η αρχική προσέγγιση της Επιτροπής για την ενίσχυση της ανάπτυξης των αεροδρομίων και η αναστροφή αυτής	78
2.1.2. Η νέα προσέγγιση των ενισχύσεων για την ανάπτυξη των αεροδρομίων: Υπόθεση Ryanair/Charleroi.....	81
i. Ιστορικό της διαφοράς	82
ii. Απόφαση 2004/383/EK της Επιτροπής για την Υπόθεση Ryanair/Charleroi	83
iii. Απόφαση T-196/04 του Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΠΕΚ) στην Υπόθεση Ryanair/Charleroi	87
2.1.3. Η μεταγενέστερη πρακτική της Επιτροπής για τις ενισχύσεις ανάπτυξης των αεροδρομίων.....	91

2.2. Κεφάλαιο δεύτερο : Οι Κοινοτικές Κατευθύνσεις του 2005 για τις κρατικές ενισχύσεις σε αεροδρόμια	94
2.2.1. Βασικά Σημεία των Κοινοτικών Κατευθύνσεων του 2005.....	96
2.2.2. Σχέση των Κοινοτικών Κατευθύνσεων του 1994 με τις Νέες Κοινοτικές Κατευθύνσεις του 2005	109
 1.3 Κεφάλαιο τρίτο : Αξιολόγηση	113
 ΕΠΙΛΟΓΟΣ	116
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	118
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ.....	123

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

Στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών, οι μεγάλες αεροπορικές εταιρείες ήταν κρατικές και ασκούσαν ένα μονοπώλιο ή σχεδόν μονοπώλιο στο εθνικό επίπεδο. Στη φάση αυτή το θεσμικό σύστημα ήταν εντελώς απαλλαγμένο από την πίεση κανόνων ανταγωνισμού, διότι οι αεροπορικές μεταφορές θεωρούνταν υπηρεσίες δημόσιας ωφέλειας, προνομιακά προστατευτικό για τις εθνικών συμφερόντων κρατικές αεροπορικές εταιρείες και προφυλαγμένο κάτω από την έννοια της εθνικής κυριαρχίας. Με την πάροδο του χρόνου, ο τομέας των αερομεταφορών οδηγείται σε απελευθέρωση και σε άνοιγμα στον ανταγωνισμό. Η απελευθέρωση των αεροπορικών μεταφορών μέσα στην Κοινότητα επιτεύχθηκε σταδιακά. Η Κοινότητα καθιέρωσε προοδευτικά μια κοινή πολιτική αεροπορικών μεταφορών με σκοπό να ολοκληρωθεί η εσωτερική αγορά που με τη σειρά της θα προωθήσει μια βιώσιμη οικονομική και κοινωνική πρόοδο. Το νέο ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο μπορεί να εκληφθεί ως μια προσπάθεια που επικεντρώνεται στη χάραξη μιας ευρωπαϊκής πολιτικής, η οποία θα διασφαλίζει την ενίσχυση και εξάπλωση των διευρωπαϊκών αεροπορικών δικτύων στην κατεύθυνση της καλύτερης και περισσότερο αποτελεσματικής διασύνδεσης μεταξύ των κ.μ., την ενθάρρυνση του ανταγωνισμού των τιμολογίων και κομίστρων των ευρωπαϊκών αερομεταφορέων με άμεσο όφελος στον καταναλωτή, την άρση της περιφερειακότητας ορισμένων περιοχών της ΕΕ, την ενδυνάμωση της διασύνδεσης της Ε.Ε. με τρίτες χώρες, ενισχύοντας την εξωτερική διάσταση της Ενιαίας Αγοράς.

Παράλληλα, το άνοιγμα του τομέα, το οποίο όπως ήταν φυσικό είχε μεγάλες επιπτώσεις στη δραστηριότητα και τη συμπεριφορά των συνήθων αεροπορικών εταιρειών ή εθνικών αερομεταφορέων, συνοδεύτηκε από την επιβολή αυστηρής πειθαρχίας στις κρατικές ενισχύσεις. Η εφαρμογή της αρχής να παρέχεται για μια και τελευταία φορά ενίσχυση αναδιάρθρωσης ("one time-last time") επέτρεψε στις πλέον προσαρμόσιμες εταιρείες να εγκαταλείψουν ένα σχετικά προστατευμένο καθεστώς λειτουργίας και να αποκτήσουν φυσιολογική συμπεριφορά οικονομικού παράγοντα.

Υπό το ανωτέρω πρίσμα, η κρατική παρέμβαση υπέρ των αεροπορικών εταιριών θεωρείται αντίθετη στην έννοια του ελεύθερου ανταγωνισμού. Για την αντιμετώπιση της διαστρεβλωτικής του ανταγωνισμού κρατικής παρέμβασης θεσπίστηκε η διάταξη του άρθρου 87 παρ. 1 ΣυνθΕΚ, η οποία οριοθετεί ως κατ' αρχήν ασυμβίβαστη με την εσωτερική αγορά την κρατική παρέμβαση μέσα από τη χορήγηση οικονομικού πλεονεκτήματος και τη δημιουργία επιλεκτικά ευνοϊκής κατάστασης για μια

επιχείρηση, συγκριτικά με τους ανταγωνιστές της. Η συγκεκριμένη διάταξη θέτει το πλαίσιο, βάσει του οποίου κρίνεται η συμβατότητα των κρατικών ενισχύσεων με την ενιαία αγορά.

Αρχικά η κατασκευή των αερολιμένων υπαγορευόταν από μια καθαρά εδαφική συλλογιστική ή, σε ορισμένες περιπτώσεις, από στρατιωτικές ανάγκες. Μολονότι αυτή η χωροτακτική συλλογιστική θα συνεχισθεί ίσως σε ορισμένες περιπτώσεις, πολλοί αερολιμένες έχουν περάσει από την κρατική δικαιοδοσία στη δικαιοδοσία των περιφερειών, ή ακόμη και στη δικαιοδοσία εταιρειών του δημοσίου, ή έχουν μεταβιβασθεί στον ιδιωτικό τομέα. Η εκχώρηση στον ιδιωτικό τομέα έλαβε φυσιολογικά τη μορφή ιδιωτικοποίησης ή προοδευτικού ανοίγματος του κεφαλαίου τους.

Ως εκ τούτου, ο κλάδος των αερολιμένων στην Κοινότητα υπέστη θεμελιώδεις οργανωτικές αλλαγές, οι οποίες αντικατοπτρίζουν όχι μόνον το ενεργό ενδιαφέρον των ιδιωτών επενδυτών για τους αερολιμένες αλλά και τη μεταβολή της στάσης των δημοσίων αρχών σε ό, τι αφορά τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην ανάπτυξη των αερολιμένων. Η εξέλιξη αυτή οδήγησε σε μεγαλύτερη διαφοροποίηση και συνθετότητα των υπηρεσιών που εξασφαλίζουν οι αερολιμένες.

Η συνθήκη μένει ουδέτερη σε ό, τι αφορά την επιλογή ενός κράτους σχετικά με τη δημόσια ή την ιδιωτική ιδιοκτησία. Όσον αφορά την ύπαρξη κρατικών ενισχύσεων, το βασικό ερώτημα είναι αν ο δικαιούχος ασκεί οικονομική δραστηριότητα. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι οι αεροπορικές εταιρείες ασκούν οικονομική δραστηριότητα. Ομοίως, από τη στιγμή που ένας αερολιμένας ασκεί οικονομικές δραστηριότητες, ανεξαρτήτως του νομικού καθεστώτος του και του τρόπου λειτουργίας του, αποτελεί επιχείρηση υπό την έννοια του άρθρου 87 παρ. 1 της συνθήκης ΕΚ και ισχύουν γι' αυτόν οι κανόνες της συνθήκης για τις κρατικές ενισχύσεις.

01. Κεφάλαιο πρώτο: Γενική προσέγγιση των κρατικών ενισχύσεων και οι διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ

Η ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς κατέστησε αναγκαίο τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων καθώς το άρθρο 3 παρ. 1 ζ της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣυνθΕΚ) προβλέπει ότι η δράση της Κοινότητας περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, ένα καθεστώς που εξασφαλίζει ανόθευτο ανταγωνισμό μέσα στην εσωτερική αγορά. Η διαφύλαξη του υγιούς ανταγωνισμού έχει ως βασικό άξονα τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων, καθώς τα κράτη μέλη προσφεύγουν συχνά στη χορήγηση κινήτρων.

Η διάβρωση της δυνατοτήτων οριοθέτησης και εφαρμογής αυτόνομης οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής του εθνικού νομοθέτη αποτελεί αναγκαίο αποτέλεσμα και συμπλήρωμα της οικοδόμησης της Ευρώπης. Η ελεύθερη άσκηση της εθνικής εξουσίας περιορίζεται και οριοθετείται από το κοινοτικό δίκαιο. Η αξιοποίηση των κρατικών ενισχύσεων από τα κράτη-μέλη ως εργαλείου για την επίτευξη διαρθρωτικών σκοπών παρεμποδίζεται όχι μόνο από τους γενικούς περιορισμούς που διαγράφονται από το κοινοτικό δίκαιο (θεμελιώδεις ελευθερίες) αλλά και από τους ειδικούς περιορισμούς που τείνουν στην αποφυγή των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού στην ενιαία αγορά, οι οποίοι προκαλούνται από την υιοθέτηση τέτοιων οικονομικών μέτρων. Οι ειδικοί αυτοί περιορισμοί αφορούν τα εθνικά μέτρα που έχουν ως αντικείμενο ή αποτέλεσμα την τροποποίηση ή μεταβολή της συμπεριφοράς των οικονομικών συντελεστών ή των προϋποθέσεων των οικονομικών συναλλαγών, που επιτυγχάνεται με την κατάλληλη διαμόρφωση των μέτρων –κινήτρων.

01.1 Το κοινοτικό πλαίσιο ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων

Η ΣυνθΕΚ θέτει το πλαίσιο ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων στα άρθρα 87-89.

ι. Η έννοια της ασυμβίβαστης με την κοινή αγορά κρατικής ενίσχυσης

Το άρθρο 87 παρ. 1 ΣυνθΕΚ θέτει καταρχήν τον κανόνα του ασυμβίβαστου των κρατικών ενισχύσεων με την κοινή αγορά ορίζοντας ότι:

<<ενισχύσεις που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή από τα κράτη ή με κρατικούς πόρους και που νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό δια της ευνοϊκής μεταχείρισης ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής είναι ασυμβίβαστες με την κοινή αγορά, κατά το μέτρο που επηρεάζουν τις μεταξύ των κρατών μελών συναλλαγές>>.

Ο έντονος περιορισμός του εθνικού οικονομικού παρεμβατισμού μετριάζεται με την αποδοχή εξαιρέσεων (άρθρο 87 παρ. 2) ή δυνατοτήτων εξαιρέσεων (άρθρο 87 παρ. 3) από την αρχή της απαγόρευσης των κρατικών ενισχύσεων.

Καθώς το άρθρο 87 ΣυνθΕΚ δεν εξειδικεύει την έννοια της κρατικής ενίσχυσης, τα κοινοτικά όργανα προσδιόρισαν σταδιακά την έννοια και τα κριτήρια εφαρμογής της γενικής αρχής του ασυμβιβάστου των κρατικών ενισχύσεων με την κοινή αγορά. Για να επιτύχει μια ενίσχυση στην απαγορευτική διάταξη του άρθρου 87 παρ. 1 πρέπει σωρευτικά:

- α) να χορηγείται από το κράτος ή με κρατικούς πόρους¹,
- β) να παρέχει ένα πλεονέκτημα στο λήπτη της,
- γ) να ευνοεί ορισμένη επιχείρηση ή κλάδους παραγωγής (αρχή της επιλεκτικότητας) και
- δ) να επηρεάζει τις μεταξύ κρατών μελών συναλλαγές και να οδηγεί σε στρέβλωση του ανταγωνισμού.

Το άρθρο 87 παρ.2 προβλέπει ως ενισχύσεις αυτοδίκαια συμβιβάσιμες με την κοινή αγορά, τις ενισχύσεις κοινωνικού χαρακτήρα, τις ενισχύσεις επανόρθωσης ζημιών που προκαλούνται από θεομηνίες ή άλλα έκτακτα περιστατικά και τις ενισχύσεις προς την οικονομία ορισμένων περιοχών της Γερμανίας, που θίγονται από την διαίρεση και κατά το μέτρο που κρίνονται αναγκαίες για την αντιστάθμιση των οικονομικών πλεονεκτημάτων από την διαίρεση.

Πέραν από αυτές τις περιοριστικά αναφερόμενες περιπτώσεις, οι λοιπές κρατικές ενισχύσεις είναι δυνατό να θεωρηθούν ότι συμβιβάζονται με την εσωτερική αγορά, και να εξαιρεθούν της απαγόρευσης κατά το άρθρο 87 παρ. 3. Πρόκειται ειδικότερα για τις περιπτώσεις ενισχύσεων με στόχο την περιφερειακή ανάπτυξη (άρθρο 87 παρ.3 περ. α' και γ'), ή την τομεακή ανάπτυξη (περ.γ'), την προώθηση σχεδίων κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος(περ. β'), την προαγωγή του πολιτισμού και την διατήρηση της πολιτιστικής κληρονομιάς (περ. δ') ή γενικότερα, για τις ενισχύσεις που καθορίζονται με αποφάσεις του Συμβουλίου που λαμβάνονται με ειδική πλειοψηφία μετά από πρόταση της Επιτροπής.

Η αρχή του ασυμβιβάστου της κρατικής ενίσχυσης με την εσωτερική αγορά και οι παρεκκλίσεις που προβλέπουν οι προαναφερθέντες κανόνες εφαρμόζονται στις

¹ ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ PreussenElektra C-379/98 της 13ης Μαρτίου 2001, «Παράγραφος 58:

.....Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι ενισχύσεις υπό την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, πρέπει να θεωρούνται μόνον τα πλεονεκτήματα που χορηγούνται αμέσως ή εμμέσως με κρατικούς πόρους. Συγκεκριμένα, η διάκριση που γίνεται στη διάταξη αυτή μεταξύ των «ενισχύσεων που χορηγούνται από τα κράτη» και των «ενισχύσεων που χορηγούνται με κρατικούς πόρους» δεν σημαίνει ότι όλα τα πλεονεκτήματα που χορηγούνται από τα κράτη συνιστούν ενισχύσεις, ανεξαρτήτως του αν χρηματοδοτούνται από κρατικούς πόρους, αλλά σκοπό έχει να περιλάβει απλώς στην έννοια αυτή τα πλεονεκτήματα που χορηγούνται απευθείας από το κράτος, καθώς και τα πλεονεκτήματα που χορηγούνται από δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς τους οποίους έχει ορίσει ή ιδρύσει το κράτος αυτό.....»

ενισχύσεις υπό οποιαδήποτε μορφή, εφόσον αυτές έχουν ως αντικείμενο ή αποτέλεσμα την ευνοϊκή μεταχείριση ορισμένων επιχειρήσεων ή παραγωγών.

Η εφαρμογή του κοινοτικού πλαισίου όμως των κρατικών ενισχύσεων προσκρούει σε ερμηνευτικές δυσκολίες, δεδομένου ότι ο χαρακτήρας ορισμένων μέτρων ως ενισχύσεων δεν μπορεί να αποσαφηνιστεί εύκολα παρά μόνο σε περιπτώσεις επιχορηγήσεων ή χορήγησης θετικών πλεονεκτημάτων.

Ειδικότερα, βάσει της ερμηνείας των τεσσάρων κριτηρίων από τη νομολογία του ΔΕΚ και τις κατευθυντήριες γραμμές που έχει εκδώσει η Επιτροπή σε επιμέρους θέματα (π.χ. φορολογία²), ένα μέτρο μπορεί να χαρακτηριστεί ως ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 87 ΣυνθΕΚ αν πληροί σωρευτικά τέσσερα κριτήρια. Αυτή είναι η θέση της Επιτροπής και στην πρόσφατη Ανακοίνωσή της για την εφαρμογή των άρθρων 87 και 88 της Συνθήκης ΕΚ στις κρατικές ενισχύσεις με τη μορφή εγγυήσεων³. Ειδικότερα, απαιτείται να συντρέχουν σωρευτικά

- Α) Παροχή πλεονεκτήματος στο λήπτη,
- Β) Κρατική προέλευση των πόρων
- Γ) Επηρεασμός των συναλλαγών μεταξύ των κρατών μελών, και
- Δ) Επιλεκτικότητα του μέτρου.

Αναλυτικότερα:

Α) Παροχή πλεονεκτήματος στο λήπτη: Το μέτρο πρέπει να παρέχει στους δικαιούχους ένα πλεονέκτημα που μειώνει τις συνήθειες επιβαρύνσεις του προϋπολογισμού τους. Σύμφωνα με την απόφαση του ΔΕΚ στην υπόθεση Ιταλία κατά Επιτροπής με τον όρο κρατική ενίσχυση νοείται <<κάθε μέτρο που απαλλάσσει, μερικώς ή πλήρως τις επιχειρήσεις συγκεκριμένου τομέα από τις οικονομικές επιβαρύνσεις που απορρέουν από την κανονική εφαρμογή του γενικού συστήματος χωρίς η εν λόγω απαλλαγή να δικαιολογείται από τη φύση ή την οικονομία του συστήματος >>⁴. Το άρθρο 87 παρ. 1 δεν προβαίνει σε διάκριση των εξεταζόμενων κρατικών παρεμβάσεων ανάλογα με τις αιτίες ή τους σκοπούς τους, αλλά τις ορίζει σε συνάρτηση με τα αποτελέσματά τους. Επομένως για την εφαρμογή του άρθρου αυτού σημασία έχει η εισαγωγή μιας εξαίρεσης από το κοινό νομοθετικό πλαίσιο.

Β) Η κρατική προέλευση των πόρων: Το πλεονέκτημα πρέπει να παρέχεται από το κράτος ή με κρατικούς πόρους. Η έννοια των κρατικών πόρων είναι ευρεία και καλύπτει όχι μόνο τον κρατικό προϋπολογισμό αλλά επίσης όλους τους πόρους του

² Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής «σχετικά με την εφαρμογή κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις στα μέτρα που σχετίζονται με την άμεση φορολογία των επιχειρήσεων», Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 384, 10.12.1998, σελ. 3-9.

³ Επίσημη Εφημερίδα C 155/10 της 20.6.2008.

⁴ ΔΕΚ Υπόθεση C-173/73, Συλλογή 1974, σελ. 709.

κράτους⁵, συμπεριλαμβανομένων και εκείνων από τους οποίους παραιτείται χορηγώντας ενισχύσεις, π.χ. με τη θέσπιση φορολογικών πλεονεκτημάτων ή τη χορήγηση χαμηλότοκων δανείων. Κατά την Επιτροπή, μια απώλεια εσόδων ισοδυναμεί με την ανάλωση ισόποσων κρατικών πόρων υπό μορφή δημοσιονομικών δαπανών. Το ΔΕΚ επιβεβαίωσε το κριτήριο αυτό με τη νομολογία του στις υποθέσεις France Ladbroke Ltd and Commission⁶, ενώ η Επιτροπή έλαβε την ίδια θέση στις υποθέσεις Electricité de France⁷ και Crédit Lyonnais⁸.

Γ) Η στρέβλωση του ανταγωνισμού: οι συνέπειες στις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών: Το συγκεκριμένο μέτρο πρέπει να επηρεάζει τον ανταγωνισμό και τις συναλλαγές μεταξύ κρατών μελών. Το κριτήριο αυτό προϋποθέτει ότι ο δικαιούχος του μέτρου ασκεί οικονομική δραστηριότητα, ανεξάρτητα από το νομικό καθεστώς ή από τον τρόπο χρηματοδότησης του. Στο σημείο αυτό η Επιτροπή υπενθυμίζει την πάγια νομολογία του ΔΕΚ, κατά την οποία το κριτήριο του επηρεασμού των συναλλαγών πληρούται όταν η δικαιούχος επιχείρηση ασκεί οικονομική δραστηριότητα που αποτελεί αντικείμενο συναλλαγών μεταξύ κρατών μελών. Από το γεγονός και μόνο ότι η ενίσχυση βελτιώνει τη θέση της επιχείρησης στις ενδοκοινοτικές συναλλαγές σε σχέση με τους ανταγωνιστές της επιτρέπει να θεωρηθεί ότι οι συναλλαγές αυτές έχουν επηρεαστεί εξ αυτού του γεγονότος.

Ωστόσο, οι συνέπειες στον ανταγωνισμό πρέπει να είναι αισθητές. Τη διαπίστωση αυτή δεν θα μπορούσε να μεταβάλει το σχετικά χαμηλό ύψος μιας ενίσχυσης, ούτε το περιορισμένο μέγεθος του δικαιούχου, ούτε και η πολύ μικρή συμμετοχή του στην ενδοκοινοτική αγορά, ούτε καν η έλλειψη εξαγωγικής δραστηριότητας του δικαιούχου, ή το γεγονός ότι η επιχείρηση εξάγει το σύνολο σχεδόν της παραγωγής της εκτός της Κοινότητας.

Όταν μια ενίσχυση προωθεί τη θέση μιας επιχείρησης έναντι άλλων ανταγωνιστριών επιχειρήσεων στις ενδοκοινοτικές συναλλαγές, συνάγεται ο επηρεασμός των συναλλαγών αυτών. Το ΔΕΚ έχει αποφανθεί στο παρελθόν ότι συντρέχει στρέβλωση του ανταγωνισμού, καθώς κάθε άλλη επιχείρηση πέραν αυτών στις οποίες εφαρμόζονταν το επίμαχο μέτρο, μπορούσε να αυξήσει τα ίδια κεφάλαιά της με λιγότερο επωφελείς όρους, ανεξάρτητα αν ήταν εγκατεστημένη ή όχι σε συγκεκριμένο μέλος⁹.

Δ) Ο επιλεκτικός χαρακτήρας του μέτρου: Το μέτρο πρέπει να είναι ειδικό ή επιλεκτικό, δηλαδή να ευνοεί ορισμένες επιχειρήσεις ή ορισμένους κλάδους παραγωγής, με αποτέλεσμα να επηρεάζει την ισορροπία μεταξύ της αποδέκτριας

⁵ Στην έννοια του κράτους για την εφαρμογή των άρθρων 87-89 ΣυνθΕΚ περιλαμβάνονται –πέρα από το νομικό πρόσωπο του Δημοσίου– και όλα τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ΟΤΑ, νπδδ και νπιδ του δημοσίου τομέα).

⁶ ΔΕΚ, Απόφαση 16.5.2000, ΕΕ L 272, 25.10.2000, σ.36.

⁷ IP/00/370, 11.4.2000

⁸ Απόφαση της Επιτροπής της 3.5.2000, ΕΕ L 272, 25.10.2000, σ.36.

⁹ ΔΕΚ Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-278, 279 και 280/92, Ισπανία κατά της Επιτροπής, 14.9.1994, Συλλογή 1994, σ. I-4103.

επιχείρησης και των ανταγωνιστών της. Ο επιλεκτικός χαρακτήρας διαχωρίζει τα μέτρα κρατικής ενίσχυσης από τα γενικά μέτρα οικονομικής στήριξης, τα οποία έχουν καθολική εφαρμογή σε όλες τις επιχειρήσεις και σε όλους τους τομείς οικονομικής δραστηριότητας σε ένα κράτος μέλος. Πρέπει, πράγματι, να εφαρμόζονται με ίσους όρους σε όλες τις επιχειρήσεις και το πεδίο τους δεν μπορεί να περιορίζεται με διακρίσεις που επιβάλλει το κράτος κατά τη θέσπισή τους ή με άλλα στοιχεία που περιορίζουν το πρακτικό τους αποτέλεσμα. Η απαίτηση αυτή δεν εμποδίζει ωστόσο τα κράτη μέλη να επιλέγουν την οικονομική πολιτική που κρίνουν καταλληλότερη και ιδίως να κατανέμουν κατά την κρίση τους στους διάφορους συντελεστές της παραγωγής οικονομικά πλεονεκτήματα. Συνεπώς, τα μέτρα που έχουν διατομεακές συνέπειες, εφαρμόζονται ομοιόμορφα σε όλο το έδαφος ενός κράτους και αποσκοπούν στην προώθηση του συνόλου της οικονομίας, δεν εμπίπτουν στην απαγόρευση του άρθρου 87 παρ. 1 της Συνθήκης.

Το γεγονός ότι ορισμένες επιχειρήσεις ή τομείς επωφελούνται περισσότερο από άλλες από ορισμένα μέτρα δεν τα εντάσσει κατ' ανάγκη στο πεδίο εφαρμογής των κανόνων ανταγωνισμού για τις κρατικές ενισχύσεις. Ο επιλεκτικός όμως χαρακτήρας του μέτρου μπορεί να δικαιολογείται από τη φύση ή την οικονομία του συστήματος. Στην περίπτωση αυτή το μέτρο δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 87 παρ. 1 Συνθήκης. Αυτό ισχύει για τις ενισχύσεις, που λόγω του οικονομικού σκοπού τους, είναι αναγκαίες για την αποτελεσματικότητα του οικονομικού συστήματος ή συντελούν σε αυτή. Έτσι απεφάνθη η Επιτροπή στο ζήτημα της χορήγησης φορολογικών ενισχύσεων με τη μορφή αποσβέσεων υπέρ γερμανικών αεροπορικών εταιρειών¹⁰.

ii. Οι συμβιβάσιμες με την κοινή αγορά κρατικές ενισχύσεις

1. Αλληλεξάρτηση των διατάξεων για τις κρατικές ενισχύσεις με τις λοιπές διατάξεις της Συνθήκης.

Η Επιτροπή δεν μπορεί να εγκρίνει ενισχύσεις που αντιβαίνουν τόσο στους κανόνες της Συνθήκης και ιδίως τους κανόνες για την απαγόρευση των διακρίσεων και το δικαίωμα εγκατάστασης –όσο και στις διατάξεις του παραγώγου κοινοτικού δικαίου. Το ΔΕΚ υπενθυμίζει ότι από την γενική οικονομία της Συνθήκης προκύπτει ότι οι διαδικασίες του άρθρου 88 δεν μπορεί ποτέ να παράγουν αποτέλεσμα αντίθετο με τις ειδικές διατάξεις της Συνθήκης. Τα κράτη μέλη οφείλουν να ασκούν τις πολιτικές και τις εξουσίες τους κατά τρόπο συνεκτικό με την κοινοτική νομοθεσία¹¹. Σύμφωνα με την πάγια νομολογία του ΔΕΚ, τα συστατικά στοιχεία μιας ενίσχυσης που είναι αναγκαία για την πραγματοποίηση του σκοπού της, και αντιβαίνουν σε διατάξεις της Συνθήκης, εκτός των άρθρων 87 και 88, πρέπει να εξετάζονται με την

¹⁰ Απόφαση της Επιτροπής 96/369, 13.3.1996, ΕΕ L146 της 20.6.1996.

¹¹ ΔΕΚ Υπόθεση C-156/98, Απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση C-156/98 Επιτροπή κατά Γερμανίας.

διαδικασία που προβλέπει το άρθρο 88 στο πλαίσιο μιας γενικής εξέτασης του συμβιβασμού ή μη της ενίσχυσης.

2. Οι κανόνες για τις λειτουργικές κρατικές ενισχύσεις.

Αν μια κρατική ενίσχυση χορηγείται ως κίνητρο για τη συμμετοχή των επιχειρήσεων στην υλοποίηση συγκεκριμένων σχεδίων, ιδίως επενδύσεων, και αν η ένταση της είναι χαμηλή σε σχέση με το κόστος της υλοποίησης του σχεδίου, η ενίσχυση δεν διαφέρει από μια επιχορήγηση και μπορεί να τύχει της ίδιας μεταχείρισης. Καταρχήν, η ένταση τους πρέπει να περιορίζεται σε σχέση με το κόστος υλοποίησης της επένδυσης. Συνεπώς, είναι απαραίτητη η εφαρμογή κανόνων διαφάνειας για να μπορεί να εκτιμηθεί ποσοτικά το αποκτώμενο αποτέλεσμα.

Η αρχή της διαφάνειας των κρατικών ενισχύσεων περιλαμβάνει δύο ειδικότερα στοιχεία :

A) οι κανόνες που θεσπίζουν την κρατική ενίσχυση πρέπει να επιτρέπουν τον σαφή χαρακτηρισμό της ενίσχυσης, καθιστώντας δυνατή την ένταξή της σε μια από τις κατηγορίες των εξαιρέσεων του άρθρου 87 παρ. 3 ΣυνθΕΚ.

B) επίσης οι κανόνες αυτοί πρέπει να διασφαλίζουν τη μετρησιμότητα της ενίσχυσης. Το δεύτερο αυτό στοιχείο επιτρέπει στην ουσία την εκτίμηση του δημοσιονομικού κόστους της κάθε ενίσχυσης. Το κοινοτικό δίκαιο προτείνει επίσης τη συμπληρωματική εκτίμηση του οικονομικού οφέλους της εν λόγω ενίσχυσης για τον κάθε δικαιούχο. Τόσο το δημοσιονομικό κόστος όσο και το οικονομικό όφελος εκτιμώνται σε συνάρτηση με το αποτέλεσμα της αυστηρής υποθετικής εφαρμογής του κανόνα, από τον οποίο εισάγεται εξαίρεση με την εν λόγω ενίσχυση. Συνήθως όμως, οι διατάξεις αυτές έχουν διαρκή χαρακτήρα, δηλαδή δεν συνδέονται με την υλοποίηση συγκεκριμένων σχεδίων και μειώνουν τις ακριβείς δαπάνες των επιχειρήσεων, χωρίς να είναι δυνατή η ακριβής εκτίμηση του ύψους τους στο πλαίσιο της εκ των προτέρων εξέτασης που διενεργεί η Επιτροπή. Τα μέτρα αυτά συνιστούν ενισχύσεις λειτουργίας, οι οποίες καταρχήν απαγορεύονται.

Κατά την Επιτροπή, τέτοιες λειτουργικές ενισχύσεις επιτρέπονται μόνο υπό αυστηρούς όρους και μόνο σε ορισμένους τομείς, όπως οι ναυπηγικές επιχειρήσεις και οι ενισχύσεις για την προστασία του περιβάλλοντος. Επιπλέον, επιτρέπονται μόνο αν συντρέχει η περίπτωση του άρθρου 87 παρ. 3 και με τον όρο ότι είναι δεόντως αιτιολογημένες και ότι το ύψος τους είναι ανάλογο προς τα μειονεκτήματα που προορίζονται να καλύψουν. Οι ενισχύσεις αυτές πρέπει να είναι απαραίτητα φθίνουσες και να χορηγούνται για ορισμένο μόνο χρόνο.

Η οριοθέτηση της απαιτούμενης έντασης των ενισχύσεων που είναι πρόσφορες να τύχουν εξαίρεσης από τον κανόνα του άρθρου 87 παρ. 1 είναι μια μορφή εφαρμογής της αρχής του κοινοτικού δικαίου. Ειδικότερα, για να θεωρηθεί ότι συμβιβάζονται με

την κοινή αγορά, οι κρατικές ενισχύσεις που αποσκοπούν στην οικονομική ανάπτυξη συγκεκριμένων περιοχών πρέπει να είναι ανάλογες με τον επιδιωκόμενο στόχο και να συμβάλλουν στην επίτευξή του. Πράγματι, η έγκριση μιας παρέκκλισης βάσει περιφερειακών κριτηρίων προϋποθέτει ότι η Επιτροπή εξασφαλίζει ότι τα εν λόγω έργα:

- Συντελούν στην περιφερειακή ανάπτυξη και αντιστοιχούν σε δραστηριότητα με τοπικό αντίκτυπο,

- Αντιστοιχούν σε πραγματικά περιφερειακά μειονεκτήματα.

01.2 Ο ρόλος της Επιτροπής

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή καθορίζει ένα σύστημα κανόνων, στους οποίους συμπεριλαμβάνεται ένας αριθμός εξαιρέσεων, σε στενή συνεργασία με τα κράτη μέλη. Αυτό το νομικό πλαίσιο βρίσκεται υπό τακτική αναθεώρηση. Η εφαρμογή των εξαιρέσεων από τη γενική απαγόρευση των κρατικών ενισχύσεων ανήκει αποκλειστικά στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Μόνο έπειτα από έγκριση της Επιτροπής μπορεί να ληφθούν μέτρα κρατικών ενισχύσεων. Τα κράτη μέλη οφείλουν – με την εξαίρεση συγκεκριμένων περιπτώσεων- ν' ακολουθούν τη διαδικασία γνωστοποίησης.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μπορεί να διερευνά κάθε υπόθεση για την οποία υπάρχουν υπόνοιες για στοιχεία κρατικών ενισχύσεων. Με βάση τις πληροφορίες που παρέχονται από τα κράτη μέλη ή συλλέγονται μέσω της έρευνας, τέσσερις Γενικές Διευθύνσεις εποπτεύουν τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς της Γεωργίας, Ενέργειας και μεταφορών, Αλιείας και Ανταγωνισμού.

Η Επιτροπή διαθέτει διακριτική ευχέρεια ως προς την κρίση του αν ένα καθεστώς ενισχύσεων συμβιβάζεται με τη διάταξη του άρθρου 87 παρ. 3 ΣυνθΕΚ. (δηλ. τη δυνατότητα εξαιρέσεων από τη γενική απαγόρευση των κρατικών ενισχύσεων). Κατά την άσκηση της ευχέρειας αυτής η Επιτροπή προβαίνει στις πρόσφορες εκτιμήσεις οικονομικού ή κοινωνικού χαρακτήρα, πάντα σε αναφορά με το κοινοτικό επίπεδο και όχι με τα δεδομένα ορισμένου κράτους μέλους, και οφείλει να αιτιολογήσει την απόφασή της γνωστοποιώντας τα κριτήρια, βάσει των οποίων ένα καθεστώς ενισχύσεων δεν συμβιβάζεται με την εσωτερική αγορά και ζητείται η κατάργησή ή τροποποίησή του.

Κατ' εφαρμογή του άρθρου 88 παρ. 3 ΣυνθΕΚ, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να κοινοποιούν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή όλα τα σχέδιά τους για την χορήγηση ή τροποποίηση ενισχύσεων. Σύμφωνα με το Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

(ΔΕΚ)¹² η προαναφερθείσα διάταξη της Συνθήκης δεν προβλέπει απλή υποχρέωση κοινοποίησης αλλά την υποχρέωση προηγούμενης κοινοποίησης.

Αν η Επιτροπή διαπιστώσει ότι μια κρατική ενίσχυση που χορηγείται κατά παράβαση αυτού του κανόνα δεν μπορεί να υπαχθεί σε καμία από τις παρεκκλίσεις της ΣυνθΕΚ και άρα δεν συμβιβάζεται με την εσωτερική αγορά, απαιτεί από το κράτος μέλος να προβεί στην ανάκτηση της, εκτός αν κάτι τέτοιο θα αντέβαινε στην αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης που μπορεί να θεμελιώνεται στη συμπεριφορά της Επιτροπής.

Δυνάμει του άρθρου 88 παρ.1 ΣυνθΕΚ, η Επιτροπή εξετάζει σε μόνιμη βάση και από κοινού με τα κράτη μέλη τα καθεστώτα των ενισχύσεων που εφαρμόζουν τα κράτη αυτά, ακόμα και αν οι ενισχύσεις χορηγούνται με αρνητική μορφή (π.χ. με την απαλλαγή από φόρο αντί με τη χορήγηση χρημάτων). Μετά από την εξέταση αυτή η Επιτροπή μπορεί, αν κρίνει ότι το καθεστώς συμβιβάζεται πλέον με την εσωτερική αγορά, να προτείνει στο κράτος μέλος την τροποποίηση ή κατάργηση του. Όταν η έρευνα περατώνεται, τότε τα μέτρα χαρακτηρίζονται είτε ότι δεν συνιστούν κρατική βοήθεια, είτε ότι είναι συμβατά με την εσωτερική αγορά, είτε τέλος ότι δεν είναι συμβατά με την εσωτερική αγορά και ως εκ τούτου δεν μπορούν να εφαρμοστούν.

Κατά των αποφάσεων της Επιτροπής για την αναγνώριση του ασυμβιβάστου της ενίσχυσης με το κοινοτικό δίκαιο, είναι δυνατό να προσφύγουν ενώπιον του ΔΕΚ, βάσει του άρθρου 230 ΣυνθΕΚ, αφενός το θιγόμενο κράτος μέλος και αφετέρου ο ιδιώτης δικαιούχος της ενίσχυσης παρά το ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν του απευθύνεται ατομικά και άμεσα¹³.

01.3 Η σημασία των Κοινοτικών Κατευθύνσεων (Guidelines)

Η μακρά πρακτική της Επιτροπής στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων, ιδίως στο πλαίσιο εφαρμογής του άρθρου 87 ΣυνθΕΚ, αλλά και το γεγονός ότι στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων υπάρχει η δυνατότητα εννοιολογικών ομαδοποιήσεων, οδήγησε την Επιτροπή στη συστηματοποίηση κάποιων κανόνων με τη μορφή ήπιου δικαίου, όπως είναι οι Κατευθυντήριες Γραμμές¹⁴. Το ήπιο αυτό δίκαιο περιλαμβάνει κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις που η Επιτροπή, είτε για λόγους ευρύτερης πολιτικής σκοπιμότητας είτε για να διατηρήσει μεγαλύτερα περιθώρια διακριτικής ευχέρειας κατά περίπτωση, δεν θέλησε να υπαγάγει σε καθεστώς Κανονισμού Ομαδικής Απαλλαγής¹⁵. Σε σχέση με τις εξαιρέσεις του άρθρου 87 ΣυνθΕΚ, η Επιτροπή μπορεί

¹² ΔΕΚ Υπόθεση C 120/73, Γαλλική Κυβέρνηση κατά Επιτροπής 11.12.1973, Συλλογή 1973, σελ. 1471.

¹³ ΔΕΚ Υπόθεση C 730/79, Philips Morris Holland BV, Συλλογή 1980 σελ. 2671.

¹⁴ Η αλλιώς Κατευθυντήριες Οδηγίες ή Κοινοτικές κατευθύνσεις

¹⁵ Βασίλειος ΚΑΡΑΓΙΑΝΝΗΣ (2006), Κρατικές Ενισχύσεις, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 78-80.

να δεσμευθεί με συγκεκριμένους προσανατολισμούς για την άσκηση των εξουσιών εκτίμησης που έχει. Προκειμένου να εξασφαλίσει διαφάνεια, προβλεψιμότητα και ασφάλεια δικαίου, η Επιτροπή έχει δημοσιεύσει τα κριτήρια που εφαρμόζει για να κρίνει κατά πόσον τα μέτρα ενίσχυσης που της κοινοποιούνται είναι δυνατό να υπαχθούν σε κάποια από τις εξαιρέσεις. Η δημοσίευση αυτή έχει γίνει με τη μορφή κανονισμών, ανακοινώσεων, πλαισίων κανόνων, κατευθυντήριων γραμμών¹⁶ και επιστολών προς τα κράτη μέλη¹⁷.

Στην Απόφαση T-214/95 της 30ής Απριλίου 1998 «Het Vlaamse Gewest (Région flamande) κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων»¹⁸ το Πρωτοδικείο έλαβε σαφή θέση για τη νομική ισχύ των Κοινοτικών Κατευθύνσεων του 1994, όπως προηγούμενως είχε αναπτυχθεί σε άλλους τομείς. Συγκεκριμένα :

«.....79. Στην προκειμένη περίπτωση, η καθής εφάρμοσε τις κατευθυντήριες γραμμές. Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι η Επιτροπή μπορεί να αυτοδεσμεύεται με τη θέσπιση πράξεων προσανατολισμού για την άσκηση της διακριτικής ευχέρειάς της όπως είναι οι επίδικες κατευθυντήριες γραμμές, στον βαθμό που περιέχουν ενδεικτικούς κανόνες επί της ακολουθητέας από το όργανο πορείας και δεν αποκλίνουν από τις διατάξεις της Συνθήκης (απόφαση του Δικαστηρίου της 24ης Μαρτίου 1993 στην υπόθεση C-313/90, CIRFS κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 1993, σ. I-1125, σκέψεις 34 και 36· απόφαση του Πρωτοδικείου της 12ης Δεκεμβρίου 1996 στην υπόθεση T-380/94, AIUFFASS και AKT κατά Επιτροπής, Συλλογή 1996, σ. II-2169, σκέψη 57· βλ., εξάλλου, απόφαση του Πρωτοδικείου της 5ης Νοεμβρίου 1997 στην υπόθεση T-149/95, Ducros κατά Επιτροπής, μη δημοσιευθείσα ακόμη στη Συλλογή, σκέψη 61). Η προσφεύγουσα δεν απέδειξε ότι οι κατευθυντήριες γραμμές αποκλίνουν από τη Συνθήκη. Εξάλλου, όπως προκύπτει από τη σκέψη 54 της παρούσας αποφάσεως, το γεγονός ότι οι ανταγωνιστές της VLM λαμβάνουν κρατικές ενισχύσεις, έστω και παράνομες, δεν ασκεί καμία επιρροή για τον χαρακτηρισμό της ενισχύσεως κατά το άρθρο 92¹⁹, παράγραφος 1, της Συνθήκης....

89 Στο πλαίσιο της ευρείας διακριτικής εξουσίας που απολαύει κατά την εφαρμογή του άρθρου 92, παράγραφος 3, στοιχείο γγ, της Συνθήκης, η καθής²⁰ νομιμοποιείται να επιλέγει τα κριτήρια που θεωρεί προσφορότερα προκειμένου να εκτιμά αν μια ενίσχυση μπορεί να θεωρηθεί ότι συμβιβάζεται με την κοινή αγορά, εξυπακουσμένου ότι τα κριτήρια αυτά είναι λυσιτελή ενόψει των άρθρων 3, στοιχείο ζζ, και 92 της Συνθήκης. Συναφώς, έχει τη δυνατότητα να διευκρινίζει τα

¹⁶ Λάμπρος ΚΟΤΣΙΡΗΣ (2003), Ευρωπαϊκό εμπορικό δίκαιο, Εκδ. Σάκουλα, Θεσσαλονίκη, σελ. 658.

¹⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή-Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού: Οδηγός-Κοινοτική νομοθεσία περί κρατικών ενισχύσεων, 30 Σεπτεμβρίου 2008, σελ. 9. Πηγή: δικτυακός τόπος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.cfm.

¹⁸ Απόφαση T-214/95 της 30ής Απριλίου 1998 «Het Vlaamse Gewest (Région flamande) κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων» (Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1998 σελίδα II-00717).

¹⁹ Ενν. το άρθρο 87 της ΣυνθΕΚ

²⁰ Ενν. η Επιτροπή

κριτήρια που προτίθεται να εφαρμόσει μέσω κατευθυντηρίων γραμμών που συνάδουν προς τη Συνθήκη (βλ. ανωτέρω σκέψη 79). 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, τις οποίες θέσπισε προηγουμένως, η Επιτροπή δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι υπερβαίνει τα όρια της διακριτικής εξουσίας της ή ότι παρατείνεται αυτής. Πράγματι, αφενός, διατηρεί την εξουσία της να καταργήσει ή τροποποιήσει τις ανωτέρω κατευθυντήριες γραμμές αν το επιβάλλουν οι περιστάσεις. Αφετέρου, οι κατευθυντήριες γραμμές αφορούν οριοθετημένο τομέα και δικαιολογούνται από τη μέριμνά της να ακολουθήσει μια πολιτική που προσδιόρισε η ίδια.....».

Οι Κοινοτικές Κατευθύνσεις είναι έγκυρες στον βαθμό που δεν απέχουν από τους κανόνες που θεσπίζει η Συνθήκη, γεγονός που πρέπει ν' αποδείξει κάθε φορά ο προσφεύγων. Άλλωστε, η Επιτροπή διαθέτει ευρεία εξουσία εκτίμησης αναφορικά με την εφαρμογή των κοινοτικών κατευθύνσεων της σύμφωνα με τις περιστάσεις της κάθε περίπτωσης.

Ωστόσο, η εμπειρία από τις Κοινοτικές Κατευθύνσεις του 1994 δείχνει ότι η Επιτροπή τείνει να ερμηνεύει και να εφαρμόζει τις διατάξεις των κοινοτικών κατευθύνσεων της κατά τρόπο αυστηρό και απαρέγκλιτο²¹.

²¹ Απόφαση της 31 Ιανουαρίου 1996, 96/278/EC, Iberia, OJ L 104, 27 Απριλίου 1996, σελ. 25 (γνωστή και ως Iberia II).

02. Κεφάλαιο δεύτερο: Η εξέλιξη της απελευθέρωσης του τομέα των αεροπορικών μεταφορών και η εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού

02.1.Η κατάσταση μετά το Β'Παγκόσμιο Πόλεμο (συμφωνίες Chicago και Βερμούδων)

Τα ζητήματα της αεροπορικής μεταφοράς επιβατών, εμπορευμάτων και ταχυδρομείου αντιμετωπίστηκαν ουσιαστικά για πρώτη φορά σε διεθνές επίπεδο το 1944 με τη σύναψη της διακρατικής Συνθήκης του Chicago για την διεθνή πολιτική αεροπορία²². Η συμφωνία αυτή, που επήλθε μετά τη λήξη του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, είχε ως διακηρυγμένο στόχο την ανάπτυξη της διεθνούς πολιτικής αεροπορίας με τρόπο ασφαλή και οργανωμένο τόσο στο τεχνικό όσο και στο εμπορικό επίπεδο και καθόρισε τις βασικές αρχές για την επίτευξη αυτού του στόχου. Η Σύμβαση του Chicago υπεγράφη στις 7 Δεκεμβρίου του 1944 στο Σικάγο (Chicago Convention) από 52 κράτη, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα. Οι προηγούμενες διεθνείς συμβάσεις στον τομέα των αερομεταφορών ήταν η Σύμβαση του Παρισιού για την Αεροναυτιλία (1929) και η Ιβηρο-αμερικάνικη Σύμβαση της Μαδρίτης (1929), οι οποίες αντικαταστάθηκαν πλήρως από τη Σύμβαση του Chicago, όταν αυτή τέθηκε σε ισχύ από τις 4 Απριλίου 1947.

Η Σύμβαση του Chicago είχε ως στόχο την προαγωγή οργανωμένης, ασφαλούς και αποδοτικής ανάπτυξης της πολιτικής αεροπορίας. Για το λόγο αυτό, στις διατάξεις της Σύμβασης προσδιορίζονταν τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των συμβαλλομένων Κρατών σε ζητήματα διεθνούς πολιτικής αεροπορίας, επιχειρώντας κατ' αυτόν τον τρόπο τη βελτίωση των παρεχόμενων αερομεταφορικών υπηρεσιών.

Στην πράξη, η συμφωνία πέτυχε την οργάνωση της πολιτικής αεροπορίας κυρίως ως προς το τεχνικό τμήμα²³. Από τις βασικές αρχές, στις οποίες στηρίχθηκε η Σύμβαση του Chicago, ως σπουδαιότερες θα μπορούσαν να αναφερθούν οι εξής :

- Απόλυτη και πλήρης κυριαρχία του κάθε κράτους επί του εναέριου χώρου της επικράτειάς του.
- Υποχρέωση μη ανάμιξης στα δικαιώματα που απορρέουν από την αποκλειστική κυριαρχία των κρατών
- Δικαίωμα ισότιμης συμμετοχής και εκμετάλλευσης των διεθνών αεροπορικών μεταφορών και υποχρέωση ίσης μεταχείρισης των αεροσκαφών όλων των κρατών μελών της συνθήκης
- Υποχρέωση εναρμόνισης στα παραρτήματα και στους κανόνες που τίθενται από την Οργάνωση Διεθνούς Πολιτικής Αεροπορίας (ICAO).

²² Πέτρος ΣΤΕΦΑΝΟΥ, (1998) Στρατηγική Θεώρηση του Ελληνικού Συστήματος Αεροπορικών Μεταφορών, *ΤΟΠΟΣ-Επιθεώρηση αστικών και περιφερειακών μελετών*, Τεύχος 14/1998, σελ. 112 επ.

²³ Πέτρος ΣΤΕΦΑΝΟΥ, (1998), ό.π., σελ. 113

Μια από τις βασικές θεωρίες του αεροπορικού δικαίου ήταν η αρχή «της εθνικής κυριαρχίας στον εναέριο χώρο», κατά την οποία κάθε κράτος έχει αποκλειστική και πλήρη κυριαρχία στον εναέριο χώρο πάνω από το έδαφός του. Υπό την έννοια αυτή, κανένα αεροσκάφος δεν επιτρέπεται να εισέρχεται σε εναέριο χώρο κάποιου κράτους χωρίς τη σχετική άδεια (ή έστω συγκατάθεση ή ανοχή του κράτους) σε οποιοδήποτε υψόμετρο. Από τη στιγμή που το αεροσκάφος λαμβάνει την άδεια να εισέλθει στον εθνικό εναέριο χώρο, υπόκειται (μαζί με το πλήρωμα και τους επιβάτες του) στην υποχρέωση συμμόρφωσης με τους εγχώριους νόμους και κανονισμούς. Η Σύμβαση του Chicago επιβεβαιώνει τη θεωρία αυτή, επαναλαμβάνοντας την απαίτηση για άδεια εκ μέρους των κρατικών αρχών για τη διέλευση από τον εναέριο χώρο, καθώς για την παροχή αεροπορικών υπηρεσιών από αερομεταφορείς²⁴.

Το βασικό σύστημα ρυθμίσεων της Σύμβασης έγκειται στην αναγνώριση της αρχής της πλήρους και αποκλειστικής κυριαρχίας στον εναέριο χώρο πάνω από την επικράτεια των κρατών μελών της Σύμβασης (άρθρο 1). Με την επίκληση της αρχής της εθνικής κυριαρχίας, τα κράτη ήταν σε θέση να περιορίζουν την πρόσβαση στον εναέριο χώρο τους και μπορούσαν να διαπραγματεύονται τα δικαιώματα εναέριας κυκλοφορίας²⁵. Τα κράτη μέλη έχουν την εξουσία να καθορίζουν ποια τμήματα του εναέριου χώρου τους μπορούν να χρησιμοποιούνται για την πολιτική αεροπορία και τις αεροπορικές μεταφορές. Ταυτόχρονα ζητήθηκε από τα κράτη μέλη να παρέχουν εγκαταστάσεις των αεροδρομίων, μετεωρολογικές υπηρεσίες και ραδιοσυχνότητες στην επικράτειά τους, με σκοπό τη διευκόλυνση των διεθνών αερομεταφορών. Σύμφωνα με το άρθρο 28 της Σύμβασης, η παροχή αεροναυτιλιακών ευκολιών και υπηρεσιών αποτελεί καθήκον των συμβαλλομένων κρατών. Στο ίδιο άρθρο αναφέρεται ότι η παροχή των σχετικών υπηρεσιών μπορεί να παρέχεται και από άλλους φορείς, πλην των κρατικών, αλλά η υποχρέωση για την εξασφάλιση ότι όντως παρέχονται, βαρύνει τα κράτη.

Τα παραρτήματα της Σύμβασης του Chicago είχαν ως στόχο την εναρμόνιση της νομοθεσίας των κρατών που συμμετείχαν στη Σύμβαση αναφορικά με ζητήματα τεχνικής φύσης, όπως την τεχνική εκμετάλλευση αεροσκαφών και τους κανόνες για τη νηολόγηση και την εθνικότητα των αεροσκαφών.

Ως προς το ζήτημα της εμπορικής εκμετάλλευσης των αεροσκαφών, τα κράτη μέλη της Σύμβασης έθεσαν αρκετούς περιορισμούς για την άδεια εκτέλεσης τακτικών και εκτάκτων πτήσεων, επικαλούμενα την εθνική τους κυριαρχία.

²⁴ Ruwantissa ABEYRATNE (2001) Trade in Air Transport Services- *Emerging Trends*, Journal of World Trade 35(6): 1133–1168, 2001, σελ. 1149–1150.

²⁵ N.A. van ANTWERPEN, *The Single European Sky*, Air & space law, vol. xxvii/1 (February 2002) σελ. 7–8.

Τη Σύμβαση του Chicago ακολούθησε το 1946 η **Συμφωνία των Βερμούδων**, στο πλαίσιο της οποίας έγινε προσπάθεια να ρυθμιστούν τα εμπορικά δικαιώματα μέσα από μια σειρά αλληλοσυνδεδεμένων διμερών διακρατικών συμβάσεων.

Οι βασικές αρχές της Συμφωνίας των Βερμούδων συνοψίζονται στις εξής :

- Η αμοιβαία διαφύλαξη των συμφερόντων των κρατών στην εκμετάλλευση των τακτικών αεροπορικών μεταφορών

- Η ισότητα στην κατανομή των μεριδίων στην προσφερόμενη χωρητικότητα²⁶ από τις αερομεταφορικές εταιρείες

- Η εκτέλεση των μεταφορών από ένα ή περισσότερους επισήμως ορισμένους από τα συμβαλλόμενα κράτη αερομεταφορείς, των οποίων την εθνικότητα έχουν τα αεροσκάφη και η ιδιοκτησία ή ο έλεγχος ανήκει στα συμβαλλόμενα κράτη.

- Ο καθορισμός των αεροδρομίων που θα εξυπηρετούνται και των δρομολογίων ανάλογα με τη συμφωνία των συμβαλλόμενων κρατών.

- Οι διαπραγματεύσεις για τις κατηγορίες και τα επίπεδα των ναύλων να γίνονται στα πλαίσια της Διεθνούς Ένωσης Αεροπορικών Μεταφορών (International Air Transport Association – I.A.T.A.) από τους αερομεταφορείς, ενώ σε τελικό στάδιο θα παρεμβαίνουν τα ενδιαφερόμενα κράτη για την αμοιβαία αποδοχή των ναύλων.

Οι πολιτικές αερομεταφορές είναι οργανωμένες μέσω αεροπορικών εταιριών που ελέγχονται οικονομικά είτε από κρατικά είτε από ιδιωτικά κεφάλαια και οι οποίες από τη φύση του έργου που παράγουν εμφανίζουν μια έντονη διεθνή διάσταση, που υπερβαίνει κατά πολύ το ιδιοκτησιακό τους καθεστώς. Οι αεροπορικές εταιρίες και κυρίως οι κρατικής ιδιοκτησίας, εκτός από σημαίνοντες οικονομικούς οργανισμούς αποτελούν και όργανα άσκησης πολιτικής²⁷.

Σε γενικές γραμμές, το συμπέρασμα που προκύπτει είναι ότι το σύστημα κανόνων για την ανάπτυξη των αερομεταφορών αρχικά ήταν οργανωμένο χωρίς την επιρροή των βασικών κανόνων του ανταγωνισμού. Το βασικό χαρακτηριστικό αυτών των κανόνων και του γενικότερου συστήματος ήταν το προστατευτικό τους αποτέλεσμα απέναντι στις αεροπορικές εταιρίες που ανήκαν στο κράτος (ή έστω ήταν κρατικών συμφερόντων).

02.2 Η πολιτική της ΕΕ στο χώρο των αερομεταφορών

Με τη Συνθήκη της Ρώμης του 1957, τέθηκαν οι βάσεις για μια οικονομική ένωση, η οποία είχε ως σκοπό να καταλήξει σε πολιτική ένωση. Στο πλαίσιο αυτής της προσπάθειας αναπτύχθηκαν τρεις πολιτικές : η Κοινή Οικονομική και Εμπορική Πολιτική, η Κοινή Αγροτική Πολιτική και η Κοινή Πολιτική Μεταφορών.

²⁶ Ενν. οι προσφερόμενες θέσεις σε κάθε δρομολόγιο.

²⁷ Π. Στεφάνου (1998), ό.π. , σελ. 109 επομ.

Στη Συνθήκη της Ρώμης, το μέρος που αφορούσε τις μεταφορές αναγνωρίστηκε ως ιδιαίτερα σημαντικό συστατικό ως προς την επιτυχημένη πορείας μιας ενιαίας αγοράς. Η Συνθήκη ΕΟΚ επιζητούσε μια **κοινή πολιτική για τις χερσαίες μεταφορές** οδικές, σιδηροδρομικές και ποτάμιες - αλλά όχι για τις θαλάσσιες και τις εναέριες (άρθ. 84 ΣυνθΕΟΚ- Άρθ. 80 ΣυνθΕΚ).

Υπ' αυτή τη λογική, ο Κανονισμός 141/1962 του Συμβουλίου της 26ης Νοεμβρίου 1962²⁸ εξαιρούσε τις αερομεταφορές αλλά και τις θαλάσσιες μεταφορές τόσο από την Κοινή Πολιτική Μεταφορών όσο και από την Πολιτική περί ανταγωνισμού. Μέχρι και το 1973, στην Κοινή Πολιτική Μεταφορών συμπεριλαμβανόταν μόνο οι σιδηροδρομικές, οι οδικές και οι παραποτάμιες μεταφορές, οπότε και άρχισε ν' αλλάζει η κατάσταση με την είσοδο νέων κρατών μελών στην Κοινότητα.

Συνεπώς, η έννοια της κοινής αγοράς των μεταφορών από την αρχή κάλυπτε μόνο τις χερσαίες μεταφορές και ακριβέστερα τις οδικές μεταφορές, δεδομένης της ειδικής κατάστασης των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων και των πλωτών οδών, διότι θεωρείτο ότι αυτές αντιπροσώπευαν το μεγαλύτερο μέρος των εμπορευματικών μεταφορών μέσα στην Κοινότητα. Διέθεταν επομένως πρωταρχικό ρόλο μέσα στην ενιαία αγορά, όπου οι μεταφορές είναι η αναγκαία προϋπόθεση για την ελεύθερη διακίνηση των εμπορευμάτων και των προσώπων. Γι' αυτό, η κοινή αγορά των μεταφορών έπρεπε να ολοκληρωθεί συγχρόνως με την ενιαία αγορά των εμπορευμάτων το 1992.

Με άλλα λόγια, η πρώτη προσέγγιση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΕΟΚ) αναφορικά με τον τομέα των αεροπορικών μεταφορών μεταφραζόταν με την εξαίρεσή τους από την εφαρμογή των κανόνων της Συνθήκης της Ρώμης (ΣυνθΕΟΚ) και ιδίως των βασικών αρχών ελεύθερης διακίνησης προσώπων, εμπορευμάτων και υπηρεσιών.

Για τις εναέριες, όπως και για τις θαλάσσιες μεταφορές, η ερμηνεία του άρθρου 84 (ΣυνθΕΟΚ) από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο (υπόθεση 167/73²⁹) σήμαινε **την εφαρμογή των γενικών κανόνων της Συνθήκης**, ιδίως εκείνων που αφορούσαν τον ανταγωνισμό και το δικαίωμα εγκατάστασης. Αυτό δεν ήταν προφανές σε αυτόν τον τομέα γιατί, αντίθετα από τις εταιρείες θαλάσσιων μεταφορών, οι μεγάλες **αεροπορικές εταιρείες ήταν κρατικές και ασκούσαν ένα μονοπώλιο** ή σχεδόν μονοπώλιο στο εθνικό επίπεδο. Αυτό είχε πρακτικές συνέπειες, ιδίως ως προς τα δρομολόγια και τα τιμολόγια.

Τη στιγμή της απόφασης του Δικαστηρίου, τα αεροπορικά δρομολόγια μεταξύ των κρατών μελών της Κοινότητας ρυθμιζόνταν με **διμερείς συμφωνίες**. Αυτές οι επίσημες συμφωνίες συμπληρώνονταν συχνά με εμπιστευτικά σημειώματα που αντάλλαζαν μεταξύ τους οι αρχές της πολιτικής αεροπορίας και που ερμήνευαν,

²⁸ Christopher BELLAMY - Graham D. CHILD (1987), Common Market law of competition, Sweet & Maxwell, London, 3rd Edition, σελ. 590.

²⁹ Υπόθεση 167/73: Απόφαση του Δικαστηρίου της 4ης Απριλίου 1974, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Γαλλικής Δημοκρατίας. Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1974 σελίδα 00359 επομ.

συμπλήρωναν και ακόμη και τροποποιούσαν τις διατάξεις των συμφωνιών και εξαρτιόνταν συχνά από τις εμπορικές συναλλαγές μεταξύ των αεροπορικών εταιρειών. Τα τιμολόγια για τα τακτικά αεροπορικά δρομολόγια ήταν αντικείμενο διαπραγμάτευσης σε πολυμερή βάση μεταξύ των αεροπορικών εταιρειών, αλλά τελικά ορίζονταν από τα κράτη. Γενικά, τα κράτη επικύρωναν τα αεροπορικά τιμολόγια και τις συνθήκες μεταφορών, οι οποίες καθορίζονταν στα πλαίσια της Διεθνούς Ένωσης Αεροπορικών Μεταφορών (IATA). Αυτή έδινε τη δυνατότητα στις εταιρείες που εκμεταλλεύονταν μια τακτική γραμμή να καταθέσουν ένα σύνολο τιμολογίων. Καθώς όμως καθένα από αυτά τα τιμολόγια έπρεπε να εγκριθεί από τουλάχιστον δύο κυβερνήσεις, η καινοτομία στο πεδίο των τιμολογίων δεν ήταν δυνατή σε εθνικό επίπεδο. Τα κράτη ευνοούσαν τη συνεννόηση για τον καθορισμό των τιμολογίων και απέτρεπαν τον ελεύθερο ανταγωνισμό στο πεδίο των τιμών. Καλυπτόμενες πίσω από τις κυβερνητικές αποφάσεις, τις οποίες απλώς εκτελούσαν, οι αεροπορικές εταιρείες διέφευγαν από την εφαρμογή των άρθρων 85 και 86 της ΣυνθΕΟΚ (άρθρα 81 και 82 ΣυνθΕΚ) και διέθεταν μια δέσμια αγορά. Προέκυψε έτσι η ανάγκη μιας κοινής αεροπορικής πολιτικής.

Μετά και την ολοκλήρωση του προγράμματος απελευθέρωσης για τις αεροπορικές μεταφορές στην Κοινότητα, τα άρθρα 87 έως 89 της Συνθήκης εφαρμόζονται πλήρως στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών, σε αντίθεση με τους τομείς των σιδηροδρομικών, οδικών και εσωτερικών πλωτών μεταφορών, όπου ισχύουν διαφορετικοί κανόνες. Βέβαια, οι ιδιαιτερότητες του τομέα των αεροπορικών μεταφορών απαιτούν κάποιες ειδικές ερμηνείες των γενικών αρχών που περιλαμβάνονται στους βασικούς κανόνες της Συνθήκης.

Ο τομέας των μεταφορών (για τον οποίο είναι αρμόδια η *Γενική Διεύθυνση Ενέργειας & Μεταφορών* της Επιτροπής) διακρίνεται από την άποψη των κρατικών ενισχύσεων σε δύο κατηγορίες:

α) στις χερσαίες μεταφορές (σιδηροδρομικές, οδικές και εσωτερικές πλωτές), για τις οποίες ισχύουν ειδικοί κανόνες κρατικών ενισχύσεων, επειδή αποτελούν αντικείμενο κοινής οργάνωσης αγορών και εφαρμόζεται κυρίως το άρθρο 73 ΣυνθΕΚ, ενώ μόνο *εν μέρει* ισχύουν οι γενικοί κανόνες των άρθρων 87-89, και

β) στις θαλάσσιες και αεροπορικές μεταφορές, οι οποίες υπάγονται στους γενικούς κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων των άρθρων 87-89 της Συνθήκης

Με τη σταδιακή οικονομική ενοποίηση του ευρωπαϊκού χώρου, άρχισαν να επέρχονται αλλαγές στον τύπο και στο χαρακτήρα των μεταφορών και να παρατηρείται σταδιακή ανατροπή του μονοπωλιακού καθεστώτος των αεροπορικών μεταφορών, που επικρατούσε έως τότε. Το 1985 οι αεροπορικές μεταφορές περιλήφθηκαν στην Κοινή Πολιτική Μεταφορών για την Ενιαία Ευρωπαϊκή Αγορά³⁰ και τέθηκε ένα χρονοδιάγραμμα σταδιακής και ελεγχόμενης φιλελευθεροποίησης του

³⁰ Η κοινή πολιτική μεταφορών έχει ως στόχο την άρση των εμποδίων στα σύνορα μεταξύ των κρατών μελών και κατ' επέκταση τη συμβολή στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και αγαθών.

θεσμικού πλαισίου των αεροπορικών μεταφορών στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Κοινότητας έως το τέλος του 1992.

02.3 Η απελευθέρωση των αεροπορικών μεταφορών στην Κοινότητα

Η προσπάθεια απελευθέρωσης των αεροπορικών μεταφορών εντός της Κοινότητας, επονομαζόμενη ως "Ανοικτοί Ουρανοί", αφορά τόσο στην ελεύθερη πρόσβαση των κοινοτικών αερομεταφορέων στις μεταφορές επιβατών και πραγμάτων μεταξύ των κρατών μελών όσο και στο εσωτερικό κάθε κράτους μέλους και επιχειρήθηκε σταδιακά, μεταξύ των ετών 1987, 1990 και 1992 μέσω τριών διαφορετικών σταδίων (δέσμες κανονισμών). Καθένα από αυτά είχε τρεις τομείς. Συγκεκριμένα καλύπτονταν οι τομείς των *ναύλων*, της *ελευθερίας εισόδου* στην αγορά, καθώς και οι *κανόνες ανταγωνισμού*.

Το Συμβούλιο θέσπισε **τρία κανονιστικά "πακέτα"** (το 1987, το 1990 και το 1992), ο σκοπός των οποίων ήταν η εγκαθίδρυση συνθηκών επαρκούς ανταγωνισμού εντός της Κοινότητας και η διασφάλιση των βασικών ελευθεριών : της παροχής υπηρεσιών και εγκατάστασης, για κάθε αερομεταφορέα εγκατεστημένο σε κράτος μέλος, σε συνδυασμό με μια σειρά μέτρων εναρμόνισης για την κάλυψη των πιο σημαντικών τμημάτων του τομέα των αεροπορικών μεταφορών³¹.

Το **πρώτο στάδιο του 1987**, αποκαλούμενο και «πρώτο πακέτο», περιλάμβανε την υιοθέτηση κανονισμών που καθόριζαν τη διαδικασία για την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού στο τομέα των αεροπορικών μεταφορών³² και εκχωρούσαν στην Επιτροπή την εξουσία να χορηγεί εξαιρέσεις κατά κατηγορία για ορισμένες συμφωνίες ανάμεσα στις αεροπορικές εταιρίες για ζητήματα όπως η μεταφορική ικανότητα, η απονομή των κερδών, μη δεσμευτικές διαβουλεύσεις για τους ναύλους και πρόσβαση σε εγκαταστάσεις του αεροδρομίου³³. Επίσης, μια Οδηγία του Συμβουλίου πρόβλεπε σύστημα για τους ναύλους των τακτικών αεροπορικών γραμμών μεταξύ κρατών μελών³⁴, το οποίο επέτρεψε ένα πιο ευέλικτο τρόπο

³¹ Δελτίο Τύπου 89/02, της 5 Νοεμβρίου 2002, αναφορικά με τις Αποφάσεις του Δικαστηρίου στις υποθέσεις C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98 και C-476/98 : Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, Δανίας, Σουηδίας, Φιλανδίας, Βελγίου, Λουξεμβούργου, Αυστρίας, Γερμανίας.

³² Κανονισμός 3975/87 σχετικά με τον καθορισμό των λεπτομερειών εφαρμογής των κανόνων ανταγωνισμού που ισχύουν για τις επιχειρήσεις στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών, Επίσημη Εφημερίδα ΕΚ L 374/1 1987, σ. 1.

³³ Κανονισμός 3976/87 για την εφαρμογή του άρθρου 85, παράγραφος 3, της Συνθήκης σε ορισμένες κατηγορίες συμφωνιών και εναρμονισμένων πρακτικών στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών, Επίσημη Εφημερίδα ΕΚ L 374/9 1987, σ. 9.

³⁴ Οδηγία 87/601/ΕΟΚ, για τους ναύλους των τακτικών αεροπορικών γραμμών μεταξύ κρατών μελών, Επίσημη Εφημερίδα ΕΚ L 374, σ. 12.

καθορισμό τιμών, καθώς και μια Απόφαση³⁵ περιείχε προβλέψεις αναφορικά με το θέμα της κατανομής της μεταφορικής ικανότητας επιβατών και της απεριόριστης πρόσβασης στην αγορά³⁶.

Το δεύτερο στάδιο του 1990, περιλάμβανε περαιτέρω μέτρα για την απελευθέρωση του καθορισμού των ναύλων από την έγκριση των κυβερνήσεων των κρατών μελών³⁷, την ανάθεση εκτέλεσης δρομολογίων σε συγκεκριμένους αερομεταφορείς και προβλέψεις για την πρόσβαση σε δικαιώματα κυκλοφορίας σε προγραμματισμένα δρομολόγια εντός της Ευρωπ. Κοινότητας^{38,39}. Τα μέτρα που περιλαμβάνονταν στο δεύτερο κανονιστικό πακέτο αρχικά ρύθμιζαν μόνο ζητήματα σχετικά με τους επιβάτες, αλλά στην πορεία επεκτάθηκε η εφαρμογή τους και στον τομέα της αεροπορικής μεταφοράς φορτίων και εμπορευμάτων.

Το τελευταίο στάδιο απελευθέρωσης των αερομεταφορών στην ΕΕ υπήρξε το αντικείμενο του **τρίτου πακέτου των μέτρων**, τα οποία υιοθετήθηκαν τον Ιούλιο του 1992 και τέθηκαν σε εφαρμογή από τον Ιανουάριο του 1993. Αυτό το πακέτο σταδιακά εισήγαγε την ελευθερία παροχής υπηρεσιών στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και πέτυχε την τεχνική και οικονομική εναρμόνιση και τον ελεύθερο καθορισμό των τιμών.

Τα νομοθετικά μέτρα που αποτελούν το **τρίτο πακέτο** περιλαμβάνουν τρεις Κανονισμούς (2407/1992, 2408/1992 και 2409/1992)⁴⁰ που αποτελούν και τη σημαντικότερη δέσμη μέτρων και οι οποίοι αφορούν:

- τη χορήγηση από τα κράτη μέλη αδειών εκμεταλλεύσεως στους εγκατεστημένους εντός της Κοινότητας αερομεταφορείς,

- την πρόσβαση των κοινοτικών αερομεταφορέων στην εκτέλεση ενδοκοινοτικών αεροπορικών γραμμών (απελευθέρωση του *cabotage*)^{41, 42} και

³⁵ Απόφαση 87/602/ΕΟΚ, για την κατανομή της μεταφορικής ικανότητας μεταξύ αερομεταφορέων στις τακτικές αεροπορικές γραμμές μεταξύ κρατών μελών και για την πρόσβαση των αερομεταφορέων σε δρομολόγια τακτικών αεροπορικών γραμμών μεταξύ κρατών μελών, Επίσημη Εφημερίδα ΕΚ L 374, σ. 19.

³⁶ Christopher BOVIS, State Aid and European Union Transport: A Reflection on Law, Policy and Practice, Journal of World Trade 39(4), 2005, σελ. 587 -636.

³⁷ Κανονισμός 2342/90, Επίσημη Εφημερίδα ΕΚ L 217/1 1990

³⁸ Κανονισμός 2343/90, Επίσημη Εφημερίδα ΕΚ L 217/8 1990

³⁹ Κανονισμός 2344/90, Επίσημη Εφημερίδα ΕΚ L 217/15 1990

⁴⁰ Κανονισμός 2407/92, Επίσημη Εφημερίδα ΕΚ L 240/1 1992, Κανονισμός 2408/92, Επίσημη Εφημερίδα ΕΚ L 240/8 1992 και Κανονισμός 2409/92, Επίσημη Εφημερίδα ΕΚ L 240/15 1992

⁴¹ Σύμφωνα με τις διατάξεις του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 2408/92 του Συμβουλίου της 23ης Ιουλίου 1992 για την πρόσβαση των κοινοτικών αερομεταφορέων σε δρομολόγια ενδοκοινοτικών αεροπορικών γραμμών, η πολιτική της Κοινότητας σκοπεί στην διευκόλυνση του ανταγωνισμού και στην ενθάρρυνση της πρόσβασης στην αγορά, και για την επίτευξη των στόχων αυτών απαιτείται να υποστηριχθούν έντονα οι αερομεταφορείς που προτίθενται να εκτελούν δρομολόγια σε ενδοκοινοτικές διαδρομές.

⁴² Ο κανονισμός 2408/92 προβλέπει ότι υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας μπορεί να επιβληθούν σε τακτικές αεροπορικές γραμμές προς ένα αεροδρόμιο το οποίο εξυπηρετεί περιφερειακές ή αναπτυσσόμενες περιοχές στην επικράτειά του ή σε ένα άγονο δρομολόγιο σε οποιοδήποτε περιφερειακό αεροδρόμιο στην επικράτειά του υπό τον όρο ότι ένα παρόμοιο δρομολόγιο θεωρείται ως ζωτικής σημασίας για την οικονομική ανάπτυξη της περιφέρειας στην οποία βρίσκεται το αεροδρόμιο. Ο κανονισμός περιγράφει επίσης τη διαδικασία που πρέπει ν' ακολουθηθεί όταν ένα κράτος μέλος αποφασίσει να επιβάλει υποχρέωση δημόσιας υπηρεσίας.

-τον καθορισμό των ναύλων και κομίστρων για τις ενδοκοινοτικές αεροπορικές γραμμές.

Με τον τρόπο αυτό τα νομοθετικά μέτρα που αποτελούν το τρίτο πακέτο θεσπίζουν τους κανόνες με τους οποίους τα κράτη μέλη χορηγούν αλλά και αφαιρούν άδειες εκμετάλλευσης⁴³ σε αερομεταφορείς εγκατεστημένους στην Κοινότητα, καθώς και τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες οι κοινοτικοί αερομεταφορείς μπορούν να προβαίνουν σε βραχυπρόθεσμες μισθώσεις για αεροσκάφη νηολογημένα εκτός της Ευρωπαϊκής Κοινότητας⁴⁴. Ιδιαίτερα σημαντικό είναι ότι από τις διατάξεις αυτές καθιερώνεται η έννοια του «κοινοτικού αερομεταφορέα» (δηλ. του αερομεταφορέα με έγκυρη άδεια εκμετάλλευσης, την οποία έχει χορηγήσει αρμόδια αρχή αδειοδότησης⁴⁵), η οποία συνδέεται με την εφαρμογή πλείστων κανόνων του κοινοτικού δικαίου.

Άλλωστε, η έννοια του «κοινοτικού αερομεταφορέα» προσδιορίζει την ελευθερία παροχής αερομεταφορικών υπηρεσιών εντός της κοινής ευρωπαϊκής αγοράς, υποκείμενης βέβαια σε ορισμένους κανόνες. Συγκεκριμένα :

- την κυριότητα της επιχείρησης απευθείας ή μέσω της κατοχής της πλειοψηφίας των μετοχών πρέπει να έχουν και να εξακολουθούν να έχουν κράτη μέλη ή/και υπήκοοι κρατών μελών

- ο κύριος τόπος δραστηριοτήτων της και η τυχόν καταχωρημένη έδρα της πρέπει να βρίσκονται στο εν λόγω κράτος μέλος και

- η κύρια δραστηριότητά της πρέπει να είναι είτε μόνον οι αεροπορικές μεταφορές είτε οι αεροπορικές μεταφορές, σε συνδυασμό με οποιαδήποτε άλλη εμπορική χρήση αεροσκαφών ή επισκευή και συντήρηση αεροσκαφών⁴⁶.

Στις 24 Σεπτεμβρίου 2008 εκδόθηκε ο **Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1008/2008** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με κοινούς κανόνες εκμετάλλευσης των αεροπορικών γραμμών στην Κοινότητα ⁴⁷. Με τον Κανονισμό αυτό έγινε προσπάθεια να επέλθουν ορισμένες ουσιαστικές αλλαγές στους κανονισμούς 2407/1992 του Συμβουλίου περί της εκδόσεως αδειών των αερομεταφορέων, 2408/1992 για την πρόσβαση των κοινοτικών αερομεταφορέων σε δρομολόγια ενδοκοινοτικών αεροπορικών γραμμών και 2409/1992 για τους ναύλους και τα κόμιστρα των αεροπορικών γραμμών. Προκειμένου να εξασφαλισθεί αποτελεσματικότερη και πιο ομοιογενής εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας

⁴³ Σύμφωνα με το άρθρο 2 στοιχ. γ' του Κανονισμού 2407/92 του, ως άδεια εκμετάλλευσης νοείται η έγκριση που χορηγείται από το υπεύθυνο κράτος σε επιχείρηση και η οποία της επιτρέπει να πραγματοποιεί την αεροπορική μεταφορά επιβατών, ταχυδρομείου ή/και φορτίου, όπως αναφέρεται στην άδεια, έναντι αμοιβής ή/και μίσθωσης.

⁴⁴ Άρθρο 8 του Κανονισμού 2407/92 του Συμβουλίου της 23ης Ιουλίου 1992 περί της εκδόσεως αδειών των αερομεταφορέων (Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 240 της 24/08/1992 σ. 0001 – 0007).

⁴⁵ Ως Κοινοτικός Αερομεταφορέας νοείται ο αερομεταφορέας, ο οποίος διαθέτει έγκυρη άδεια εκμετάλλευσης, που έχει εκδοθεί από κράτος μέλος σύμφωνα με τον Κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 2407/1992 του Συμβουλίου της 13ης Ιουλίου 1992.

⁴⁶ Άρθρο 4 του Κανονισμού 2407/92 του Συμβουλίου της 23ης Ιουλίου 1992 περί της εκδόσεως αδειών των αερομεταφορέων.

⁴⁷ Δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 293 της 31/10/2008 σ. 0003 – 0020.

σχετικά με την εσωτερική αγορά αερομεταφορών καθώς και για λόγους σαφήνειας, κρίθηκε σκόπιμη η αναδιατύπωση και η κωδικοποίηση των κανονισμών αυτών σε έναν κανονισμό. Συνέπεια τούτων είναι ότι με τον Κανονισμό 1008/2008 καταργούνται οι κανονισμοί αριθ. 2407/92, 2408/92 και αριθ. 2409/92.

Το τρίτο πακέτο συμπληρώθηκε κυρίως με δύο άλλους κανονισμούς, του 1989 και του 1993, αντικείμενο των οποίων ήταν:

Α) τα ηλεκτρονικά συστήματα κράτησεως θέσεων (ΗΣΚ)⁴⁸ : Ο κώδικας δεοντολογίας για τα ηλεκτρονικά συστήματα κράτησης θέσεων (εν συντομία ΗΣΚ) αφορά κρατήσεις εισιτηρίων για αεροπορικές εταιρίες και σιδηροδρομικές επιχειρήσεις μέσω του ΗΣΚ από τους ταξιδιωτικούς πράκτορες.

Στόχος του εν λόγω κανονισμού ήταν ένας υποχρεωτικός κώδικας συμπεριφοράς εφαρμοστέος σε όλα τα ηλεκτρονικά συστήματα κράτησης που χρησιμοποιούνται στην Κοινότητα, που θα διασφάλιζε ότι τα συστήματα αυτά χρησιμοποιούνται χωρίς διακρίσεις και με διαφάνεια, εφόσον υπόκεινται σε ορισμένα μέτρα ελέγχου, ώστε να αποφεύγεται η κατάχρησή τους και συγχρόνως να ενισχύεται ο ανόθευτος ανταγωνισμός μεταξύ των αεροπορικών μεταφορέων και μεταξύ των ηλεκτρονικών συστημάτων κράτησης και κατ' αυτόν τον τρόπο να προστατεύονται τα συμφέροντα των καταναλωτών⁴⁹.

Β) η κατανομή του διαθέσιμου χρόνου χρήσης (slots)⁵⁰ στους κοινοτικούς αερολιμένες⁵¹.

Βασικός στόχος του εν λόγω κανονισμού (Κώδικας κατανομής) ήταν η κατανομή του διαθέσιμου χρόνου στους υπό συμφόρηση αερολιμένες να γίνεται με τρόπο διαφανή, αποτελεσματικό και χωρίς διακρίσεις στα κοινοτικά αεροδρόμια.

Ο κώδικας βασίζεται στην αρχή σύμφωνα με την οποία «ο μη χρησιμοποιούμενος χρόνος χρήσης χάνεται», προκειμένου ν' αποφεύγονται καταστάσεις κατά τις οποίες, εξαιτίας της έλλειψης διαθέσιμων χρόνων χρήσης αερολιμένα, κατανέμονται άνισα τα ωφέληματα που προκύπτουν από την απελευθέρωση της αγοράς και στρεβλώνεται ο ανταγωνισμός. Καθορίζει τους όρους πρόσβασης των νέων αερομεταφορέων που εισέρχονται στην αγορά και προβλέπει μηχανισμούς διασφάλισης σε περίπτωση

⁴⁸ Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 2299/89 του Συμβουλίου της 24ης Ιουλίου 1989 για τη θέσπιση κώδικα συμπεριφοράς για τα ηλεκτρονικά συστήματα κράτησης θέσεων (Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 220 της 29/07/1989 σ. 0001 – 0007).

⁴⁹ Μετά την έναρξη ισχύος του το 1989, ο κανονισμός αναθεωρήθηκε δύο φορές (το 1993 με τον Κανονισμό 3089/93 – Επίσημη Εφημερίδα L 278 της 11.11.1993 και το 1999 με τον Κανονισμό 323/1999 - Επίσημη Εφημερίδα L 40 της 13.2.1999), ενώ το 2007 έγινε πρόταση τρίτης αναθεώρησης του κανονισμού με στόχο την ενίσχυση του ανταγωνισμού μεταξύ των ΗΣΚ μέσω μερικής ελευθέρωσης του υφιστάμενου κώδικα δεοντολογίας.

⁵⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 2 του Κανονισμού 95/93, ως διαθέσιμος χρόνος χρήσης ορίζεται ο προγραμματισμένος χρόνος άφιξης ή αναχώρησης που διατίθεται ή χορηγείται για την κίνηση αεροσκάφους, για μια συγκεκριμένη ημερομηνία, σε ένα αερολιμένα συντονισμένο σύμφωνα με τον κανονισμό αυτό.

⁵¹ Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 95/93 του Συμβουλίου της 18ης Ιανουαρίου 1993 σχετικά με τους κοινούς κανόνες κατανομής του διαθέσιμου χρόνου χρήσης (slots) στους κοινοτικούς αερολιμένες (Επίσημη Εφημερίδα L 14 της 22.1.1993, σ. 1 έως 6).

σημαντικών διαφορών χρήσης μεταξύ των αερομεταφορέων. Παράλληλα προβλέπεται η διαδικασία κατανομής των διαθέσιμων χρόνων χρήσης από τα κράτη μέλη που είναι κάθε φορά υπεύθυνα για το συντονισμό⁵².

Το 2008 η Επιτροπή προχώρησε στην έκδοση της Ανακοίνωσης COM 227 της 30.4.2008 για την εφαρμογή του κανονισμού αριθ. 95/93 του Συμβουλίου (δηλ. ο βασικός κανονισμός) σχετικά με τους κοινούς κανόνες κατανομής του διαθέσιμου χρόνου χρήσης στους κοινοτικούς αερολιμένες⁵³, στην οποία περιλήφθηκαν τα σημαντικότερα ζητήματα και προβλήματα που ανέκυψαν από την εφαρμογή του βασικού κανονισμού και σχετικές προτάσεις βελτίωσης.

Η απελευθέρωση του τομέα των αερομεταφορών ήταν αρχικά περιορισμένη, εφόσον από 1/4/1993 έως 1/4/1997 οι κοινοτικοί αερομεταφορείς με έγκυρη άδεια εκμετάλλευσης είχαν πρόσβαση στις τακτικές ενδοκοινοτικές αερογραμμές με ορισμένους περιορισμούς στην εκτέλεση των δρομολογίων και στην διατεθειμένη χωρητικότητα. Από τον Απρίλιο του 1997, επιτράπηκε στους αερομεταφορείς που διαθέτουν κοινοτική άδεια εκμετάλλευσης να έχουν πρόσβαση, στην ενδοκοινοτική αγορά χωρίς κανένα περιορισμό, ούτε καν ως προς τις τιμές. Έτσι, για να εξασφαλίσουν στους πολίτες εξυπηρέτηση ποιότητας σε προσιτές τιμές, και μάλιστα με συνεχή τρόπο σε όλο το έδαφός τους, τα κράτη μέλη που το επιθυμούσαν καθιέρωσαν υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας, με σαφές νομικό πλαίσιο σε ό, τι αφορά τη συχνότητα των δρομολογίων, τη χρονική ακρίβειά τους, τη δυνατότητα διάθεσης θέσεων ή προτιμησιακών ναύλων για ορισμένες κατηγορίες χρηστών.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, εκδόθηκε η **Οδηγία 96/67** αναφορικά με την πρόσβαση στην αγορά υπηρεσιών εδάφους στους αερολιμένες της Κοινότητας. Η εν λόγω οδηγία αποσκοπεί στο να επιτρέψει στις κοινοτικές εταιρείες να έχουν πραγματική επιλογή ως προς τους παρέχοντες υπηρεσίες εδάφους, ώστε να ελέγχουν καλύτερα τις δαπάνες εκμετάλλευσης και να προσαρμόζουν τις δικές τους υπηρεσίες στις ανάγκες του κοινού⁵⁴. Η Οδηγία εφαρμόζεται σε όλα τα αεροδρόμια της ΕΕ που είναι ανοιχτά

⁵² Μετά την έναρξη ισχύος του το 1993, ο κανονισμός αναθεωρήθηκε το 2002 με τον Κανονισμό 894/2002- Επίσημη Εφημερίδα L 142 της 3 31.5.2002, το 2003 με τον Κανονισμό 1554/2003 - Επίσημη Εφημερίδα L 221 της 04.09.2003 και το 2004 με τον Κανονισμό 793/2004 - Επίσημη Εφημερίδα L 138 της 30.04.2004). Σκοπός των τροποποιήσεων ήταν να βελτιωθεί η αποτελεσματική χρήση της σπανίζουσας χωρητικότητας στους κορεσμένους κοινοτικούς αερολιμένες, χωρίς ταυτόχρονα να μεταβληθεί ριζικά το υπάρχον σύστημα κατανομής των χρονοθυρίδων. Προς το σκοπό αυτό, στον κανονισμό αριθ. 793/2004 προστέθηκαν νέες διατάξεις για την πρόσβαση στην αγορά και τις νεοεισερχόμενες αεροπορικές εταιρείες, την επιβολή του και την ανεξαρτησία του συντονιστή.

⁵³ Η σχετική Ανακοίνωση εκδόθηκε σε συνέχεια της έκθεσης της Επιτροπής COM (2007) 704 της 15.11.2007 σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού για τις χρονοθυρίδες, η οποία καταλήγει ότι χρειάζεται να εξασφαλισθεί καλύτερη εφαρμογή σε ορισμένα πεδία στα οποία οι ενδιαφερόμενοι συνάντησαν ιδιαίτερες δυσκολίες.

⁵⁴ Οδηγία 96/67/ΕΚ του Συμβουλίου της 15ης Οκτωβρίου 1996 σχετικά με την πρόσβαση στην αγορά υπηρεσιών εδάφους στους αερολιμένες της Κοινότητας, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 272 της 25/10/1996 σ. 0036 – 0045*, η οποία τροποποιήθηκε από τον Κανονισμό 1882/2003 της 20.11.2003, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. OJ L 284 της 31.10.2003*.

στην εμπορική κίνηση και τα οποία έχουν ετήσια κίνηση τουλάχιστον 2.000.000 επιβάτες ή 50.000 τόνους φορτίου.

Βασική διάταξη είναι εκείνη του άρθρου 4 της οδηγίας για το διαχωρισμό των δραστηριοτήτων. Συγκεκριμένα, ο οργανισμός διαχείρισης αερολιμένα, ο χρήστης ή ο παρέχων υπηρεσίες πρέπει, όταν παρέχουν υπηρεσίες εδάφους, να διαχωρίζουν αυστηρά, σύμφωνα με τις ισχύουσες εμπορικές πρακτικές, τη λογιστική καταγραφή των δραστηριοτήτων που συνδέονται με την παροχή αυτών των υπηρεσιών από τις υπόλοιπες δραστηριότητές τους.

Η Οδηγία αυτή προβλέπει ένα πρόγραμμα σταδιακής εφαρμογής, στο οποίο περιλαμβάνεται τόσο η εξυπηρέτηση δι' ιδίων μέσων όσο και η παροχή υπηρεσιών εδάφους σε τρίτους. Αναφορικά με την εξυπηρέτηση δι' ιδίων μέσων η Οδηγία εφαρμόζεται από την 1η Ιανουαρίου 1998, ενώ σχετικά με την παροχή υπηρεσιών εδάφους σε τρίτους, η Οδηγία εφαρμόζεται από 1 Ιανουαρίου 2001. Επίσης από την 1 Ιανουαρίου 2001 η Οδηγία εφαρμόζεται σε κάθε αεροδρόμιο που βρίσκεται στην επικράτεια κράτους μέλους, του οποίου η ετήσια κίνηση είναι τουλάχιστον 2.000.000 επιβάτες ή 50 000 τόνοι φορτίου.

Περαιτέρω, η δέσμη των κοινών κανόνων για τη δημιουργία του «**ενιαίου ευρωπαϊκού ουρανού**» στο σύνολο της Κοινότητας αποσκοπεί στη βελτίωση και την ενίσχυση της ασφάλειας και στην αναδιάρθρωση του εναέριου χώρου σε συνάρτηση με τη ροή της κυκλοφορίας και όχι σύμφωνα με τα εθνικά σύνορα, στην ενθάρρυνση παροχής υπηρεσιών διασυνοριακής αεροπλοΐας και στη διαμόρφωση πλαισίου για τον εκσυγχρονισμό των συστημάτων.

Το ειδικό αυτό κανονιστικό πλαίσιο στηρίζεται **σε ένα σύστημα χορήγησης αδειών** για την παροχή υπηρεσιών αεροναυτιλίας, το οποίο επιτρέπει την εφαρμογή των κανόνων που έχουν θεσπιστεί στο πλαίσιο της κοινοτικής νομοθεσίας, **σε έναν μηχανισμό ελέγχου** της συμμόρφωσης για την παρακολούθηση της εφαρμογής των κανόνων αυτών από τις αρχές των κρατών μελών και **σε ρυθμίσεις και διαδικασίες για την πληρωμή** των υπηρεσιών αεροναυτιλίας.

Τα μέτρα αυτά επιβάλλουν μια ολοκληρωμένη και εναρμονισμένη διαχείριση του κοινοτικού εναέριου χώρου, προϋποθέτοντας μια ευέλικτη και αποτελεσματική προσφορά υπηρεσιών από τους παρόχους υπηρεσιών, η οποία θα υπαγορεύεται από τη ζήτηση των χρηστών του εναέριου χώρου. Προϋποθέτουν, επομένως, μια λιγότερο αυστηρή ερμηνεία από τα κράτη της κυριαρχίας τους στον εναέριο χώρο επάνω από το έδαφός τους. Η υλοποίηση των μέτρων αυτών επιβάλλει, εξάλλου, πέρα από την αυξημένη συμμετοχή των βιομηχανικών και κοινωνικών εταίρων, την παρέμβαση στην εκπόνηση κανόνων για τις τεχνικές αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Οργανισμού για την Ασφάλεια της Αεροναυτιλίας (Eurocontrol) και την πιθανή δημιουργία ενός πλαισίου στρατιωτικής συνεργασίας.

Η **δέσμη του «ενιαίου ευρωπαϊκού ουρανού»** περιλαμβάνει ένα κανονισμό-πλαίσιο και τρεις εκτελεστικούς κανονισμούς:

i) Ο «κανονισμός-πλαίσιο» θεσπίζει ένα γενικό κανονιστικό πλαίσιο για τη δημιουργία του ενιαίου ευρωπαϊκού ουρανού, που αποσκοπεί στη βελτίωση των προδιαγραφών ασφαλείας και της συνολικής αποτελεσματικότητας της γενικής εναέριας κυκλοφορίας στην Ευρώπη, στη βελτίωση της μεταφορικής ικανότητας ώστε να ανταποκρίνεται στις ανάγκες όλων των χρηστών του εναέριου χώρου και στη μείωση των καθυστερήσεων (Κανονισμός 549/2004)⁵⁵.

ii) Ο «κανονισμός για την παροχή υπηρεσιών» καθορίζει κοινές απαιτήσεις για την ασφαλή και αποτελεσματική παροχή υπηρεσιών αεροναυτιλίας με ομοιογενή και διαλειτουργικό τρόπο σε όλη την Κοινότητα (Κανονισμός 550/2004)⁵⁶.

iii) Ο «κανονισμός για τον εναέριο χώρο» αποβλέπει στη καθιέρωση κοινών διαδικασιών σχεδιασμού, προγραμματισμού και διαχείρισης προκειμένου να διασφαλίζεται η αποτελεσματική και ασφαλής λειτουργία της διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας (Κανονισμός 551/2004)⁵⁷.

iv) Ο «κανονισμός για τη διαλειτουργικότητα» στοχεύει στην επίτευξη διαλειτουργικότητας μεταξύ των διαφόρων συστημάτων, των συστατικών στοιχείων τους και των συναφών διαδικασιών του ευρωπαϊκού δικτύου διαχείρισης εναέριας κυκλοφορίας καθώς και στην εισαγωγή συμφωνημένων και έγκυρων αντιλήψεων λειτουργίας και τεχνολογιών στη διαχείριση της εναέριας κυκλοφορίας (Κανονισμός 552/2004)⁵⁸.

⁵⁵ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 549/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 10ης Μαρτίου 2004, για τη χάραξη του πλαισίου για τη δημιουργία του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού ("κανονισμός-πλαίσιο") (*Επίσημη Εφημερίδα* αριθ. L 096 της 31/03/2004 σ. 0001 – 0009).

⁵⁶ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 550/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 10ης Μαρτίου 2004, σχετικά με την παροχή υπηρεσιών αεροναυτιλίας στο πλαίσιο του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού ("κανονισμός για την παροχή υπηρεσιών") (*Επίσημη Εφημερίδα* αριθ. L 096 της 31/03/2004 σ. 0010 – 0019).

⁵⁷ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 551/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 10ης Μαρτίου 2004, για την οργάνωση και τη χρήση του εναέριου χώρου στο πλαίσιο του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού ("κανονισμός για τον εναέριο χώρο") (*Επίσημη Εφημερίδα* αριθ. L 096 της 31/03/2004 σ. 0020 – 0025).

⁵⁸ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 552/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 10ης Μαρτίου 2004, σχετικά με τη διαλειτουργικότητα του ευρωπαϊκού δικτύου διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας ("κανονισμός για τη διαλειτουργικότητα") (*Επίσημη Εφημερίδα* αριθ. L 096 της 31/03/2004 σ. 0026 – 0042).

ΜΕΡΟΣ Α: Η ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΑΕΡΟΠΟΡΙΚΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

1.1. Κεφάλαιο πρώτο : Η πρακτική των κοινοτικών οργάνων αναφορικά με τις ενισχύσεις προς αεροπορικές επιχειρήσεις

Παρά το γεγονός ότι η Συνθήκη της ΕΟΚ τέθηκε σε ισχύ το 1958 και οι κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις είχαν ήδη καθορισθεί, για πολλά χρόνια δεν υπήρξαν προσπάθειες εφαρμογής τους στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών, παρά το γεγονός ότι οι μεγαλύτερες αεροπορικές εταιρίες ανήκαν πλήρως ή κατά το μεγαλύτερο μέρος τους στο κράτος και ήταν συχνοί αποδέκτες των κρατικών ενισχύσεων. Ο βασικός λόγος ήταν ότι υπήρχαν αμφιβολίες για το εάν οι συγκεκριμένοι κανόνες είναι εφαρμόσιμοι και στον τομέα των αερομεταφορών, δεδομένου του γεγονότος ότι η Συνθήκη όριζε ότι το Συμβούλιο θ' αποφάσιζε εάν, κατά ποιο μέτρο και κατά ποια διαδικασία, θα ήταν δυνατό να θεσπισθούν κατάλληλα μέτρα για τις αεροπορικές μεταφορές.

Η κατάσταση άλλαξε προς το τέλος της δεκαετίας του 1980, με αφορμή και αφετηρία την απόφαση του ΔΕΚ στην Υπόθεση *Nouvelles Frontières*⁵⁹, στο πλαίσιο της οποίας την οποία το ΔΕΚ έκρινε οι διατάξεις της Συνθήκης περί ανταγωνισμού εφαρμόζονται κατ' αρχήν στον τομέα των μεταφορών, ανεξάρτητα από το εάν έχει διαμορφωθεί ή όχι μια κοινή πολιτική μεταφορών. Ειδικά για τις αεροπορικές μεταφορές, το ΔΕΚ έλαβε τη σαφή τοποθέτηση ότι «οι αεροπορικές μεταφορές, όπως και οι άλλες κατηγορίες μεταφορών, αποτελούν πεδίο εφαρμογής των κανόνων της Συνθήκης, συμπεριλαμβανομένων και των κανόνων περί ανταγωνισμού. Σύμφωνα με αυτή την αρχή, οι κανόνες της Συνθήκης περί ανταγωνισμού εφαρμόζονται ευθέως στις αεροπορικές μεταφορές, ανεξάρτητα από τα μέτρα που τυχόν λαμβάνονται στο πλαίσιο της κοινής πολιτικής μεταφορών.

Στη Συνέχεια η Επιτροπή ανέλαβε τις νομοθετικές της πρωτοβουλίες και έγινε η εισαγωγή των τριών πακέτων, με τα οποία επιχειρήθηκε η σταδιακή απελευθέρωση στον χώρο των αεροπορικών μεταφορών.

Καθώς η πρόσβαση στην αγορά απελευθερώθηκε για τις αεροπορικές εταιρίες που δεν αποτελούσαν τους κατεξοχήν εθνικούς αερομεταφορείς και δημιουργήθηκαν

⁵⁹ Απόφαση *Nouvelles Frontières* του Δικαστηρίου της 30ής Απριλίου 1986 (Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1986 σελίδα 01425): Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C 209-213/84, Εισαγγελική Αρχή κατά Lucas Asjes και λοιπών, Andrew Gray και λοιπών, Andrew Gray και άλλων, Jacques Maillot και άλλων και Léo Ludwig και άλλων. Αφορούσε αιτήσεις για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως για λογαριασμό του Tribunal de police de Paris - Γαλλία. Είχε ως θέμα τον καθορισμός των τιμών αεροπορικών εισιτηρίων και τη δυνατότητα εφαρμογής των κανόνων ανταγωνισμού της Συνθήκης ΕΟΚ.

καλύτερες συνθήκες ανταγωνισμού, κατέστη αναγκαίο να διασφαλισθεί ότι οι κρατικές ενισχύσεις δεν θα καταλήγουν στη νόθευση του ανταγωνισμού.

Τα δύο βασικά σημεία που προκύπτουν από την μελέτη υποθέσεων κρατικών ενισχύσεων σε αεροπορικές εταιρίες, είναι η εφαρμογή της αρχής του ιδιώτη επενδυτή και η χορήγηση ενισχύσεων αναδιάρθρωσης, θέματα με τα οποία η Επιτροπή –πρωτίστως- και τα κοινοτικά δικαστήρια –δευτερευόντως- ασχολήθηκαν πολλές φορές.

Η εφαρμογή της αρχής του ιδιώτη επενδυτή στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών περιλαμβάνει συναλλαγές που αφορούν σε εισφορά κεφαλαίου, χρηματοδότηση μέσω δανεισμού (ειδικά σε ό,τι αφορά επιτόκιο και εξασφαλίσεις) καθώς και εγγυήσεις. Το ζήτημα του εάν η επέμβαση του κράτους θα μπορούσε να οδηγήσει σε αθέμιτο όφελος για τον αποδέκτη της ενίσχυσης κρίνεται λαμβάνοντας πάντα υπόψη εάν ένας ιδιώτης επενδυτής που λειτουργεί υπό τις ίδιες συνθήκες και στο ίδιο χρηματοοικονομικό περιβάλλον θα προχωρούσε στην ίδια συναλλαγή.

Σύμφωνα με την πάγια θέση της Επιτροπής, η χρηματοδότηση αεροπορικών εταιριών με κρατικούς πόρους (ανεξάρτητα από το εάν γίνεται μέσω δανείου, εισφοράς κεφαλαίου ή εξαγορά μετοχών) θεωρείται ενίσχυση, εφόσον οι όροι, υπό τους οποίους διενεργείται, υπερβαίνουν εκείνους που θα θεωρούσε αποδεκτούς ένας ιδιώτης επενδυτής που λειτουργεί υπό κανονικές συνθήκες οικονομίας της αγοράς και έχοντας υπόψη τις διαθέσιμες πληροφορίες και χρηματοδοτεί μια ιδιωτική αεροπορική επιχείρηση⁶⁰, δηλαδή λαμβάνεται υπόψη η συνήθης και αναμενόμενη συμπεριφορά ενός ιδιώτη επενδυτή σε παρόμοια συναλλαγή.

Η εφαρμογή της αρχής του ιδιώτη επενδυτή απαιτεί την λεπτομερή εξέταση και ανάλυση αναφορικά με το εάν η παροχή των κρατικών πόρων αποφέρει κέρδος εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος⁶¹. Παράλληλα, η συμπεριφορά του κράτους μέλους θα αποτελεί αντικείμενο σύγκρισης με εκείνη που θα είχε μια ιδιωτική εταιρία χαρτοφυλακίου (holding company) έχοντας υπόψη στοιχεία αποδοτικότητας και μακροπρόθεσμης κερδοφορίας⁶². Οι όροι και προϋποθέσεις που θέτει κάθε φορά η Επιτροπή για εισφορά κεφαλαίου, προκειμένου να ικανοποιείται το κριτήριο του ιδιώτη επενδυτή, τις περισσότερες φορές στοχεύουν στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της αεροπορικής επιχείρησης μακροπρόθεσμα.

Οι κρατικές ενισχύσεις που συνδέονται με εκτεταμένη αναδιάρθρωση των εθνικών αερομεταφορέων εγκρίνονται υπό όρους, και συγκεκριμένα την εκπλήρωση αυστηρών υποχρεώσεων που θέτει η Επιτροπή. Οι κοινοί όροι που εμφανίζονται στις περισσότερες περιπτώσεις είναι :

⁶⁰ Απόφαση 234/84 του Δικαστηρίου της 10ης Ιουλίου 1986, Βασιλείο του Βελγίου κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. (Το αντικείμενο της προσφυγής ήταν :Κρατικές ενισχύσεις - Συμμετοχή στο κεφάλαιο επιχειρήσεως - Δικαιώματα της υπερασπίσεως), Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1986 σελίδα 02263.

⁶¹ Υπόθεση C-301/87 Γαλλία εναντίον Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Boussac), [1990] ECR-I 0307.

⁶² Υπόθεση C-305/89 Ιταλία εναντίον Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Alfa Romeo), [1991] ECR-I 1603.

- η ενίσχυση πρέπει να είναι μέρος και να εφαρμόζεται στο πλαίσιο προγράμματος αναδιάρθρωσης (συνήα αλλά όχι και υποχρεωτικά, το πρόγραμμα αυτό σχεδιάζεται από εξωτερικούς συμβούλους)

- δεν θα πρέπει να χορηγηθεί στο μέλλον περαιτέρω ενίσχυση (αρχής της εφάπαξ χορήγησης)

Πολλές φορές η αναδιάρθρωση συνδέεται με την ιδιωτικοποίηση της αεροπορικής εταιρίας που λαμβάνει την ενίσχυση⁶³. Η ενίσχυση αναδιάρθρωσης συχνά χορηγείται σε δόσεις, αφού πρώτα η Επιτροπή κρίνει ότι τηρούνται οι όροι και οι προϋποθέσεις που έχει συμπεριλάβει στην αρχική έγκριση⁶⁴. Τέτοιες προϋποθέσεις μπορεί να είναι η τήρηση ενός αυστηρού χρονοδιαγράμματος όσον αφορά την εφαρμογή σχεδίων αναδιάρθρωσης, διαφανείς διαδικασίες, καθώς επίσης και απαίτηση να τηρείται πιστά το ανώτατο όριο της χορηγούμενης ενίσχυσης και για το συμφωνημένο και εγκεκριμένο χρονικό διάστημα⁶⁵. Περαιτέρω, η Επιτροπή αρκετές φορές συνέδεσε την ενίσχυση αναδιάρθρωσης προς τους εθνικούς αερομεταφορείς με αύξηση της παραγωγικότητας και βελτίωση της αποδοτικότητάς τους, αύξηση εσόδων, μείωση του λειτουργικού κόστους, αποχή του κράτους από τη διαχείριση της εταιρίας και εφαρμογή μακροπρόθεσμων σχεδίων βιωσιμότητας.

Άλλοι όροι, που τυχόν τέθηκαν, είχαν ως στόχο το διαχωρισμό της αεροπορικής εταιρίας από το κράτος, για παράδειγμα απαιτώντας οι σχέσεις μεταξύ του κράτους και της εταιρίας να είναι όμοιες με εκείνες ανάμεσα σε έναν συνηθισμένο μέτοχο και μια οποιαδήποτε εταιρία. Μια άλλη κατηγορία όρων, που τίθενται, είναι να μην χρησιμοποιείται η ενίσχυση για να διευκολύνει τον αθέμιτο ανταγωνισμό, πχ. Μέσω της μείωσης των ναύλων ή της αύξησης της αεροπορικής ικανότητας, ή για την απόκτηση ελέγχου σε άλλες εταιρίες.

1.1.1.Υπόθεση Sabena

Στα τέλη της δεκαετίας του 1980 οι περιπτώσεις διενέργειας έρευνας της Επιτροπής για κρατικές ενισχύσεις σε αεροπορικές εταιρίες ήταν ελάχιστες. Η πρώτη εκτεταμένη και άξια αναφοράς έρευνα που διεξήγαγε η Επιτροπή, αφορούσε τη χορήγηση κρατικής ενίσχυσης στη Sabena, υπό τη μορφή μείωσης χρέους, συνεισφοράς στην αύξηση κεφαλαίου και ακύρωση μετοχών ύψους 1600

⁶³ Απόφαση της Επιτροπής N 336/2000, για τους όρους που συνδέονται με την ιδιωτικοποίηση της TAP (Transportes Aereos Portugueses).

⁶⁴ Απόφαση της Επιτροπής για την έγκριση της χορήγησης ενίσχυσης στην Air France, Επίσημη Εφημερίδα C 295 της 10 Νοεμβρίου 1995.

⁶⁵ Σχετική η Απόφαση της Επιτροπής 97/789/EK, η οποία ενέκρινε την αύξηση του κεφαλαίου της Alitalia, υπό τη μορφή τριών δόσεων, οι οποίες θα χορηγούνταν σταδιακά και εφόσον συγκεκριμένες προϋποθέσεις πληρούνταν, διασφαλίζοντας ότι η εφαρμογή του σχεδίου αναδιάρθρωσης παρακολουθείται και ελέγχεται με αντικειμενικό τρόπο, καθώς και ότι το μερίδιο της αγοράς που κατείχε η Alitalia δεν θα παρουσίαζε αύξηση, ως αποτέλεσμα της χορηγηθείσας ενίσχυσης.

εκατομμυρίων €, με σκοπό την αναδιάρθρωσή της. Τον Ιούλιο του 1991, η Επιτροπή ενέκρινε τη χορηγηθείσα ενίσχυση, θέτοντας βέβαια συγκεκριμένους όρους⁶⁶.

ι. Ιστορία της Sabena

Η Sabena αποτελούσε τον κατεξοχήν εθνικό μεταφορέα του Βελγίου.

Τη δεκαετία του 1990, η Sabena προέβη σε συνεργασία με την Air France. Συγκεκριμένα, τον Απρίλιο του 1992 υπεγράφη συμφωνία συνεργασίας μεταξύ των δυο εταιριών. Η βελγική εταιρία Finacta προχώρησε σε επένδυση ύψους 6 δισεκατομμυρίων βελγικών φράγκων, συμπεριλαμβανομένου του κεφαλαίου της Air France. Η βελγική κυβέρνηση προχώρησε στην ενίσχυση της εταιρίας με 9 δισεκατομμύρια βελγικά φράγκα, αυξάνοντας το συνολικό κεφάλαιο της Sabena στα 16 δισεκατομμύρια βελγικά φράγκα. Την εποχή εκείνη η κατανομή του μετοχικού κεφαλαίου της Sabena είχε ως εξής: το βελγικό κράτος κατείχε ποσοστό 61,6 %, είτε άμεσα είτε έμμεσα μέσω της Société fédérale d' Investissement (SFI), η οποία ήταν δημόσια εταιρεία χαρτοφυλακίου. Η Air France κατείχε ποσοστό 37,49 % μέσω της θυγατρικής της FINACTA. Το υπόλοιπο 0,9 % κατείχαν θεσμικοί επενδυτές του Βελγίου καθώς και, σε ελάχιστο ποσοστό, υπάλληλοι της εταιρείας.

Αν και η μετακίνηση επιβατών αυξήθηκε το 1994, η Sabena δεν κατόρθωσε να πετύχει κέρδη. Οι ζημιές της ανήλθαν σε 125,6 εκατομμύρια δολάρια έναντι πωλήσεων ύψους 1,2 εκατομμυρίων δολαρίων.

Το 1994 η Air France απέσυρε την επένδυσή της. Την ίδια χρονιά η Swissair Group(SAG) – της οποίας η Swissair αποτελεί θυγατρική εταιρία- απέκτησε⁶⁷ το 49,5 % των μετοχών της Sabena και τη διαχείρισή της έναντι 10,5 δισεκατομμυρίων βελγικών φράγκων, ενώ το 50,5% παρέμεινε στο βελγικό κράτος ⁶⁸. Η βελγική κυβέρνηση έσπευσε μάλιστα να χαρακτηρίσει τη συμφωνία ως «μοντέλο» ιδιωτικοποίησης.

Η συμφωνία επετεύχθη μετά από έξι μήνες διαπραγματεύσεων. Με τη συμφωνία αυτή η Swissair αποκτούσε μια σημαντική αφετηρία για το άνοιγμά της στην ευρωπαϊκή αγορά αεροπορικών μεταφορών, στην οποία δεν μπορούσε διαφορετικά να έχει πρόσβαση, δεδομένου ότι η Ελβετία δεν ήταν μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για τη Sabena, η συνεργασία αυτή -υποτίθεται ότι θα – της έδινε το απαραίτητο κεφάλαιο , ώστε να προβεί σε μείωση χρεών και να συνεχίσει την επέκτασή της⁶⁹. Η συμφωνία προέβλεπε ότι κάθε εταιρία θα διατηρούσε την ταυτότητα της και τη διοίκησή της.

⁶⁶ Απόφαση 91/555/ΕΟΚ της Επιτροπής της 24ης Ιουλίου 1991 περί ενισχύσεων που πρόκειται να χορηγηθούν από τη βελγική κυβέρνηση στον αερομεταφορέα SABENA, Επίσημη Εφημερίδα L 300 της 31.10.91 σελ. 0048 – 0053.

⁶⁷ Σύμφωνα με τους Κανονισμούς της ΕΕ, μέτοχοι εκτός της Κοινότητας μπορούν να κατέχουν έως το 49.9 % του μετοχικού κεφαλαίου κάποιου κοινοτικού αερομεταφορέα και όχι παραπάνω. (Σχετ. ο Κανονισμός του Συμβουλίου αρ. 2407 της 23^{ης} Ιουλίου 1992 για τις άδειες των αερομεταφορέων)

⁶⁸ Η σχετική έγκριση είχε δοθεί από την Επιτροπή στις 19 Ιουλίου 1995.

⁶⁹ Πηγή : <http://www.flightglobal.com>.

Η συμφωνία μεταξύ της Swissair και του βελγικού κράτους της 4ης Μαΐου 1995 περιλάμβανε τρία σημαντικά χρηματοοικονομικά σκέλη:

Πρώτον, η Société fédérale d'Investissement (SFI) θα προέβαινε στην εξαγορά όλων των μετοχών της Sabena που κατείχε έως εκείνη τη στιγμή η Air France μέσω της κοινοπραξίας FINACTA. Η εξαγορά των μετοχών θα γινόταν μέσω της χρηματοδότησης της SFI, με δάνειο ύψους τεσσάρων δισεκατομμυρίων βελγικών φράγκων, το οποίο θα της χορηγούσε η Swissair⁷⁰.

Δεύτερον, το μετοχικό κεφάλαιο της Sabena θα αυξανόταν συνολικά κατά 9,5 δισεκατομμύρια βελγικά φράγκα, εκ των οποίων τα δύο δισεκατομμύρια θα εισέφεραν, με πρωτοβουλία του βελγικού κράτους, θεσμικοί επενδυτές του Βελγίου⁷¹, 1,5 δισεκατομμύριο θα εισέφερε η SFI και τα υπόλοιπα έξι δισεκατομμύρια θα εισέφερε η Swissair. Με την εν λόγω αύξηση του κεφαλαίου, η Swissair κατέληγε να κατέχει ποσοστό 49,5 % των μετοχών της Sabena με δικαίωμα ψήφου.

Τρίτον, η Swissair θα κατέβαλε ένα πρόσθετο ποσό ύψους 0,5 δισεκατομμυρίων βελγικών φράγκων ως αντάλλαγμα για εξαγορά 223 830 770 ειδικών πιστοποιητικών συμμετοχής που θα εκδίδονταν από τη Sabena⁷².

Το Μάιο του 1995 η Επιτροπή προέβη στην έγκριση της οικονομικής βοήθειας του βελγικού κράτους προς τη Sabena, υπό το πρίσμα ότι δεν επρόκειτο για κρατική ενίσχυση, καθότι ικανοποιούνταν η αρχή του ιδιώτη επενδυτή : η ενίσχυση των 40 εκατομμυρίων € στο εταιρικό κεφάλαιο της Sabena από το βελγικό κράτος συνοδευόταν ταυτόχρονα από μια σημαντική επένδυση από τη Swissair. Το 1995 ο όμιλος της Sabena κατόρθωσε να πετύχει κύκλο εργασιών ύψους 59 εκατομμυρίων βελγικών φράγκων και έναν αριθμό επιβατών, που υπολογιζόταν στα 5 εκατομμύρια. Αντίστοιχη αύξηση παρουσίασαν και οι μεταφορές εμπορευμάτων.

Εντούτοις, στην πορεία αυτής της συνεργασίας, τόσο η Sabena όσο και η Swissair υπέστησαν σοβαρές ζημιές. Το 2001 οι ζημιές της Sabena εκτοξεύθηκαν σε απίστευτα ύψη και ξεπέρασαν τα 90 δισ. δραχμές. Οι οφειλές της Swissair προς την

⁷⁰ Στο δάνειο αυτό είχαν προσαρτηθεί ειδικά παραστατικά (warrants) τα οποία, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, θα παρείχαν στη Swissair τη δυνατότητα να αγοράσει πρόσθετες μετοχές της Sabena.

⁷¹ Στη συμφωνία μεταξύ της Swissair και του βελγικού κράτους υπήρχε η πρόβλεψη ότι οι θεσμικοί επενδυτές θα ενεργούν μέσω ενός φορέα ειδικού σκοπού εγκατεστημένου στο Βέλγιο, καθώς επίσης και ότι οι υπήκοοι του Βελγίου θα κατέχουν την πλειοψηφική συμμετοχή του φορέα αυτού και θα ασκούν τον πραγματικό έλεγχο του. Το βελγικό κράτος και η SFI θα προέβαιναν σε συμφωνία μετόχων με αυτό το φορέα ειδικού σκοπού, η οποία θα περιλάμβανε ορισμένες ρυθμίσεις για τη ψηφοφορία και αμοιβαία δικαιώματα προαίρεσης όσον αφορά τις μετοχές της Sabena. Οι ρυθμίσεις αυτές θα εξασφάλιζαν, μεταξύ άλλων, ότι οι κοινές απόψεις του βελγικού κράτους και της SFI θα υπερεπερνούσαν σε κάθε περίπτωση έναντι εκείνων των θεσμικών επενδυτών.

⁷² Τα πιστοποιητικά αυτά:

- δεν θα προέβλεπαν δικαιώματα ψήφου,
- θα παρείχαν το δικαίωμα στον κάτοχό τους να λάβει το ίδιο μέρος όπως και για τις κοινές μετοχές, το οποίο θα αντιστοιχούσε σε ποσοστό τουλάχιστον 5 % της τιμής της έκδοσής τους,
- σε περίπτωση εκκαθάρισης, θα παρείχαν στον κάτοχό τους το δικαίωμα εισπραχθείς της αρχικής έκδοσης πριν από κάθε εξόφληση των μετοχών που αντιστοιχούν σε μετοχικό κεφάλαιο, αλλά χωρίς καμία συμμετοχή σε τυχόν υπεραξίες εκκαθάρισης.

Sabena έφταναν το ποσό των 84 εκατομμυρίων. Η Swissair, απειλώντας με αποχώρηση, άρχισε να ζητά από τη βελγική κυβέρνηση και τους εργαζομένους να δεχθούν σοβαρές περικοπές σε προσωπικό και παροχές. Το βελγικό κράτος δέχθηκε να συνεισφέρει στην αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου της Sabena δίνοντας 40 δισ. δραχμές.

Παρά ταύτα, στις 2 Οκτωβρίου 2001 η Swissair έκανε παύση των αεροπορικών δραστηριοτήτων και αρνήθηκε να προβεί στην εξόφληση της απαίτησης της Sabena. Η Swissair όφειλε να δώσει 130 εκατομμύρια ευρώ στη Sabena, ως πρώτη δόση στο πλαίσιο των υποχρεώσεών της για αύξηση κεφαλαίου κατά 430 εκατομμύρια ευρώ, που είχε συμφωνήσει η Swissair με το βελγικό κράτος τον Αύγουστο του 2001^{73,74}.

Από τη μεριά της η Sabena αναγκάστηκε να σταματήσει τη διενέργεια πτήσεων και ζήτησε δικαστική προστασία από τις αξιώσεις των πιστωτών της στις 3 Οκτωβρίου 2001, προκειμένου να μην κηρυχθεί σε πτώχευση. Η κίνηση αυτή έδωσε στη Sabena το χρονικό περιθώριο περίπου τριών εβδομάδων για να πετύχει περαιτέρω βοήθεια από τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα. Ωστόσο η προσπάθεια αυτή ήταν χωρίς αποτέλεσμα - δεδομένης της γενικότερης οικονομικής δυσχέρειας που αντιμετώπιζαν οι κυριότερες αεροπορικές εταιρίες στην Ευρώπη ως επακόλουθο της τρομοκρατικής επίθεσης της 11^{ης} Σεπτεμβρίου- και η Sabena τέθηκε σε καθεστώς εκκαθάρισης στις 6 Νοεμβρίου 2001⁷⁵.

Η Sabena αποτέλεσε τον πρώτο εθνικό αερομεταφορέα που κήρυξε πτώχευση σε πανευρωπαϊκό επίπεδο. Την πτώχευσή της ακολούθησαν και άλλες βελγικές αεροπορικές εταιρίες, όπως η Sobelair, η City Bord και η VG Airlines.

ii. Απόφαση 91/555/EOK της Επιτροπής

Σημείο κλειδί της όλης ιστορίας αποτελούσαν οι ενισχύσεις της βελγικής κυβέρνησης προς τη Sabena διαχρονικά. Η πρώτη περίπτωση εμπλοκής της Επιτροπής στην υπόθεση της ενίσχυσης της Sabena από το βελγικό κράτος ανατρέχει στη χρονολογία 1991. Πρόκειται για την αρ. 91/555/EOK Απόφαση της Επιτροπής

⁷³ Η βελγική κυβέρνηση που κατέχει το υπόλοιπο 50,5% δεν μπορούσε εκ των πραγμάτων να συμμετέχει στην αύξηση κεφαλαίου, γιατί η συμμετοχή αυτή, απουσία του άλλου μετόχου, εδύνατο να θεωρηθεί άμεση κρατική ενίσχυση.

⁷⁴ Τον Αύγουστο του 2001 ο όμιλος **Swissair Group** και η Βελγική κυβέρνηση ήρθαν σε συμφωνία σχετικά με την αεροπορική εταιρία **Sabena** και το οικονομικό πρόβλημα που αντιμετώπιζε. Η συμφωνία είχε ως αποτέλεσμα την **αποδέσμευση** της Swissair από την υποχρέωση της να αγοράσει την πλειοψηφία των μετοχών της προβληματικής οικονομικά Sabena φθάνοντας σε ποσοστό κατοχής μετοχών 85%. Έτσι η Swissair θα παρέμενε ιδιοκτήτρια του 49,5% και το βελγικό κράτος του υπολοίπου 50,5%. Η συμφωνία προέβλεπε ακόμα ότι 9 αεροσκάφη τύπου A319, που ανήκαν στη Sabena, θα μεταβιβάζονταν στην Swissair. Στην ουσία, η Swissair είχε αποφασίσει να μην εκπληρώσει την υπόσχεση της για αύξηση του ποσοστού συμμετοχής της στη βελγική Sabena, κυρίως λόγω των οικονομικών προβλημάτων της δεύτερης, τα οποία συνεχώς χειροτέρευαν. Η συμφωνία είχε υπογραφεί τον Ιανουάριο του 2001 και προέβλεπε ότι τα επόμενα τρία χρόνια η Swissair θα αγόραζε τμηματικά το 85% της Sabena και ότι μέχρι το 2005 η δεύτερη θα είχε εξυγιανθεί και θα παρουσίαζε κέρδη, μέσω καινούργιων δρομολογίων και μειώσεων του προσωπικού.

⁷⁵ Πηγή : http://www.sabena.com/EN/Historique_FR.htm

της 24ης Ιουλίου 1991 «περί ενισχύσεων που πρόκειται να χορηγηθούν από τη βελγική κυβέρνηση στον αερομεταφορέα Sabena»⁷⁶.

Στην υπόθεση αυτή, η Επιτροπή σε πρώτη φάση έκρινε ότι τα μέτρα που της ανακοίνωσε η βελγική κυβέρνηση με επιστολή της 5ης Απριλίου 1991, αναφορικά με την πρόθεσή της να ενισχύσει την αναδιάρθρωση του βελγικού αερομεταφορέα Sabena, **δύνανται να θεωρηθούν ως κρατικές ενισχύσεις** κατά την έννοια του άρθρου 87 παρ. 1 (πρώην 92) της ΣυνθΕΚ και για το λόγο αυτό αποφάσισε στις 8 Μαΐου 1991, να κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 88 παρ. 2 (πρώην 93) της ΣυνθΕΚ.

Συγκεκριμένα, το **σύνολο των μέτρων** που κοινοποίησε η βελγική κυβέρνηση στην Επιτροπή αφορούσαν τα εξής :

i) μεταφορά στο εταιρικό κεφάλαιο της Sabena 16,2 δισεκατομμυρίων βελγικών φράγκων που συνιστούσαν υποχρεώσεις του βελγικού κράτους προς την εταιρία,

ii) αύξηση του εταιρικού κεφαλαίου σε 19 δισεκατομμύρια βελγικά φράγκα, εκ των οποίων δέκα δισεκατομμύρια βελγικά φράγκα κατά την πρώτη φάση - με έκδοση μετοχών και άμεση εξόφλησή τους- και εννέα δισεκατομμύρια βελγικά φράγκα κατά τη δεύτερη φάση,

iii) μείωση του εταιρικού κεφαλαίου με ακύρωση των κοινών μετοχών που βρίσκονταν υπό την κατοχή του βελγικού κράτους, ύψους 30,2 δισεκατομμυρίων βελγικών φράγκων, που αναλύóταν σε κάλυψη ζημιών ύψους 22,6 δισεκατομμυρίων βελγικών φράγκων και προβλέψεις για αναδιάρθρωση ύψους 7,6 δισεκατομμυρίων βελγικών φράγκων.

Επιπλέον, η βελγική κυβέρνηση κοινοποιούσε στην Επιτροπή την πρόθεσή της να διαθέσει συμπληρωματικό ποσό ύψους 9 δισεκατομμυρίων βελγικών φράγκων, σε μια δεύτερη φάση μεταβολής του εταιρικού κεφαλαίου της SABENA.

Με την ολοκλήρωση αυτού του προγράμματος μεταβολής του κεφαλαίου η μετοχική σύνθεση της SABENA προβλεπόταν να έχει ως εξής:

- βελγικό κράτος: 26,7 %
- βέλγοι κάτοχοι μετοχών: 26,7 %
- βιομηχανικοί εταίροι: 40,0 %
- προσωπικό της εταιρίας: 6,0 %.

Εντέλει, μετά την ολοκλήρωση της σχετικής διαδικασίας, με την **91/555 Απόφαση** της 24^{ης} Ιουλίου 1991, η Επιτροπή έκρινε ότι η δέσμη μέτρων που κοινοποιήθηκε από τη βελγική κυβέρνηση⁷⁷ **είναι συμβατή** με την κοινή αγορά (κατά την έννοια του άρθρου 87 παρ. 3 στοιχείο γ' της ΣυνθΕΚ), με την επιφύλαξη συγκεκριμένων όρων και προϋποθέσεων, που κλήθηκε να τηρήσει η βελγική κυβέρνηση. Συγκεκριμένα προβλέφθηκαν οι κατωτέρω υποχρεώσεις για το βελγικό κράτος :

- υποχρέωση να μην χορηγεί **καμία περαιτέρω κρατική ενίσχυση** ούτε να λάβει νέα μέτρα που ευνοούν άμεσα ή έμμεσα τον αερομεταφορέα SABENA ή να περιορίζει τους εμπορικούς κινδύνους των μετόχων,

⁷⁶ Η εν λόγω απόφαση είναι δημοσιευμένη στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης με αριθ. L 300 της 31/10/1991 σελ. 0048 – 0053.

⁷⁷ Και συγκεκριμένα όσον αφορά τα μέτρα i, ii, iii που είχε κοινοποιήσει η βελγική κυβέρνηση.

- υποχρέωση να μην προβλέπει οποιαδήποτε μορφής **προτιμησησική μεταχείριση** προς την εταιρεία Sabena σε σχέση με άλλους βελγικούς αερομεταφορείς όσον αφορά τον καθορισμό των μεταφορικών δικαιωμάτων, και σε σχέση με όλους τους κοινοτικούς αερομεταφορείς όσον αφορά την κατανομή διαθέσιμου χρόνου, την εξυπηρέτηση εδάφους, την τροφοδοσία και άλλες δραστηριότητες που αφορούν τους αερολιμένες.

- υποχρέωση να **καταρτίσει το νέο καταστατικό της εταιρείας με βάση το ισχύον εμπορικό δίκαιο**, αποκλείοντας τη δυνατότητα για το βελγικό κράτος να παρεμβαίνει, εκτός από τις περιπτώσεις που δικαιολογούνται για εμπορικούς λόγους, και να υποβάλει το νέο καταστατικό στην Επιτροπή προς έγκριση⁷⁸,

- υποχρέωση όσον αφορά την υλοποίηση του σχεδίου αναδιάρθρωσης μέχρι το τέλος του 1995, σύμφωνα με τις λεπτομέρειες που είχαν ανακοινωθεί στην Επιτροπή, και ιδίως η υποχρέωση να καλύπτει την αύξηση του κεφαλαίου που προβλέπεται κατά τη δεύτερη φάση του σχεδίου αναδιάρθρωσης, μόνον εφόσον ένας βιομηχανικός εταίρος καλύπτει κατά σημαντικό τρόπο την αύξηση αυτή.

iii. Απόφαση N 636/2001 της Επιτροπής

Στις αρχές του 2001 η Sabena βυθιζόταν καθημερινά στα χρέη και αριθμούσε 12.500 εργαζομένους, ενώ η βελγική κυβέρνηση δεχόταν σε καθημερινή βάση ασφυκτική πίεση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, προκειμένου να σταματήσει να ενισχύει την εταιρία. Αξίζει να σημειωθεί ότι τον Ιούλιο του 2001 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανακοίνωσε την πρόθεσή της να ξεκινήσει έρευνα, για να διαπιστώσει τη νομιμότητα οικονομικής ενίσχυσης της Sabena από το βελγικό κράτος. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανακοίνωσε ότι θα εξέταζε αν τα χρήματα χορηγήθηκαν με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια, όπως απαιτείται από τους κοινοτικούς κανόνες αναφορικά με τις κρατικές ενισχύσεις. Η αφορμή για την έρευνα ήταν η κίνηση για αύξηση του κεφαλαίου της εταιρίας κατά 250 εκατ. Ευρώ, από τα οποία τα 150 εκατ. θα προέρχονταν από την Swissair, η οποία τότε κατείχε το 49.5% της Sabena. Όμως η μετέπειτα πρόθεση της Swissair να μειώσει το μερίδιό της δημιούργησε υποψίες στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την περίπτωση, που τα χρήματα τελικά θα προέρχονταν μόνο από κρατική συμμετοχή, κάτι που αντίκειται στην ευρωπαϊκή νομοθεσία περί κρατικών ενισχύσεων.

Τα γεγονότα της 11ης Σεπτεμβρίου του 2001 επιδείνωσαν την –ήδη άσχημη– οικονομική κατάσταση στην οποία βρίσκονταν διάφορες αεροπορικές εταιρίες, ειδικά εκείνες στις οποίες η Swissair είχε μερίδιο^{79,80}. Τον Οκτώβριο του 2001 η Swissair

⁷⁸ Βασικό πρόβλημα αποτελούσε το υφιστάμενο καταστατικό της Sabena, σύμφωνα με το οποίο η βελγική κυβέρνηση μπορούσε να παρεμβαίνει όποτε έκρινε σκόπιμο.

⁷⁹ John Balfour, EC Policy on State Aid to Airlines Following 11 September 2001, *Air & Space Law*, vol. xxvii/6 (Δεκέμβριος 2002) σελ. 403.

⁸⁰ Η Swissair χρεοκόπησε το 2001, αλλά διασώθηκε χάρη στην οικονομική βοήθεια χρηματοπιστωτικών ομίλων και του κράτους. Η Crossair, πρώην θυγατρική της Swissair, απορρόφησε το πτητικό έργο της Swissair και στη συνέχεια η πλειοψηφία των μετοχών πούληθηκε στην UBS και στην Credit Swiss με το κράτος να έχει μια μικρή συμμετοχή. Σήμερα η εταιρεία λέγεται Swiss International Airlines. Πούλησε περιουσιακά στοιχεία, μείωσε αισθητά το κόστος της και επανήλθε

δήλωσε αδυναμία συνέχισης πληρωμών, όπως πολλές αεροπορικές εταιρίες έκαναν εκείνο τον καιρό. Παράλληλα αποσύρθηκε από τη σχεδιαζόμενη επένδυση της στην αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου της Sabena, η οποία βρέθηκε σε επιτακτική ανάγκη δανεισμού, ώστε να μπορέσει να διατηρήσει την ταμειακή της ρευστότητα.

Στις 5 Οκτωβρίου 2001 η βελγική κυβέρνηση γνωστοποίησε στην Επιτροπή την πρόθεσή της να χορηγήσει στη Sabena πιστώσεις ύψους 125 εκατομμυρίων €, οι οποίες αντιστοιχούσαν σε 64,7 εκατομμύρια € για την αρνητική ταμειακή ροή μηνός Οκτωβρίου 2001 και σε 60,8 εκατομμύρια € για την αρνητική ταμειακή ροή μηνός Νοεμβρίου 2001. Ο βασικός σκοπός της βελγικής κυβέρνησης για τη χορήγηση της εν λόγω πίστωσης ήταν η ενίσχυση της ταμειακής ρευστότητας της εταιρίας και η διατήρηση των βασικών δραστηριοτήτων της Sabena για ένα χρονικό διάστημα τουλάχιστον τριών μηνών (δηλαδή για το απαιτούμενο χρονικό περιθώριο εωσώτου ξεκαθαρισθεί το ζήτημα της πτώχευσης⁸¹) καθώς και η προετοιμασία για μια νέα, αναδιαρθρωμένη και μικρότερη Sabena. Άλλωστε οι δυσκολίες που αντιμετώπιζε η Sabena θα οδηγούσαν σε οξύτατα κοινωνικά προβλήματα, υπό την έννοια ότι απειλούνταν άμεσα η διατήρηση της απασχόλησης 13.600 εργαζομένων.

Η Επιτροπή με την Απόφασή της N 636/01⁸², αποφάσισε να μην εγείρει αντιρρήσεις στην απόφαση της βελγικής κυβέρνησης να χορηγήσει ενίσχυση διάσωσης στην εταιρία Sabena, με την οποία αποφασίσθηκε η χορήγηση ενδιάμεσης βραχυπρόθεσμης πίστωσης («crédit-relais») ανώτατου ποσού 125 εκατομμυρίων € με επιτόκιο 6,33 %. Η διάρκεια της ενίσχυσης καθορίστηκε σε 3 μήνες το μέγιστο. Παράλληλα, η βελγική κυβέρνηση ανέλαβε την υποχρέωση να υποβάλει στην Επιτροπή, εντός τεσσάρων μηνών από την έγκριση των εν λόγω μέτρων, είτε ενός σχεδίου αναδιάρθρωσης για τη Sabena ή ενός σχεδίου εκκαθάρισης της εταιρίας Sabena ή απόδειξης επιστροφής των σχετικών ποσών του δανείου. Επιπρόσθετα, η Sabena δεσμεύτηκε, στο πλαίσιο της υπό εξέλιξη διαδικασίας δικαστικού συμβιβασμού ενώπιον του Εμποροδικείου των Βρυξελλών (Tribunal de Commerce), να μην χρησιμοποιήσει τις πιστώσεις που χορηγήθηκαν από τη βελγική κυβέρνηση, προτού αυτές εγκριθούν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Ειδικότερα, η Επιτροπή αποφάσισε ότι με δεδομένη την άσχημη οικονομική κατάσταση της εταιρίας, κανένας ιδιώτης δεν θ' αναλάμβανε να τη χρηματοδοτήσει με επιτόκιο μόνο 6,33%. Άλλωστε η σχεδιαζόμενη πίστωση προερχόταν καθαρά από κρατικούς πόρους, ανεξάρτητα από το γεγονός ότι θα χορηγούνταν με τη

στην κερδοφορία. Η μείωση κόστους σήμαινε ταυτόχρονα την περικοπή περίπου των μισών θέσεων εργασίας αλλά και του μισού στόλου. Στο 3ο τρίμηνο του 2005, η εταιρεία εμφάνισε κέρδη 13,6 εκατ. ευρώ, αφήνοντας πίσω τις ζημιές ύψους 250 εκατ. ευρώ που παρουσιάστηκαν το 2004. Πρόσφατα η Swiss άλλαξε πάλι χέρια και πλέον ανήκει στη γερμανική Lufthansa.

⁸¹Συγκεκριμένα, η Sabena είχε ζητήσει από το Εμποροδικείο των Βρυξελλών τρίμηνη αναστολή εκτέλεσης της απόφασης πτώχευσης, το οποίο με την απόφασή του της 5ης Οκτωβρίου 2001 χορήγησε προσωρινή αναστολή στη διαδικασία της πτώχευσης έως τις 30 Νοεμβρίου 2001.

⁸² Η Απόφαση N 636/01 δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα, στην έκδοση C 67/14 της 17.3.2004.

διαμεσολάβηση της SFI, η οποία ανήκε στο βελγικό κράτος. Επιπρόσθετα, το σχεδιαζόμενο μέτρο θα επηρέαζε με σιγουριά τις συναλλαγές μεταξύ των κρατών, από τη στιγμή που αφορούσε μια εταιρία, της οποίας η δραστηριότητα ως αερομεταφορέα επηρέαζε άμεσα τις συναλλαγές και κάλυπτε το σύνολο της κοινής αγοράς. Περαιτέρω, η εν λόγω ενίσχυση νόθευε ή απειλούσε να νοθεύσει τον ανταγωνισμό στο εσωτερικό της κοινής αγοράς, διότι σχετιζόταν με μια συγκεκριμένη επιχείρηση, η οποία τελούσε ήδη σε ανταγωνισμό για το δίκτυο των κοινοτικών της δρομολογίων με τις λοιπές κοινοτικές αερομεταφορικές εταιρίες.

Από τα στοιχεία αυτά δεν υπήρχε αμφιβολία ότι επρόκειτο καθαρά για κρατική ενίσχυση, απέμενε όμως η εξέταση της συνδρομής των περιστάσεων που προβλέπουν οι διατάξεις των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου 87 της ΣυνθΕΚ. Στο σημείο αυτό η Επιτροπή έκανε αναφορά στις Κοινοτικές Κατευθύνσεις για την εφαρμογή των άρθρων 87 και 88 της ΣυνθΕΚ στις κρατικές ενισχύσεις στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών του 1994, και ειδικότερα στο σημείο 42 αυτών, με βάση το οποίο «όσον αφορά την ενίσχυση διάσωσης οι Κατευθύνσεις αυτές ακολουθούν τη γενική πολιτική της Επιτροπής⁸³. Η ενίσχυση διάσωσης σε αεροπορικές εταιρίες μπορεί να δικαιολογηθεί για την ανάπτυξη ενός συνεκτικού προγράμματος αναδιάρθρωσης στο βαθμό που το πρόγραμμα είναι αποδεκτό σύμφωνα με τις παρούσες Κατευθύνσεις». Με άλλα λόγια, γίνεται παραπομπή για τα κριτήρια της ανάλυσης των ενισχύσεων διάσωσης στη γενική πολιτική που ακολουθεί η Επιτροπή.

Οι Κοινοτικές Κατευθυντήριες γραμμές όσον αφορά τις κρατικές ενισχύσεις για τη διάσωση και την αναδιάρθρωση προβληματικών επιχειρήσεων που εκδόθηκαν το 1999⁸⁴, προβλέπουν ότι εφαρμόζονται «...ισχύουν για όλους τους τομείς δραστηριοτήτων (εκτός από αυτούς που καλύπτονται ακόμη από τη συνθήκη ΕΚΑΧ) με την επιφύλαξη ειδικών κατά κλάδους κανόνων σχετικά με τις προβληματικές επιχειρήσεις...». Στο σημείο αυτό γίνεται, μεταξύ άλλων, παραπομπή και στις αντίστοιχες κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις αεροπορικές μεταφορές (ΕΕ C 350 της 10.12.1994).

Από το συνδυασμό των διατάξεων αυτών, προκύπτει ότι στο ζήτημα των ενισχύσεων διάσωσης στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών, η Επιτροπή βασίζει την εκτίμησή της στα κριτήρια που παρατίθενται στις Κοινοτικές Κατευθυντήριες Γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις για τη διάσωση και αναδιάρθρωση προβληματικών επιχειρήσεων του 1999. Συγκεκριμένα, στο σημείο 3.1. αυτών των κοινοτικών κατευθύνσεων αναφέρονται πέντε προϋποθέσεις, οι οποίες πρέπει να συντρέχουν ώστε να εγκριθούν από την Επιτροπή οι ενισχύσεις διάσωσης:

α) να αποτελούν ενισχύσεις ρευστότητας, υπό τη μορφή εγγυήσεων δανείου ή χορήγησης δανείων. Και στις δύο περιπτώσεις, τα δάνεια πρέπει να συνάπτονται με επιτόκια ανάλογα με εκείνα που ισχύουν για τα δάνεια σε υγιείς επιχειρήσεις, και ιδίως με τα επιτόκια αναφοράς που ορίζει η Επιτροπή.

⁸³ Δηλαδή τις Κοινοτικές κατευθύνσεις για τις κρατικές ενισχύσεις με σκοπό τη διάσωση και την αναδιάρθρωση εταιριών που αντιμετωπίζουν δυσκολίες, που έχει εκδόσει η Επιτροπή.

⁸⁴ ΕΕ C 288 της 9.10.1999, σελ. 2.

β) να συνδέονται με δάνεια, η περίοδος αποπληρωμής των οποίων δεν υπερβαίνει τους δώδεκα μήνες από την καταβολή της τελευταίας δόσης τους στην επιχείρηση

γ) να δικαιολογούνται από σοβαρούς κοινωνικούς λόγους και να μην έχουν πολύ αρνητικές επιπτώσεις σε άλλα κράτη μέλη

δ) κατά την κοινοποίησή τους, να συνοδεύονται από δέσμευση του κράτους μέλους να υποβάλει στην Επιτροπή, το αργότερο εντός έξι μηνών από την ημερομηνία έγκρισης της ενίσχυσης διάσωσης, είτε σχέδιο αναδιάρθρωσης, είτε σχέδιο εκκαθάρισης, είτε αποδείξεις ότι το δάνειο έχει επιστραφεί ολοσχερώς ή/και ότι έχει αποσβεσθεί η εγγύηση.

δ) να περιορίζονται στο ποσό που απαιτείται για τη διατήρηση των δραστηριοτήτων της επιχείρησης (για παράδειγμα, να καλύπτουν τα μισθολογικά έξοδα ή τις τρέχουσες προμήθειες) κατά το χρονικό διάστημα για το οποίο εγκρίνεται η ενίσχυση.

Η Επιτροπή, κατά την εξέτασή της για την ενίσχυση διάσωσης στη Sabena από το βελγικό κράτος, έκρινε ότι εφαρμόζονται και τα πέντε κριτήρια:

i. Το επιτόκιο είναι αντίστοιχο με το επιτόκιο αναφοράς που ισχύει για τη δανειοδότηση και άλλων επιχειρήσεων

ii. Η διάρκεια του δανείου δεν ξεπερνά σε διάρκεια τους τρεις μήνες

iii. Ως σοβαρός κοινωνικός λόγος εκτιμάται κυρίως το γεγονός ότι η Sabena απασχολεί περίπου 13600 άτομα, τα οποία ήταν αντιμέτωπα με την απειλή της ανεργίας. Οι αρνητικές επιπτώσεις στα άλλα κράτη μέλη από την εν λόγω χορηγούμενη ενίσχυση κρίνονταν όχι ιδιαίτερα σημαντικές, δεδομένων των παραμέτρων της ενίσχυσης (διάρκεια, ύψος δανείου, κτλ)

iv. Η υποχρέωση του βελγικού κράτους τηρήθηκε με την επιστολή της 5ης Οκτωβρίου 2001, σύμφωνα με την οποία εκδηλώθηκε η πρόθεση των βελγικών αρχών να επεξεργασθούν ένα σχέδιο οικονομικής ανάκαμψης, που θα επιτρέψει τη διάσωση ενός σημαντικού τμήματος της επιχείρησης πάνω σε μια υγιή οικονομική βάση.

v. Με βάση τα οικονομικά στοιχεία που υπέβαλλε η βελγική κυβέρνηση, το ποσό των 125 εκατομμυρίων € καλύπτει αποκλειστικά τις ανάγκες ταμειακής ρευστότητας της Sabena για τους μήνες Οκτώβριο και Νοέμβριο 2001, χωρίς να περιλαμβάνονται τα κόστη που συνδέονται με την αναδιάρθρωση της εταιρίας, με απεργίες, με τις πιθανές επιπτώσεις στον κύκλο εργασιών από την θέση σε καθεστώς πτώχευσης καθώς και με τις απώλειες εσόδων που οφείλονται στις συνέπειες των γεγονότων της 11ης Σεπτεμβρίου 2001.

Περαιτέρω, η Επιτροπή τόνισε ότι η ενίσχυση διάσωσης αποτελεί μια κατ' εξαίρεση βοήθεια, που στοχεύει στη διατήρηση της δραστηριότητας της εταιρίας για μια χρονικά περιορισμένη περίοδο, στη διάρκεια της οποίας μπορεί να αξιολογηθεί το μέλλον της εταιρίας. Άλλωστε οι κοινοτικές κατευθύνσεις αποκλείουν τις επανειλημμένες απόπειρες διάσωσης.

Η Επιτροπή ενέκρινε ομόφωνα το κοινοποιηθέν δάνειο της βελγικής κυβέρνησης προς τη Sabena ως μέτρο επείγουσας ανάγκης, περιορισμένο σε χρονική διάρκεια και συνδεδεμένο με ένα βασικό σχέδιο αναδιάρθρωσης⁸⁵. Η Επιτροπή τόνισε ότι η έγκριση για την παρούσα ενίσχυση προς τη Sabena λαμβάνει χώρα σε ένα άκρως ειδικό πλαίσιο, και μάλιστα αυτή η οικονομική ενίσχυση δεν θα πρέπει να θεωρηθεί ως κρατική ενίσχυση, αλλά σαν μια προσωρινή ενίσχυση διάσωσης, η οποία θα επιτρέψει στη Sabena να επιβιώσει. Μάλιστα η Επιτροπή λαμβάνοντας υπόψη την ήδη εγκριθείσα ενίσχυση του 1991⁸⁶ που έλαβε η Sabena, και τη σχετική απαγόρευση της περαιτέρω χορήγησης κρατικής ενίσχυσης (αρχή της εφάπαξ χορήγησης)⁸⁷ έλαβε τη θέση ότι η σχετική ενίσχυση δεν αποτελεί «ενίσχυση προς αναδιάρθρωση»⁸⁸.

Μετά από όλους αυτούς τους συλλογισμούς, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η εν λόγω ενίσχυση είναι συμβατή με τη Συνθήκη, στο πλαίσιο των ενισχύσεων διάσωσης. Για το λόγο αυτό η Επιτροπή προχώρησε στην έγκριση του δανείου των 125 εκατομμυρίων € προς τη Sabena από το βελγικό κράτος, με βασική σκέψη ότι ικανοποιούσε τα κριτήρια που εφαρμόζε η Επιτροπή για τις ενισχύσεις διάσωσης (στις οποίες αντίθετα από τις ενισχύσεις αναδιάρθρωσης, δεν εφαρμόζεται η αρχή της εφάπαξ χορήγησης)⁸⁹.

Η έγκριση της Επιτροπής για την ενίσχυση της Sabena έγινε αντικείμενο κριτικής, κυρίως για το λόγο ότι δεν ήταν συνεπής στην αυστηρή προσέγγιση που τηρούσε η Επιτροπή αναφορικά με τις κρατικές ενισχύσεις προς τις αεροπορικές εταιρίες. Στη συγκεκριμένη υπόθεση, η Sabena προχώρησε σε κήρυξη πτώχευσης χωρίς να χρειαστεί να κάνει χρήση του εγκεκριμένου δανείου από τη βελγική κυβέρνηση, αλλά το όφελος από τη δανειοδότηση μεταφέρθηκε στην θυγατρική της Sabena, την Delta Air Transport (DAT)⁹⁰, η οποία ανέλαβε κάποιες από τις λειτουργίες της Sabena. Στις 9 Νοεμβρίου 2001, η Επιτροπή έδωσε την έγκρισή της, ούτως ώστε το δάνειο που είχε χορηγηθεί στη Sabena να χρησιμοποιηθεί από τη DAT ως ενίσχυση διάσωσης⁹¹. Ωστόσο αυτό ήταν αρκετά αντιφατικό, καθώς η εταιρία DAT, σε αντίθεση με τη Sabena, δεν χρειαζόταν ενίσχυση διάσωσης και συνεπώς η μεταφορά σε αυτή της ενίσχυσης διάσωσης που χορηγήθηκε στη Sabena αποτελούσε απόκλιση

⁸⁵ Πηγή : www.euractiv.com.

⁸⁶ Δυνάμει της έγκρισης της ενίσχυσης προς τη Sabena που είχε δοθεί το 1991, η βελγική κυβέρνηση είχε αναλάβει τη δέσμευση και υποχρέωση να μην χορηγεί καμία περαιτέρω κρατική ενίσχυση ούτε να λάβει νέα μέτρα που ευνοούν άμεσα ή έμμεσα την SABENA.

⁸⁷ Οι Κοινοτικές Κατευθύνσεις για τις κρατικές ενισχύσεις στον τομέα των αερομεταφορών, που εκδόθηκαν το 1994, αποκλείουν τη δυνατότητα να χορηγηθεί έγκριση της Επιτροπής για περαιτέρω ενίσχυση για την αναδιάρθρωση μιας αεροπορικής εταιρίας, πλην εξαιρετικών περιστάσεων, απρόβλεπτων και εξωτερικών στην εταιρία.

⁸⁸ Δελτίο τύπου αρ. IP/01/1432 της 17 Οκτωβρίου 2001 με τίτλο : «Green light to the bridging loan for SABENA in the context of pre-bankruptcy proceedings».

⁸⁹ C (2001) 3137 της 17.10.2001.

⁹⁰ Η DAT ανήκε σε ποσοστό 100% στη Sabena και εκτελούσε ορισμένα από το δρομολόγιο αυτής.

⁹¹ Δελτίο τύπου αρ. IP/01/1432 της 17 Οκτωβρίου 2001 με τίτλο : «European Commission says DAT can use 125 million Euro bridging loan granted to Sabena».

από τα όσα εφάρμοζε η Επιτροπή στις λοιπές περιπτώσεις κρατικών ενισχύσεων σε αεροπορικές εταιρίες.

Στις αρχές του 2002, δημιουργήθηκε η SN Brussels Airlines (SNBA), προερχόμενη από την παλαιά Sabena-DAT. Από το ξεκίνημα αυτής της εταιρίας, φάνηκε η πρόθεση της βελγικής κυβέρνησης να δημιουργήσει μια αεροπορική επιχείρηση που να λειτουργεί με καθαρά ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια, με τις αντίστοιχες –δυσμενείς– συνέπειες στο υφιστάμενο προσωπικό της Sabena⁹². Η εταιρεία SN Brussels Airlines χρηματοδοτήθηκε από βελγικές τράπεζες και μεγάλες ιδιωτικές επιχειρήσεις. Κληρονόμησε τις ώρες δρομολογίων (χρονοθυρίδες ή Slots) από την Sabena, ενώ από την πρώτη ημέρα λειτούργησε με πολύ λιγότερο προσωπικό (6.000 εργαζόμενους έναντι 12.000 που απασχολούσε η Sabena). Το κράτος παρέμεινε στο μετοχικό κεφάλαιο με μειωηφικό ποσοστό, ενώ η καινούρια εταιρεία περιόρισε τον αριθμό των εκτελούμενων δρομολογίων. Το 2005 η SN Brussels Airlines προχώρησε στην συγχώνευσή της με την Virgin Express (αεροπορική εταιρία χαμηλού κόστους), που αποτελούσε το βασικό της ανταγωνιστή στο βασικό αεροδρόμιο του Βελγίου, στο Zaventem.

Η βασική προσέγγιση της Επιτροπής ήταν ότι η κρατική υποστήριξη ήταν αποδεκτή για τα αναγκαία ποσά, προκειμένου να καλυφθούν οι άμεσες ζημιές από τις πτήσεις από/προς τις Η.Π.Α. ως επακόλουθο των γεγονότων της 11ης Σεπτεμβρίου, αλλά σε καμία περίπτωση δεν θα μπορούσε να γίνει αποδεκτή η οικονομική ενίσχυση σε αεροπορικές εταιρίες που αντιμετώπιζαν οικονομική κρίση πριν –και ανεξάρτητα από – τα γεγονότα της 11ης Σεπτεμβρίου. Η Επιτροπή αντέδρασε άμεσα στα γεγονότα της 11ης Σεπτεμβρίου και από την αρχή εξέφρασε την πρόθεσή της για μείωση των στρεβλώσεων που προκαλούνται στον ανταγωνισμό από την παροχή κρατικών ενισχύσεων, χωρίς να παραβλέπει την όλως εξαιρετική κατάσταση, με την οποία ήρθαν αντιμέτωπες οι αεροπορικές εταιρίες ως συνέπεια των γεγονότων αυτών.

⁹² Πηγή : www.tribunal-sabena.be/FR/quesontdevenuslesheritierssn.htm.

1.1.2. Υπόθεση Alitalia

ι. Ιστορία της Alitalia

Η **Alitalia** (*Linee Aeree Italiane*) είναι ο εθνικός αερομεταφορέας της Ιταλίας.⁹³ Τα κεντρικά της γραφεία βρίσκονται στη Ρώμη και εκτελεί πτήσεις τόσο στο εσωτερικό της Ιταλίας, όσο και στο εξωτερικό. Η κύρια βάση της είναι το Διεθνές Αεροδρόμιο Φιουμισίνο της Ρώμης, ενώ μικρότερη βάση της είναι το Διεθνές Αεροδρόμιο Μαλπένσα, στο Μιλάνο. Η Alitalia ανήκει κατά 49% στο Ιταλικό Υπουργείο Οικονομίας, κατά 49% στους εργαζομένους και κατά 2% στην Air France - KLM. Η Alitalia ιδρύθηκε στις 16 Σεπτεμβρίου 1946 με όνομα *Aerolinee Italiane Internazionali* (Διεθνείς Ιταλικές Αερογραμμές), έμεινε όμως γνωστή ως Alitalia. Ξεκίνησε τις δραστηριότητές της στις 5 Μαΐου 1947. Στις 31 Οκτωβρίου 1957 η Alitalia συγχωνεύθηκε με την *Linee Aeree Italiane* (Ιταλικές Αερογραμμές) και μετονομάστηκε σε *Alitalia Linee Aeree Italiane*.

Το 1997 ίδρυσε την θυγατρική της *Alitalia Express*, ενώ το 2001 έγινε ιδρυτικό μέλος της αεροπορικής συμμαχίας SkyTeam. Το Νοέμβριο του 2003 η εταιρεία ανακοίνωσε την απόλυση 2700 εργαζομένων μέσα στα επόμενα τρία χρόνια για να προετοιμαστεί η εταιρεία για συγχώνευση με την Air France και KLM. Τον Απρίλιο του 2004 η εταιρεία απέκτησε την πτωχευμένη εταιρεία Gandalf Airlines ώστε να αποκτήσει επιπλέον δικαιώματα προσγείωσης/απογείωσης κυρίως στο αεροδρόμιο του Μιλάνου και του Παρισιού.

Τον Σεπτέμβριο του 2004, η εταιρεία βρέθηκε σε πολύ δύσκολη οικονομική κατάσταση και η διοίκηση αποφάσισε την απόλυση 5000 εργαζομένων και την **απόσχιση** των εταιρειών σε δύο καινούριες, μία που θα ασχολείται με το πτητικό έργο και μία που θα ασχολείται με την επίγεια εξυπηρέτηση. Επιπλέον, αποφασίστηκε να **μην προχωρήσει η συγχώνευση** με την Air France, ενώ συνεχίστηκαν οι συζητήσεις με τα εργατικά σωματεία για μειώσεις μισθών και περαιτέρω απολύσεις, ώστε να αποφευχθεί η πτώχευση και πιθανή διάλυση της εταιρείας.

Η ιταλική κυβέρνηση, μετά την ανάληψη της εξουσίας τον Μάιο του 2008, ανέθεσε στην Intesa Sanpaolo, τη δεύτερη μεγαλύτερη τράπεζα της Ιταλίας, να εκπονήσει σχέδιο ανασυγκρότησης και να εντοπίσει επενδυτές. Συγκροτήθηκε η ομάδα CAI⁹⁴ με τουλάχιστον 16 συμμετοχές και επικεφαλής τον Ρομπέρτο Κολανίνο,

⁹³ Το όνομά της προέρχεται από την έκφραση «Ali d' Italia», που σημαίνει «Φτερά της Ιταλίας».

⁹⁴ Πρόκειται για την επενδυτική ομάδα με την επωνυμία Compagnia Aerea Italiana, η οποία απαρτιζόταν από 16-17 επενδυτές και θα τοποθετούσε γύρω στο 1 δισ. ευρώ στην Alitalia και τα περιουσιακά της στοιχεία. Η επενδυτική ομάδα αποσκοπούσε να εξασφαλίσει μέρος του πεπαλαιωμένου στόλου της Alitalia, δικαιώματα προσγείωσης και απογείωσης, δρομολόγια καθώς και εμπορικά σήματα, ώστε να τα συγχωνεύσει με την Air One. Οι επενδυτές είχαν θέσει ως θεμελιώδη

το διευθύνοντα σύμβουλο της Piaggio. Το σχέδιο προέβλεπε συγχώνευση των βασικών δραστηριοτήτων της Alitalia με την ανταγωνίστριά της Air One σε μία νέα εταιρεία χωρίς χρέη και στη συνέχεια ξένοι επενδυτές θα καλούνταν να αποκτήσουν σε αυτήν μειοψηφικό μερίδιο για να ενισχυθεί η ανταγωνιστικότητά της στη διεθνή αγορά. Στο πλαίσιο του σχεδίου εξυγίανσης της Alitalia, που είχε εκπονήσει η τράπεζα Intesa Sanpaolo, προβλεπόταν η διάσπαση του ιταλικού αερομεταφορέα σε δύο οντότητες: τις ζημιογόνες και μη κερδοφόρες επιχειρήσεις του, τις οποίες θα κήρυττε σε πτώχευση η ιταλική κυβέρνηση και τις κερδοφόρες επιχειρήσεις που θα αποτελούσαν νέα εταιρεία μαζί με την Air One. Στις 19-08-2008, η επενδυτική κοινοπραξία CAI, στην οποία συμμετείχαν κορυφαίοι ιταλικοί όμιλοι, απέσυρε τελικά την προσφορά για την εξαγορά της Alitalia, καθώς απορρίφθηκε από τα συνδικάτα της αεροπορικής εταιρείας το σχέδιο αναδιοργάνωσης.⁹⁵ Η Alitalia κήρυξε πτώχευση στις 29/8/2008. Σημειώνεται ότι το σωρευμένο κατά τα τελευταία λίγα έτη χρέος της Alitalia στα τέλη Ιουνίου ανερχόταν το 1,11 δισ.ευρώ. Την ίδια ώρα, το «ενεργητικό» είχε στοιχεία που δεν αποτιμώντο σε περισσότερα από 375 εκατομμύρια ευρώ. Το συσσωρευμένο χρέος της εταιρίας αγγίζει περίπου το 1 δισ ευρώ. Ο ιταλικός αερομεταφορέας θα τεθεί υπό καθεστώς εκκαθάρισης, ενώ οι πτήσεις θα εξακολουθήσουν κανονικά. Παράλληλα, η εταιρεία θα αναδιαρθρώσει εκ βάθρων τις δραστηριότητες και τη λειτουργία της.

ii. Η πρακτική των κοινοτικών οργάνων αναφορικά με τη χορήγηση κρατικών ενισχύσεων στην Alitalia κατά τα έτη 1997-2008

Η Επιτροπή εξέδωσε δύο αποφάσεις το 1997 και το 2001⁹⁶, εγκρίνοντας κρατική ενίσχυση για την αναδιάρθρωση της Alitalia ύψους 1419 εκατομμυρίων € και την πληρωμή των πρώτων δύο δόσεων, ύψους 1032 εκατομμυρίων € και 258 εκατομμυρίων € αντίστοιχα. Υπό το πνεύμα της ενίσχυσης της μακροπρόθεσμης ανταγωνιστικότητας της αεροπορικής επιχείρησης, η Επιτροπή επέτρεψε μια πολύ σημαντική εισφορά κεφαλαίου από το ιταλικό κράτος στον εθνικό αερομεταφορέα της Ιταλίας (Απόφαση 97/789/EK της 15 Ιουλίου 1997), θέτοντας συγκεκριμένους όρους που συνδέονταν με σχέδιο αναδιάρθρωσης που στόχευε στη ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της βιωσιμότητας της Alitalia στην απελευθερωμένη ευρωπαϊκή αγορά των εναέριων μεταφορών. Η Επιτροπή διαμόρφωσε την άποψη ότι υπό το πρίσμα του σχεδίου αναδιάρθρωσης και των υποχρεώσεων που ανέλαβε η ιταλική κυβέρνηση, η κρατική ενίσχυση θα διευκόλυνε την ανάπτυξη του τομέα των αεροπορικών μεταφορών χωρίς να επηρεάζει το ενδοκοινοτικό εμπόριο σε βαθμό αντίθετο προς το κοινοτικό συμφέρον.

όρο για τη συμμετοχή τους στη χρηματοδότηση της Alitalia την αποδοχή από τα συνδικάτα ευρύτατων περικοπών θέσεων εργασίας.

⁹⁵ Πηγή : Η Καθημερινή.

⁹⁶ Απόφαση 97/789/EK, ΕΕ έκδοση L 322, της 25.11.1997, σελ. 44, και Απόφαση 2001/723/EK ΕΕ έκδοση L 271 της 12.10.2001, σελ.28.

Με την απόφαση αυτή, η Επιτροπή έκρινε ότι η εισφορά κεφαλαίου του IRI⁹⁷ υπέρ της Alitalia αποτελούσε κρατική ενίσχυση συμβατή με την κοινή αγορά, υπό τον όρο ότι οι ιταλικές αρχές θα τηρήσουν δέκα δεσμεύσεις αριθμούμενες στο άρθρο 1 της απόφασης.

Οι υποχρεώσεις αφορούσαν, μεταξύ άλλων, την πλήρη εφαρμογή του σχεδίου αναδιάρθρωσης, τη διαχείριση της εταιρίας σε συμφωνία με τις εμπορικές αρχές (αναλυτική λογιστική), τη δέσμευση ότι η ενίσχυση να χρησιμοποιηθεί αποκλειστικά από την Alitalia για την αναδιάρθρωση της εταιρείας και όχι για να αποκτήσει νέες συμμετοχές σε άλλους αερομεταφορείς, εγγύηση ότι δεν θα ευνοηθεί κατά κανένα τρόπο η Alitalia έναντι των υπολοίπων κοινοτικών εταιριών, περιορισμό στη μεταφορική ικανότητα των αεροσκαφών που εκμεταλλεύεται η Alitalia, την αποχή της Alitalia από τιμές εισιτηρίων χαμηλότερες εκείνων που προτείνουν οι ανταγωνιστές της για μια ισοδύναμη προσφορά στις συνδέσεις που εκμεταλλεύεται, η υποβολή στην Επιτροπή, πριν τα τέλη των μηνών Μαρτίου 1998, Μαρτίου 1999, Μαρτίου 2000 και Μαρτίου 2001, ετήσιας έκθεσης σχετικά με την πρόοδο του σχεδίου αναδιάρθρωσης, την οικονομική και δημοσιονομική κατάσταση της Alitalia και την τήρηση των δεσμεύσεων⁹⁸.

⁹⁷ Η ιταλική κρατική εταιρία χαρτοφυλακίου Istituto per la ricostruzione industriale SpA ή IRI αποτελούσε τον κύριο μέτοχο της Alitalia.

⁹⁸ Απόφαση 97/789/ΕΚ της Επιτροπής της 15ης Ιουλίου 1997 σχετικά με την αύξηση του κεφαλαίου της εταιρείας Alitalia (Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 322 της 25/11/1997 σ. 0044 – 0062):

«Άρθρο 1

Η ενίσχυση που χορήγησε η Ιταλία στην εταιρεία «Alitalia Linee Aeree Italiane SpA (εφεξής: Alitalia)» υπό μορφή εισφοράς κεφαλαίου συνολικού ύψους 2 750 δισεκατομμυρίων ιταλικών λιρών, με σκοπό να εξασφαλισθεί η αναδιάρθρωση της εταιρείας σύμφωνα με το σχέδιο που κοινοποιήθηκε στην Επιτροπή στις 29 Ιουλίου 1996 και αναπροσαρμόστηκε στις 26 Ιουλίου 1997, κρίνεται συμβιβάσιμη με την κοινή αγορά και τη συμφωνία ΕΟΧ σύμφωνα με το άρθρο 92 παράγραφος 3 στοιχείο γ) της συνθήκης και το άρθρο 61 παράγραφος 3 στοιχείο γ) της συμφωνίας, υπό τον όρο ότι η Ιταλία θα τηρήσει τις ακόλουθες δεσμεύσεις:

1. θα υιοθετήσει φυσιολογική συμπεριφορά μετόχου έναντι της Alitalia, επιτρέποντάς της να έχει διαχείριση σύμφωνα μόνον με τις εμπορικές αρχές και δεν θα αναμειχθεί στη διαχείρισή της για λόγους διαφορετικούς από εκείνους που συνδέονται άμεσα με την ιδιότητα του ιταλικού κράτους ως μετόχου
2. δεν θα χορηγήσει πλέον στην Alitalia ούτε νέα εισφορά σε κεφάλαιο ούτε άλλες ενισχύσεις οιασδήποτε μορφής, ούτε υπό μορφή εγγύησης δανείων
3. θα μεριμνήσει ώστε, μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2000, η ενίσχυση να χρησιμοποιηθεί αποκλειστικά από την Alitalia για την αναδιάρθρωση της εταιρείας και όχι για να αποκτήσει νέες συμμετοχές σε άλλους αερομεταφορείς
4. να μην ευνοήσει κατά κανένα τρόπο την Alitalia έναντι των υπολοίπων κοινοτικών εταιριών, ιδίως σε ό,τι αφορά τα θέματα χορήγησης δικαιωμάτων κυκλοφορίας (συμπεριλαμβανομένων εκείνων προς τις τρίτες χώρες στον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο), χορήγησης χρόνων («slots») στους διαδρόμους προσγείωσης και απογείωσης, εξυπηρέτησης στο έδαφος και πρόσβασης στις αερολιμενικές εγκαταστάσεις, εφόσον μια προτιμησησιακή μεταχείριση θα ήταν αντίθετη προς τον κοινοτικό δίκαιο. Συγκεκριμένα, η Ιταλία επιβεβαιώνει ότι δεν θα εφαρμόσει καμία διάταξη αντίθετη προς το κοινοτικό δίκαιο και εγγυάται ότι:

α) θα κινήσει αμέσως και θα περατώσει πριν τις 31 Δεκεμβρίου 1998 το αργότερο τη διαδικασία αναθεώρησης της σύμβασης αριθ. 4372 της 15ης Απριλίου 1992, που έχει εγκριθεί με το διάταγμα της 16ης Απριλίου 1992 (εφεξής: «η σύμβαση»), με σκοπό να καταστεί η εν λόγω σύμβαση σύμφωνη με την κοινοτική νομοθεσία, ιδίως σε ό,τι αφορά το «δικαίωμα προτιμήσεως», την «κυβερνητική παρέμβαση», το «συμβιβάσιμο με τους κανονισμούς ελευθέρωσης των αερομεταφορών» και τα «αερολιμενικά προνόμια»

β) η εκ των πραγμάτων αναθεώρηση της σύμβασης έχει ήδη επέλθει όσον αφορά τα ανωτέρω σημεία μετά την ανταλλαγή επιστολών με την Alitalia με βάση το άρθρο 50 της σύμβασης, σύμφωνα με το οποίο η σύμβαση εφαρμόζεται μόνον εφόσον συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο

γ) η Alitalia θα παραιτηθεί του δικαιώματος προτίμησης που απορρέει από το άρθρο 3 της σύμβασης

δ) στους συντονισμένους ή εξ ολοκλήρου συντονισμένους ιταλικούς αερολιμένες, θα διορίσει πριν την αρχή της χειμερινής περιόδου 1997/98, έναν συντονιστή απαλλαγμένο από κάθε δεσμό με την Alitalia, ο οποίος θα ενεργήσει τελείως ανεξάρτητα απέναντί της.

5. θα μεριμνήσει ώστε, μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2000, η μεταφορική ικανότητα που θα προσφέρουν τα αεροσκάφη που εκμεταλλεύεται η Alitalia ή άλλοι αερομεταφορείς υπό μορφή που εμπεριέχει για την Alitalia εμπορικό κίνδυνο (συμφωνίες wet-leasing, block-space, κοινοπραξίας κ.λπ.) να μην υπερβαίνουν τα ακόλουθα όρια:

α) ο αριθμός διαθέσιμων θέσεων να μην υπερβαίνει τις 28 985, από τις οποίες 26 350 για τον ίδιο τον στόλο της Alitalia

β) η ανάπτυξη του αριθμού θέσεων-χιλιομέτρων που προσφέρονται κάθε ημερολογιακό έτος:

- εντός του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου εξαιρέσει της Ιταλίας και

- εκτός της Ιταλίας,

να μην υπερβαίνει το 2,7 %, με δεδομένο ότι καμία ανάπτυξη δεν θα επιτραπεί εφόσον η ανάπτυξη των αντίστοιχων αγορών παραμείνει χαμηλότερη του 2,7 %. Ωστόσο, εάν το ποσοστό ανάπτυξης των αντίστοιχων αγορών υπερβεί το 5 %, θα είναι δυνατόν να αυξηθεί η προσφορά, επιπλέον του 2,7 %, κατά το ποσοστό αύξησης πέραν του 5 %

6. θα μεριμνήσει ώστε η Alitalia να διαθέτει αναλυτική λογιστική που θα επιτρέπει να καθορίζεται σε σύντομο χρονικό διάστημα για κάθε σύνδεση δείκτης απόδοσης καθορισμένος ως ο λόγος μεταξύ του συνόλου των εσόδων και του συνόλου των εξόδων (πλήρες κόστος ίσο προς το άθροισμα των μεταβλητών εξόδων και των πάγιων εξόδων) που σχετίζονται με τη σύνδεση

7. θα μεριμνήσει ώστε, έως τις 31 Δεκεμβρίου 2000, η Alitalia να μην προτείνει τιμές εισιτηρίων χαμηλότερες εκείνων που προτείνουν οι ανταγωνιστές της για μια ισοδύναμη προσφορά στις συνδέσεις που εκμεταλλεύεται

8. θα μεριμνήσει ώστε η Alitalia να εκχωρήσει τη συμμετοχή της στη Malev

9. θα μεριμνήσει ώστε η Alitalia να συνεχίσει την πλήρη εφαρμογή του σχεδίου αναδιάρθρωσης που κοινοποιήθηκε στην Επιτροπή στις 29 Ιουλίου 1996 και αναπροσαρμόστηκε στις 26 Ιουνίου 1997, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά την επίτευξη των στόχων παραγωγικότητας, απόδοσης και χρηματοοικονομικής εξυγίανσης, που αναφέρονται στο σημείο VI προηγούμενων

10. θα υποβάλει στην Επιτροπή, πριν τα τέλη των μηνών Μαρτίου 1998, Μαρτίου 1999, Μαρτίου 2000 και Μαρτίου 2001, ετήσια έκθεση σχετικά με την πρόοδο του σχεδίου αναδιάρθρωσης, την οικονομική και δημοσιονομική κατάσταση της Alitalia και την τήρηση των παρουσών δεσμεύσεων. Η έκθεση θα περιλαμβάνει περιγραφή (τυπολογία και ταυτότητα των συμπραττόντων) των συμφωνιών εμπορικής ή επιχειρησιακής συνεργασίας που θα έχει συνάψει η Alitalia κατά τη διάρκεια του προηγούμενου οικονομικού έτους. Η Επιτροπή θα αναθέσει, ενδεχομένως, την επαλήθευση των πληροφοριών που θα περιλαμβάνει κάθε έκθεση σε ανεξάρτητο σύμβουλο που θα επιλέξει μαζί με τις ιταλικές αρχές.

Άρθρο 2

Η καταβολή της δεύτερης δόσης ύψους 500 δισεκατομμυρίων ιταλικών λιρών και της τρίτης δόσης ύψους 250 δισεκατομμυρίων ιταλικών λιρών υπόκειται στην τήρηση των δεσμεύσεων που αναφέρονται στο άρθρο 1, καθώς και στην πραγματική υλοποίηση του σχεδίου αναδιάρθρωσης και στα προβλεπόμενα αποτελέσματα (ιδίως σε ό,τι αφορά τους δείκτες κόστους και παραγωγικότητας που αναλύονται στο σημείο VI ανωτέρω).

Τουλάχιστον δέκα εβδομάδες πριν την ελευθέρωση της δεύτερης και της τρίτης δόσης, οι ιταλικές αρχές θα υποβάλουν έκθεση στην Επιτροπή με σκοπό να της επιτραπεί να διατυπώσει τις παρατηρήσεις της με τη συνδρομή συμβούλου ανεξάρτητου που θα έχει επιλέξει η Επιτροπή σε συνεννόηση με τις ιταλικές αρχές. Ο δόσεις δεν θα καταβληθούν εφόσον δεν επιτευχθούν οι στόχοι του σχεδίου αναδιάρθρωσης ή εφόσον δεν τηρηθούν οι δεσμεύσεις.

Άρθρο 3

Οι δεσμεύσεις που αναφέρονται στο άρθρο 1 αφορούν τόσο την εταιρεία Alitalia όσο και τη θυγατρική της Alitalia Team SpA.

Άρθρο 4

Η παρούσα απόφαση απευθύνεται στην Ιταλική Δημοκρατία.»

Στις 26 Νοεμβρίου 1997 η Alitalia προσέφυγε κατά της σχετικής απόφασης της Επιτροπής (97/789/EK), και η αίτησή της εκδικάστηκε από το Πρωτοδικείο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων το Δεκέμβριο το 2000. Βασικό αίτημα της προσφυγής τους ήταν η ακύρωση της εν λόγω απόφασης, στο σύνολό της ή έστω τους όρους εγκρίσεως της ενισχύσεως που αναφέρονται στο άρθρο 1, σημεία 2 έως 8, της προσβαλλομένης αποφάσεως. Οι λόγοι στους οποίους στήριξε η Alitalia την προσφυγή της ήταν τρεις :

Ο πρώτος αντλείται από την εκ μέρους της Επιτροπής εσφαλμένη εφαρμογή της αρχής του επενδυτή σε οικονομία αγοράς (ή αλλιώς κριτήριο του ιδιώτη επενδυτή)⁹⁹. Ο δεύτερος λόγος αντλείται από τον υπερβολικό χαρακτήρα των όρων που επιβάλλονται με το άρθρο 1 της προσβαλλομένης αποφάσεως (δηλ. της Απόφασης 97/789/EK της Επιτροπής). Ο τρίτος λόγος αντλείται από την προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας.

Το ΠΕΚ εξέδωσε σχετικά την απόφασή του **T-296/97** της 12.12.2000 (**Απόφαση Alitalia I**)¹⁰⁰, με την οποία δέχθηκε την προσφυγή της Alitalia και αποφάσισε την ακύρωση της απόφασης 97/789/EK της Επιτροπής της 15.07.1997, σχετικά με την αύξηση του κεφαλαίου της εταιρίας Alitalia, κρίνοντας καταρχάς ότι η Επιτροπή δεν αιτιολόγησε τη χρήση του ίδιου ελάχιστου ποσοστού αποδόσεως (που απαιτεί ένας ιδιώτης επενδυτής ο οποίος ενεργεί σύμφωνα με τους νόμους της αγοράς) με εκείνο που εφαρμόστηκε στην ανακεφαλαιοποίηση της εταιρίας Iberia¹⁰¹. Επιπλέον, έκρινε ότι η Επιτροπή υπέπεσε σε πρόδηλα σφάλματα εκτιμήσεως, καθώς δεν συνεκτίμησε, κατά τον υπολογισμό του εσωτερικού ποσοστού αποδόσεως της επένδυσης, το κόστος αφερεγγυότητας με το οποίο ενδέχεται να επιβαρυνθεί το IRI σε περίπτωση εκκαθαρίσεως της Alitalia. Εξάλλου, κατά το Πρωτοδικείο, η Επιτροπή δεν έλαβε υπόψη τις τροποποιήσεις που επήλθαν στο σχέδιο αναδιαρθρώσεως τον Ιούνιο του 1997.

Χωρίς να επαναλάβει ολόκληρη τη διαδικασία, και εφαρμόζοντας το άρθρο 233 ΣυνθΕΚ¹⁰² η Επιτροπή εξέδωσε νέα απόφαση¹⁰³ (**2001/723/EK**) σχετικά με τη νέα

⁹⁹ Αναφορικά με τον πρώτο λόγο της προσφυγής, το Πρωτοδικείο στην απόφαση αυτή υπενθυμίζει ότι το κριτήριο σχετικά με τη συμπεριφορά ενός ιδιώτη επενδυτή που δραστηριοποιείται υπό κανονικές συνθήκες οικονομίας της αγοράς είναι απόρροια της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, αρχής κατά την οποία τα κεφάλαια που τίθενται από το κράτος στη διάθεση μιας επιχειρήσεως, άμεσα ή έμμεσα, υπό συνθήκες οι οποίες ανταποκρίνονται στους κανονικούς όρους της αγοράς, δεν μπορούν να χαρακτηριστούν ως κρατικές ενισχύσεις. Για το λόγο αυτό το ΠΕΚ έκρινε ότι η εισφορά κεφαλαίων από δημόσιους πόρους πληροί το κριτήριο του ιδιώτη επενδυτή και δεν συνεπάγεται τη χορήγηση κρατικής ενισχύσεως, μεταξύ άλλων, αν η εισφορά αυτή γίνεται συγχρόνως με σημαντική εισφορά κεφαλαίου εκ μέρους του ιδιώτη επενδυτή που πραγματοποιείται υπό παρόμοιους όρους. Από την εξέταση των σχετικών στοιχείων, το ΠΕΚ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι κανένας ιδιώτης επενδυτής δεν συμμετείχε στη συγκεκριμένη αύξηση κεφαλαίου και η Επιτροπή είχε εφαρμόσει ορθώς τη κριτήριο του ιδιώτη επενδυτή, συνεπώς προέβη στην απόρριψη του πρώτου λόγου προσφυγής.

¹⁰⁰ Υπόθεση T-296/97, Alitalia εναντίον Ευρωπαϊκής Επιτροπής [2000] ECR –II 3871.

¹⁰¹ Απόφαση 96/278/EK της Επιτροπής, της 31ης Ιανουαρίου 1996, για την αύξηση κεφαλαίου της εταιρίας Iberia (EE L 104, σ. 25).

¹⁰² Άρθρο 233

κεφαλαιοποίηση της εταιρίας Alitalia, με την οποία κηρύχθηκε συμβατή με την κοινή αγορά η ενίσχυση που χορηγήθηκε με τη μορφή εισφοράς κεφαλαίου ύψους 2 750 δισεκατομμυρίων ITL (ιταλικές λιρέτες) για την αναδιάρθρωση της Alitalia, σύμφωνα με το σχέδιο που κοινοποιήθηκε το 1996¹⁰⁴ και αναπροσαρμόστηκε το 1997 και υπό τον όρο της τηρήσεως ορισμένων δεσμεύσεων και προϋποθέσεων.

Τον Νοέμβριο του 2001 η Alitalia άσκησε νέα προσφυγή κατά της Επιτροπής ενώπιον του ΠΕΚ, με την οποία ζήτησε την ακύρωση της νέας απόφασης (δηλ. της 2001/723/EK της Επιτροπής), επικαλούμενη παραβίαση της υποχρέωσης αιτιολογήσεως, σειρά διαδικαστικών πλημμελειών, προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας, παραβίαση της υποχρέωσης εκτέλεσης της απόφασης **T-296/97** της 12.12.2000 (Alitalia I) του Πρωτοδικείου, εσφαλμένη εφαρμογή του κριτηρίου του ιδιώτη επενδυτή και πλημμέλειες στον καθορισμό των προϋποθέσεων χορηγήσεως της ενισχύσεως¹⁰⁵.

Επ' αυτής της προσφυγής το Πρωτοδικείο εξέδωσε την Απόφαση T-301/01 της 9ης Ιουλίου 2008, με την οποία απέρριψε τη νέα προσφυγή της Alitalia και επικύρωσε την απόφαση 2001/723/EK της Επιτροπής.

Ειδικότερα, όσον αφορά το παραδεκτό της προσφυγής, το Πρωτοδικείο έκρινε ότι η Alitalia εξακολουθούσε να έχει έννομο συμφέρον, μολονότι η ανακεφαλαιοποίησή της εγκρίθηκε και πραγματοποιήθηκε –αφής στιγμής η Επιτροπή δεν ήγειρε αντιρρήσεις ως προς την καταβολή της τρίτης και τελευταίας δόσης της ενισχύσεως – και μολονότι η Alitalia έλαβε ολόκληρο το ποσό της ενισχύσεως και δεν υπόκειται πλέον στους όρους και τις δεσμεύσεις που πρέπει να τηρούνται κατά τη διάρκεια της εφαρμογής του σχεδίου.

Επί της ουσίας, το Πρωτοδικείο έκρινε ότι η απόφαση 2001/723/EK της Επιτροπής είναι επαρκώς αιτιολογημένη, ιδίως όσον αφορά τον καθορισμό του ελάχιστου ποσοστού και του εσωτερικού ποσοστού (για την εφαρμογή του κριτηρίου του ιδιώτη

«Το όργανο ή τα όργανα των οποίων η πράξη εκηρύχθη άκυρη ή των οποίων η παράλειψη εκηρύχθη αντίθετη προς την παρούσα συνθήκη, οφείλουν να λαμβάνουν τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της απόφασης του Δικαστηρίου.

Η υποχρέωση αυτή δεν θίγει τις υποχρεώσεις που δύνανται να προκύψουν από την εφαρμογή του άρθρου 288 δεύτερο εδάφιο.

Το παρόν άρθρο ισχύει και για την ΕΚΤ.»

¹⁰³ Απόφαση 2001/723/EK, της Επιτροπής της 18ης Ιουλίου 2001, σχετικά με τη νέα κεφαλαιοποίηση της εταιρίας Alitalia (ΕΕ L 271, σ. 28).

¹⁰⁴ Η Alitalia τον Ιούλιο του 1996 κατάρτισε σχέδιο αναδιάρθρωσεως για την περίοδο 1996-2000. Το σχέδιο αυτό, το οποίο γνωστοποίησαν οι ιταλικές αρχές στην Επιτροπή με έγγραφο της 29ης Ιουλίου 1996, περιελάμβανε ένα στάδιο εξυγίανσεως και ένα στάδιο αναπτύξεως. Το χρηματοοικονομικό σκέλος του σχεδίου προέβλεπε εισφορές κεφαλαίου από το IRI συνολικού ύψους 2 750 δισεκατομμυρίων ιταλικών λιρών (ITL) καταβλητέες σε τρεις δόσεις, η δεύτερη από τις οποίες προβλεπόταν για τον Μάιο του 1998 και η τρίτη για τον Μάιο του 1999.

¹⁰⁵ Στις 13 Φεβρουαρίου 2002 η Alitalia άσκησε, επιπλέον, αγωγή αποζημιώσεως για την αποκατάσταση της ζημίας που υπέστη λόγω της εκδόσεως της απόφασης του 1997 και της προσβαλλομένης απόφασεως. Παραιτήθηκε, ωστόσο, από την αγωγή αυτή και η υπόθεση διαγράφηκε με σχετική διάταξη του Πρωτοδικείου.

επενδύτη σε οικονομία αγοράς). Κατά το Πρωτοδικείο, η Επιτροπή ορθώς εκτέλεσε την απόφαση Alitalia I.

Στη συνέχεια, το Πρωτοδικείο εξέτασε τα κριτήρια καθορισμού του ελάχιστου ποσοστού και του εσωτερικού ποσοστού και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι δεν υφίσταται πρόδηλο σφάλμα εκτιμήσεως εκ μέρους της Επιτροπής. Συνολικά το Πρωτοδικείο έκρινε ότι η απόφαση της Επιτροπής δεν πάσχει από καμία *διαδικαστική πλημμέλεια* και – κατόπιν λεπτομερούς αναλύσεως – *κόρωσε όλες τις προϋποθέσεις* που επιβλήθηκαν στην Alitalia.

Στο μεταξύ, το Δεκέμβριο του 2001 οι ιταλικές αρχές κοινοποίησαν στην Επιτροπή την πρόθεσή τους να προβούν στην πληρωμή της τρίτης και τελευταίας δόσης ποσού 129 εκατομμυρίων €.

Τον Ιούνιο του 2002 η Επιτροπή ενέκρινε την πληρωμή της τρίτης δόσης (129 εκατομμυρίων €) από το πακέτο της ενίσχυσης αναδιάρθρωσης που είχε εγκριθεί το 1997, μαζί με μια μελλοντική αύξηση κεφαλαίου ύψους 1432 εκατομμυρίων €¹⁰⁶. Το πρόγραμμα αναδιάρθρωσης (και αύξησης) του κεφαλαίου ήταν τμήμα ενός στρατηγικού σχεδίου μεγάλης κλίμακας, το οποίο θα περιλάμβανε σημαντικές μειώσεις σε μισθολογικά κόστη, εγκατάλειψη ζημιογόνων δραστηριοτήτων, καθώς και την προσδοκία επίτευξης ενός καθαρού θετικού αποτελέσματος και θετικής ταμειακής ροής από το 2003.

Η Επιτροπή θεώρησε ότι είχαν τηρηθεί οι όροι και οι δεσμεύσεις που είχαν τεθεί από τις προηγούμενες αποφάσεις και διαμόρφωσε την άποψη ότι η αναδιάρθρωση της κεφαλαιακής δομής της Alitalia ανταποκρινόταν στην αρχή του ιδιώτη επενδυτή, για το βασικό λόγο ότι το 38% της κεφαλαιακής συνεισφοράς θα προερχόταν από *ιδιώτες* μετόχους και *τρία ιδιωτικά πιστωτικά ιδρύματα* (Merrill Lynch, Banca d'Intermediazione Mobiliare IME και Crédit Suisse), τα οποία εγγυούνταν την επιτυχή έκβαση του όλου εγχειρήματος. Για τους ίδιους λόγους χαρακτήρισε την αναδιάρθρωση του κεφαλαίου ως *σύννηθες μέτρο στην οικονομία της αγοράς*, και απέκλεισε την ύπαρξη χαρακτήρα κρατικής ενίσχυσης. Εάν η συγκεκριμένη πράξη δεν είχε χαρακτηριστεί ως *σύννηθες μέτρο στην οικονομία της αγοράς*, και συνεπώς συνιστούσε μορφή κρατικής ενίσχυσης, φαίνεται απίθανο η Επιτροπή να είχε δώσει την έγκρισή της, καθώς η Alitalia ήταν ήδη αποδέκτης κρατικής ενίσχυσης και κατά πάσα πιθανότητα δεν είχε δικαίωμα σε περαιτέρω ενίσχυση, σύμφωνα με όσα περιλαμβάνονται στην πολιτική της Επιτροπής αναφορικά με τις κρατικές ενισχύσεις¹⁰⁷.

Ωστόσο η απόφαση αυτή της Επιτροπής προκαλεί ερωτηματικά και αμφιβολίες για την ορθότητά της, δεδομένης της σχετικά χαμηλής έκτασης της ιδιωτικής συμμετοχής

¹⁰⁶ Δελτίο τύπου αρ. IP/02/885 της 19 Ιουνίου 2002 με τίτλο : «Air transport: Commission gives go-ahead for measures to restructure Alitalia, entailing in particular significant private sector investment».

¹⁰⁷ John Balfour, EC Policy on State Aid to Airlines Following 11 September 2001, Air & Space Law, vol. xxvii/6 (Δεκέμβριος 2002) σελ. 404.

(38%), γεγονός που δύσκολα μπορεί να προσδώσει στο όλο εγχείρημα το χαρακτηρισμό της *συνήθους χρηματοοικονομικής πράξης*.

Στις 22 Ιουνίου του 2004, οι ιταλικές αρχές κοινοποίησαν στην Επιτροπή την πρόθεσή τους να χορηγήσουν ενίσχυση διάσωσης στην Alitalia, υπό τη μορφή δανείου ύψους 400 εκατομμυρίων €. Η Επιτροπή έδωσε τη σχετική έγκρισή της στις 20 Ιουλίου 2004 με την Απόφαση αρ. N 279/2004. Η Απόφαση αυτή έφερε τον τίτλο «Επείγοντα μέτρα για την αναδιάρθρωση και το νέο ξεκίνημα της Alitalia (σωστική βοήθεια)»¹⁰⁸. Επρόκειτο στην ουσία για κρατική εγγύηση για ενδιάμεσο δάνειο 400 εκατομμυρίων ευρώ. Στους όρους που έθεσε η Επιτροπή για τη συμβατότητα της ενίσχυσης με την κοινή αγορά, ήταν η επιστροφή της χρηματοδότησης να πραγματοποιηθεί το αργότερο εντός 12 μηνών μετά την τελευταία καταβολή. Παράλληλα, η Ιταλία ανέλαβε τη δέσμευση να διαβιβάσει, το αργότερο εντός έξι μηνών μετά την εκ μέρους της Επιτροπής έγκριση της σωστικής βοήθειας, μέτρα αναδιάρθρωσης που δεν περιλαμβάνουν στοιχεία κρατικών ενισχύσεων

Ειδικότερα, η Επιτροπή έκρινε τη συμφωνία μεταξύ της ιταλικής κυβέρνησης και της Alitalia ως ενίσχυση διάσωσης, για το ότι :

- η ενίσχυση προς την Alitalia έχει τη μορφή δανείου, και μάλιστα χορηγούμενο με τα συνήθη επιτόκια της αγοράς

- η ενίσχυση περιορίζεται στο αναγκαίο ποσό για τη λειτουργία της επιχείρησης για όλη τη διάρκεια του δανείου

- η περίοδος αποπληρωμής του δανείου δεν ξεπερνά τους 12 μήνες

- η ενίσχυση χορηγείται για λόγους σοβαρών κοινωνικών δυσκολιών, καθώς οι άμεσα απασχολούμενοι ανέρχονταν σε 22.000 και το εργασιακό μέλλον τους συνδέονταν απαρέγκλιτα με την πορεία της εταιρίας.

Η Επιτροπή δήλωσε σχετικά ότι η απόφασή της για την ενίσχυση διάσωσης δεν έρχεται σε αντίθεση με την «αρχή της εφάπαξ χορήγησης», καθώς αυτή εφαρμόζεται για τις ενισχύσεις αναδιάρθρωση και όχι απλά διάσωσης. Η Απόφαση N279/2004 της Επιτροπής έρχεται σε απόλυτη εναρμόνιση και ως συνέχεια με την Απόφαση της Επιτροπής του 2001 για τη Sabena, παρά το γεγονός ότι και αυτή είχε λάβει στο παρελθόν ενίσχυσης αναδιάρθρωσης.

Στην υπόθεση των κρατικών ενισχύσεων για την Alitalia υπάρχει κινητικότητα και το 2008. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή με την απόφαση C 26/08 της 11ης Ιουνίου 2008, ανακοίνωσε την πρόθεσή της να ξεκινήσει έρευνα σχετικά με το δάνειο ύψους 300 εκατομμυρίων € που χορηγήθηκε από το Ιταλικό Κράτος στην Alitalia στις 22 Απριλίου 2008¹⁰⁹.

Η Επιτροπή διεξήγαγε έρευνα σε βάθος αναφορικά με τις συνθήκες, υπό τις οποίες χορηγήθηκε το εν λόγω δάνειο και κατέληξε στο *συμπέρασμα ότι το δάνειο*

¹⁰⁸ Δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έκδοση C 125 της 24.5.2005.

¹⁰⁹ Συγκεκριμένα, στις 23 Απριλίου 2008 οι ιταλικές αρχές γνωστοποίησαν στην Επιτροπή ότι το Συμβούλιο των Υπουργών της Ιταλίας

συνιστούσε παράνομη ενίσχυση και ότι ήταν ασυμβίβαστο με την κοινή αγορά¹¹⁰. Άλλωστε η Alitalia είχε ήδη λάβει ενίσχυση διάσωσης και αναδιάρθρωσης στο παρελθόν και ως εκ τούτου το ιταλικό κράτος οφείλει να προβεί στις κατάλληλες ενέργειες για την ανάκτηση της ενίσχυσης από την Alitalia¹¹¹.

Στη συνέχεια, στις 12 Νοεμβρίου 2008 η Επιτροπή¹¹² κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η πώληση στοιχείων του ενεργητικού της Alitalia δεν συνιστά κρατική ενίσχυση, υπό τον όρο ότι οι ιταλικές αρχές θα ανταποκριθούν πλήρως στις δεσμεύσεις που ανέλαβαν¹¹³. Η πώληση των στοιχείων αυτών εντάσσεται στο πλαίσιο της ειδικής διαδικασίας διαχείρισης, η οποία θα οδηγήσει στην λύση(και εκκαθάριση) της ιταλικής αεροπορικής εταιρίας. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή έδωσε στην ιταλική κυβέρνηση το πράσινο φως για να ξεκινήσει την πώληση των στοιχείων του ενεργητικού. Η απόφαση αυτή αποτελεί τη συνέχεια στην προηγούμενη απόφαση της Επιτροπής να κλείσει την επίσημη διαδικασία έρευνας περί κρατικής ενίσχυσης που είχε ξεκινήσει στις 11 Ιουνίου 2008 αναφορικά με δάνειο 300 εκατομμυρίων ευρώ από την ιταλική κυβέρνηση στην Alitalia.

1.1.3.Υπόθεση LTU

Η LTU (Lufttransport Unternehmen GmbH), στην οποία η Swissair κατείχε εταιρικό μερίδιο, αντιμετώπιζε διάφορες οικονομικές δυσκολίες, όμως η κατάσταση χειροτέρευσε στις αρχές του Οκτωβρίου 2001, όταν η Swissair ανακοίνωσε ότι επρόκειτο να εισέλθει σε παύση πληρωμών (δηλ. έναρξη συνθηκών κήρυξης σε πτώχευση), ως επακόλουθο της δεινής κατάστασης στην οποία είχε περιέλθει ο τομέας των αερομεταφορών μετά τα γεγονότα της 11ης Σεπτεμβρίου 2001¹¹⁴.

Στις 20 Δεκεμβρίου 2001 η Επιτροπή προέβη στην έκδοση της Απόφασης N 723/01, με την οποία έδωσε την έγκρισή της για την ενίσχυση διάσωσης υπό τη μορφή δανείου ύψους 120 εκατομμυρίων € προς την LTU, που χορηγήθηκε με την εγγύηση της κυβέρνησης του ομόσπονδου κρατιδίου της Βορείου Ρηνανίας-Βεσφαλίας¹¹⁵. Η Επιτροπή έκρινε ότι αυτή η προσωρινή ενίσχυση θα μπορούσε να σώσει την εταιρία από το να πτωχεύσει και να κερδίσει χρόνο ώστε να καθορισθούν οι απαραίτητοι νομικοί και χρηματοοικονομικοί διακανονισμοί για την

¹¹⁰ ΑΠΟΦΑΣΗ C 26/08 ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ της 12ης Νοεμβρίου 2008 σχετικά με το δάνειο 300 εκατ. ευρώ που χορήγησε η Ιταλία στην εταιρεία Alitalia (πρώην NN 31/08), η οποία δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έκδοση L 52 της 25.2.2009.

¹¹¹ Πηγή : Europa Press Release, IP/08/1692, BRUSSELS, 12 NOVEMBER 2008: "ALITALIA: THE COMMISSION ADOPTS TWO STATE AID DECISIONS".

¹¹² Πηγή : <http://www.eubusiness.com/Competition/air-transport-aid>, Alitalia decision and state aid to the air transport sector, 12 November 2008.

¹¹³ Απόφαση N 510/08 της Επιτροπής της 12.11.2008, η οποία δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έκδοση C 46/6 της 25.2.2009.

¹¹⁴ Το Μάιο του 2007 η Air Berlin εξαγόρασε την LTU και αποτέλεσαν πλέον μια ενιαία εταιρία με το όνομα Air Berlin.

¹¹⁵ Η Απόφαση αυτή δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έκδοση C 68/07 της 21.3.2003.

αναδιάρθρωση της εταιρίας. Ο βασικός στόχος του όλου εγχειρήματος ήταν να γίνει η LTU επικερδής μέχρι το 2004¹¹⁶. Η διάρκεια της ενίσχυσης ήταν για έξι μήνες από την ημερομηνία έγκρισης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και ο προϋπολογισμός του μέτρου ανερχόταν σε 120 εκατομμύρια €, ποσό το οποίο θα αναλάμβαναν να χορηγήσουν τρία τραπεζικά ιδρύματα από κοινού. Η Επιτροπή έκρινε και σε αυτήν την περίπτωση ότι πληρούνται τα πέντε κριτήρια για την έγκριση της ενίσχυσης διάσωσης, όπως προβλέπονταν από τις Κοινοτικές Κατευθυντήριες Γραμμές όσον αφορά τις κρατικές ενισχύσεις για τη διάσωση και την αναδιάρθρωση προβληματικών επιχειρήσεων του 1999. Όπως και στο ζήτημα της Sabena, η Επιτροπή έκρινε ότι :

- η ενίσχυση διάσωσης προς την LTU δικαιολογείται από επείγοντες κοινωνικούς λόγους, και συγκεκριμένα την απώλεια 2500 άμεσων και 2000 έμμεσων θέσεων εργασίας από την πιθανή κατάρρευση της LTU

- η εγκριθείσα ενίσχυση καλύπτει αποκλειστικά τις ανάγκες της εταιρίας για να λειτουργήσει, -το επιτόκιο του δανείου των 120 εκατομμυρίων € ήταν αντίστοιχο με τα επιτόκια της αγοράς,

- η διάρκεια του δανείου ήταν χρονικά περιορισμένη για έξι μήνες μόνο, και

- το Ομόσπονδο κράτος της Βορείου Ρηνανίας-Βεστφαλίας ανέλαβε την υποχρέωση να αποστείλει στην Επιτροπή, εντός έξι μηνών, σχέδιο αναδιάρθρωσης, εκκαθάρισης ή απόδειξης ότι το δάνειο αποπληρώθηκε και/ή εγγύηση αποσβέσθηκε¹¹⁷.

1.1.4.Υπόθεση TAP

Τον Απρίλιο του 2002 η Επιτροπή¹¹⁸ αποφάσισε να μην εγείρει αντιρρήσεις ενόψει του σχεδίου της TAP (Transportes Aéreos Portugueses), το οποίο περιλάμβανε την αποδέσμευση διαφόρων ενυπόθηκων βαρών σε τέσσερα από τα αεροσκάφη της (τύπου A340), με σκοπό να χρησιμοποιηθούν ως νέα εμπράγματα ασφάλεια για συμπληρωματικά δάνεια. Τα δάνεια αυτά θα βοηθούσαν την TAP να συνεχίσει τη λειτουργία της και ν' αντιμετωπίσει τις χρηματοοικονομικές της ανάγκες, που προήλθαν αφενός από την αποχώρηση της Swissair από την επένδυση και αφετέρου από τις ζημιές λόγω των γεγονότων της 11 Σεπτεμβρίου 2001.

Η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι αυτά τα μέτρα δεν προέρχονταν από κρατικούς πόρους και άρα δεν συνιστούσαν κρατική ενίσχυση, με το αιτιολογικό ότι:

¹¹⁶ Christopher H. BOVIS, State Aid and European Union Transport: A Reflection on Law, Policy and Practice, Journal of World Trade 39(4), 2005, Σελ. 609.

¹¹⁷ Δελτίο τύπου με αρ. IP/01/1882 της 20 Δεκεμβρίου 2001, με τίτλο : «Air transport: the Commission authorises rescue aid for the German air transport company LTU».

¹¹⁸ Δελτίο τύπου με αρ. IP/02/522 της 9 Απριλίου 2002, με τίτλο : «Air Transport: refinancing measures contemplated by TAP are not state aid».

-οι αποδεσμεύσεις των εμπραγμάτων ασφαλειών δεν θα μετέβαλαν τα αρχικά δάνεια, τα οποία θα παρέμεναν εξασφαλισμένα με εγγυήσεις του Πορτογαλικού Κράτους,

- δεν θα χορηγούνταν άλλοι κρατικοί πόροι προς την TAP, και

-το συμπληρωματικό δάνειο θα χορηγούνταν με υποθήκευση εκ νέου των αεροσκαφών και δεν θα εξασφαλιζόνταν με κρατικές εγγυήσεις.

1.1.5. Υπόθεση Ολυμπιακής Αεροπορίας

Η υπόθεση της Ολυμπιακής Αεροπορίας αποτέλεσε ζήτημα συνεχούς προσοχής της Επιτροπής, μέχρι και πολύ πρόσφατα. Άλλωστε, στη σχέση του ελληνικού κράτους με τα όργανα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας αναφορικά με τις κρατικές ενισχύσεις σε αεροπορικές εταιρίες, το ενδιαφέρον μονοπωλεί η σειρά υποθέσεων αναφορικά με τις κρατικές ενισχύσεις που χορηγήθηκαν στην Ολυμπιακή Αεροπορία.

Οι υποθέσεις αναφορικά με τις ενισχύσεις που ελάμβανε η Ολυμπιακή από το ελληνικό κράτος χρονολογούνται από το έτος 1994 και το έτος 2009. Όλες οι περιπτώσεις χαρακτηρίζονται ως μεμονωμένη ενίσχυση («ad hoc case»). Στη συνέχεια παρατίθενται με χρονολογική σειρά οι σημαντικότερες αποφάσεις για το ζήτημα της Ολυμπιακής Αεροπορίας.

ι. Απόφαση 94/696/ΕΚ της Επιτροπής

Στις 7 Οκτωβρίου 1994, η Επιτροπή εξέδωσε την απόφαση **94/696/ΕΚ**¹¹⁹ σχετικά με τις ενισχύσεις που χορηγεί το Ελληνικό Δημόσιο στην Ολυμπιακή Αεροπορία, βάσει της οποίας οι ενισχύσεις που χορηγήθηκαν και πρόκειται να χορηγηθούν από την Ελλάδα στην Ολυμπιακή Αεροπορία συμβιβάζονται με την κοινή αγορά βάσει των διατάξεων του άρθρου –πρώην- 92 παρ.3 στοιχείο (γ). Στην ουσία επρόκειτο για έγκριση σχεδίου εξυγίανσης, το οποίο κυρώθηκε με τον ελληνικό νόμο 2271/1994 «Περί εξυγίανσης της Ολυμπιακής Αεροπορίας Α.Ε.» (ΦΕΚ Α' 229/23.12.1994)¹²⁰.

Οι ενισχύσεις συνίσταντο :

Α. σε **εγγυήσεις δανείων** που είχαν παρασχεθεί μέχρι εκείνη τη στιγμή στην εταιρία, κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 6 του ελληνικού νόμου 96/1975¹²¹ της 26ης Ιουνίου 1975.

¹¹⁹ Η Απόφαση 94/696/ΕΚ της Επιτροπής της 7.10.1994 δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, έκδοση L 273 της 25.10.1994, σ. 0022 – 0037.

¹²⁰ Χάρης ΣΥΝΟΔΙΝΟΣ (1998), Οι κρατικές ενισχύσεις υπό τον έλεγχο του κοινοτικού δικαίου : παράθεση των κυριωτέρων αποφάσεων του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Εκδ. Α. Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή, σελ. 43.

¹²¹ Ν. 96/75 «Περί εξαγοράς των μετοχών της Ο.Α. ΑΕ παρά του Ελληνικού Δημοσίου κ.λ.π.» (ΦΕΚ 154/Α).

Β. σε νέες εγγυήσεις δανείων, ύψους 378 εκατομμυρίων δολαρίων ΗΠΑ, για τα δάνεια που επρόκειτο να χορηγηθούν πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 1997 με σκοπό την αγορά νέων αεροσκαφών

Γ. στη μείωση των χρεών της εταιρίας κατά 427 εκατομμύρια δρχ

Δ. στη μετατροπή των χρεών της εταιρίας συνολικού ύψους 64 δισεκατομμυρίων δρχ σε κεφάλαιο

Ε. σε εισφορά κεφαλαίου ύψους 54 δισεκατομμυρίων δρχ σε τρεις δόσεις, για τα έτη 1995, 1996 και 1997.

Η έγκριση των ενισχύσεων τελούσε υπό την προϋπόθεση τήρησης μιας σειράς αυστηρών δεσμεύσεων από την ελληνική κυβέρνηση, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι εν λόγω ενισχύσεις δεν θα επηρέαζαν τις εμπορικές συναλλαγές κατά τρόπο που θα αντέκειτο στο κοινό συμφέρον¹²². Συγκεκριμένα, από την ελληνική κυβέρνηση απαιτήθηκε να:

α) τηρεί την υποχρέωση που έχει αναλάβει να καταργήσει, πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 1994, το άρθρο 6 του νόμου αριθ. 96/1975, βάσει του οποίου επιτρέπεται στο ελληνικό Δημόσιο να παρέχει εγγυήσεις για τα δάνεια που συνάπτει η Ολυμπιακή Αεροπορία-

β) τηρεί την υποχρέωση που έχει αναλάβει να μην επεμβαίνει στο μέλλον στη διαχείριση της ΟΑ, πέραν του αυστηρού ορίου λόγω της ιδιότητάς της ως μετόχου-

γ) τηρεί την υποχρέωση που έχει αναλάβει να υπαγάγει την ΟΑ, πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 1994, σε φορολογικό καθεστώς ανώνυμης εταιρείας, ανάλογο με εκείνο των ελληνικών επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα, εκτός της απαλλαγής της ΟΑ από τυχόν φόρους που ενδέχεται να επιβληθούν στις διαδικασίες αναδιάρθρωσης κεφαλαίου της επιχείρησης, οι οποίες προβλέπονται στο πρόγραμμα αναδιάρθρωσης κεφαλαίου και αναδιοργάνωσης της εταιρείας, το οποίο διαβιβάστηκε στην Επιτροπή (εφεξής "το πρόγραμμα")-

δ) τηρεί την υποχρέωση που έχει αναλάβει να προσαρμόσει τις συμβάσεις που έχουν συναφθεί μεταξύ του ελληνικού Δημοσίου και της ΟΑ προς τις διατάξεις της τρίτης δέσμης μέτρων για τις αεροπορικές μεταφορές, πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 1994-

ε) τηρεί την υποχρέωση που έχει αναλάβει να μην χορηγήσει πλέον ενισχύσεις, υπό οιαδήποτε μορφή, στην ΟΑ, σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο-

στ) τηρεί την υποχρέωση που έχει αναλάβει να προβεί αμέσως στη λήψη των αναγκαίων νομοθετικών μέτρων για την αποτελεσματική εφαρμογή του προγράμματος, όσον αφορά μισθολογικά, κοινωνικά και χρηματοοικονομικά θέματα-

ζ) τηρεί την υποχρέωση που έχει αναλάβει να αποδέχεται την ενδεχόμενη διεξαγωγή επαληθεύσεων, εκ μέρους της Επιτροπής, των κυριότερων αποτελεσμάτων που θα αποδώσει το πρόγραμμα, καθώς και της εφαρμογής των παρόντων όρων από

¹²² Χρήστος ΓΚΟΛΦΙΝΟΠΟΥΛΟΣ, (2007), Ενισχύσεις αναδιάρθρωσης και το κριτήριο του ιδιώτη πιστωτή - Η απόφαση T-68/03 Ολυμπιακή Αεροπορία Υπηρεσίες ΑΕ κατά Επιτροπής, *Δημόσιες Συμβάσεις και Κρατικές Ενισχύσεις* (ΔηΣΚΕ) 1-3/2007, σελ. 64.

τους οποίους εξαρτάται η έγκριση της ενίσχυσης, από έναν ανεξάρτητο σύμβουλο τον οποίο επιλέγει η Επιτροπή σε συνεννόηση με την ελληνική κυβέρνηση-

η) τηρεί την υποχρέωση που έχει αναλάβει, αφενός, να υποβάλλει ετησίως στην Επιτροπή, τουλάχιστον τέσσερις εβδομάδες πριν από την καταβολή κάθε δόσης αύξησης κεφαλαίου, οι οποίες προβλέπονται για τον Ιανουάριο του 1996 και τον Ιανουάριο του 1997, έκθεση σχετικά με την εφαρμογή του προγράμματος, προκειμένου να είναι σε θέση η Επιτροπή να διατυπώσει σχόλια, και, αφετέρου, να αναβάλλει κατά τέσσερις εβδομάδες την καταβολή των εν λόγω δόσεων αύξησης κεφαλαίου, σε περίπτωση που η Επιτροπή υποβάλει την εν λόγω έκθεση στην εκτίμηση ανεξάρτητου συμβούλου-

θ) τηρεί την υποχρέωση που έχει αναλάβει να μην προβεί στις προβλεπόμενες για το 1995, το 1996 και το 1997 αυξήσεις κεφαλαίου, σε περίπτωση που δεν επιτευχθούν οι στόχοι του προγράμματος για τα προηγούμενα οικονομικά έτη, όπως αναπτύσσονται στο μέρος IV της παρούσας απόφασης-

ι) τηρεί την υποχρέωση που έχει αναλάβει να φροντίζει ώστε η ΟΑ να μην επιχειρήσει να αγοράσει, χάρη στην ενίσχυση, μετοχές οποιουδήποτε αερομεταφορέα του ΕΟΧ-

ια) τηρεί την υποχρέωση που έχει αναλάβει να βελτιώσει τη διαδικασία για τη νηολόγηση αεροσκαφών ή για την έκδοση πιστοποιητικού αερομεταφορέα (ΑΟΚ), προς όφελος των αεροπορικών εταιρειών της Κοινότητας, ιδίως προς όφελος εκείνων που διαθέτουν άδεια στην Ελλάδα, πλην της ΟΑ, γεγονός το οποίο συνεπάγεται ότι δεν μεσολαβούν υπερβολικές καθυστερήσεις, ούτε επιβάλλονται πολύπλοκες και αδικαιολόγητες διαδικασίες-

ιβ) τηρεί την υποχρέωση που έχει αναλάβει να συμμορφωθεί προς τις αρχές ερμηνείας όσον αφορά την εφαρμογή της παραγράφου 1 του άρθρου 3 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 2408/92 και της σχέσης μεταξύ της διαδικασίας χορήγησης άδειας του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 2408/92 και των διατάξεων των άλλων κανονισμών της τρίτης δέσμης και του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 95/93, όπως αναπτύσσονται στο έγγραφο που της απεστάλη από την Επιτροπή, στα γαλλικά στις 18 Νοεμβρίου 1993 και στα ελληνικά στις 26 Ιανουαρίου 1994-

ιγ) τηρεί την υποχρέωση που έχει αναλάβει να απαντά γραπτώς, εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος, στις αιτήσεις για νηολόγηση αεροσκαφών, για την έκδοση πιστοποιητικών αερομεταφορέων ή χορήγηση αδειών εκμετάλλευσης, οι οποίες υποβάλλονται από τις κοινοτικές αεροπορικές εταιρείες, ιδίως από τις εταιρείες, πλην της ΟΑ, που διαθέτουν άδεια στην Ελλάδα-

ιδ) τηρεί την υποχρέωση που έχει αναλάβει να μην εξαρτά την άσκηση των δικαιωμάτων μεταφορών, τα οποία παραχωρούνται στις άλλες κοινοτικές εταιρείες, πλην εκείνων που διαθέτουν άδεια στην Ελλάδα, από τον όρο της καταβολής εγγυήσεων για το ταξίδι επιστροφής των επιβατών-

ιε) τηρεί την υποχρέωση που έχει αναλάβει να δέχεται την αρχή ότι επιτρέπεται και σε άλλες εταιρείες, πλην της ΟΑ, να εκτελούν δρομολόγια μεταξύ της Ελλάδας και των κρατών που δεν ανήκουν στον ΕΟΧ, το οποίο συνεπάγεται την ανάλογη τροποποίηση των συμβάσεων που έχουν συναφθεί μεταξύ του ελληνικού Δημοσίου



και της ΟΑ, και, κατά συνέπεια, να προβεί σε αναθέσεις εκμετάλλευσης ή σε πολλαπλές αναθέσεις εκμετάλλευσης, επί τη βάσει μόνον της αξίας κάθε επιμέρους αιτήσεων-

ιστ) τηρεί την υποχρέωση που έχει αναλάβει να φροντίζει ώστε η ΟΑ να μην διαδραματίζει ηγετικό ρόλο στον καθορισμό τιμών ("price leader"), κατά τη διάρκεια των ετών 1994 έως και 1997, στα τακτικά δρομολόγια Αθήνα - Στοκχόλμη και Αθήνα - Λονδίνο (μέρος VII)-

ιζ) τηρεί την υποχρέωση που έχει αναλάβει, σύμφωνα με την οποία η εξαίρεση από την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 2408/92, στην οποία υπάγονται τα αεροδρόμια των ελληνικών νησιών σύμφωνα με τους όρους της παραγράφου 4 του άρθρου 1 του εν λόγω κανονισμού, θα παύσει να ισχύει στις 30 Ιουνίου 1998, γεγονός το οποίο συνεπάγεται ότι θα καταργηθεί, το αργότερο κατά την ημερομηνία αυτή, το αποκλειστικό δικαίωμα εκμετάλλευσης που έχει παραχωρηθεί στην ΟΑ για την τακτική σύνδεση των νησιών αυτών-

ιη) τηρεί την υποχρέωση που έχει αναλάβει να συμμορφωθεί με τον ορισμό των μη τακτικών πτήσεων όπως προκύπτει έμμεσα από τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 2408/92 και να μην επιβάλει στις μη τακτικές πτήσεις υποχρεώσεις, όπως απαγόρευση του "seat only" στις πτήσεις διπλής διαδρομής ή απαγόρευση μεταφοράς φορτίου και ταχυδρομείου ή επιβολή ελάχιστης παραμονής-

ιθ) φροντίζει ώστε, καθόλη τη διάρκεια εφαρμογής του προγράμματος, ο αριθμός προσφερομένων από την ΟΑ θέσεων στις τακτικές πτήσεις εντός του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου, περιλαμβανομένων των πρόσθετων και εποχιακών πτήσεων αλλά πλην των δρομολογίων μεταξύ της ηπειρωτικής Ελλάδας και των νησιών, να μην είναι ανώτερος εκείνων που προσέφερε η ΟΑ στην εν λόγω αγορά του ΕΟΧ κατά τη διάρκεια του έτους 1993 (3 518 778), λαμβάνοντας πάντως υπόψη μια ενδεχόμενη αύξηση, ανάλογη με την ανάπτυξη της εν λόγω αγοράς-

κ) φροντίζει ώστε οι εναπομένουσες εγγυήσεις δανείων, οι οποίες έχουν παρασχεθεί στην ΟΑ, καθώς και οι νέες εγγυήσεις που πρόκειται να παρασχεθούν πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 1997, ύψους 378 εκατομμυρίων δολαρίων ΗΠΑ, οι οποίες προβλέπονται ρητώς στο πρόγραμμα, να πληρούν τους όρους που τίθενται στην επιστολή την οποία απηύθυνε η Επιτροπή στα κράτη μέλη στις 5 Απριλίου 1989-

κα) μην διατηρεί, σύμφωνα με το άρθρο 5 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 2408/92, ουδεμία αποκλειστικότητα υπέρ της ΟΑ, στα εσωτερικά τακτικά δρομολόγια της ηπειρωτικής Ελλάδας, στα οποία δεν εκτελούσε πτήσεις η ΟΑ πριν από την 1η Ιανουαρίου 1993 ή στα οποία δεν εκτελούσε πτήσεις η ΟΑ κατά συνεχή τρόπο από την ημερομηνία αυτή και εφεξής, ιδίως στα δρομολόγια που παρουσιάζουν εποχιακό χαρακτήρα.

Το 1996, η Επιτροπή διαπίστωσε αρκετές περιπτώσεις αθέτησης των δεσμεύσεων που είχε αναλάβει η ελληνική κυβέρνηση και είχαν τεθεί ως όροι για να εγκριθεί η ενίσχυση. Επίσης η Επιτροπή διαπίστωσε νέες ενισχύσεις που χορηγήθηκαν από τις ελληνικές αρχές κατά παράβαση της υποχρέωσης κοινοποίησης, με τη μορφή

ανάληψης υποχρεώσεων από το ελληνικό δημόσιο ύψους 11 δισεκατομμυρίων δρχ. φοροαπαλλαγών για το διάστημα 1995-1997 και απαλλαγών από μη φορολογικές δαπάνες που μπορούσαν να επηρεάσουν τις εισφορές κεφαλαίου και ενδεχόμενων απαλλαγών από τα οφειλόμενα τέλη προσγείωσης και στάθμευσης.

Η Επιτροπή έκρινε ότι οι νέες περιστάσεις είχαν διαταράξει την ισορροπία που είχε επιτευχθεί με την αρχική απόφαση¹²³ και επομένως είχε διακυβευθεί η έγκριση της ενίσχυσης αυτής. Υπό το πρίσμα αυτό η Επιτροπή όφειλε να επανεξετάσει την ενίσχυση, έστω κι αν χρειαζόταν να εκδώσει νέα και διαφορετική απόφαση σε σχέση με εκείνη της 7 Οκτωβρίου 1994¹²⁴. Για τους λόγους αυτούς, κινήθηκε η διαδικασία του άρθρου 88 παρ. 2 της Συνθήκης ΕΚ, προκειμένου να η Επιτροπή προβεί σε περαιτέρω έλεγχο. Με την επιστολή της 31ης Μαΐου του 1996, η Επιτροπή κοινοποίησε στην Ελλάδα την απόφασή της να κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 88 παρ. 2 της συνθήκης και την κάλεσε επίσης να υποβάλει τις παρατηρήσεις της. Στην εν λόγω επιστολή, η Επιτροπή υπενθύμισε επίσης στην Ελλάδα ότι σύμφωνα με το άρθρο 93 παρ. 3 της συνθήκης¹²⁵, δεν επιτρέπεται να τεθεί σε ισχύ κανένα μέτρο ενίσχυσης μέχρις ότου η προαναφερθείσα διαδικασία καταλήξει σε τελική απόφαση. Σε αυτή τη βάση, οι υπολειπόμενες εισφορές κεφαλαίου ύψους 23 δισεκατομμυρίων δραχμών και 12 δισεκατομμυρίων δραχμών δεν ήταν δυνατόν να πραγματοποιηθούν και οι υπολειπόμενες κρατικές εγγυήσεις ύψους 378 εκατομμυρίων δολαρίων ΗΠΑ δεν ήταν δυνατόν να χορηγηθούν. Η επιστολή αυτή δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ζητήθηκε από τα υπόλοιπα κράτη μέλη και τα ενδιαφερόμενα μέρη να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους. Με επιστολή της 1ης Ιουλίου 1996, η Ελλάδα υπέβαλε τις παρατηρήσεις της σε απάντηση της επιστολής της Επιτροπής.

ii. Απόφαση 1999/332/ΕΚ της Επιτροπής

Στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 88 παρ.2 της Συνθήκης, η ελληνική κυβέρνηση κοινοποίησε στην Επιτροπή αναθεωρημένο σχέδιο αναδιάρθρωσης για το χρονικό διάστημα 1998-2002, το οποίο έλαβε την έγκριση της Επιτροπής με την αρ. 1999/332/ΕΚ απόφαση της 14ης Αυγούστου 1998¹²⁶. Με την Απόφαση αυτή, η Επιτροπή έδωσε εκ νέου την έγκρισή της για τις ενισχύσεις που είχαν επιτραπεί το 1994, όπως είχαν εν τω μεταξύ τροποποιηθεί από τις ελληνικές αρχές. Η χορήγηση των ενισχύσεων αυτών, όπως και αυτή του 1994, συνοδεύτηκε από το εγκεκριμένο πρόγραμμα αναδιάρθρωσης και εξαρτήθηκε από συγκεκριμένους όρους.

¹²³ Η αρ. 94/696/ΕΚ απόφαση της 7ης Οκτωβρίου 1994.

¹²⁴ Γιώργος Καταπόδης, Αναπτυξιακή Πολιτική και Νομιμότητα των κρατικών ενισχύσεων, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 2006, σελ. 504 επόμ.

¹²⁵ Ενν. το νυν άρθρο 88.

¹²⁶ Απόφαση 1999/332/ΕΚ της Επιτροπής (14.08.1998), δημοσιευμένη στην ΕΕ 1999, L 128, σ. 1.

Με έγγραφο της 7ης Ιουλίου 1999, οι ελληνικές αρχές γνωστοποίησαν στην Επιτροπή την πρόθεσή τους να αναθέσουν, κατόπιν ανοικτού διεθνούς διαγωνισμού, τη διοίκηση της ΟΑ σε έμπειρη διεθνή εταιρία διαχείρισεως. Η σύμβαση ανατέθηκε στη Speedwing, εταιρία συμβούλων, θυγατρική της British Airways. Η σύμβαση προέβλεπε επίσης δικαίωμα προαίρεσεως για την British Airways για την απόκτηση μέχρι 20 % των μετοχών της ΟΑ σε χρονικό διάστημα ενός έτους από της υπογραφής της συμβάσεως διαχείρισεως. Τον Ιούλιο του 1999, η θυγατρική της British Airways SpeedWing, ανέλαβε το δύσκολο έργο να κάνει την Ολυμπιακή κερδοφόρα αεροπορική εταιρία. Στις 2 Ιουνίου 2000, όμως, οι Βρετανοί μάνατζερ, παρέδωσαν την διεύθυνση της Ο.Α. πίσω στο ελληνικό κράτος. Και η δεύτερη προσπάθεια πώλησης της ΟΑ απέτυχε, αφού και η κοινοπραξία δεν μπόρεσε να προσκομίσει τις απαραίτητες τραπεζικές εγγυήσεις για τα 102 εκατ. ευρώ, που αντιστοιχούσαν στο ποσό της συμμετοχής της στη νέα εταιρία.

iii. Απόφαση Ν 541/2000 της Επιτροπής

Στις 17 Ιουλίου 2000¹²⁷, η ελληνική κυβέρνηση ζήτησε την έγκριση της Επιτροπής προκειμένου να χρησιμοποιήσει τμήμα της εναπομένουσα εγκεκριμένη ενίσχυση για τις εγγυήσεις των δανείων με σκοπό τη διενέργεια επενδύσεων, που έκρινε αναγκαίες για την μετεγκατάσταση της ΟΑ στο νέο αεροδρόμιο των Σπάτων και για την επέκταση της χρονικής περιόδου χρήσης των εγγυήσεων έως τις 31 Μαρτίου 2001¹²⁸. Η αλλαγή χρήσης των εγκεκριμένων εγγυήσεων ήταν αναγκαία για την ανάπτυξη των δραστηριοτήτων της εταιρείας και συμβατή με την ενίσχυση που εγκρίθηκε το 1998.

Στις 4 Οκτωβρίου 2000, η Επιτροπή αποφάσισε¹²⁹ (αριθμός ενίσχυσης **Ν 541/2000**)¹³⁰ να μην αντιαχθεί στην αλλαγή χρήσης των εγκεκριμένων ενισχύσεων (εγγυήσεων), τροποποιώντας αναλόγως το άρθρο 1, παρ. 1, της αποφάσεως του 1998, καθώς θεώρησε ότι η εν λόγω αλλαγή αποτελούσε *ελάχιστος σημασίας τροποποίηση* των όρων που συνδέονται με την ενίσχυση που εγκρίθηκε το 1998, η οποία δεν έχει επιπτώσεις στο συνολικό ποσό της ενίσχυσης που έχει εγκριθεί και ως εκ τούτου είναι συμβατή με την κοινή αγορά. Κατά συνέπεια, οι νέες εγγυήσεις δανείων, ύψους 378 εκατομμυρίων USD, οι οποίες είχαν εγκριθεί με την απόφαση του 1998, μπορούσαν να παρασχεθούν μέχρι τις 31 Μαρτίου 2001 για την αγορά νέων αεροσκαφών και για τις απαιτούμενες επενδύσεις προς μετεγκατάσταση της ΟΑ στο νέο αεροδρόμιο στα Σπάτα.

¹²⁷ Οι κάθε είδους φοροαπαλλαγές είναι δυνατόν να εμπίπτουν στην έννοια της ενίσχυσης. Είναι αδιάφορο καταρχήν το είδος ή η μέθοδος της απαλλαγής.

¹²⁸ Έως εκείνη τη χρονική στιγμή, το ελληνικό Δημόσιο είχε χορηγήσει εγγυήσεις δανείων συνολικού ύψους 201,6 εκατομμυρίων USD για την αγορά τεσσάρων Airbus 340.

¹²⁹ Δελτίο τύπου IP/00/1113, της 04/10/2000 με τίτλο : Η Επιτροπή τροποποιεί την απόφαση 1999/332 σχετικά με τη χορήγηση κρατικής ενίσχυσης στην Ολυμπιακή Αεροπορία.

¹³⁰ Η Απόφαση Ν 541/2000 δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα στις 17.03.2004.

iv. Απόφαση 2003/372/ΕΚ της Επιτροπής

Κατόπιν καταγγελιών¹³¹ σχετικά με τη χορήγηση ενισχύσεων στην Ολυμπιακή Αεροπορία, η Επιτροπή κίνησε, με απόφαση της 6ης Μαρτίου 2002¹³², τη διαδικασία του άρθρου 88, παρ. 2, ΕΚ, με την αιτιολογία ότι το πρόγραμμα αναδιαρθρώσεως της εταιρίας δεν είχε εφαρμοστεί και διότι ορισμένοι από τους όρους της εγκριτικής αποφάσεως του 1998 δεν είχαν τηρηθεί. Με την εν λόγω απόφαση η Ελληνική Δημοκρατία υποχρεωνόταν να παράσχει στην Επιτροπή πληροφορίες κατ' εφαρμογή του άρθρου 10 του κανονισμού (ΕΚ) 659/1999 του Συμβουλίου, της 22ας Μαρτίου 1999, για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του άρθρου 88 της Συνθήκης ΕΚ (ΕΕ L 83, σ.1).

Στις 9 Αυγούστου 2002, η Επιτροπή απηύθυνε στην Ελληνική Δημοκρατία νέα **διαταγή παροχής των πληροφοριών** που είχε ζητήσει με την προηγούμενη αίτησή της, ζητώντας, μεταξύ άλλων, να της παράσχει τους ισολογισμούς και τα στοιχεία σχετικά με την πληρωμή λειτουργικών δαπανών της Ολυμπιακής Αεροπορίας προς το Ελληνικό Δημόσιο. Οι απαντήσεις που δόθηκαν από τις ελληνικές αρχές, κρίθηκαν ανεπαρκείς από την Επιτροπή.

Στις **11 Δεκεμβρίου 2002**, η Επιτροπή εξέδωσε την απόφαση **2003/372/ΕΚ**, η οποία στηρίζεται ιδίως στις εξής διαπιστώσεις¹³³:

- i. οι περισσότεροι από τους στόχους του προγράμματος αναδιαρθρώσεως της Ολυμπιακής Αεροπορίας δεν είχαν επιτευχθεί,
- ii. οι όροι που συνόδευαν την εγκριτική απόφαση δεν είχαν τηρηθεί πλήρως,
- iii. η τελευταία αυτή απόφαση είχε εφαρμοστεί καταχρηστικά, καθότι η ελληνική κυβέρνηση είχε προβεί στη χορήγηση νέων λειτουργικών ενισχύσεων, οι οποίες συνίστανται ιδίως στην εκ μέρους του Ελληνικού Δημοσίου ανοχή της μη καταβολής ή του ετεροχρονισμού της προθεσμίας πληρωμής των εισφορών κοινωνικών ασφαλίσεων για τον μήνα Οκτώβριο στον Δεκέμβριο του 2001, του φόρου προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) επί των καυσίμων και ανταλλακτικών, των οφειλομένων στους αερολιμένες μισθωμάτων για το διάστημα 1998 έως 2001, των αερολιμενικών τελών προς το Διεθνές Αεροδρόμιο Αθηνών¹³⁴ και του τέλους που

¹³¹ Συγκεκριμένα στις 12 Οκτωβρίου 2000, η Ένωση Ελλήνων Αερομεταφορέων υπέβαλε καταγγελία, με την οποία υποστήριζε ότι το ελληνικό Δημόσιο εξακολουθούσε να χορηγεί διάφορες ενισχύσεις στην ΟΑ, αντίθετα προς τις αποφάσεις του 1994 και του 1998.

¹³² ΕΕ C 98/8.

¹³³ Η Απόφαση 2003/372 της Επιτροπής της 11.12.2002 δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, έκδοση L 132 της 28.5.2003.

¹³⁴ Σε σχέση με την καταβολή αερολιμενικών τελών τέθηκε το ζήτημα της δυνατότητας συμψηφισμού χρεών προς το ελληνικό δημόσιο. Η Επιτροπή θεώρησε ότι ο ν. 2733/1999 (που προβλέπει τον συμψηφισμό των χρεών μεταξύ ΟΑ και ελληνικού δημοσίου) δεν προσέφερε επαρκή εγγύα διαφάνειας για τους ενεργούμενους συμψηφισμούς, με αποτέλεσμα τη διακρίση των χρεών της ΟΑ προς το ελληνικό Δημόσιο, κρίνοντας τελικά ότι υφίστατο και γι' αυτό το λόγο θέμα κρατικής ενίσχυσης.

καταβάλλουν οι επιβάτες που αναχωρούν από ελληνικά αεροδρόμια, του αποκαλούμενου «σπατοσήμου»¹³⁵, και

iv. Εφόσον η Ολυμπιακή Αεροπορία δεν είχε εφαρμόσει το πρόγραμμα αναδιάρθρωσης του 1998, δεν υπήρχε εναλλακτικό πρόγραμμα που να πιθανολογούσε την εξασφάλιση της βιωσιμότητας της επιχείρησης, τουλάχιστον μεσοπρόθεσμα.

Με βάση τις διαπιστώσεις αυτές, η Επιτροπή ζήτησε την *ανάκτηση* των ενισχύσεων που κρίθηκαν ασυμβίβαστες και αφορούσαν:

- Αφενός τις ενισχύσεις που είχαν εγκριθεί με την απόφαση του 1998¹³⁶, και
- Αφετέρου τις νέες διαπιστωθείσες ενισχύσεις, οι οποίες δεν καλύπτονταν από οποιαδήποτε διαδικασία ή απόφαση της Επιτροπής.
-

ν. Απόφαση T-68/03 του Πρωτοδικείου

Στις 24 Φεβρουαρίου 2003 η Ολυμπιακή Αεροπορία Υπηρεσίες ΑΕ¹³⁷ άσκησε προσφυγή ενώπιον του Πρωτοδικείου κατά της Επιτροπής με αντικείμενο την ακύρωση της αποφάσεως 2003/372/EK – εν όλω ή εν μέρει-. Επί της αιτήσεως ακυρώσεως το Πρωτοδικείο προχώρησε στην έκδοση της **T-68/03** απόφασης της 12ης Σεπτεμβρίου 2007, με την οποία αποφάσισε ν' ακυρώσει τα άρθρα 2 και 3 της αποφάσεως 2003/372 της Επιτροπής, της 11ης Δεκεμβρίου 2002, για την ενίσχυση που χορήγησε η Ελλάδα στην Ολυμπιακή Αεροπορία, καθόσον αφορούν την ανοχή για τη διαιώνιση της μη καταβολής, αφενός, των οφειλομένων από την προσφεύγουσα στον Διεθνή Αερολιμένα Αθηνών αερολιμενικών τελών και, αφετέρου, του οφειλομένου από την Ολυμπιακή Αεροπλοΐα ΦΠΑ επί των καυσίμων και των ανταλλακτικών και κατά τα λοιπά απέρριψε την προσφυγή.

vi. Απόφαση C-415/03 του ΔΕΚ

Από την πλευρά της, η Επιτροπή στις 25 Σεπτεμβρίου 2003 άσκησε προσφυγή ενώπιον του ΔΕΚ κατά της Ελληνικής Δημοκρατίας λόγω παραβάσεως δυνάμει του άρθρου 88, παρ. 2, ΣυνθΕΚ. Η Επιτροπή ζήτησε από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η **Ελληνική Δημοκρατία**, μη λαμβάνοντας εντός της ταχθείσας προθεσμίας όλα τα αναγκαία μέτρα για την επιστροφή των ενισχύσεων που κρίθηκαν παράνομες και ασύμβατες με την κοινή αγορά –με εξαίρεση τις εισφορές προς τον εθνικό οργανισμό

¹³⁵ Πρόκειται για το *Τέλος Εκσυγχρονισμού και Ανάπτυξης Αεροδρομίων*.

¹³⁶ Με την εξαίρεση αυτών που είχαν χορηγηθεί μέχρι την ημερομηνία έκδοσης της απόφασης βάσει του αρχικού προγράμματος αναδιάρθρωσης του 1994.

¹³⁷ Ο Όμιλος Ολυμπιακή Αεροπορία-Υπηρεσίες Α.Ε. περιλαμβάνει τις Ολυμπιακές Αερογραμμές, καθώς και την εισηγημένη Olympic Catering (τροφοδοσία αεροσκαφών), την Olympic Fuel και την Into-Plane (ανεφοδιασμός των αεροσκαφών με καύσιμα) και την Galileo Hellas (ηλεκτρονικές κρατήσεις).

κοινωνικών ασφαλίσεων (στο εξής: ΙΚΑ)–, σύμφωνα με το άρθρο 3 της αποφάσεως 2003/372/ΕΚ της Επιτροπής, της 11ης Δεκεμβρίου 2002, σχετικά με την ενίσχυση που χορήγησε η Ελλάδα στην Ολυμπιακή Αεροπορία, ή, εν πάση περιπτώσει, μη ενημερώνοντας την Επιτροπή για τα μέτρα που έλαβε σύμφωνα με το άρθρο 4 της αποφάσεως αυτής, **παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 3 και 4 της εν λόγω αποφάσεως καθώς και από τη Συνθήκη ΕΚ.**

Στις 12 Μαΐου 2005, το ΔΕΚ εξέδωσε την **C-415/03** απόφαση επί της προσφυγής της Επιτροπής. Με την απόφαση αυτή το ΔΕΚ έκρινε ότι :

- Η πράξη μεταβίβασης των πιο αποδοτικών στοιχείων του ενεργητικού της εταιρίας Ολυμπιακή Αεροπορία στη νέα εταιρία Ολυμπιακές Αερογραμμές¹³⁸ εμπόδισε την αποτελεσματική εκτέλεση της αποφάσεως 2003/372/ΕΚ της Επιτροπής και την ανάκτηση των ενισχύσεων, με τις οποίες το ελληνικό δημόσιο στήριξε τις εμπορικές δραστηριότητες της εταιρίας αυτής. Συνεπώς, διακυβεύθηκε σοβαρά ο σκοπός της αποφάσεως αυτής, που αποβλέπει στην αποκατάσταση συνθηκών υγιούς ανταγωνισμού στον τομέα της πολιτικής αεροπορίας.

- Αναφορικά με την υποχρέωση ανάκτησης του ποσού των 41 εκατομμυρίων ευρώ (δηλαδή της δεύτερης δόσης για την εισφορά κεφαλαίου, που είχε εγκριθεί το 1998), το ΔΕΚ αποφάσισε ότι οι ενέργειες των ελληνικών αρχών, δηλαδή η έκδοση αποφάσεως περί ανακτήσεως της οφειλής των 41 εκατομμυρίων ευρώ από την Ολυμπιακή Αεροπορία, δεν είχαν κανένα συγκεκριμένο αποτέλεσμα ως προς την πραγματική επιστροφή του ποσού αυτού από την εν λόγω εταιρία. Περαιτέρω, η Ελληνική Κυβέρνηση δεν παρέσχε καμία εξήγηση για να αποδείξει ενδεχόμενη απόλυτη αδυναμία ανακτήσεως της οφειλής αυτής. Κατά πάγια όμως νομολογία, το μοναδικό μέσο άμυνας το οποίο μπορεί να επικαλεστεί ένα κράτος μέλος κατά προσφυγής λόγω παραβάσεως, την οποία έχει ασκήσει η Επιτροπή βάσει του άρθρου 88, παρ. 2 ΣυνθΕΚ, είναι αυτό που βασίζεται σε απόλυτη αδυναμία ορθής εκτελέσεως της αποφάσεως. Κατά συνέπεια, το ΔΕΚ προέβη στη διαπίστωση ότι η Ελληνική Δημοκρατία παρέβη την υποχρέωση ανακτήσεως του ποσού που προβλέπει το άρθρο 3, παρ. 1, της αποφάσεως 2003/372/ΕΚ.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο έκρινε, στο διατακτικό της αποφάσεώς του, ότι «η *Ελληνική Δημοκρατία*, μη λαμβάνοντας εντός της ταχθείσας προθεσμίας όλα τα αναγκαία μέτρα για την επιστροφή των ενισχύσεων που κρίθηκαν παράνομες και ασύμβατες με την κοινή αγορά –με εξαίρεση τις εισφορές προς τον εθνικό οργανισμό κοινωνικών ασφαλίσεων–, σύμφωνα με το άρθρο 3 της αποφάσεως 2003/372/ΕΚ της Επιτροπής, της 11ης Δεκεμβρίου 2002, σχετικά με την ενίσχυση που χορήγησε η Ελλάδα στην Ολυμπιακή Αεροπορία, **παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο αυτό.**»

¹³⁸ Με το άρθρο 27 του Ν. 3185/2003, προβλέφθηκε η διαδικασία του μετασχηματισμού του Ομίλου της Ολυμπιακής : η Ολυμπιακή Αεροπορία ανέλαβε τις υπηρεσίες εδάφους, ενώ οι Ολυμπιακές Αερογραμμές ανέλαβαν το πτητικό έργο.

Στις 3 Αυγούστου 2007, η Επιτροπή άσκησε προσφυγή κατά της Ελλάδας, ζητώντας από το Δικαστήριο:

- να διαπιστώσει ότι η Ελληνική Δημοκρατία, μη έχοντας λάβει τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της απόφασης του Δικαστηρίου του 2005¹³⁹, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει βάσει της απόφασης της Επιτροπής του 2002 και του άρθρου 228 ΣυνθΕΚ,

- να υποχρεώσει την Ελληνική Δημοκρατία να καταβάλει στην Επιτροπή χρηματική ποινή ύψους 53 611 ευρώ για κάθε ημέρα καθυστέρησης στην εκτέλεση της απόφασης του Δικαστηρίου του 2005, από την ημερομηνία έκδοσης της απόφασης μέχρι την ημερομηνία εκτέλεσης της απόφασης του Δικαστηρίου του 2005,

- επικουρικά, σε περίπτωση που το Δικαστήριο διαπιστώσει ότι οι ενισχύσεις έχουν όντως ανακτηθεί, να υποχρεώσει την Ελληνική Δημοκρατία να καταβάλει στην Επιτροπή ένα κατ' αποκοπή ποσό, το ύψος του οποίου προκύπτει από τον πολλαπλασιασμό ενός ημερήσιου ποσού ύψους 10 512 ευρώ επί τον αριθμό των ημερών εξακολούθησης της παράβασης από την ημερομηνία έκδοσης της απόφασης του Δικαστηρίου του 2005 έως την ημερομηνία έκδοσης της απόφασης στην υπό κρίση υπόθεση.

Συγκεκριμένα η Επιτροπή θεωρούσε ότι η Ελλάδα κακώς δεν έχει εισπράξει τα τελευταία χρόνια από την Ολυμπιακή τις κρατικές ενισχύσεις, της τάξεως των 105 εκατ. ευρώ¹⁴⁰, τις οποίες επίσης κατά την Επιτροπή- η εταιρεία καταχρηστικά εισέπραττε ως το 2002. Έτσι η Επιτροπή ζήτησε από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο να υποχρεώσει την Ελλάδα, επ' απειλή σημαντικού προστίμου, να εισπράξει από την Ολυμπιακή αυτό το ποσό.

vii. Απόφαση C369/07 του ΔΕΚ

Επί της προσφυγής της Επιτροπής, το ΔΕΚ εξέδωσε την **C369/07** απόφασή του της 7ης Ιουλίου 2009, με την οποία αποδέχθηκε ότι μέσω του συμφηφισμού των χρεών της Ολυμπιακής προς το Δημόσιο και των χρεών του Δημοσίου προς την Ολυμπιακή¹⁴¹, έχει επιστραφεί στο ελληνικό κράτος το 80% των προ του 2002 καταχρηστικών κρατικών ενισχύσεων προς την Ολυμπιακή.

Για το υπόλοιπο 20%, που δεν έχει εξοφληθεί, το ΔΕΚ αποφάσισε να επιβάλει στην Ελλάδα την καταβολή κατ' αποκοπήν ποσού ύψους 2 εκατ. ευρώ¹⁴² και ημερήσια χρηματική ποινή ύψους 16.000 ευρώ για κάθε ημέρα καθυστέρησης στην

¹³⁹ C-415/03 της 12 Μαΐου 2005.

¹⁴⁰ Το οποίο αναλύεται ως εξής : 41 εκατ. ευρώ για ενισχύσεις αναδιάρθρωσης υπό τη μορφή εισφοράς κεφαλαίου, 2,5 εκατομμύρια ευρώ για οφειλόμενα μισθώματα σε ορισμένους αερολιμένες και 61 εκατομμύρια ευρώ για το τέλος που καταβάλλουν οι επιβάτες που αναχωρούν απ' όλους τους ελληνικούς αερολιμένες («σπατόσημο»).

¹⁴¹ Οι εν λόγω συμφηφισμοί αποφασίσθηκαν από διαιτητικό δικαστήριο που συστάθηκε κατ' εφαρμογή διαιτητικής ρήτρας προβλεπόμενης στο άρθρο 27 του νομοθετικού διατάγματος 3560/1956, «περί κωρώσεως της συμβάσεως που συνάφθηκε μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και του Αριστοτέλη Λιάση».

¹⁴² Ποσό που θ' αποδοθεί στο λογαριασμό «Ίδιοι πόροι της Ευρωπαϊκής Κοινότητας».

εκτέλεση της απόφασης του 2005, με ημερομηνία έναρξης της καταβολής έναν μήνα από τη δημοσίευση της απόφασης.

Στην ουσία το ΔΕΚ με την απόφαση C369/07 καταδίκασε για δεύτερη φορά την Ελλάδα γιατί δεν πήρε πίσω τις κρατικές ενισχύσεις που είχε δώσει στην Ολυμπιακή Αεροπορία και **κρίθηκαν πρωτοδίκως παράνομες το 2005.**

Το ΔΕΚ εξέδωσε μία ακόμη απόφασή του για τον ελληνικό αερομεταφορέα, η σημασία της οποίας είναι διπλή. Αφενός πρόκειται, σύμφωνα με όλες τις υπάρχουσες ενδείξεις, για την τελευταία απόφαση του ΔΕΚ που αφορά την Ολυμπιακή ως κρατικό αερομεταφορέα και αφετέρου με την απόφαση αυτή το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο αποδέχθηκε την επιχειρηματολογία της Ελλάδας, βάσει της οποίας **το μεγαλύτερο τμήμα των χρημάτων που κατά την Επιτροπή χρωστούσε η Ολυμπιακή στο ελληνικό Δημόσιο έχουν συμψηφιστεί με παλαιότερα χρέη του Δημοσίου προς την Ολυμπιακή.** Έτσι το μόνο που απομένει είναι να καταβάλει η Ελλάδα στις Βρυξέλλες ως τον Οκτώβριο του 2009, οπότε καλώς εχόντων των πραγμάτων θα λήξει η διαδικασία αποκρατικοποίησης της Ολυμπιακής, ένα πρόστιμο που στο σύνολό του δεν θα ξεπερνά τα 2 εκατ. ευρώ και στη συνέχεια να περατωθεί η ιδιωτικοποίηση ούτως ώστε να θέσουν οι αρμόδιες κοινοτικές αρχές την υπόθεση της Ολυμπιακής στο αρχείο.

Η τελευταία προσπάθεια αποκρατικοποίησης της εταιρείας, σε αντίθεση με τις προηγούμενες, κατέληξε θετικά. Στις 23 Μαρτίου 2009, υπογράφηκαν οι συμβάσεις εξαγοράς του **Ομίλου της Ολυμπιακής Αεροπορίας** από τη **Marfin Investment Group (MIG)**. Το συνολικό τίμημα που καταβάλει η MIG ανέρχεται στα 177,2 εκατ. ευρώ και αφορά την εξαγορά των άυλων περιουσιακών στοιχείων των Ολυμπιακών Αερογραμμών, το μετοχικό κεφάλαιο της Πάνθεον, την επίγεια εξυπηρέτηση και τη τεχνική βάση της ΟΑ. Από την 1η Οκτωβρίου 2009, η Ολυμπιακή Αεροπορία τίθεται σε καθεστώς ειδικής εκκαθάρισης¹⁴³. Για το ζήτημα αυτό περιλήφθηκε ειδική διάταξη στην παράγραφο 2 του άρθρου 40 του Ν. 3710/2008 «Ρυθμίσεις για θέματα μεταφορών και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α 216/23.10.2008). Παράλληλα, για τη ρύθμιση θεμάτων του προσωπικού, εκδόθηκε ο Ν. 3717/2008 (239/26.11.2008) «Κοινωνικές ρυθμίσεις για τους εργαζόμενους στις εταιρείες Ολυμπιακές Αερογραμμές ΑΕ, Ολυμπιακή Αεροπορία - Υπηρεσίες ΑΕ και Ολυμπιακή Αεροπλοΐα ΑΕ». Τα μέτρα για την κάλυψη των εργαζομένων που έχει θεσπίσει ο νόμος αυτός τίθενται σε πλήρη εφαρμογή από την 1η Οκτωβρίου 2009. Ως την ημερομηνία αυτή όλες οι πτήσεις εκτελούνται από τις Ολυμπιακές Αερογραμμές ενώ από την ημερομηνία αυτή και στο εξής το επαγγελματικό κοινό θα εξυπηρετείται από την Olympic Air, η οποία αποτελεί τη νέα Ολυμπιακή υπό την ιδιοκτησία της MIG¹⁴⁴.

¹⁴³ Οι παλιές εταιρείες «Ολυμπιακές Αερογραμμές ΑΕ, Ολυμπιακή Αεροπορία - Υπηρεσίες ΑΕ και Ολυμπιακή Αεροπλοΐα ΑΕ» θα τεθούν υπό εκκαθάριση αφού θα έχει ολοκληρωθεί η μεταβατική περίοδος και θα έχουν αναλάβει πλήρως το έργο τους οι νέες εταιρείες.

¹⁴⁴ Το σύνολο των νέων εταιρειών υπό την ιδιοκτησία του ομίλου της MIG θα απασχολεί αρχικά προσωπικό περίπου 4.500 ατόμων και θα έχει μειωμένο έργο κατά 45% σε σχέση με την Ολυμπιακή του καλοκαιριού του 2008. Οι περικοπές στην Olympic Air, η οποία θα ξεκινήσει με στόλο 32

Το βασικό συμπέρασμα που συνάγεται από την περίπτωση της Ολυμπιακής Αεροπορίας, είναι ότι παρά την όποια ελαστικότητα έδειξε η Επιτροπή στο ζήτημα της εφαρμογής των αλληπάληλων σχεδίων αναδιάρθρωσης της εταιρίας, η αποφυγή των δεσμεύσεων εκ μέρους της ελληνικής πλευράς είχε ως αποτέλεσμα η υπόθεση να καταλήξει στο ΔΕΚ. Γεγονός είναι πάντως ότι η Επιτροπή άρχισε να εμφανίζεται ολοένα και πιο αυστηρή στην απαίτησή της για τήρηση των σχετικών υποχρεώσεων που αναλάμβανε κάθε φορά η ελληνική κυβέρνηση.

αεροσκαφών, θα ξεκινήσουν κυρίως από τις πτήσεις εξωτερικού. Εν συνέχεια η MIG μπορεί να αναπτύξει την εταιρεία όσο επιθυμεί. Σύμφωνα με πηγές της MIG, η αξία του επενδυτικού προγράμματος που θα εφαρμόσει στην Olympic Air φθάνει στα 920 εκατ. δολάρια. Βάσει του επιχειρησιακού σχεδίου της νέας Ολυμπιακής, θα υπάρξουν περιορισμοί στο υφιστάμενο δίκτυο του εξωτερικού τουλάχιστον για τον πρώτο χρόνο λειτουργίας της νέας εταιρείας, καθώς στη συνέχεια η MIG προσανατολίζεται στην εκ νέου ανάπτυξη του αερομεταφορέα. Η εταιρεία Επίγειας Εξυπηρέτησης, στην οποία υλοποιείται επενδυτικό πρόγραμμα 170 εκατ. δολ., βρίσκεται ήδη σε πλήρη λειτουργία υπό την MIG, ενώ εντός των επόμενων ημερών αναμένεται να ξεκινήσει και η λειτουργία της εταιρείας Τεχνικής Βάσης.

1.2. Κεφάλαιο δεύτερο : Οι Κοινοτικές Κατευθύνσεις του 1994 για τις κρατικές ενισχύσεις στις αερομεταφορές

Οι κρατικές ενισχύσεις για τους αερομεταφορείς περιλαμβάνουν οποιεσδήποτε δραστηριότητες που σχετίζονται με τις αερομεταφορές, άμεσες ή έμμεσες επιδοτήσεις¹⁴⁵, από τις οποίες οι αεροπορικές εταιρίες δύνανται να επωφελούνται. Στο εν λόγω πεδίο δεν περιλαμβάνονται οι ενισχύσεις που χορηγούνται για την κατασκευή αεροσκαφών¹⁴⁶. Ωστόσο, οι ενισχύσεις που χορηγούνται σε αεροπορικές εταιρίες με σκοπό να προωθήσουν την απόκτηση ή λειτουργία ορισμένων αεροσκαφών, εντάσσονται και αυτές στο εξεταζόμενο θέμα.

Οι ενισχύσεις αυτές, οι οποίες επίσης υπόκεινται στις γενικές διατάξεις για τις κρατικές ενισχύσεις των άρθρων 87-89, ρυθμίζονται βασικά από την **Ανακοίνωση της Επιτροπής για την εφαρμογή των άρθρων 92 και 93 της Συνθήκης ΕΚ και του άρθρου 61 της συμφωνίας για τον ΕΟΧ στις κρατικές ενισχύσεις στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών** (ΕΕ C 350 της 10.12.1994).

1.2.1. Επιτροπή των Σοφών

Στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών, η διαδικασία απελευθέρωσης άνοιξε τον δρόμο για μια φάση αποσαφήνισης των εφαρμοζόμενων κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις. Το υψηλό επίπεδο των κρατικών παρεμβάσεων στη λειτουργία των αεροπορικών εταιριών και οι σχεδόν μονοπωλιακές δομές των εθνικών αερομεταφορέων οδήγησαν το καλοκαίρι του 1993 στη σύσταση από την Επιτροπή μιας ομάδας ειδικών εμπειρογνομόνων στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών (Επιτροπή Σοφών-Comité des Sages), στόχος της οποίας ήταν να καταγράψει την κατάσταση στο χώρο των αεροπορικών μεταφορών στο εσωτερικό της Κοινότητας και να προτείνει συστάσεις για τα ζητήματα που θα ανέκυπταν. Τα κυρίως ζητήματα που δημιουργούσαν προβληματισμό ήταν η κατανομή του διαθέσιμου χρόνου, οι κρατικές ενισχύσεις, οι συγχωνεύσεις και οι συμμαχίες μεταξύ των αεροπορικών εταιριών.

Η βασική θέση της Επιτροπής των Σοφών αναφορικά με το ζήτημα των κρατικών ενισχύσεων στις αεροπορικές εταιρίες ήταν η εφαρμογή της αρχής της μοναδικότητας της οικονομικής βοήθειας (*«μια φορά-τελευταία φορά»*) από τα κράτη προς τις

¹⁴⁵ Η έννοια της ενίσχυσης είναι ευρύτερη από την έννοια της επιδότησης : δεν περιλαμβάνει μόνο θετικές παροχές, όπως είναι οι επιδοτήσεις, αλλά και τις παρεμβάσεις που έχουν διαφορετική μορφή και ελαφρύνουν τις επιβαρύνσεις που κανονικά βαρύνουν τον προϋπολογισμό μιας επιχείρησης και έχουν στην ουσία τις ίδιες συνέπειες με τις επιδοτήσεις.

Θωμάς ΧΑΤΖΗΓΙΑΓΙΟΣ (2004), *Οι κρατικές ενισχύσεις στις προβληματικές επιχειρήσεις*, Εκδόσεις: ΙυΔ, Θεσσαλονίκη, σελ. 46.

¹⁴⁶ Σχετική αναφορά γίνεται στις Κοινοτικές Κατευθύνσεις του 1994.

αεροπορικές εταιρίες για μια σύντομη και μεταβατική περίοδο και με σκοπό να τεθεί μια στέρεη βάση για την ομαλή εμπορική τους δραστηριότητα.¹⁴⁷

Περαιτέρω, η Επιτροπή των Σοφών επικαλέστηκε την αρχή της ισότιμης μεταχείρισης, ανεξάρτητα από το καθεστώς ιδιοκτησίας και της ισότιμης πρόσβασης προς τους δημόσιους πόρους: η αρχή αυτή απαιτεί το σαφή διαχωρισμό ανάμεσα στις συνήθειες εμπορικές δραστηριότητες του μετόχου και των κρατικών ενισχύσεων που χορηγούνται στο πλαίσιο των άρθρων 87 και 88 της Συνθήκης. Μια από τις βασικές θέσεις της Επιτροπής Σοφών ήταν ότι η οικονομική υποστήριξη προς τις αεροπορικές εταιρίες, ανεξάρτητα από τον εάν προέρχεται από τις εθνικές κυβερνήσεις ή από άλλες αρχές, θα έπρεπε να απαγορεύεται, εφόσον έρχεται σε αντίθεση με τις διατάξεις της Συνθήκης, καθώς προκαλούνται διαταραχές στις συνθήκες ομαλής εμπορικής λειτουργίας των αεροπορικών εταιριών.

Για τους ανωτέρω λόγους, οι οικονομικές ενισχύσεις – και συγκεκριμένα οι εισφορές κεφαλαίων- σε αερομεταφορικές εταιρίες ή/και σε εταιρίες διαχείρισης υπηρεσιών εδάφους σε οποιαδήποτε μορφή θα έπρεπε κατά κανόνα να μην εγκρίνονται, εάν είναι ασυμβίβαστες με τις συνήθειες εμπορικές πρακτικές.

Παράλληλα, η Επιτροπή Σοφών καλούσε την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να εφαρμόσει αυστηρά τις διατάξεις της Συνθήκης σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις και να καταρτίσει σαφείς κατευθύνσεις για την αξιολόγηση εξαιρετικών περιπτώσεων χορήγησης κρατικών ενισχύσεων. Υπ' αυτή την έννοια, η υποστήριξη ενός αερομεταφορέα ή ακόμη και εταιρίας διαχείρισης υπηρεσιών εδάφους με στόχο την επίτευξη της εμπορικής του βιωσιμότητας, μπορεί να είναι προς το συμφέρον της Κοινότητας, εάν γίνεται με τρόπο που εξασφαλίζεται η θέση των ανταγωνιστών. Όταν η χορήγηση ενισχύσεων θεωρείται ότι εξυπηρετεί τα συμφέροντα της Κοινότητας, με παράλληλη αναδιάρθρωση της εταιρίας, η οποία οδηγεί σε ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας, τότε θα πρέπει οι κρατικές ενισχύσεις να εγκρίνονται.

Οι όροι για την έγκριση αυτού του είδους της ενίσχυσης πρέπει να περιλαμβάνουν τουλάχιστον τα ακόλουθα στοιχεία:

-Η χορήγηση της ενίσχυσης γίνεται για *πρώτη και τελευταία φορά (αρχή της απαξ χορήγησης της ενίσχυσης)*

-Είναι απαραίτητη η υποβολή ενός *προγράμματος αναδιάρθρωσης*, το οποίο θα οδηγεί σε οικονομική και εμπορική βιωσιμότητα της αεροπορικής εταιρίας εντός συγκεκριμένου χρονικού πλαισίου. Το πρόγραμμα πρέπει να είναι σε θέση να προσελκύει ενδιαφέρον από τον ιδιωτικό τομέα (δηλ. ευκολότερη πρόσβαση στις εμπορικές κεφαλαιαγορές) και να προβλέπει, στην τελευταία του φάση, την ιδιωτικοποίηση της επιχείρησης.

-Η εγκυρότητα ενός τέτοιου προγράμματος και οι πιθανότητες επιτυχίας του πρέπει να *αξιολογηθούν* από ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες, οι οποίοι θα

¹⁴⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή – Γενική Διεύθυνση Μεταφορών – Έκθεση “Expanding Horizons- Civil Aviation in Europe, an action programme for the future”, A report by the Comité des Sages for Air Transport to the European Commission, January 1994, σελ. 21-22.

κληθούν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για να λάβουν μέρος στη διαδικασία αξιολόγησης της Επιτροπής

-Η ανάληψη της δέσμευσης από την εκάστοτε κυβέρνηση πρέπει να συνοδεύεται από *απουσία κρατικής παρέμβασης* (χρηματοοικονομική ή άλλη) στις εμπορικές αποφάσεις των αερομεταφορέων

-Είναι απαραίτητη η απαγόρευση στην αεροπορική εταιρία να χρησιμοποιεί δημόσιους πόρους για να αποκτήσει ή να εξαγοράσει κάποιον άλλο αερομεταφορέα ή να επεκτείνει τις δυνατότητές της πέρα από το βαθμό που υπερβαίνει το γενικό επίπεδο ανάπτυξης της αγοράς (δηλαδή η εταιρία δεν θα επιτρέπεται να χρησιμοποιεί την ενίσχυση για να αποκτήσει νέες ικανότητες).

-Απαιτείται ν' αποδειχθεί ότι τα ανταγωνιστικά συμφέροντα των άλλων αερομεταφορέων δεν θα επηρεασθούν αρνητικά από την εξεταζόμενη κρατική ενίσχυση

-Απαιτείται προσεκτική παρακολούθηση και εποπτεία της εφαρμογής του σχεδίου αναδιάρθρωσης από ανεξάρτητους επαγγελματίες.

Από τις συστάσεις της Επιτροπής των Σοφών, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έκρινε πως μπορεί να υιοθετήσει ορισμένες, ενώ κάποιες άλλες όχι. Για παράδειγμα, από το γεγονός ότι η Συνθήκη δεν προδικάζει με κανένα τρόπο το καθεστώς της ιδιοκτησίας στα κράτη μέλη, η Επιτροπή έκρινε ότι δεν μπορεί να επιβάλει το καθεστώς ιδιοκτησίας και ως εκ τούτου απέρριψε την σχετική υποχρέωση της ιδιωτικοποίησης όσων αεροπορικών εταιριών βρίσκονται υπό κρατική ιδιοκτησία, προκειμένου να γίνει αποδεκτή η κρατική ενίσχυση.

Περαιτέρω, η Επιτροπή αναγνώρισε ρητά τη μη πλήρη εφαρμογή της αρχής της μοναδικότητας της χορηγούμενης ενίσχυσης (για πρώτη και τελευταία φορά), επικαλούμενη την Συνθήκη και το ότι ο όρος «κρατική ενίσχυση» πρέπει να ερμηνεύεται σύμφωνα με τις διατάξεις αυτής. Η Επιτροπή έκρινε ότι ο όρος της μοναδικότητας της ενίσχυσης πρέπει να ερμηνευθεί υπό το πρίσμα της νομολογίας του ΔΕΚ¹⁴⁸, λαμβάνοντας υπόψη και όλα τα σχετικά στοιχεία, όπως η ύπαρξη εξαιρετικών περιστάσεων, απρόβλεπτων και εξωτερικών από την ενισχυόμενη αεροπορική εταιρία. Το γεγονός αυτό συνεπάγεται ότι ένα κράτος μέλος είναι δυνατό να προβεί στη γνωστοποίηση μιας περαιτέρω ενίσχυσης προς μια εταιρία και

¹⁴⁸ Σχετική η Απόφαση C-261/89, Ιταλία εναντίον Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Comsa), (Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου και του Πρωτοδικείου I-4437), στην οποία αναφέρεται ότι :

«... Όταν η Επιτροπή ασκεί, βάσει του άρθρου 93, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης, προσφυγή λόγω παραβάσεως κατά κράτους μέλους, προσάπτοντας στο κράτος μέλος αυτό ότι δεν εκτέλεσε απόφαση με την οποία ορισμένη ενίσχυση κρίθηκε αντίθετη προς τη Συνθήκη και διατάχθηκε η επιστροφή της, απόφαση κατά της οποίας ασκήθηκε προσφυγή ακυρώσεως και απορρίφθηκε, το μόνο μέσο άμυνας που μπορεί να επικαλεστεί το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος είναι αυτό που βασίζεται στην απόλυτη αδυναμία της ορθής εκτελέσεως της αποφάσεως.

Το κράτος μέλος το οποίο, κατά την εκτέλεση αποφάσεως με την οποία διαπιστώθηκε ότι ορισμένη ενίσχυση είναι ασυμβίβαστη με την κοινή αγορά, συναντά δυσχέρειες που δεν είχαν προβλεφθεί και δεν μπορούσαν να προβλεφθούν ή αντιλαμβάνεται ότι θα υπάρξουν συνέπειες που δεν είχε υπολογίσει η Επιτροπή, οφείλει να θέσει τα προβλήματα αυτά στην κρίση της Επιτροπής προτείνοντας κατάλληλες τροποποιήσεις της εν λόγω αποφάσεως.»

αντίστοιχα η Επιτροπή κατά την εκτίμησή της να λάβει υπόψη όλα τα σχετικά στοιχεία (μεταξύ των οποίων και η συμμετοχή ιδιωτικού κεφαλαίου με επιχειρηματικό κίνδυνο) και να επιτρέψει τη χορήγηση περαιτέρω ενίσχυσης. Συνεπώς δεν είναι δυνατό να αποκλεισθεί εκ προοιμίου η περίπτωση περαιτέρω ενίσχυσης.

1.2.2. Βασικά Σημεία των Κοινοτικών Κατευθύνσεων του 1994

Η πρώτη προσπάθεια θέσπισης κανόνων από την Επιτροπή σημειώνεται το 1984: στο Μνημόνιο υπ' αριθ. 2 σχετικά με την πολιτική αεροπορία¹⁴⁹, η Επιτροπή είχε συμπεριλάβει κριτήρια για την αξιολόγηση των ενισχύσεων στις αεροπορικές εταιρίες. Τα κριτήρια αυτά εκδήλωναν την πρόθεση της Επιτροπής να εμποδίζει την χορήγηση κρατικών ενισχύσεων, το αποτέλεσμα των οποίων είναι να μεταφέρονται οι δυσκολίες που αντιμετωπίζει μια επιχείρηση σε ένα κράτος μέλος σε εκείνες που λειτουργούν σε άλλα κράτη μέλη¹⁵⁰. Το άρθρο 87 §3 (πρώην 92) κρίθηκε ότι μπορούσε να καλύψει τις περιπτώσεις που παρουσιάζονταν εκείνο τον καιρό και άλλες που θα κοινοποιούνταν στο μέλλον. Ωστόσο, ήταν υπό εξέταση το ζήτημα συμπλήρωσης του εν λόγω άρθρου της Συνθήκης με παράγωγο δίκαιο.

Με το σκεπτικό ότι οι κυβερνήσεις αναζητούν μέτρα για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των «εθνικών» αερογραμμών¹⁵¹ και η τακτική τους αυτή οδηγεί σε κίνδυνο στρέβλωσης των συνθηκών ανταγωνισμού και της διαδικασίας απελευθέρωσης, η Επιτροπή προχώρησε το 1994 στην έκδοση σχετικών κοινοτικών κατευθύνσεων με τίτλο «Εφαρμογή των άρθρων 92 και 93 της Συνθήκης ΕΚ και του άρθρου 61 της Συμφωνίας για τον ΕΟΧ στις κρατικές ενισχύσεις στον τομέα των αερομεταφορών» (94/C 350/07).

Ο βασικός στόχος των κοινοτικών κατευθύνσεων ήταν η **βελτίωση της ανταγωνιστικότητας** των αερομεταφορέων στον ευρωπαϊκό χώρο. Για το λόγο αυτό η Επιτροπή έκρινε ότι έπρεπε να **ενισχυθεί η διαφάνεια** – μέσω των κοινοτικών κατευθύνσεων- σχετικά με την διαδικασία αξιολόγησης κρατικών ενισχύσεων στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών που η ίδια εφαρμόζει.

Το **πεδίο εφαρμογής** των κοινοτικών κατευθύνσεων αφορά κάθε είδους ενίσχυση που χορηγείται από κράτος μέλος σε κοινοτικό αερομεταφορέα, δηλαδή καλύπτουν κάθε δραστηριότητα που σχετίζεται με τις αερομεταφορές (π.χ. καταστήματα αφορολόγητων ειδών και χρεώσεις αεροδρομίων), αλλά εξαιρείται ρητά η ενίσχυση για κατασκευή αεροσκαφών^{152, 153}.

¹⁴⁹ Πρόταση απόφασης "Πρόοδος των εργασιών για την ανάπτυξη κοινής πολιτικής στον τομέα των μεταφορών" COM (984) 72 της 15ης Μαρτίου 1984 (EE C 182 της 9.7.1984, σ. 6).

¹⁵⁰ Andrew Evans (1997), *European Community Law of State Aid*, Oxford University, Oxford, σελ. 269.

¹⁵¹ Ιδίως για τον ανταγωνισμό μεταξύ επιχειρήσεων που ανήκουν στο κράτος και εκείνων που ανήκουν σε ιδιώτες, και αναφορικά με το πρόβλημα σε ισότιμη πρόσβαση σε δημόσιους πόρους (αρχή ίσης μεταχείρισης).

¹⁵² Σημείο II.1 § 10 των Κοινοτικών Κατευθύνσεων.

Σε περίπτωση όπου αερομεταφορείς από τρίτες χώρες λάμβαναν οικονομική ενίσχυση ή με άλλο τρόπο επωφελούνταν από συμπεριφορά που εισάγει διακρίσεις, η Επιτροπή θα εφαρμόζει το άρθρο 87 με τέτοιο τρόπο ώστε να μην θέσει τους κοινοτικούς αερομεταφορείς σε δυσχερή θέση (competitive disadvantage), αν και η απόφαση της Επιτροπής συσχετίζεται με την εξωτερική πολιτική της ΕΕ προς τρίτες χώρες αναφορικά με τον τομέα των αεροπορικών μεταφορών¹⁵⁴.

Ι. Περιπτώσεις λειτουργικών ενισχύσεων που θεωρούνται επιτρεπτές

Οι κρατικές ενισχύσεις, ως γνωστόν απαγορεύονται από το άρθρο 87 παρ 1 της Συνθήκης, διότι είναι ασυμβίβαστες με την κοινή αγορά, επειδή προκαλούν στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό. Οι κρατικές ενισχύσεις μπορούν να τύχουν της εξαίρεσης από τον γενικό κανόνα της απαγόρευσης, όταν έχουν τη δυνατότητα να λειτουργούν ως κίνητρο για της λήπτριες επιχειρήσεις, ώστε οι τελευταίες να κάνουν κάτι, που υπό συνθήκες ελεύθερου ανταγωνισμού δεν θα έκαναν¹⁵⁵. Υπ' αυτή την έννοια, οι επιχειρήσεις είναι δυνατό να αλλάξουν ορισμένες από τις πρακτικές τους, έτσι ώστε να διευκολύνουν την επίτευξη ενός συγκεκριμένου στόχου πολιτικής, όπως η έρευνα και καινοτομία, η περιβαλλοντική προστασία.

Οι ενισχύσεις με λειτουργικό χαρακτήρα είναι όσες μειώνουν το κόστος λειτουργίας της επιχείρησης και χορηγούνται σε επιχειρήσεις με πρόσκαιρο σκοπό τη μείωση των τρεχόντων εξόδων τους και με απώτερο στόχο τη διατήρηση στη ζωή της λειτουργίας τους. Η διατήρηση αυτή είναι πλασματική, διότι συνήθως δεν συνοδεύεται από κανένα σχέδιο αναδιάρθρωσης της επιχείρησης¹⁵⁶.

Η Επιτροπή αντιμετώπιζε κατά κανόνα τις λειτουργικές ενισχύσεις σαν βοήθεια που δεν παρέχει κανένα κίνητρο για τις επιχειρήσεις. Μόνο σε φτωχές ή απομακρυσμένες περιοχές, και μόνο για συγκεκριμένα χρονικά διαστήματα, είναι δυνατό να θεωρηθεί η λειτουργική ενίσχυση απαραίτητη για να ωθήσει τις επιχειρήσεις να προχωρήσουν σε επενδύσεις και να προσλάβουν απασχολούμενο προσωπικό. Τόσο η Επιτροπή όσο και τα κοινοτικά δικαστήρια επανειλημμένα έχουν τοποθετηθεί απέναντι στο ζήτημα των λειτουργικών ενισχύσεων, θεωρώντας ότι αυτές κατ' αρχήν επηρεάζουν και νοθεύουν τον ανταγωνισμό, διότι βοηθούν τις επιχειρήσεις -που υπό κανονικές συνθήκες ελεύθερου ανταγωνισμού θα οδηγούνταν σε εξαφάνιση¹⁵⁷- να επιβιώνουν, καλύπτοντας κόστη που θα έπρεπε να είναι σε θέση να καλύπτουν μόνες τους.

Παρά το γεγονός ότι οι λειτουργικές ενισχύσεις¹⁵⁸ είναι κατ' αρχήν ασυμβίβαστες με την κοινή αγορά, γίνεται ειδική πρόβλεψη στις Κοινοτικές Κατευθύνσεις του

¹⁵³ Ενώ δεν εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής τους οι ενισχύσεις για τη διευκόλυνση απόκτησης ή εκμετάλλευσης ορισμένων αεροσκαφών.

¹⁵⁴ Κοινοτικές Κατευθύνσεις 1994, Τμήμα ΙΙ.2, § 11.

¹⁵⁵ Phedon NICOLAIDES (2007), Incentive Effect : Is State Aid Necessary when Investment is Unnecessary?, *Δημόσιες Συμβάσεις και Κρατικές Ενισχύσεις* (ΔηΣΚΕ), Τεύχος 1-3/2007, σελ. 72 επομ.

¹⁵⁶ Θωμάς ΧΑΤΖΗΓΑΓΙΟΣ (2004), ό.π., σελ. 195.

¹⁵⁷ Θωμάς ΧΑΤΖΗΓΑΓΙΟΣ (2004), ό.π., σελ. 27.

¹⁵⁸ Η αλλιώς άμεσες ενισχύσεις για την κάλυψη λειτουργικής ζημίας των επιχειρήσεων.

1994. Στο ζήτημα αυτό η Επιτροπή αφήνει ένα περιθώριο εξαιρέσεων, καθώς κρίνει ότι υπό το φως της προώθησης περιφερειακών συνδέσεων (δρομολογίων) με μειονεκτικές περιοχές, οι λειτουργικές ενισχύσεις είναι δυνατό να επιτρέπονται ή να μην θεωρούνται καν ως κρατικές ενισχύσεις εάν αφορούν:

- A. υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας ή
- B. βοήθεια κοινωνικού χαρακτήρα

και εφόσον φυσικά πληρούνται οι αντίστοιχοι όροι.

Συγκεκριμένα, η αποζημίωση για τη διατήρηση ενός δεδομένου δρομολογίου μπορεί να επιτρέπεται για λόγους περιφερειακής ανάπτυξης σύμφωνα με το άρθρο 87§2γ' ή 87§2α' της ΣυνθΕΚ¹⁵⁹ για την αντιμετώπιση ενός μόνιμου και διαρθρωτικού προβλήματος που δημιουργείται λόγω της απομακρυσμένης τοποθεσίας. Ωστόσο, εάν η αποζημίωση που δίνεται ξεπερνά κατά πολύ το έλλειμμα που δημιουργείται λόγω της εκτέλεσης του συγκεκριμένου δρομολογίου, τότε συνιστά κρατική ενίσχυση που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 87 ΣυνθΕΚ. Η τάση της Επιτροπής είναι να περιορίζει αυτού του είδους τη βοήθεια μόνο ως το σημείο που καλύπτεται από το άρθρο 87§2α' της ΣυνθΕΚ ή ως το σημείο που μπορούν να εφαρμοστούν τα ισχύοντα για την αποζημίωση για υποχρέωση παροχής δημόσιας υπηρεσίας.

Ειδικότερα :

A. Υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας

¹⁵⁹ Άρθρο 87

1. Ενισχύσεις που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή από τα κράτη ή με κρατικούς πόρους και που νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό διά της ενοχικής μεταχείρισης ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής είναι ασυμβίβαστες με την κοινή αγορά, κατά το μέτρο που επηρεάζουν τις μεταξύ κρατών μελών συναλλαγές, εκτός αν η παρούσα συνθήκη ορίζει άλλως

2. Συμβιβάζονται με την κοινή αγορά:

α) οι ενισχύσεις κοινωνικού χαρακτήρος προς μεμονωμένους καταναλωτές, υπό τον όρο ότι χορηγούνται χωρίς διάκριση προελεύσεως των προϊόντων·

β) οι ενισχύσεις για την επανόρθωση ζημιών που προκαλούνται από θεομηνίες ή άλλα έκτακτα γεγονότα·

γ) οι ενισχύσεις προς την οικονομία ορισμένων περιοχών της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, οι οποίες θίγονται από τη διαίρεση της Γερμανίας, κατά το μέτρο που είναι αναγκαίες για την αντιστάθμιση των οικονομικών μειονεκτημάτων που προκαλούνται από τη διαίρεση αυτή.

3. Δύνανται να θεωρηθούν ότι συμβιβάζονται με την κοινή αγορά:

α) οι ενισχύσεις για την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξεως περιοχών, στις οποίες το βιοτικό επίπεδο είναι ασυνήθως χαμηλό ή στις οποίες επικρατεί σοβαρή υποαπασχόληση·

β) οι ενισχύσεις για την προώθηση σημαντικών σχεδίων κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος ή για την άρση σοβαρής διαταραχής της οικονομίας κράτους μέλους·

γ) οι ενισχύσεις για την προώθηση της ανάπτυξεως ορισμένων οικονομικών δραστηριοτήτων ή οικονομικών περιοχών, εφόσον δεν αλλοιώνουν τους όρους των συναλλαγών κατά τρόπο που θα αντέκειτο προς το κοινό συμφέρον·

δ) οι ενισχύσεις για την προώθηση του πολιτισμού και της διατήρησης της πολιτιστικής κληρονομιάς, εφόσον δεν αλλοιώνουν τους όρους συναλλαγών και ανταγωνισμού στην Κοινότητα σε βαθμό αντίθετο με το κοινό συμφέρον·

ε) άλλες κατηγορίες ενισχύσεων που καθορίζονται από το Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, προτάσει της Επιτροπής.

Με τον όρο «υποχρέωση παροχής δημόσιας υπηρεσίας» νοούνται όλες οι υποχρεώσεις που επιβάλλονται σε αερομεταφορέα προκειμένου να λάβει, ως προς τα δρομολόγια για τα οποία του έχει χορηγηθεί άδεια εκμετάλλευσης από κράτος μέλος, όλα τα αναγκαία μέτρα για την παροχή υπηρεσίας πληρούσας καθορισμένα κριτήρια συνέχειας, τακτικότητας, μεταφορικής ικανότητας και τιμών, τα οποία ο αερομεταφορέας δεν επρόκειτο να πληροί εάν ελάμβανε αποκλειστικά υπόψη το εμπορικό συμφέρον του¹⁶⁰.

Σύμφωνα με τα οριζόμενα στις Κοινοτικές Κατευθύνσεις του 1994 (σημείο III.2 επόμεν.) ένα κράτος μέλος δύναται να αποζημιώνει έναν αερομεταφορέα που έχει αναλάβει την υποχρέωση παροχής δημόσιας υπηρεσίας, εφόσον:

α) η πρόσβαση στο δρομολόγιο μπορεί να περιορίζεται από το κράτος μέλος, για μια περίοδο τριών ετών, σε ένα και μόνο αερομεταφορέα

β) ο αερομεταφορέας που έχει το δικαίωμα να εκτελεί αεροπορικές υπηρεσίες στο εν λόγω δρομολόγιο να έχει επιλεγεί σύμφωνα με δημόσια διαδικασία υποβολής προσφορών, με βάση τα οριζόμενα στο άρθρο 4 του Κανονισμού 2408/92 του Συμβουλίου¹⁶¹.

Η αποζημίωση που δίδεται σε έναν αερομεταφορέα υπό τους ανωτέρω όρους, δεν συνιστά κρατική ενίσχυση, εάν φυσικά και το μέγιστο ύψος της αποζημίωσης δεν υπερβαίνει το ύψος του ελλείμματος όπως ορίζεται στην προσφορά, σε συμφωνία με τα οριζόμενα στους κοινοτικούς κανόνες. Σε αντίθετη περίπτωση, η αποζημίωση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 87 ΣυνθΕΚ.

Στην περίπτωση αεροπορικών γραμμών μεταξύ κρατών μελών, λαμβάνεται υπόψη σε κάθε περίπτωση ο κίνδυνος στρεβλώσεων του ανταγωνισμού, ο αντίκτυπος στις συναλλαγές και η προθυμία οποιασδήποτε άλλης αεροπορικής εταιρίας να εκτελέσει τα σχετικά δρομολόγια χωρίς τη συνδρομή κρατικής ενίσχυσης. Κατ' ουσία η Επιτροπή προσπαθεί ν' αποτρέψει την αλληλεπιχορήγηση¹⁶² μεταξύ επιχορηγούμενων δρομολογίων και δρομολογίων που οι αποδέκτες της ενίσχυσης είναι σε ανταγωνισμό με αερομεταφορείς από τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο (ΕΟΧ)¹⁶³.

Β. Ενισχύσεις με κοινωνικό χαρακτήρα

Το άρθρο 87 §2 α' της ΣυνθΕΚ προβλέπει ότι η κρατική ενίσχυση που έχει κοινωνικό χαρακτήρα είναι συμβατή με την κοινή αγορά, εφόσον η βοήθεια

¹⁶⁰ Ο ορισμός προέρχεται από τις διατάξεις του άρθρου 2, στοιχ. ιε' του Κανονισμού αρ. 2408/92 του Συμβουλίου της 23ης Ιουλίου 1992 «Για την πρόσβαση των κοινοτικών αερομεταφορέων σε δρομολόγια ενδοκοινοτικών αεροπορικών γραμμών» (ΕΕ L 240 της 24.8.1992).

¹⁶¹ Σημείο III.2 § 18-20 των Κοινοτικών Κατευθύνσεων του 1994.

¹⁶² Αλληλεπιχορήγηση: πρόκειται για την επιχορήγηση εντός μιας επιχείρησης, ή μιας ομάδας επιχειρήσεων, ανταγωνιστικών δραστηριοτήτων μέσω μονοπωλιακών κερδών. Αποτελεί έναν τρόπο επιδότησης του κόστους εντός μιας επιχείρησης ή ενός συνόλου επιχειρήσεων. Πηγή : *Marco M. Slotboom (1995), State Aid in Community Law : A Broad or Narrow Definition?, European Law Review, 1995* σελ. 301.

¹⁶³ Andrew Evans, ό.π. σελ. 272.

χορηγείται χωρίς διάκριση ως προς την προέλευση των προϊόντων (εδώ εννοούνται οι υπηρεσίες αερομεταφορών).

Η Επιτροπή συμπεριέλαβε τη διάταξη αυτή στις Κοινοτικές Κατευθύνσεις του 1994, κρίνοντας ότι η μπορεί να εφαρμοστεί στις λειτουργικές επιδοτήσεις των αεροπορικών δρομολογίων, υπό τον όρο βεβαίως ότι η ενίσχυση που χορηγείται θ' αποβαίνει σε όφελος των καταναλωτών. Παραδείγματα τέτοιων ενισχύσεων με κοινωνικό χαρακτήρα, μπορεί να είναι η κάλυψη ειδικών κατηγοριών καταναλωτών, όπως παιδιά, άτομα χαμηλού εισοδήματος, άτομα που ανήκουν σε μια συγκεκριμένη ηλικιακή ομάδα, φοιτητές, οικογένειες¹⁶⁴, άτομα με ειδικές ανάγκες, ή ακόμη και άτομα που μένουν σε μειονεκτικές περιφέρειες και ιδίως νησιά^{165, 166, 167}.

II. Εξαιρέσεις του άρθρου 87 §3 της Συνθήκης

Οι κρατικές ενισχύσεις στον τομέα των αερομεταφορών δύνανται να κριθούν επιτρεπτές υπό τις ίδιες προϋποθέσεις όπως και σε άλλους τομείς, δηλαδή με τη συνδρομή των όρων του άρθρου 87 §3 και συγκεκριμένα των περιπτώσεων α' και γ'¹⁶⁸, δηλαδή εάν πρόκειται για περιφερειακή ενίσχυση ή για ενίσχυση διάσωσης.

¹⁶⁴ Απόφαση της Επιτροπής της 5ης Μαρτίου 2003 C(2003)110 Γαλλία - N 26/03 (Εγκριση των κρατικών ενισχύσεων στο πλαίσιο των διατάξεων των άρθρων 87 και 88 της συνθήκης ΕΚ) με τίτλο: «Καθεστώς ατομικών ενισχύσεων κοινωνικού χαρακτήρα σχετικά με τις πτήσεις μεταξύ Παρισιού και Κορσικής». Με την ενίσχυση αυτή αποδίδονται στους αερομεταφορείς 41 ευρώ ανά επιβάτη και απλό δρομολόγιο για τις πτήσεις μεταξύ Παρισιού (Orly) αφενός και Ajaccio, Bastia, Calvi και Figari αφετέρου. Τα ποσά αυτά θα καταβάλλονται μόνο για ορισμένες κατηγορίες επιβατών (μόνιμους κατοίκους Κορσικής, νέους κάτω των 25 ετών, ηλικιωμένους άνω των 60 ετών, σπουδαστές κάτω των 27 ετών, επιβάτες που ταξιδεύουν οικογενειακώς, άτομα με αναπηρία) (EE C 110 της 8ης Μαΐου 2003).

¹⁶⁵ Αποφάσεις της Επιτροπής της 1.3.2001, Γαλλία -N 638/2000 και N 639/2000 (περιπτώσεις όπου η Επιτροπή δεν προβάλλει αντίρρηση) με τίτλο : «Ενίσχυση κοινωνικού χαρακτήρα υπέρ ορισμένων κατηγοριών επιβατών στα δυο αεροπορικά δρομολόγια μεταξύ Montpellier και Ajaccio αφενός, και Montpellier και Bastia, αφετέρου» και «Ενίσχυση κοινωνικού χαρακτήρα υπέρ ορισμένων κατηγοριών επιβατών στα τέσσερα αεροπορικά δρομολόγια μεταξύ Ajaccio, Bastia, Calvi και Figari, αφενός, και Λυών, αφετέρου». Οι ενισχύσεις δόθηκαν ως μέτρο για την αντιστάθμιση του μόνιμου μειονεκτήματος λόγω του υψηλού μεταφορικού κόστους που οφείλεται στο νησιωτικό χαρακτήρα της Κορσικής (EE C 65 της 13.3.2004).

¹⁶⁶ Απόφαση της Επιτροπής της 20ης Απριλίου 2005 C(2005)1165- Γαλλία NN 25/2005 (περιπτώσεις όπου η Επιτροπή δεν προβάλλει αντίρρηση) με τίτλο: «Καθεστώς ενισχύσεων κοινωνικού χαρακτήρα, αποκαλούμενων «passerport mobilité», που εγκαθιδρύθηκε προς όφελος ορισμένων κατηγοριών επιβατών των αεροπορικών γραμμών μεταξύ της μητροπολιτικής Γαλλίας και των υπερπόντιων διαμερισμάτων» (EE C 137 της 4ης Ιουνίου 2005).

¹⁶⁷ Απόφαση της Επιτροπής της 20ης Απριλίου 2005 C(2005)1150- Γαλλία N 516/2004 (περιπτώσεις όπου η Επιτροπή δεν προβάλλει αντίρρηση) με τίτλο: «Καθεστώς ενισχύσεων κοινωνικού χαρακτήρα που εγκαθιδρύθηκε προς όφελος ορισμένων κατηγοριών επιβατών των αεροπορικών γραμμών που συνδέουν τη Μαρτινίκα με τη Μητροπολιτική Γαλλία» (EE C 138 της 7ης Ιουνίου 2005).

¹⁶⁸ «Άρθρο 87 :

.....3. Δύνανται να θεωρηθούν ότι συμβιβάζονται με την κοινή αγορά:

α) οι ενισχύσεις για την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης περιοχών, στις οποίες το βιοτικό επίπεδο είναι ασυνήθως χαμηλό ή στις οποίες επικρατεί σοβαρή υποαπασχόληση·

β) οι ενισχύσεις για την προώθηση σημαντικών σχεδίων κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος ή για την άρση σοβαρής διαταραχής της οικονομίας κράτους μέλους·

Στην περίπτωση λοιπόν που η Επιτροπή κρίνει ότι η χορηγηθείσα βοήθεια όντως συνιστά κρατική ενίσχυση, εξετάζει κατά πρώτο λόγο το εάν συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 87§3α' και γ', ώστε η βοήθεια να κριθεί συμβατή με την κοινή αγορά και ως εκ τούτου επιτρεπτή.

II.A. Περιφερειακές ενισχύσεις – άρθρο 87§3 α' ΣυνθΕΚ

Κατά τον έλεγχο που διενεργεί η Επιτροπή, εξετάζει εάν η επιχείρηση στην οποία χορηγήθηκε η ενίσχυση, έχει την έδρα της ή έχει προβεί σε επενδύσεις σε κάποια μειονεκτική περιφέρεια. Σε κάθε περίπτωση εφαρμόζονται τα κριτήρια επιλεξιμότητας της Επιτροπής για τις περιφερειακές ενισχύσεις, ενώ απαγορεύονται ρητά οι **λειτουργικές ενισχύσεις** στον τομέα των αερομεταφορών.

II.B. Ενισχύσεις διάσωσης – άρθρο 87§3 γ' ΣυνθΕΚ

Οι ενισχύσεις διάσωσης-αναδιάρθρωσης αποτελούν τη δεύτερη περίπτωση, κατά την οποία η Επιτροπή είναι δυνατό να κρίνει τη συμβατότητά τους με την κοινή αγορά. Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι ενισχύσεις διάσωσης και αναδιάρθρωσης μπορούν να συμβάλλουν στην ανάπτυξη οικονομικών δραστηριοτήτων χωρίς να επηρεάζουν τις συναλλαγές σε βάρος του κοινοτικού συμφέροντος¹⁶⁹. Αυτό είναι δυνατόν μόνο με βάση αυστηρά κριτήρια¹⁷⁰ και εφόσον διαπιστωθεί ότι οι ενδεχόμενες στρεβλωτικές συνέπειες της ενίσχυσης αντισταθμίζονται από τα πλεονεκτήματα της διατήρησης των δραστηριοτήτων της επιχείρησης (συγκεκριμένα, αν αποδεικνύεται ότι οι καθαρές επιπτώσεις από τις απολύσεις που θα ακολουθήσουν την πτώχευση της επιχείρησης, σε συνδυασμό με τις επιπτώσεις για τους προμηθευτές, θα όξυναν τα προβλήματα απασχόλησης σε τοπικό, περιφερειακό ή εθνικό επίπεδο, ή, κατ' εξαίρεση, ότι η εξαφάνισή της επιχείρησης θα οδηγούσε σε μονοπωλιακές ή στενά ολιγοπωλιακές καταστάσεις) και, ενδεχομένως, με επαρκή ανταλλάγματα υπέρ των ανταγωνιστών.

Κατά την εκτίμησή της η Επιτροπή, ακολουθώντας μια από τις βασικές συστάσεις της Επιτροπής των Σοφών¹⁷¹, απαιτεί ρητά¹⁷² την ύπαρξη προγράμματος

γ) οι ενισχύσεις για την προώθηση της αναπτύξεως ορισμένων οικονομικών δραστηριοτήτων ή οικονομικών περιοχών, εφόσον δεν αλλοιώνουν τους όρους των συναλλαγών κατά τρόπο που θα αντέκειτο προς το κοινό συμφέρον-.....»

¹⁶⁹ Εφόσον παράλληλα τηρούνται οι όροι που παρατίθενται στις αντίστοιχες κατευθυντήριες γραμμές.

¹⁷⁰ Η Επιτροπή έχει ήδη εκδώσει πλαίσιο κοινοτικών κατευθυντηρίων γραμμών για τις κρατικές ενισχύσεις για τη διάσωση και την αναδιάρθρωση προβληματικών επιχειρήσεων (βλ. ΕΕ C 368 της 23.12.1994, σ. 12., ΕΕ C 288 της 9.10.1999, σ. 2. και ΕΕ C 244 της 1.10.2004, σ. 2.), εντός του οποίου προβλέπονται τα κριτήρια για την εκτίμηση της ενίσχυσης αναδιάρθρωσης και τα σχετικά με το πρόγραμμα αναδιάρθρωσης.

¹⁷¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή – Γενική Διεύθυνση Μεταφορών – Έκθεση “Expanding Horizons- Civil Aviation in Europe, an action programme for the future”, A report by the Comité des Sages for Air Transport to the European Commission, January 1994, σελ. 22, σύσταση No 3 :

«...Είναι απαραίτητη η υποβολή ενός προγράμματος αναδιάρθρωσης, το οποίο θα οδηγεί σε οικονομική και εμπορική βιωσιμότητα της αεροπορικής εταιρίας εντός συγκεκριμένου χρονικού πλαισίου. Το πρόγραμμα πρέπει να είναι σε θέση να προσελκύει ενδιαφέρον από τον ιδιωτικό τομέα (δηλ. ευκολότερη

αναδιάρθρωσης της επιχείρησης και την τήρηση αυτού, ως μια από τις βασικές προϋποθέσεις για να επιτραπεί η κρατική ενίσχυση σε αερομεταφορείς.

Η αναγκαιότητα ενός προγράμματος αναδιάρθρωσης προκύπτει από την εφαρμογή της αρχής του ιδιώτη επενδυτή και βοηθά την Επιτροπή να εκτιμήσει για το εάν οι δημόσιοι πόροι που χορηγούνται σε έναν εθνικό αερομεταφορέα για παράδειγμα, με τη μορφή εισφορών κεφαλαίου, δανείων ή εγγυήσεων δανείων, συνιστούν κρατικές ενισχύσεις σύμφωνα με τα οριζόμενα στη Συνθήκη ή μπορούν να συγκριθούν με μια συνήθη εμπορική συναλλαγή στην οποία θα προέβαινε ο μέσος ιδιώτης επενδυτής.

Στο πλαίσιο της αναδιάρθρωσης, και υπό το πνεύμα της σχετικής σύστασης της Επιτροπής των Σοφών, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει την ευχέρεια να εγκρίνει την κρατική ενίσχυση σαν ένα μέτρο με εξαιρετικό χαρακτήρα, ώστε να προωθηθεί η αναδιάρθρωση των αεροποριών εταιριών –ληπτριών της ενίσχυσης.

Στις Κοινοτικές Κατευθύνσεις του 1994, γίνεται λεπτομερής αναφορά των προϋποθέσεων που πρέπει να συντρέχουν, ώστε η Επιτροπή να εγκρίνει τη σχετική ενίσχυση. Ειδικότερα, απαιτείται :

(i) η ενίσχυση ν' αποτελεί κομμάτι ενός συνολικότερου **προγράμματος αναδιάρθρωσης της επιχείρησης**¹⁷³. Το σχέδιο αναδιάρθρωσης, του οποίου η διάρκεια πρέπει επίσης να είναι όσο το δυνατόν περιορισμένη, πρέπει να επιτρέπει την αποκατάσταση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας του αερομεταφορέα¹⁷⁴ μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα, με βάση ορισμένες ρεαλιστικές υποθέσεις όσον αφορά τους μελλοντικούς όρους λειτουργίας. Η ενίσχυση αναδιάρθρωσης πρέπει, επομένως, να συνδέεται με ένα βιώσιμο σχέδιο αναδιάρθρωσης, για το οποίο αναλαμβάνει σχετική δέσμευση το κράτος μέλος. Η βελτίωση της βιωσιμότητας πρέπει να προκύπτει κατά κύριο λόγο από τη λήψη εσωτερικών μέτρων που περιλαμβάνονται στο σχέδιο αναδιάρθρωσης

(ii) το πρόγραμμα αναδιάρθρωσης πρέπει να είναι και ολοκληρωμένο ανεξάρτητο, δηλαδή να αποβλέπει στο να καταστεί η λειτουργία της επιχείρησης βιώσιμη και να μην χρειαστεί περαιτέρω ενίσχυση στο μέλλον¹⁷⁵.

πρόσβαση στις εμπορικές κεφαλαιαγορές) και να προβλέπει, στην τελευταία του φάση, την ιδιωτικοποίηση της επιχείρησης...».

¹⁷² Σημείο V.2 § 38 επομ. των Κοινοτικών Κατευθύνσεων του 1994.

¹⁷³ Η **αναδιάρθρωση** συνήθως περιλαμβάνει ένα ή περισσότερα από τα ακόλουθα στοιχεία: την αναδιοργάνωση και τον εξορθολογισμό των δραστηριοτήτων της επιχείρησης σε αποτελεσματικότερη βάση, μέτρο που κατά κανόνα συνεπάγεται την εγκατάλειψη ζημιωγόνων δραστηριοτήτων, την αναδιάρθρωση των υφιστάμενων δραστηριοτήτων που μπορούν να καταστούν εκ νέου ανταγωνιστικές και, ενδεχομένως, τη διαφοροποίηση του αντικείμενου της επιχείρησης προς την κατεύθυνση της ανάπτυξης νέων βιώσιμων δραστηριοτήτων. (σχετ. η Ανακοίνωση της Επιτροπής 2004/C 244/02 «ΚΟΙΝΟΤΙΚΕΣ ΚΑΤΕΥΘΥΝΤΗΡΙΕΣ ΓΡΑΜΜΕΣ ΟΣΩΝ ΑΦΟΡΑ ΤΙΣ ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΝΙΣΧΥΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΑΣΩΣΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΚΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ», σελ. 4 § 17).

¹⁷⁴ Σχετικές οι Αποφάσεις C-296 και 318/82, *Leeuwarder*, λόγος 26, at 825; C-305/89, *Alfa Romeo*, ground 22; C-303/88, *ENILanerossi*, ground 21; C-323/82, *Intermills*, ground 39, at 3832; See also Commission decision, Case C-21/91, *Sabena*.

¹⁷⁵ Σύμφωνα με την Απόφαση 91/555 της Επιτροπής της 24ης Ιουλίου 1991 «περί ενισχύσεων που πρόκειται να χορηγηθούν από τη βελγική κυβέρνηση στον αερομεταφορέα SABENA» (EE L 300/48),

(iii) το πρόγραμμα αναδιάρθρωσης πρέπει να περιλαμβάνει οπωσδήποτε τη μείωση της μεταφορικής ικανότητας, εάν κρίνεται απαραίτητο για την αποκατάσταση της οικονομικής και εμπορικής βιωσιμότητας της επιχείρησης

(iv) Το ποσό και η ένταση της ενίσχυσης πρέπει να περιορίζονται στο απολύτως ελάχιστο των εξόδων αναδιάρθρωσης που απαιτούνται για την υλοποίηση της αναδιάρθρωσης

(v) η κυβέρνηση δεν πρέπει να επεμβαίνει στη διαχείριση της εταιρίας.

Με βάση τις κοινοτικές κατευθυντήριες γραμμές όσον αφορά τις κρατικές ενισχύσεις για τη διάσωση και την αναδιάρθρωση προβληματικών επιχειρήσεων¹⁷⁶, το πρόγραμμα αναδιάρθρωσης, η χρονική διάρκεια του οποίου πρέπει να είναι όσο συντομότερη γίνεται, πρέπει να οδηγεί στην μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα της επιχείρησης, σύμφωνα με ένα λογικό χρονοδιάγραμμα και με βάση ρεαλιστικές παραδοχές όσον αφορά τις μελλοντικές συνθήκες λειτουργίας¹⁷⁷.

Οι ενισχύσεις αναδιάρθρωσης μπορούν να λάβουν διάφορες μορφές, όπως εισφορές κεφαλαίου, διαγραφή χρεών, δάνεια, φορολογικές ελαφρύνσεις ή μειωμένες εισφορές κοινωνικής ασφάλισης και εγγυήσεις δανείων.

Για να καθορισθεί σε ποιες περιπτώσεις οι εισφορές κεφαλαίου από το κράτος σε επιχειρήσεις οι οποίες ανήκουν σ' αυτό περιέχουν στοιχεία ενίσχυσης, το εφαρμοζόμενο κριτήριο βασίζεται στην αρχή του "ιδιώτη επενδυτή που ενεργεί υπό συνθήκες οικονομίας της αγοράς". Σύμφωνα με την αρχή αυτή, εάν, υπό τις ίδιες συνθήκες ένας σώφρων ιδιώτης επενδυτής ο οποίος αναπτύσσει δραστηριότητες σε μία οικονομία αγοράς θα διέθετε τα αναγκαία χρηματοδοτικά μέσα, τότε η παροχή ή εγγύηση χρηματοδοτικών πόρων σε μία επιχείρηση δεν συνιστούν ενίσχυση

Ενισχύεται περαιτέρω η αρχή της εφάπαξ ενίσχυσης για να αποφευχθεί η χρησιμοποίηση επανειλημμένων ενισχύσεων διάσωσης ή αναδιάρθρωσης με σκοπό την τεχνητή διατήρηση επιχειρήσεων σε λειτουργία. Δεν μπορεί να θεωρηθεί δικαιολογημένη η τεχνητή διατήρηση σε λειτουργία επιχείρησης σε τομέα με μακροπρόθεσμη διαρθρωτική πλεονάζουσα παραγωγική ικανότητα ή όταν αυτή μπορεί να επιβιώσει μόνο σαν αποτέλεσμα επαναλαμβανόμενων κρατικών παρεμβάσεων. Έτσι, όταν κοινοποιείται στην Επιτροπή η σχεδιαζόμενη ενίσχυση, το κράτος μέλος πρέπει να διευκρινίζει εάν η επιχείρηση έχει ήδη λάβει ενίσχυση¹⁷⁸.

Οι κοινοτικές κατευθύνσεις του 1994 δεν εφαρμόζονται στις κρατικές ενισχύσεις τρίτων χωρών προς τις δικές τους εταιρίες. Αντλούν από τις αρχές της οικονομίας της

... Πρέπει επίσης να εξασφαλισθεί ότι οι νέοι μέτοχοι δεν πρόκειται να απολαύουν προνομίων και εγγυήσεων, που είναι δυνατόν να εκλαμβάνονται ως έλλειψη εμπιστοσύνης εκ μέρους των ιδιωτικών επενδυτών όσον αφορά τη δυνατότητα αποκατάστασης μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας... μόνο η πρόβλεψη γνήσιου επιχειρηματικού κεφαλαίου αποδεικνύει επαρκώς την εμπορική βιωσιμότητα της αναδιάρθρωσης...

¹⁷⁶ Η Επιτροπή εξέδωσε το 1994 τις πρώτες της κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις ενισχύσεις για τη διάσωση και την αναδιάρθρωση προβληματικών επιχειρήσεων (ΕΕ C 368 της 23.12.1994, σ. 12.)

¹⁷⁷ ΕΕ C 288 της 9.10.1999, σ. 2.

¹⁷⁸ Θωμάς ΧΑΤΖΗΓΑΓΙΟΣ (2004), ό.π., σελ. 228.

αγοράς τα κριτήρια για τη διάκριση των κρατικών ενισχύσεων από τις τακτικές χρηματοπιστωτικές πράξεις.¹⁷⁹

Στις κοινοτικές κατευθύνσεις του 1994, παρουσιάζεται μια πρώτη εικόνα από τη διαδικασία αξιολόγησης που ακολουθεί η Επιτροπή, κατά την εκτίμησή της για το εάν πρόκειται για κρατική ενίσχυση: σε ένα πρώτο στάδιο εξετάζει τις συνθήκες υπό τις οποίες έλαβε χώρα η συγκεκριμένη χρηματοοικονομική συναλλαγή, προκειμένου να καταλήξει σε ένα πρώτο συμπέρασμα αναφορικά με το εάν πρόκειται για ενίσχυση ή συνήθη εμπορική συναλλαγή. Σε δεύτερο στάδιο και εφόσον έχει διαπιστωθεί ήδη ότι πρόκειται για μορφή ενίσχυσης, η Επιτροπή εξετάζει εάν η ενίσχυση είναι συμβατή με την κοινή αγορά εφαρμόζοντας τα προβλεπόμενα από το άρθρο 87 ΣυνθΕΚ¹⁸⁰.

Στο σημείο IV.1 των Κοινοτικών Κατευθύνσεων του 1994 παρουσιάζονται αναλυτικά οι θέσεις της Επιτροπής για συγκεκριμένα είδη κρατικών παρεμβάσεων, τα οποία η Επιτροπή θεώρησε ότι εμφανίζονται συχνότερα στην περίπτωση της ενίσχυσης των αεροπορικών εταιριών. Η Επιτροπή λοιπόν περιέλαβε κανόνες σχετικά με τις εισφορές κεφαλαίου, τη χρηματοδότηση δανείων και τις εγγυήσεις δανείων.

Το βασικό κριτήριο που χρησιμοποιεί η Επιτροπή για να διαπιστώσει την ύπαρξη κρατικής ενίσχυσης, είναι αυτό του «ιδιώτη επενδυτή», δηλαδή ελέγχει εάν το πρόγραμμα που λαμβάνει την κρατική χρηματοδότηση θα ήταν αποδεκτό από έναν ιδιώτη επενδυτή σε συνθήκες οικονομίας της αγοράς, με άλλα λόγια αν από την εξέταση των στοιχείων διαφαίνεται ότι ένας ιδιώτης επενδυτής δεν θα προέβαινε σε αντίστοιχη επένδυση, τότε η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι πρόκειται για κρατική ενίσχυση.

¹⁷⁹ http://www.europarl.europa.eu/factsheets/4_5_6_el.htm.

¹⁸⁰ Σημείο IV των Κοινοτικών Κατευθύνσεων του 1994.

1.3 Κεφάλαιο τρίτο : Αξιολόγηση

Η δεκαετία του 1990 αποτέλεσε βασικό σημείο για ριζικές αλλαγές στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων των αερομεταφορών. Οι Κοινοτικές Κατευθύνσεις του 1994 εστίασαν κυρίως στις αεροπορικές εταιρίες. Το βασικό κληροδότημα αυτών των οδηγιών είναι ότι συντέλεσαν στην αναδιάρθρωση των κρατικών αερομεταφορέων της ΕΕ κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 90, καθώς έθεσαν τους κανόνες για τη διευθέτηση των τελευταίων –πολύ μεγάλων– πακέτων κρατικών ενισχύσεων που χορηγήθηκαν στις εταιρίες αυτές.

Η γενική εικόνα που προκύπτει από την εφαρμογή των κανόνων κρατικών ενισχύσεων σε αεροπορικές εταιρίες από την Επιτροπή στις δεκαετίες του 1990 και του 2000, είναι ότι η στάση της γινόταν ολοένα και αυστηρή. Στη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 η στάση της Επιτροπής ήταν περισσότερο επιεικής, επιτρέποντας τη χορήγηση πολύ μεγάλων ποσών υπό τη μορφή κρατικών ενισχύσεων προς τις μεγαλύτερες ευρωπαϊκές αεροπορικές εταιρίες. Η στάση αυτή της Επιτροπής αιτιολογήθηκε με τη βασική σκέψη ότι ήταν απαραίτητη η ενίσχυση των εταιριών αυτών, ώστε να προετοιμασθούν για την απελευθέρωση του χώρου των αεροπορικών μεταφορών και για το άνοιγμα αυτού στον ανταγωνισμό. Ασφαλώς ορισμένες αεροπορικές εταιρίες είχαν αρχίσει να προετοιμάζονται για τις αλλαγές αυτές νωρίτερα από άλλες, και για το λόγο αυτό οι απαραίτητες αλλαγές ήταν δύσκολες για κάποιες από αυτές. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ξεκίνησε διαδικασίες ελέγχου αναφορικά με τις εταιρίες Sabena και Air France το διάστημα 1990-1991, έχοντας αφήσει τον τομέα των αερομεταφορών κατά μέρος για πολλά χρόνια.

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 και έως το 1998, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε πολύ σημαντική επίδραση στην αναδιάρθρωση πολλών εθνικών αερομεταφορέων, όπως των εταιριών Iberia, Aer Lingus, Ολυμπιακή Αεροπορία, TAP και Alitalia, κάνοντας χρήση της εξουσίας της να επιτρέπει τις κρατικές ενισχύσεις θέτοντας όρους όπως η μείωση της μεταφορικής ικανότητας, πώληση στοιχείων του ενεργητικού της εταιρίας, καθώς και άλλες αυστηρές προϋποθέσεις. Παρόλ' αυτά, υπάρχουν κάποιες αποφάσεις οι οποίες θα μπορούσαν να τύχουν σφοδρής κριτικής λόγω της αδικαιολόγητης επιείκειάς τους (όπως η Sabena και η Alitalia), δεδομένης της πολύ άκαμπτης στάσης που κράτησε σε πολύ μικρές αεροπορικές εταιρίες (όπως για παράδειγμα η Aer Lingus της Ιρλανδίας και η TAP της Πορτογαλίας)¹⁸¹.

Από τα τέλη του 1998 έως και το 2001, το ζήτημα του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων στον ευρωπαϊκό χώρο των αερομεταφορών φαινόταν ότι δεν αποτελούσε πλέον ένα τόσο σημαντικό ζήτημα. Την περίοδο αυτή το βασικό σημείο ενδιαφέροντος των εθνικών αερομεταφορέων ήταν η αναζήτηση συμμαχιών. Το

¹⁸¹ Το αξιοσημείωτο είναι ότι η Επιτροπή τον Οκτώβριο του 2001 απέρριψε σχετική αίτηση της ιρλανδικής κυβέρνησης για παρόμοιο με τη Sabena είδος βοήθειας προς την ιρλανδική εταιρία Aer Lingus, με το αιτιολογικό ότι ο ιρλανδικός αερομεταφορέας δεν βρισκόταν σε κίνδυνο πτώχευσης.

ζήτημα του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων ήταν ένα από τα θέματα που εντασσόταν στην παρακολούθηση της υλοποίησης των σχεδίων αναδιάρθρωσης, κάθε φορά που νέα τμήματα των εγκεκριμένων ενισχύσεων χορηγούνταν.

Για διαφορετικούς λόγους ωστόσο, η κατάσταση χειροτέρευσε το 2001. Τα γεγονότα της 11ης Σεπτεμβρίου 2001 και η κρίση που αυτά προκάλεσαν στο χώρο των αερομεταφορών λειτούργησαν σαν καταλύτης για την περαιτέρω πορεία των εταιριών που δραστηριοποιούνταν στο χώρο αυτό. Στις 7 Νοεμβρίου 2001, ο εθνικός αερομεταφορέας του Βελγίου, η εταιρία Sabena υπήρξε ο πρώτος εθνικός αερομεταφορέας στην Ευρωπαϊκή Ένωση που κήρυξε πτώχευση. Ωστόσο, την περίοδο εκείνη οι περισσότεροι εθνικοί αερομεταφορείς (όπως για παράδειγμα η Ολυμπιακή Αεροπορία, η Alitalia, η Iberia, και η Aer Lingus) ήρθαν πραγματικά αντιμέτωποι με την αρχή «πρώτη φορά-τελευταία φορά». Η θεωρία αυτή αναπτύχθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για να εμποδίσει τις εταιρίες αυτές να λάβουν περαιτέρω κρατική ενίσχυση, θεωρώντας την βοήθεια που τους δόθηκε από τα διάφορα κράτη μέλη κατά τη δεκαετία του 1990 ως την «τελευταία χορηγηθείσα».

Η αυστηρή προσέγγιση της Επιτροπής αναφορικά με τους εθνικούς αερομεταφορείς που τελούν σε οικονομικές δυσκολίες φάνηκε καθαρά στην περίπτωση της Ολυμπιακής Αεροπορίας, όπου η Επιτροπή απαίτησε την ανάκτηση του ποσού των 41 εκατομμυρίων που έλαβε ως ενίσχυση μετά το 1998, και την επιστροφή επιπλέον 153 εκατομμυρίων της εικαζόμενης νέας ενίσχυσης. Αυτές οι αποφάσεις της Επιτροπής είναι δηλωτικές της πρόθεσης της Επιτροπής να μην επιτρέπει στα κράτη μέλη να προστατεύουν τους εθνικούς τους αερομεταφορείς που παραμένουν υπερχρεωμένες για μεγάλο χρονικό διάστημα, χωρίς καμία ουσιαστική αναδιάρθρωση η οποία να αποκαθιστά την οικονομική κατάσταση της αεροπορικής εταιρίας. Άλλωστε η Επιτροπή επαναδραστηριοποιήθηκε στην περίπτωση της Ολυμπιακής Αεροπορίας, διενεργώντας εκ νέου έρευνα αναφορικά με ισχυρισμούς για χορήγηση ενίσχυσης στην εταιρία Ολυμπιακές Αερογραμμές (η οποία ήταν θυγατρική της Ολυμπιακής Αεροπορίας και για το λόγο αυτό θεωρήθηκε ότι αποτελεί ενίσχυση προς την τελευταία), καθώς και καταγγελίες ότι η Ολυμπιακή Αεροπορία δεν κατέβαλε σημαντικό ποσό ασφαλιστικών εισφορών στο ελληνικό κράτος, ως όφειλε.

Το παράδειγμα της Ολυμπιακής Αεροπορίας αποτελεί ένα από το πιο αντιπροσωπευτικά δείγματα της αυστηρής στάσης της Επιτροπής στο ζήτημα των κρατικών ενισχύσεων. Ασφαλώς η στάση της Επιτροπής έγινε πολλές φορές αντικείμενο κριτικής και διαμαρτυριών από τις ευρωπαϊκές αεροπορικές εταιρίες, και ενίοτε θέμα προσφυγής στα ευρωπαϊκά δικαιοδοτικά όργανα (π.χ. η προσφυγή της Alitalia στο ΠΕΚ, της Ολυμπιακής Αεροπορίας στο ΠΕΚ), καθώς η Επιτροπή θεωρείται ορισμένες φορές περισσότερο αυστηρή απ' όσο χρειάζεται να είναι.

Όπως διαφαίνεται από την μελέτη των σχετικών υποθέσεων κρατικής ενίσχυσης σε αεροπορικές επιχειρήσεις, η Επιτροπή διαθέτει ευρεία εξουσία εκτίμησης αναφορικά με την εφαρμογή των κοινοτικών κατευθύνσεων της σύμφωνα με τις περιστάσεις της κάθε περίπτωσης..

Κατά γενική παρατήρηση, η Επιτροπή καταλήγει στα συμπεράσματά της αναφορικά με το είδος της κρατικής ενίσχυσης, αφότου έχει συμβουλευθεί ομάδες εμπειρογνομόνων. Η Επιτροπή συνηθίζει ν' αναθέτει σε ανεξάρτητα γραφεία συμβούλων με διεθνή αναγνώριση τη συλλογή πληροφοριών και τη σύνταξη εκθέσεων εκτίμησης για πολλά από τα ζητήματα στα οποία εκφράζει αμφιβολίες (π.χ. για την εμπορική αξία των στοιχείων της επιχείρησης, για τον υπολογισμό της απόδοσης των επενδύσεων στις οποίες η ενισχυόμενη επιχείρηση προβαίνει). Τα γραφεία συμβούλων λαμβάνουν κατ' αρχάς την εντολή να εφαρμόζουν στο κριτήριο ορθολογικού επενδυτή υπό συνθήκες οικονομίας αγοράς, καθώς η Επιτροπή πρέπει να θεμελιώσει την κρίση της στην αρχή του επενδυτή σε συνθήκες αγοράς, προκειμένου να προσδιορίσει κατά πόσον πρόκειται για κρατική ενίσχυση.

Μια άλλη παρατήρηση από τις ενέργειες της Επιτροπής, είναι η επανειλημμένη προσπάθειά της να εφαρμόζει την αρχή της μοναδικότητας της χορηγούμενης ενίσχυσης (κανόνας της άπαξ ενίσχυσης) στην πλειοψηφία των περιπτώσεων. Ωστόσο, ενίοτε παρατηρείται παρέκκλιση από τον κανόνα αυτό, ιδίως στις περιπτώσεις όπου η χορηγηθείσα ενίσχυση χαρακτηρίζεται ως ενίσχυση διάσωσης και ως εκ τούτου η Επιτροπή επιτρέπει σε μια αεροπορική επιχείρηση να ενισχυθεί για περισσότερες της μιας φορές (περίπτωση Sabena –σχετική η Ν 636/01 Απόφαση της Επιτροπής.)

Σε άλλες περιπτώσεις, η Επιτροπή δέχεται την παρέκκλιση από τον κανόνα της εφάπαξ ενίσχυσης, εφόσον το κράτος μέλος που χορήγησε την ενίσχυση επικαλεστεί δυσχέρειες που δεν ήταν δυνατό να προβλεφθούν από την αρχή και για το λόγο αυτό αιτηθεί από την Επιτροπή την κατάλληλη τροποποίηση των αποφάσεων έγκρισης για χορήγηση των ενισχύσεων. Τέτοια ήταν η περίπτωση της Ολυμπιακής Αεροπορίας, όπου η Επιτροπή αναγνώρισε ότι θα δεχόταν αυτού του είδους την παρέκκλιση, ωστόσο το ελληνικό κράτος δεν επικαλέστηκε απρόβλεπτες δυσχέρειες.

Το βασικό σημείο που μπορεί κανείς να παρατηρήσει από όλη αυτή την πορεία, είναι ότι ακόμη και με την πολύ αυστηρή εφαρμογή των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων κανένας εθνικός αερομεταφορέας στο χώρο της ΕΕ δεν αφέθηκε να καταρρεύσει ή να εξαφανιστεί. Εντατικές προσπάθειες έγιναν για να στηριχθεί η Sabena και να διατηρηθεί, και ακόμη πιο δυναμικές προσπάθειες – αν και αμφισβητήσιμες σε μεγάλο βαθμό - έγιναν για τη διατήρηση της Ολυμπιακής, έστω σε κάποια μορφή.

Το ερώτημα που επίσης τίθεται είναι εάν η αυστηρή προσέγγιση της Επιτροπής στο ζήτημα των κρατικών ενισχύσεων προς τους αερομεταφορείς είναι πλήρως συνεπής με τη στάση που έδειξε ενόψει συγκεκριμένων υποθέσεων, μετά το Σεπτέμβριο του 2001, όπως για παράδειγμα στην υπόθεση της Sabena. Η γενική παρατήρηση που μπορεί να γίνει είναι ότι όσο αυστηρά και αν προσπαθεί η Επιτροπή να εφαρμόσει τους κανόνες, κάποιες φορές επικρατούν οι λόγοι πολιτικής και οι πολυποίκιλες πιέσεις.

ΜΕΡΟΣ Β : Η ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΤΩΝ ΑΕΡΟΔΡΟΜΙΩΝ

2.1 Κεφάλαιο πρώτο : Η πρακτική των κοινοτικών οργάνων αναφορικά με τις ενισχύσεις για την ανάπτυξη των αεροδρομίων

2.1.1. Η αρχική προσέγγιση της Επιτροπής για την ενίσχυση της ανάπτυξης των αεροδρομίων και η αναστροφή αυτής

Η αρχική προσέγγιση της Επιτροπής στο ζήτημα των κρατικών ενισχύσεων προς τους αερολιμένες, εκδηλώνεται μέσα από τις Κατευθύνσεις της Επιτροπής του 1994 για την εφαρμογή των άρθρων 92 και 93 της συνθήκης ΕΚ και του άρθρου 61 της συμφωνίας ΕΟΧ για τις κρατικές ενισχύσεις στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών¹⁸², καθώς και από ορισμένες σχετικές αποφάσεις της, όπως οι: *Manchester Airport* (1999), *Airport Elba I* (1999), *Italian Airports* (2001).

Η παραδοσιακή άποψη που επικρατούσε στην Επιτροπή ήταν ότι οι κρατικές επιχορηγήσεις στην κατασκευή ή επέκταση των αεροδρομίων δεν συνιστούν κρατική ενίσχυση. Η Ανακοίνωση του 1994¹⁸³, υπό τον τίτλο «Κρατικές Επενδύσεις για τις Υποδομές» προέβλεπε ότι :

«Η κατασκευή ή επέκταση έργων υποδομής (όπως τα αεροδρόμια), συνιστά ένα γενικό μέτρο οικονομικής πολιτικής, το οποίο δεν υπόκειται στον έλεγχο της Επιτροπής σύμφωνα με τις διατάξεις της Συνθήκης για τις κρατικές ενισχύσεις»

Χαρακτηριστικές περιπτώσεις στις οποίες η Επιτροπή εξέφρασε αυτή την παραδοσιακή της άποψη¹⁸⁴ ήταν οι αποφάσεις για τα αεροδρόμια Manchester και Elba το 1999 (Απόφαση της 14 Ιουνίου 1999, NN 109/98 – Manchester Airport¹⁸⁵ και Απόφαση της 12 Απριλίου 1999, N 638/98 – Elba Airport)

Στην υπόθεση Manchester Airport , επρόκειτο για χορήγηση μείωσης σε τέλη προσγείωσης στην εταιρία Continental Airlines. Η Επιτροπή έκρινε ότι τέτοιες εκπτώσεις περιορισμένης χρονικής διάρκειας δεν οδηγούν σε στρέβλωση του ανταγωνισμού, εάν χορηγούνται στους χρήστες του αεροδρομίου με τρόπο που δεν εισάγει διακρίσεις(δηλ. να χορηγούνται σε όλες τις αερομεταφορικές εταιρίες που λειτουργούν σε συγκεκριμένο αεροδρόμιο, υπό τον όρο ότι ανταποκρίνονται σε ορισμένα κριτήρια, π.χ. να κάνουν έναρξη ενός νέου δρομολογίου προς κάποιον προορισμό). Συνεπώς, αυτές οι εκπτώσεις δεν υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 87 παρ. 1 της ΣυνθΕΚ. Αντίθετα, οι εκπτώσεις ή γενικότερα τα συστήματα

182 Κατευθύνσεις της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή των άρθρων 92 και 93 της συνθήκης ΕΚ και του άρθρου 61 της συμφωνίας ΕΟΧ για τις κρατικές ενισχύσεις στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών (ΕΕ C 350 της 10.12.1994).

¹⁸³ OJ 1994 C 350/7.

¹⁸⁴Ulrich Soltész, The new Commission Guidelines on State aid for airports — A step too far, European State Aid Law Quarterly (EStAL)- Τεύχος 04/2006, σελ. 719-724.

¹⁸⁵ Απόφαση της Επιτροπής NN 109/98 Manchester Airport, Ηνωμένο Βασίλειο.

εκπτώσεων, τα οποία οδηγούν σε προτιμησησική μεταχείριση συγκεκριμένης επιχείρησης είναι δυνατό να εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 87 της Συνθήκης και επομένως συνιστούν ενισχύσεις¹⁸⁶.

Το 2001, η Επιτροπή προχώρησε στην έκδοση της Απόφασης **Amsterdam-Schiphol**¹⁸⁷. Η υπόθεση αφορούσε σε φορολογική απαλλαγή του Ομίλου Schiphol (Αερολιμένας του Άμστερνταμ) και η Επιτροπή έκρινε ότι η πρακτική της ολλανδικής κυβέρνησης, που περιλάμβανε απαλλαγή του Ομίλου Schiphol από την καταβολή φόρου εταιρειών, συνιστούσε **υφιστάμενη κρατική ενίσχυση**, καθώς αποτελούσε απαλλαγή από φόρους που μια επιχείρηση θα έπρεπε υπό κανονικές συνθήκες να καταβάλει. Η εν λόγω φοροαπαλλαγή ήταν πιθανό να προκαλέσει στρεβλώσεις στις μεταξύ κρατών μελών συναλλαγές και να νοθεύσει τον ανταγωνισμό μεταξύ των μεγάλων αερολιμένων, καθώς το συγκεκριμένο αεροδρόμιο ήταν σε ανταγωνισμό με άλλα αεροδρόμια στην ΕΕ. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή αποφάσισε να προτείνει στην ολλανδική κυβέρνηση να διακόψει την πρακτική της απαλλαγής του Ομίλου Schiphol από την καταβολή φόρου εταιρειών, το αργότερο έως την 1η Ιανουαρίου 2002.

Το 2004, εκδόθηκε η απόφαση της Επιτροπής στην υπόθεση **Airport Elba II**. Στην υπόθεση αυτή επρόκειτο για ειδικές εισφορές (κεφαλαιακές επιχορηγήσεις) από την Περιφέρεια της Τοσκάνης προς την Επαρχία του Λιβόρνο και την εταιρία Aereiba SpA για την εφαρμογή μέτρων στο αεροδρόμιο Marina di Campo στο νησί Elba. Στόχος των επιχορηγήσεων ήταν η προστασία του αεροδρομίου Marina di Campo της νήσου Έλβα από υδατογενείς κινδύνους και η χρηματοδότηση επενδύσεων¹⁸⁸ στις υποδομές του αεροδρομίου. Η άποψη της Επιτροπής ήταν ότι η εν λόγω επιχορήγηση δεν συνιστούσε κρατική ενίσχυση, καθώς το συγκεκριμένο αεροδρόμιο δεν τελούσε σε σχέση ανταγωνισμού με άλλα αεροδρόμια, δεδομένου ότι ήταν το μοναδικό αεροδρόμιο στο νησί Elba και ένα από τα τρία αεροδρόμια της Περιφέρειας της Τοσκάνης. Ο όγκος της επιβατικής κίνησης έφτανε μόλις τους 20.000 επιβάτες κατ' έτος. Με το σκεπτικό αυτό, η Επιτροπή κατέληξε ότι οι κρατικοί πόροι που χορηγήθηκαν, δεν χρησιμοποιούνταν τόσο για την επέκταση της μεταφορικής ικανότητας του αεροδρομίου αλλά περισσότερο προς την διατήρηση μιας αξιόπιστης αεροπορικής σύνδεσης.

Το 2005 αρχίζει η αναστροφή της κλασικής προσέγγισης της Επιτροπής. Εκδίδεται η Απόφαση **Airport Antwerp (2005)**¹⁸⁹, η οποία αφορούσε τη δημιουργία και

¹⁸⁶ Στην Απόφαση Manchester Airport η Επιτροπή είχε υπογραμμίσει την εφαρμογή των κανόνων που αφορούν τις κρατικές ενισχύσεις ως εξής: «Οι εκπτώσεις ή οι απαλλαγές που δεν δικαιολογούνται από μία διαφορά κόστους είναι δυνατό να προκαλέσουν νόθευση του ανταγωνισμού μεταξύ των χρηστών. Είναι δυνατό να έχουν ως αποτέλεσμα την εισαγωγή διακρίσεων (...). Εφόσον σε πολλές περιπτώσεις οι αερολιμένες εξακολουθούν να ελέγχονται άμεσα ή έμμεσα από τις δημόσιες αρχές, οι πρακτικές αυτές ενδέχεται να συνιστούν έμμεσες κρατικές επιδοτήσεις, οι οποίες αντίκεινται στους κοινοτικούς κανόνες όταν επηρεάζουν ή ενδέχεται να επηρεάζουν τον ανταγωνισμό.»

¹⁸⁷ Απόφαση της Επιτροπής της 3ης Ιουλίου 2001, Ε 45/00 – Αεροδρόμιο Amsterdam-Schiphol.

¹⁸⁸ Με προϋπολογισμό 1 600 000 ευρώ, εκ των οποίων 365 000 ευρώ προορίζονταν για την επαρχία του Λιβόρνο και 1 235 000 ευρώ για την εταιρεία Aereiba SpA.

¹⁸⁹ Απόφαση Ν 355/2004 της Επιτροπής της 20 Απριλίου 2005, (σχετ. η δημοσίευση της έγκρισης των κρατικών ενισχύσεων στο πλαίσιο των διατάξεων των άρθρων 87 και 88 της συνθήκης ΕΚ -

χρηματοδότηση μιας κοινοπραξίας δημοσίου και ιδιωτικού τομέα για την ανάπτυξη επαγγελματικών εγκαταστάσεων και τη λειτουργία του αερολιμένα της Αμβέρσας. Ο στόχος της παρασχεθείσας ενίσχυσης ήταν η συμμετοχή στις δαπάνες για την προσαρμογή του αερολιμένα Αμβέρσας προς τους νέους διεθνείς κανονισμούς ασφαλείας και για την ανάπτυξη¹⁹⁰ και λειτουργία του αερολιμένα μέσω συνεργασίας ιδιωτικού και δημόσιου τομέα. Η κρατική ενίσχυση περιλάμβανε συμμετοχή στο εταιρικό κεφάλαιο, χορήγηση δανείων μειωμένης εξασφάλισης, επιδότηση κεφαλαίου και συμμετοχή σε είδος¹⁹¹. Η Επιτροπή θεώρησε ότι η συνεισφορά του δημοσίου τομέα στην κοινοπραξία συνιστούσε κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 87 § 1 της ΣυνθΕΚ, με αφετηρία το γεγονός ότι η λειτουργία του αεροδρομίου από την κοινοπραξία δημοσίου-ιδιωτικού τομέα συνιστά **οικονομική δραστηριότητα**. Άλλωστε το αεροδρόμιο της Αμβέρσας τελούσε σε ανταγωνισμό με άλλα αεροδρόμια. Ωστόσο, η εν λόγω ενίσχυση εδύνατο να θεωρηθεί συμβατή με την κοινή αγορά, υπό το πρίσμα του άρθρου 87 § 3 περίπτ. γ' της ΣυνθΕΚ¹⁹². Οι δημόσιοι πόροι που χορηγήθηκαν στόχευαν σε γενικότερο συμφέρον, καθώς εξυπηρετούσαν τη δημιουργία υποδομών κυκλοφορίας και τη βελτίωση της περιφερειακής ανταγωνιστικότητας. Παράλληλα, οι πόροι αυτοί δεν άλλαζαν τις συναλλαγές μεταξύ κρατών μελών, καθώς το αεροδρόμιο της Αμβέρσας συνιστά ένα μικρό περιφερειακό αεροδρόμιο. Και στην περίπτωση αυτή, όπως προηγουμένως στην υπόθεση Elba II, κρίθηκε ότι οι κρατικοί πόροι που χορηγήθηκαν, δεν χρησίμευσαν για την επέκταση της χωρητικότητας του αεροδρομίου.

Το ίδιο έτος (2005) επίσης εκδίδεται η Απόφαση N 644i/ 2002 Πλαίσιο ενίσχυσης των γερμανικών περιφερειακών αεροδρομίων¹⁹³. Η υπόθεση αυτή αφορούσε την χορήγηση ενίσχυσης για την επέκταση του αεροδιαδρόμου των Αερολιμένα **Holtenu** στο **Kiel**. Ανώτερος στόχος ήταν η βελτίωση της περιφερειακής υποδομής σε αεροδρόμια, προκειμένου να δημιουργηθούν κατάλληλες συνθήκες για την ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων και επενδύσεων εκ μέρους της βιομηχανίας. Η ενίσχυση (υπό τη μορφή επιδοτήσεων κεφαλαίου) προβλέφθηκε να έχει περιορισμένη διάρκεια, δηλαδή κατά τα έτη 2004 — 2006. Η Επιτροπή έκρινε ότι η κρατική ενίσχυση που χορηγήθηκε στον Αερολιμένα **Holtenu - Kiel** ήταν σύμφωνη με το **πλαίσιο**¹⁹⁴ του κοινού συστήματος ανάπτυξης των περιφερειακών υποδομών που είχε

Περίπτωσης όπου η Επιτροπή δεν προβάλλει αντίρρηση-στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης C 176/04 της 16.7.2005, σελ. 11).

¹⁹⁰ Με βασικό αντικείμενο την κατασκευή της σήραγγας Krijgsbaan στο αεροδρόμιο Deurne της Αμβέρσας.

¹⁹¹ Με τον προϋπολογισμό της συνολικής δημόσιας δαπάνης, σε χρήμα και σε είδος, να ανέρχεται σε 26 000 000 ευρώ.

¹⁹² «Δύνανται να θεωρηθούν ότι συμβιβάζονται με την κοινή αγορά:..... γ) οι ενισχύσεις για την προώθηση της αναπτύξεως ορισμένων οικονομικών δραστηριοτήτων ή οικονομικών περιοχών, εφόσον δεν αλλοιώνουν τους όρους των συναλλαγών κατά τρόπο που θα αντέκειτο προς το κοινό συμφέρον....»

¹⁹³ German aid scheme for airports.

¹⁹⁴ Το πλαίσιο αυτό αποτελεί ένα πλαίσιο ενίσχυσης που τέθηκε σε εφαρμογή από την Γερμανία με σκοπό τη βελτίωση των υποδομών σε περιφέρειες που έχουν χαμηλούς ρυθμούς ανάπτυξης. Το πλαίσιο αυτό περιλαμβάνει ειδικό κεφάλαιο αναφορικά με τις αερολιμενικές υποδομές. Σύμφωνα με τα

ήδη εγκριθεί το 2005 και δεν διαπίστωσε κατάχρηση της κρατικής ενίσχυσης. Αναφορικά με το πλαίσιο κρατικής ενίσχυσης για την κατασκευή και ανάπτυξη των περιφερειακών αεροδρομίων, η Επιτροπή αποφάσισε, ότι αυτό συνιστά κρατική ενίσχυση, η οποία όμως δύναται να θεωρηθεί συμβατή με την κοινή αγορά, υπό το πρίσμα του άρθρου 87 § 3 περίπτ. γ' της Συνθήκης.

Στην Υπόθεση της **Alitalia** ¹⁹⁵, χορηγήθηκε στη εταιρία AZ Services εισφορά κεφαλαίου από κρατικούς πόρους, η οποία διαχειριζόταν την παροχή υπηρεσιών εδάφους της Alitalia. Το ιταλικό κράτος θα συμμετείχε με το ποσό των 216 εκατομμυρίων € στη μελλοντική αύξηση του κεφαλαίου της Alitalia, που θ' ανερχόταν σε 1,2 δις €. Η Επιτροπή αποφάσισε ότι αυτή η επένδυση δεν συνιστούσε κρατική ενίσχυση. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή, με βάση μια αρκετά λεπτομερή σε βάθος ανάλυση ¹⁹⁶, έκρινε ότι η εν λόγω επένδυση παρουσίαζε αποδοτικότητα, τέτοια που ν' ανταποκρίνεται στο κριτήριο της αρχής του ιδιώτη επενδυτή. Παράλληλα έκρινε ότι δεν είχε λάβει χώρα κατάχρηση της χορηγηθείσας χρηματικής βοήθειας και ιδίως ότι η μεταφορική ικανότητα της εταιρίας είναι σύμφωνη με τις δεσμεύσεις που είχαν αναληφθεί και ότι τα νέα δρομολόγια είναι αποδοτικά.

2.1.2. Η νέα προσέγγιση των ενισχύσεων για την ανάπτυξη των αεροδρομίων: Υπόθεση Ryanair/Charleroi

Η νέα προσέγγιση της Επιτροπής, όπως προκύπτει από την Απόφαση Ryanair/Charleroi και τις Νέες Κοινοτικές Κατευθύνσεις του 2005 για τη χρηματοδότηση των αερολιμένων και τις κρατικές ενισχύσεις σε αεροπορικές εταιρίες για την έναρξη νέων γραμμών με αναχώρηση από περιφερειακούς αερολιμένες (2005/C 312/01), που εκδόθηκαν σε συνέχεια της εν λόγω Απόφασης, συνοψίζεται στο ότι οι κρατικές παραχωρήσεις σε αεροπορικές εταιρίες όπως οι μειώσεις σε τέλη προσγείωσης, η ενίσχυση για την έναρξη νέων δρομολογίων, συνεισφορές στη διεξαγωγή εμπορικών δραστηριοτήτων, κίνητρα αρχικής εγκατάστασης, παραχώρηση ακινήτων, μειώσεις στις αμοιβές της επίγειας εξυπηρέτησης (ground handling services), ενδεχομένως συνιστούν κρατική ενίσχυση, η οποία δύναται υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις να θεωρηθεί συμβατή με το άρθρο 87 §3 περ.γ' Συνθήκης.

οριζόμενα στο πλαίσιο, το ποσό των 20,2 εκατομμυρίων ευρώ επρόκειτο να χορηγηθεί στην πόλη του Kiel για τη χρηματοδότηση της επέκτασης του αεροδρομίου Kiel-Holtenau. Οι πόροι προέρχονταν από το ομοσπονδιακό κρατίδιο Σλέσβιχ-Χολστάιν (Schleswig-Holstein) και από τη γερμανική ομοσπονδιακή κυβέρνηση.

¹⁹⁵ Δελτίο τύπου της Επιτροπής της 7ης Ιουνίου 2005 (IP/05/678).

¹⁹⁶ Αναφορικά με την ανακεφαλαιοποίηση της Alitalia με 1,2 δις €, η Επιτροπή έλαβε μια επιστολή προθέσεως (letter of intent) από την τράπεζα Deutsche Bank, η οποία εγγυάτο για την αποτελεσματική και κατά πλειοψηφία συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα σε αυτό το εγχείρημα. Οι προϋποθέσεις χορήγησης της δοθείσας εγγύησης κρίθηκαν ότι ήταν σύμφωνες με τα όσα ισχύουν για τους ιδιώτες επενδυτές.

ι. Ιστορικό της διαφοράς

Το Νοέμβριο του 2001, η ιρλανδική αεροπορική εταιρεία χαμηλού κόστους Ryanair¹⁹⁷ προχώρησε στη σύναψη δυο συμφωνιών, τη μία με την Περιφέρεια Βαλλονίας, ιδιοκτήτρια του αεροδρομίου του Charleroi στο Βέλγιο, την άλλη με την Brussels South Charleroi Airport (BSCA)¹⁹⁸, η οποία βρισκόταν υπό τον έλεγχο της Περιφέρειας Βαλλονίας και είχε αναλάβει τη διαχείριση και λειτουργία του αεροδρομίου, διαχειριζόμενη και εκμεταλλευόμενη από τις 4 Ιουλίου 1991 το εν λόγω αεροδρόμιο στα πλαίσια συμβάσεως παραχωρήσεως.

Με βάση τη συμφωνία με την **Περιφέρεια Βαλλονίας**, η Ryanair μπορούσε να πετύχει μείωση περί του 50% στα τέλη προσγείωσης, σε σχέση με το επίπεδο που είχε καθορισθεί από την βελγική κυβέρνηση για τις αεροπορικές εταιρίες εν γένει¹⁹⁹. Συγκεκριμένα, η Περιφέρεια της Βαλλονίας χορήγησε στη Ryanair, με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου, προτιμησιακό τιμολόγιο για τα τέλη προσγείωσης στο Charleroi, 1 ευρώ ανά επιβιβαζόμενο επιβάτη, το οποίο αποτελούσε έκπτωση 50% περίπου επί του δημοσίου τιμολογίου, το οποίο εξάλλου καθορίστηκε με διάταγμα που δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα. Καμία άλλη εταιρεία δεν επωφελούνταν μέχρι τότε από το συγκεκριμένο πλεονέκτημα²⁰⁰.

Όσον αφορά την Brussels South Charleroi Airport (στο εξής **BSCA**), χορήγησε διάφορα είδη πλεονεκτημάτων στην Ryanair και ανέλαβε τη δέσμευση να συμμετάσχει στις αναληφθείσες από τη Ryanair δαπάνες για την εγκατάσταση της βάσεώς της.

Η χορήγηση εκ μέρους της **BSCA** κινήτρων προς την Ryanair για την έναρξη της εγκατάστασής της αφορούσε αναλυτικά τα ακόλουθα:

- ποσό δυνάμενο να ανέλθει σε 250 000 ευρώ για τα έξοδα διαμονής σε ξενοδοχείο και διατροφής του προσωπικού της Ryanair.

¹⁹⁷ Η Ryanair ιδρύθηκε το 1985 και αρχικά εκτελούσε περιορισμένα δρομολόγια μεταξύ Αγγλίας και Ιρλανδίας (και συγκεκριμένα μεταξύ Waterford της Ιρλανδίας και Λονδίνου, και κατόπιν μεταξύ Λονδίνου και Δουβλίνου), με σκοπό να περιορίσει την κυριαρχία της Aer Lingus και της British Airways. Η μεγάλη ανάπτυξη των πωλήσεων της Ryanair σημειώθηκε από το 1997 και εξής, οπότε και εγκαινίασε δρομολόγια από και προς τη Στοκχόλμη, το Όσλο, το Παρίσι και το Charleroi κοντά στις Βρυξέλλες. (Πηγή : <http://www.ryanair.com>).

¹⁹⁸ Η Brussels South Charleroi Airport (BSCA) είναι δημόσια επιχείρηση ελεγχόμενη από την περιφέρεια της Βαλλονίας και διαχειρίζεται τον αερολιμένα από το 1991 βάσει σύμβασης παραχώρησης διάρκειας 50 ετών. Η BSCA εισπράττει χρηματοοικονομικές αντισταθμίσεις από την περιφέρεια της Βαλλονίας για την υλοποίηση ορισμένων καθηκόντων γενικού συμφέροντος που της ανατέθηκαν.

¹⁹⁹ Η εν λόγω μείωση χορηγήθηκε στη Ryanair με αυθαίρετο τρόπο από τον υπουργό Μεταφορών της Βαλλονίας, με σύμβαση ιδιωτικού τύπου, και όχι με την έγκριση ενός ρυθμιστικού μέτρου. Ενώ τα τέλη προσγείωσης υπολογίζονται κανονικά σε συνάρτηση με το βάρος σε τόνους των αεροσκαφών στο πλαίσιο ενός γενικού συστήματος που ισχύει για όλους, για τη Ryanair υπολογίζονται σύμφωνα με διαφορετική βάση και εισπράττονται ανά επιβιβαζόμενο επιβάτη (Σημείο 2.2.1 (7) της απόφασης 2004/393/EK της Επιτροπής, της 12ης Φεβρουαρίου 2004, σχετικά με τα πλεονεκτήματα που εκχώρησαν η Περιφέρεια Βαλλονίας και η Brussels South Charleroi Airport στην αεροπορική εταιρία Ryanair κατά την εγκατάστασή της στο Charleroi, L 137 της 30.4.2004, σελ. 1 επ.).

²⁰⁰ Δελτίο Τύπου IP/04/157, 3 Φεβρουαρίου 2004, σελ. 4.

– ποσό ύψους 160 000 ευρώ ανά έναρξη λειτουργίας γραμμής για 12 γραμμές (μέχρι το πολύ τρία δρομολόγια για κάθε αεροσκάφος που χρησιμοποιεί ως βάση το Charleroi), δηλαδή ανώτατο ποσό 1 920 000 ευρώ·

– ποσό ύψους 768 000 ευρώ ως συμμετοχή στα έξοδα προσλήψεως και εκπαιδεύσεως των κυβερνητών και των πληρωμάτων που τοποθετούνται στους νέους προορισμούς εξυπηρετούμενους από τον αερολιμένα του Charleroi·

– ποσό ύψους 4 000 ευρώ για την αγορά εξοπλισμού γραφείου·

– διάθεση σε «ελάχιστο ή μηδαμινό κόστος» διαφόρων χώρων για τη διενέργεια εργασιών τεχνικής φύσεως ή γραφείων.

Εξάλλου, δυνάμει της εν λόγω συμφωνίας, η BSCA θα επιβάρυνε τη Ryanair με ένα (1) ευρώ ανά επιβάτη για την παροχή υπηρεσιών εξυπηρέτησεως εδάφους αντί των δέκα (10) ευρώ της αναγγελλθείσας τιμής για τους λοιπούς χρήστες.

Στο πλαίσιο της συμφωνίας με την BSCA, η **Ryanair** δεσμεύθηκε έναντι της BSCA να σταθμεύει έναν ορισμένο αριθμό αεροσκαφών στο Charleroi (από δύο έως τέσσερα) και να πραγματοποιεί τουλάχιστον τρεις πτήσεις μετ' επιστροφής ανά αεροσκάφος από το Charleroi για μία περίοδο 15 ετών. Παράλληλα ανέλαβε τη δέσμευση, σε περίπτωση «σημαντικής αποσύρσεως» της από τον αερολιμένα του Charleroi, να επιστρέψει το σύνολο ή μέρος των καταβληθέντων από την BSCA ποσών.

Σε εφαρμογή των συμφωνιών αυτών, η Ryanair κατέστησε το αεροδρόμιο του Charleroi ως την πρώτη της μεγάλη βάση στην ηπειρωτική Ευρώπη και ξεκίνησε να εκτελεί καθημερινά δρομολόγια από τις Βρυξέλες προς Δουβλίνο, Λονδίνο, Γλασκώβη, Βενετία, Παρίσι, Shannon(στη Δυτική Ιρλανδία)και Carcassonne(στη Νότια Γαλλία)²⁰¹.

ii. Απόφαση 2004/383/EK της Επιτροπής για την Υπόθεση Ryanair/Charleroi

Το Δεκέμβριο του 2002, η Επιτροπή ξεκίνησε την επίσημη διαδικασία έρευνας²⁰² σύμφωνα με το άρθρο 88 παρ. 2 ΣυνθΕΚ αναφορικά με την εν λόγω ενίσχυση που χορηγήθηκε στην εταιρία Ryanair κατά την εγκατάστασή της στο Charleroi, κατόπιν σχετικών δημοσιευμάτων στο βελγικό τύπο και την υποβολή σχετικής καταγγελίας τον Ιανουάριο του 2002 από τον κυριότερο διεθνή αερολιμένα του Βελγίου (Εθνικός Αερολιμένας των Βρυξελλών, με έδρα το Zaventem). Τον Ιανουάριο του 2003, η Επιτροπή δημοσίευσε μια πρώτη απόφαση, καθορίζοντας τους βασικούς άξονες της έρευνάς της και κάλεσε τα ενδιαφερόμενα τρίτα μέρη να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους²⁰³. Κατά τη διάρκεια της εξέτασης που διενήργησε, της

²⁰¹ Πηγή : <http://www.ryanair.com>.

²⁰² Η Επιτροπή με επιστολή της 13ης Δεκεμβρίου 2002 (SG (2002) D/233141) ενημέρωσε το Βέλγιο για την απόφασή της να κινηθεί την προβλεπόμενη στο άρθρο 88 παράγραφος 2 της Συνθήκης διαδικασία σε σχέση με τα μέτρα αυτά.

Το Βέλγιο διαβίβασε τις παρατηρήσεις του στις 14 Φεβρουαρίου 2003, αφού υπέβαλε αίτημα παράτασης της προθεσμίας απάντησης έως τις 15 Φεβρουαρίου 2003, το οποίο η Επιτροπή αποδέχθηκε.

²⁰³ ΕΕ C18, 25.01.2003.

διαβιβάστηκαν δώδεκα θέσεις αεροπορικών εταιρειών, εκ των οποίων της 1^{ης} των διαχειριστών αερολιμένων και άλλων μερών, όπως η Air France, η Austrian Airlines, η KLM, και η Scandinavian Airlines²⁰⁴. Στη συνέχεια, η Επιτροπή κατέληξε σε μια αρχική αξιολόγηση²⁰⁵, η βασική ιδέα της οποίας ήταν ότι τα πλεονεκτήματα που χορηγήθηκαν στη Ryanair από την Περιφέρεια της Βαλλονίας και την *Brussels South Charleroi Airport* (BSCA), τον διαχειριστικό φορέα του αερολιμένα του Charleroi, δεν ήταν συμβατά με τη λεγόμενη «αρχή του ιδιώτη επενδυτή στην οικονομία της αγοράς» και ήταν ικανά να στρεβλώσουν τον ανταγωνισμό υπέρ της Ryanair.

Τον Φεβρουάριο του 2004, η Επιτροπή επιβεβαίωσε την αρχική της τοποθέτηση, εκδίδοντας την **Απόφαση 2004/383/ΕΚ**²⁰⁶, με την οποία εφάρμοσε για πρώτη φορά την αρχή του ιδιώτη επενδυτή υπό συνθήκες οικονομίας της αγοράς *σε ενίσχυση που αφορούσε αεροδρόμιο* και κατέληξε στο ότι οι ενισχύσεις που χορηγήθηκαν στη Ryanair, δόθηκαν κατά παράβαση του κοινοτικού δικαίου περί των κρατικών ενισχύσεων.

Υπενθυμίζεται ότι τα πλεονεκτήματα που χορηγήθηκαν στη Ryanair, δόθηκαν τόσο από την Περιφέρεια της Βαλλονίας (μειώσεις στα τέλη προσγείωσης) όσο και από τη δημόσια επιχείρηση που ελέγχεται από την περιφέρεια της Βαλλονίας και διαχειρίζεται τον αερολιμένα (δηλαδή την *Brussels South Charleroi Airport –BSCA-*) για ενισχύσεις εκκίνησης νέων δρομολογίων, συμμετοχή στις δαπάνες διαμονής σε ξενοδοχείο και διατροφής του προσωπικού της Ryanair, συνεισφορές εμπορικής προώθησης²⁰⁷.

Αναλυτικότερα, με τη συγκεκριμένη απόφαση η Επιτροπή έκρινε ότι οι ενισχύσεις υπό τη μορφή:

Α) μειώσεως των τελών αεροδρομίου για την προσγείωση,

Β) εκπτώσεων επί των τιμών των υπηρεσιών εξυπηρέτησης εδάφους, και

Γ) εγγυήσεων αποζημίωσης που χορήγησε η περιφέρεια της Βαλλονίας στη Ryanair,

είναι **ασυμβίβαστες** με την κοινή αγορά, κατά την έννοια του άρθρου 87 παρ. 1 της Συνθήκης²⁰⁸, καθώς κανένας ιδιώτης επενδυτής δεν θα τις είχε αποδεχθεί στη δεδομένη κατάσταση.

Ειδικότερα, η τοποθέτηση της Επιτροπής επί των συγκεκριμένων ενισχύσεων είχε ως εξής:

²⁰⁴ Δελτίο Τύπου IP/04/157 της 3 ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΥ 2004, με τίτλο : «*ΜΕ ΤΗΝ ΑΠΟΦΑΣΗ ΓΙΑ ΤΟΝ ΑΕΡΟΛΙΜΕΝΑ ΤΟΥ CHARLEROI, Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΠΡΟΩΘΕΙ ΤΗ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΑΕΡΟΠΟΡΙΚΩΝ ΕΤΑΙΡΕΙΩΝ ΧΑΜΗΛΟΥ ΚΟΣΤΟΥΣ ΚΑΙ ΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ*», σελ. 4.

²⁰⁵ Stephen DOLAN (2004), *EC Aviation Scene, air & space law*, Τόμος xxix/6 (Δεκέμβριος 2004) σελ. 427.

²⁰⁶ Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης έκδοση L 137/1 της 30.4.2004.

²⁰⁷ OJ 2003 C 18, σελίδα 3.

²⁰⁸ OJ 2003 C 18, σελίδα 61.

Α) Οι μειώσεις των αερολιμενικών τελών δεν επιτρέπονται παρά εάν χορηγούνται με τρόπο που δεν εισάγει διακρίσεις, σε όλους τους χρήστες, και για περιορισμένη διάρκεια. Με αυτή την προϋπόθεση δεν πρόκειται για κρατικές ενισχύσεις (νομολογία 'Manchester'²⁰⁹). Όμως εδώ δεν πρόκειται για αυτή την περίπτωση, εφόσον μόνο η Ryanair επωφελείται από αυτές για περίοδο 15 ετών. Παρέχοντας αποκλειστικά πλεονεκτήματα στη Ryanair, κυρίως μείωση του φόρου προσγείωσης σε σχέση με το κανονικό τιμολόγιο, σε μια διμερή σύμβαση η οποία δεν έλαβε καμία δημοσιότητα, *η Περιφέρεια της Βαλλονίας ενήργησε στο πλαίσιο των κανονιστικών της εξουσιών*, και όχι ως επιχείρηση. Οι εν λόγω ενισχύσεις πρέπει να ανακτηθούν από τον δικαιούχο τους, εκτός από το μέρος των μειώσεων που αντιστοιχεί στις επίσημες μειώσεις που ήδη προβλέπονται από τη νομοθεσία της Βαλλονίας. Οι εγγυήσεις που δόθηκαν επ' αυτού στην Ryanair για το μέλλον θα πρέπει να καταργηθούν.

Β) Οι μειώσεις στα τέλη παροχής υπηρεσιών εδάφους είναι δυνατές, εάν ο αερολιμένας μπορεί να δικαιολογήσει ότι οι ενδεχόμενες απώλειες της εν λόγω υπηρεσίας, η οποία παρέχεται σε έναν ανταγωνιστικό τομέα, δεν αντισταθμίζονται από έσοδα που συνδέονται με τα καθήκοντα της αερολιμενικής αρχής ή με υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος, γεγονός που συνεπάγεται λογιστικό διαχωρισμό.

Οι μειώσεις που παρασχέθηκαν στην Ryanair από την BSCA, με τη μορφή προτιμησιακού τιμολογίου για την παροχή υπηρεσιών εδάφους, και οι οποίες δεν θα επέτρεπαν στον αερολιμένα να καλύψει το κόστος της εν λόγω δραστηριότητας, πρέπει επομένως να ανακτηθούν. Το εν λόγω ποσό θα μπορούσε να ανέλθει σε τουλάχιστον 4 εκατομμύρια ευρώ για την περίοδο 2001-2003.

Ωστόσο, για όσο διάστημα το όριο των 2 εκατομμυρίων επιβατών κατ' έτος που θεσπίστηκε από την οδηγία 96/67 για την απελευθέρωση της παροχής υπηρεσιών εδάφους δεν έχει επιτευχθεί, η BSCA θα μπορούσε επίσης να χρησιμοποιήσει τα ενδεχόμενα πλεονάσματα των άλλων δραστηριοτήτων της που είναι καθαρά εμπορικές (χώροι στάθμευσης, καταστήματα) για να καλύψει το έλλειμμα της παροχής υπηρεσιών εδάφους.

Περαιτέρω, η Επιτροπή έκρινε σχετικά με τα κίνητρα υπό μορφή κατ' αποκοπή ποσού που καταβάλλεται για την έναρξη λειτουργίας γραμμών²¹⁰, ότι τα κίνητρα που δεν αντιστοιχούν στον συνυπολογισμό του πραγματικού κόστους της έναρξης λειτουργίας δεν δικαιολογήθηκαν. Τέτοιου τύπου επιχορηγήσεις καταβλήθηκαν στην Ryanair για τα έξοδα πρόσληψης, εκπαίδευσης και διαμονής του προσωπικού της, την έναρξη λειτουργίας νέων γραμμών και την παραχώρηση χώρων. Κατ' αρχήν, η φύση τους δεν θα τα εμπόδιζε να εμπίπτουν στην ίδια κατηγορία εξόδων εκκίνησης, αλλά, στη συγκεκριμένη περίπτωση, ο κατ' αποκοπή χαρακτήρας τους που είναι ανεξάρτητος από κάθε στόχο θα μπορούσε, ενδεχομένως, να επιβάλει την ανάκτησή τους.

²⁰⁹ Η χορήγηση μειώσεων επί των τελών προσγείωσης προκειμένου να προσελκύονται νέοι πελάτες συνιστά συνήθη πρακτική στον τομέα [κρατικές ενισχύσεις NN 109/98, Ηνωμένο Βασίλειο (αερολιμένας Manchester), 14 Ιουνίου 1999, σημείο 8].

²¹⁰ Σκέψη 317 της Απόφασης 2004/383/ΕΚ.

Παράλληλα, η θέση της Επιτροπής αναφορικά με τις ενισχύσεις που καταβλήθηκαν για το δρομολόγιο Δουβλίνο-Charleroi ήταν ότι έπρεπε ν' ανακτηθούν, διότι το εν λόγω δρομολόγιο δεν είναι «νέο», υπό την έννοια των ενισχύσεων για την έναρξη νέων γραμμών, καθώς είχε έναρξη λειτουργίας το 1997.

Με άλλα λόγια, επειδή στην παρούσα περίπτωση δεν τηρήθηκε -κατά την κρίση της Επιτροπής- η αρχή του ιδιώτη επενδυτή στην οικονομία της αγοράς, τα πλεονεκτήματα που εκχωρήθηκαν στην Ryanair συνιστούν κρατικές ενισχύσεις²¹¹, ικανές να στρεβλώσουν τον ανταγωνισμό υπέρ της Ryanair²¹². Σημειωτέον ότι οι εν λόγω ενισχύσεις δεν αντιστοιχούν άλλωστε σε επενδύσεις, παραδείγματος χάριν σε αερολιμενικές υποδομές, και επομένως δεν είναι σε δυνατόν να κριθούν συμβατές δυνάμει των κλασσικών μέσων του κοινοτικού δικαίου, όπως οι ενισχύσεις στην περιφερειακή ανάπτυξη, καθώς στην ουσία πρόκειται για ενισχύσεις λειτουργίας.

Εντούτοις, η απόφαση της Επιτροπής επέτρεπε στη Ryanair να διατηρήσει εν μέρει τις ενισχύσεις που ήδη της είχαν χορηγηθεί. Η γενική ιδέα ήταν ότι η Επιτροπή θεωρεί ότι οι ενισχύσεις που χορηγήθηκαν στην Ryanair είναι δυνατόν να κριθούν συμβατές με την κοινή αγορά με βάση την πολιτική μεταφορών²¹³, στο μέτρο που επιτρέπουν να αναπτυχθεί και να διασφαλιστεί η καλύτερη εκμετάλλευση των δευτερευουσών αερολιμενικών υποδομών που αυτή τη στιγμή δεν χρησιμοποιούνται πλήρως και που αποτελούν κόστος για το κοινωνικό σύνολο²¹⁴.

Υπό το πρίσμα αυτό, η Επιτροπή αποφάσισε ότι:

- *ορισμένες μορφές ενίσχυσης* (όπως για παράδειγμα οι συνεισφορές εμπορικής προώθησης²¹⁵, τα εφάπαξ κίνητρα και η διάθεση χώρου γραφείων), είναι *συμβατές με την κοινή αγορά* ως ενισχύσεις εκκίνησης νέων δρομολογίων, *υπό τον όρο* ότι *σχετίζονται με την έναρξη ενός νέου δρομολογίου και έχουν περιορισμένη χρονική διάρκεια* (η διάρκεια αυτή δεν μπορεί να υπερβαίνει τα πέντε έτη από την έναρξη του δρομολογίου, για ενδο-ευρωπαϊκούς προορισμούς),

²¹¹ Υπό την έννοια του άρθρου 87 παράγραφος 1 της συνθήκης ΕΚ.

²¹² Δελτίο Τύπου IP/04/157, 3 Φεβρουαρίου 2004, σελ. 2.

²¹³ Παραπομπή στο άρθρο 87 παράγραφος 3 (εδάφιο γ) της συνθήκης ΕΚ: «*Συμβιβάζονται με την κοινή αγορά οι ενισχύσεις για την προώθηση της αναπτύξεως ορισμένων οικονομικών δραστηριοτήτων ή οικονομικών περιοχών, εφόσον δεν αλλοιώνουν τους όρους των συναλλαγών κατά τρόπο που θα αντέκειτο προς το κοινό συμφέρον*».

²¹⁴ Η εν λόγω ανάπτυξη είναι επωφελής στις περιφέρειες, διότι διασφαλίζει την μεγαλύτερη αποδοτικότητα των υφιστάμενων δημοσίων αγαθών και διευκολύνει την περιφερειακή οικονομική ανάπτυξη, κυρίως μέσω των θέσεων απασχόλησης και του τουρισμού· είναι επίσης επωφελής για το κράτος μέλος διότι ευνοεί τον χωροταξικό σχεδιασμό και την καλύτερη χρήση των υφιστάμενων αερολιμένων σε σχέση με την κατασκευή νέων υποδομών ή την επέκτασή τους· είναι τέλος επωφελής για την Ευρωπαϊκή Ένωση, για την οποία η ανάγκη ανάπτυξης του αερολιμενικού δυναμικού υπενθυμίζεται στη Λευκή Βίβλο για τις μεταφορές και η οποία διασφαλίζει ένα μέρος της χρηματοδότησης στους αερολιμένες μέσω της περιφερειακής πολιτικής, των Διευρωπαϊκών Δικτύων και της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων.

²¹⁵ Στο αγγλικό κείμενο, ο αντίστοιχος όρος είναι : marketing contributions.



- οι συνεισφορές εμπορικής προώθησης πρέπει να δικαιολογούνται από ένα *σχέδιο ανάπτυξης* που θα εκπονεί η Ryanair και θα επικυρώνει η BSCA για κάθε συναφές δρομολόγιο, και

- το σύνολο των ενισχύσεων που χορηγούνται σε ένα νέο δρομολόγιο δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να υπερβαίνει το 50 % των εξόδων εκκίνησης, εμπορικής προώθησης και των εφάπαξ εξόδων, σωρευτικά στους δύο εξεταζόμενους προορισμούς, ένας εκ των οποίων είναι το Charleroi.

Περαιτέρω, η Επιτροπή απαίτησε ένα μη διακριτικό καθεστώς ενισχύσεων, δηλαδή οι ενισχύσεις να είναι διαθέσιμες και να παρέχονται σε κάθε αεροπορική εταιρία, που επιθυμεί ν' αναπτύξει νέα δρομολόγια από το αεροδρόμιο του Charleroi.

iii. Απόφαση T-196/04 του Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΠΕΚ) στην Υπόθεση Ryanair/Charleroi

Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Πρωτοδικείου στις 25 Μαΐου 2004, η εταιρία Ryanair άσκησε προσφυγή, με αίτημα την ακύρωση της Απόφασης 2004/383 της Επιτροπής. Οι λόγοι ακύρωσης που επικαλέστηκε η εταιρία Ryanair, ήταν αφενός ότι η Επιτροπή με την αρ. 2004/383 Απόφαση παραβίασε την υποχρέωση αιτιολόγησης, που προβλέπει το άρθρο 253 ΣυνθΕΚ²¹⁶, αφετέρου ότι με το να θεωρήσει τα πλεονεκτήματα που έλαβε η Ryanair ως κρατικές ενισχύσεις, παραβίασε το άρθρο 87, παρ. 1 της ΣυνθΕΚ. Με σχετικό δικόγραφο που κατέθεσε την 1η Νοεμβρίου 2004, η Association of European Airlines (AEA) ζήτησε να παρέμβει στην δίκη προς υποστήριξη της Επιτροπής, αίτημα που έγινε δεκτό από το δικαστήριο.

Στο πλαίσιο του δεύτερου λόγου ακύρωσης (παραβίαση του άρθρου 87 παρ. 1 ΣυνθΕΚ), η Ryanair επικαλέστηκε ότι η Επιτροπή παρέλειψε να εφαρμόσει ή εφήρμοσε κακώς την αρχή του ιδιώτη επενδυτή υπό συνθήκες οικονομίας της αγοράς. Συγκεκριμένα, κατά την αιτίαση της Ryanair, η Επιτροπή δεν έλαβε υπόψη στο πλαίσιο της εξέτασης των επίδικων μέτρων το γεγονός ότι η Περιφέρεια Βαλλονίας και η BSCA *έπρεπε να εκληφθούν ως ενιαία οντότητα* (i), υπέπεσε σε πλάνη καθώς *αρνήθηκε* να εφαρμόσει την αρχή του ιδιώτη επενδυτή υπό συνθήκες οικονομίας της αγοράς στα ληφθέντα από την Περιφέρεια Βαλλονίας μέτρα (ii) και, τέλος, εφήρμοσε *κακώς* την ανωτέρω αρχή επί της BSCA (iii).

Κατά την εξέταση του πρώτου ζητήματος, δηλ. της ενιαίας νομικής οντότητας «περιφέρεια Βαλλονίας-BSCA», το Πρωτοδικείο έκρινε ότι η Περιφέρεια Βαλλονίας

²¹⁶ Άρθρο 253:

Οι κανονισμοί, οι οδηγίες και οι αποφάσεις που εκδίδονται από κοινού από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, καθώς και οι κανονισμοί, οι οδηγίες και οι αποφάσεις του Συμβουλίου ή της Επιτροπής, πρέπει να αιτιολογούνται και να αναφέρονται στις προτάσεις ή γνώμες που απαιτούνται κατά την παρούσα συνθήκη.

και η BSCA έπρεπε να εκληφθούν από την Επιτροπή ως μία και ενιαία οντότητα για τους σκοπούς της εφαρμογής της αρχής του ιδιώτη επενδυτή υπό συνθήκες οικονομίας της αγοράς, καθώς στο πλαίσιο της εφαρμογής του κριτηρίου του ιδιώτη επενδυτή, απαιτείται η εξέταση της εμπορικής πράξεως στο σύνολό της προκειμένου να ελεγχθεί αν η κρατική οντότητα και η ελεγχόμενη απ' αυτήν οντότητα συμπεριφέρθηκαν, από κοινού λαμβανόμενες, ως ορθολογιστές επιχειρηματίες υπό συνθήκες οικονομίας της αγοράς²¹⁷.

Περαιτέρω, το ΠΕΚ προχώρησε στην κρίση του για το δεύτερο ζήτημα, δηλ. εάν η Επιτροπή ορθώς δεν εφάρμοσε το κριτήριο του ιδιώτη επενδυτή στα μέτρα που αποφάσισε η Περιφέρεια της Βαλλονίας, λόγω του συγκεκριμένου ρόλου της ως ρυθμιστικής αρχής. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή στην Απόφασή της 2004/393/EK της 12-2-2004, θεώρησε ότι η Περιφέρεια Βαλλονίας δεν ασκούσε οικονομική δραστηριότητα όταν χορήγησε έκπτωση των τελών προσγειώσεως και παρέσχε εγγύηση περί αποζημιώσεως σε περίπτωση τροποποιήσεως των ωρών λειτουργίας του αερολιμένα ή του επιπέδου των «τελών» αεροδρομίου στη Ryanair, αλλά ασκούσε τα προνόμια της ως δημοσίας αρχής κάνοντας χρήση των νομοθετικών και κανονιστικών αρμοδιοτήτων της και συνεπώς δεν χωρούσε εφαρμογή της αρχής του ιδιώτη επενδυτή υπό συνθήκες οικονομίας της αγοράς στα ληφθέντα από αυτήν μέτρα. Με αφετηρία δηλαδή τη σκέψη ότι ο καθορισμός των τελών προσγειώσεως εμπίπτει στις νομοθετικές και κανονιστικές αρμοδιότητες της Περιφέρειας Βαλλονίας, η Επιτροπή έκρινε ότι η προσφορά μειωμένων χρεώσεων προσγείωσης στη Ryanair, ισοδυναμούσε με **παράνομη κρατική** ενίσχυση καθώς αυτή η δραστηριότητα ενέπιπτε στις λειτουργίες της δημόσιας εξουσίας της Κοινότητας της Βαλλονίας.

Επ' αυτού του ζητήματος, η τοποθέτηση του ΠΕΚ ήταν ότι η Περιφέρεια Βαλλονίας καθορίζοντας το επίπεδο των τελών αεροδρομίου που οφείλουν οι χρήστες των αερολιμένων της Βαλλονίας, ενήργησε στο πλαίσιο δραστηριοτήτων οικονομικής φύσεως. Το ΠΕΚ βασίστηκε σε προηγούμενη νομολογία, σύμφωνα με την οποία ο καθορισμός του ύψους των τελών προσγειώσεως καθώς και η εγγύηση περί καταβολής αποζημιώσεως που συναρτάται με αυτά συνιστά δραστηριότητα αναγόμενη ευθέως στη διαχείριση των υποδομών αερολιμένα, διαχείριση η οποία αποτελεί οικονομική δραστηριότητα²¹⁸. Σύμφωνα λοιπόν με την εκτίμηση του ΠΕΚ, ο καθορισμός των αεροπορικών τελών συνδέεται στενά με τη χρήση και τη διαχείριση του αερολιμένα του Charleroi, δραστηριότητα η οποία πρέπει να χαρακτηριστεί ως οικονομική και δεν συνδέεται με προνόμια δημόσιας εξουσίας.

Περαιτέρω, το ΠΕΚ έκρινε ότι «...η **άρνηση** της Επιτροπής να εξετάσει **από κοινού** τα πλεονεκτήματα που χορήγησαν η Περιφέρεια Βαλλονίας και η BSCA και να εφαρμόσει την αρχή του ιδιώτη επενδυτή υπό συνθήκες οικονομίας της αγοράς στα ληφθέντα από την Περιφέρεια Βαλλονίας μέτρα, παρά τους συνδέοντες τις δύο

²¹⁷ Σκέψεις 58-61 της απόφασης T-196/04 του Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, της 17ης Δεκεμβρίου 2008.

²¹⁸ Απόφαση του Πρωτοδικείου της 12ης Δεκεμβρίου 2000, T-128/98, Aéroports de Paris κατά Επιτροπής, Συλλογή 2000, σ. II-3929, σκέψεις 108 έως 124.

αυτές οντότητες οικονομικούς δεσμούς, φέρει το στίγμα της **πλάνης** περί το δίκαιο»²¹⁹ και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι «αφής στιγμής η εξέταση του συνόλου των επίδικων μέτρων απαιτούσε εφαρμογή της αρχής του ιδιώτη επενδυτή υπό συνθήκες οικονομίας της αγοράς, όχι μόνον έναντι των ληφθέντων από την BSCA μέτρων αλλά και έναντι εκείνων που εξέδωσε η Περιφέρεια Βαλλονίας, **παρέλκει η εξέταση του τελευταίου σκέλους του λόγου ακυρώσεως που αντλείται από πεπλανημένη εφαρμογή της αρχής του ιδιώτη επενδυτή υπό συνθήκες οικονομίας της αγοράς στην BSCA**. Πράγματι, δεν μπορεί να αποκλείεται ότι η εφαρμογή της ανωτέρω αρχής στο σύνολο που συνέστησαν η Περιφέρεια Βαλλονίας και η BSCA θα μπορούσε να καταλήξει σε διαφορετικά αποτελέσματα»²²⁰. Με άλλα λόγια, το ΠΕΚ δεν προχώρησε στην εξέταση του τρίτου λόγου ακυρώσεως που επικαλέστηκε η Ryanair, δηλαδή την κακή εφαρμογή εκ μέρους της Επιτροπής στα πλεονεκτήματα που χορήγησε η BSCA.

Εντέλει, το Πρωτοδικείο με την Απόφαση T-196/04 της 17ης Δεκεμβρίου 2008, λαμβάνοντας υπόψη την περί δικαίου πλάνη της Επιτροπής, κατέληξε στην **αποδοχή** των αιτημάτων της Ryanair και στην **ακύρωση** της Απόφασης της Επιτροπής 2004/393/EK της Επιτροπής, της 12ης Φεβρουαρίου 2004, σχετικά με τα πλεονεκτήματα που εκχώρησαν η Περιφέρεια Βαλλονίας και η Brussels South Charleroi Airport στην αεροπορική εταιρία Ryanair κατά την εγκατάστασή της στο Charleroi με σκοπό την ανάπτυξη της αεροπορικής βάσης και την ανάπτυξη νέων δρομολογίων, ενώ παράλληλα θεώρησε ότι δεν απαιτείται περαιτέρω η εξέταση του πρώτου λόγου αναίρεσεως, (δηλ. τον ισχυρισμό της Ryanair ότι η Επιτροπή με την αρ. 2004/383/EK Απόφαση παραβίασε την υποχρέωση αιτιολόγησης, που προβλέπει το άρθρο 253 ΣυνθΕΚ).

Η Επιτροπή έπρεπε να κρίνει εάν τα μέτρα που ελήφθησαν υπέρ της Ryanair, θα είχαν ληφθεί από μια ιδιωτική εταιρία, οδηγούμενη από τους ίδιους στόχους μακροπρόθεσμης αποδοτικότητας. Όταν η Επιτροπή εφάρμοσε το κριτήριο του ιδιώτη επενδυτή, στο κομμάτι των μέτρων που παρείχε η BSCA, συμπέρανε ότι όχι μόνο το επιχειρηματικό πλάνο ήταν ελλιπές, αλλά η BSCA ήταν εκτεθειμένη στον κίνδυνο τέτοιων ζημιών, ώστε η καθαρή απόδοση της επένδυσης θα μηδενιζόταν. Σε τέτοιες περιστάσεις, κανένας ιδιώτης επενδυτής δεν θα είχε προσφέρει τα ίδια κίνητρα και συνεπώς το πακέτο μέτρων δεν θ' ανταποκρινόταν στο κριτήριο του ιδιώτη επενδυτή και συνεπώς θα ήταν σε αντίθεση με τους κανόνες των κρατικών ενισχύσεων.

Η Επιτροπή όντως ενέκρινε ορισμένα τμήματα της συμφωνίας της BSCA, καθώς ορισμένα από τα μέτρα μπορούσαν να οδηγήσουν σε ανάπτυξη νέων δρομολογίων και να ενθαρρύνουν τη βελτίωση δευτερεύουσας αερολιμενικής υποδομής. Από την αλλά μεριά, η Επιτροπή δεν εφάρμοσε την αρχή του ιδιώτη επενδυτή στη μείωση των τελών προσγείωσης. Κατά την άποψη της Επιτροπής, η περιφέρεια της Βαλλονίας

²¹⁹ Σκέψη 102 της Απόφασης T-196/04 του Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, της 17ης Δεκεμβρίου 2008 (Πηγή : www.curia.europa.eu).

²²⁰ Σκέψη 103 της Απόφασης T-196/04 του Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, της 17ης Δεκεμβρίου 2008.

λειτουργούσε με ρυθμιστικές αρμοδιότητες και όχι σαν οικονομικός δρων. Το ΠΕΚ έκρινε ότι υπήρχε πρόβλημα στο σημείο αυτό της συλλογιστικής της Επιτροπής.

Στη σχετική απόφαση, το ΠΕΚ περιέγραψε τις βασικές αρχές που διέπουν την εφαρμογή των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων στον τομέα των αερομεταφορών και έκρινε σκόπιμο να διευκρινιστούν ορισμένα σημεία ως προς την έννοια της κρατικής ενίσχυσης²²¹. Ωστόσο, το βασικό ζήτημα στο οποίο επικεντρώθηκε το ΠΕΚ κατά τον δικαστικό έλεγχο ήταν εάν τα κίνητρα που χορηγήθηκαν στην εταιρία Ryanair σήμαιναν πραγματικά ένα πλεονέκτημα γι' αυτήν²²².

Το ΠΕΚ αναγνωρίζει ότι πρέπει να γίνεται διάκριση ανάμεσα στις υποχρεώσεις που αναλαμβάνει το κράτος σαν μια επιχείρηση που ασκεί οικονομική δραστηριότητα και σε εκείνες που υπέχει ως δημόσια αρχή. Όταν το κράτος λειτουργεί ως οικονομικός δρων, η Επιτροπή πρέπει να προσεγγίζει τα ληφθέντα μέτρα έχοντας υπόψη και εφαρμόζοντας την αρχή του ιδιώτη επενδυτή. Το ΠΕΚ κρίνοντας τις δραστηριότητες της Περιφέρειας της Βαλλονίας κατέληξε στο ότι ο καθορισμός των τελών προσγείωσης συνδέεται με τη διαχείριση της αερολιμενικής υποδομής και ως εκ τούτου αποτελεί σαφώς μια «οικονομική δραστηριότητα». Για το λόγο αυτό η Επιτροπή υπέπεσε σε σφάλμα, καθώς δεν αξιολόγησε τα μέτρα υπό το φως της αρχής του ιδιώτη επενδυτή. Το ΠΕΚ έκρινε ότι αυτός ήταν επαρκής λόγος για να προβεί στην ακύρωση της Απόφασης του Charleroi της Επιτροπής. Το ΠΕΚ επανέλαβε ότι ο ρόλος του περιορίζεται στο να κρίνει το εάν η Επιτροπή εφάρμοσε ορθώς τους κανόνες δικαίου, και όχι να επανεκτιμήσει την ορθότητα της επένδυσης και να κρίνει εάν ένας ιδιώτης επενδυτής θα είχε προβεί στην αντίστοιχη επένδυση υπό παρόμοιες συνθήκες ή όχι.

Το ΠΕΚ διαχώρισε ρητά τη θέση του αναφορικά με την εκτίμηση της όλης ενίσχυσης προς την Ryanair, υπενθυμίζοντας ότι η εφαρμογή της αρχής του ιδιώτη επενδυτή υπό συνθήκες οικονομίας της αγοράς, λαμβάνοντας υπόψη το σύνολο της συναλλαγής, σημαίνει εξέταση και περίπλοκες οικονομικές αξιολογήσεις που δεν εναπόκειται στο Πρωτοδικείο να πραγματοποιήσει. Όταν όμως η Επιτροπή εκδίδει πράξη συνεπαγόμενη περίπλοκη οικονομική εκτίμηση, απολαύει ευρείας εξουσίας εκτιμήσεως και ο δικαστικός έλεγχος της εν λόγω πράξεως περιορίζεται συναφώς στο αν τηρήθηκαν οι διαδικαστικοί κανόνες και η υποχρέωση αιτιολογήσεως, στο υποστατό των πραγματικών περιστατικών που ελήφθησαν υπόψη για την αμφισβητούμενη επιλογή και στο αν συντρέχει πρόδηλη πλάνη κατά την εκτίμηση αυτών των πραγματικών περιστατικών ή κατάχρηση εξουσίας. Συναφώς, στο πλαίσιο διαφοράς με αίτημα την ακύρωση, το Πρωτοδικείο αποφαινεται επί της **νομιμότητας** των εκτιμήσεων της Επιτροπής στα πλαίσια της προσβαλλόμενης αποφάσεως, ενώ ταυτόχρονα δεν εναπόκειται στο Πρωτοδικείο να επανεκτιμήσει τον ορθολογικό

²²¹ Σκέψεις 36-42 της απόφασης T-196/04 του Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, της 17ης Δεκεμβρίου 2008.

²²² Arthur COX (2009) : European court provides clarification on the application of state aid rules to the aviation sector, *Competition Brief: State Aid Rules - Aviation Sector, EC & competition group*, Φεβρουάριος 2009, σελ. 1-4 (www.arthurcox.com).

χαρακτήρα μιας επενδύσεως και να αποφανθεί επί του ερωτήματος αν ένας ιδιώτης επενδυτής θα είχε προβεί εντέλει στην επένδυση την οποία σχεδίαζε να πραγματοποιήσει κατά τον χρόνο της εκδόσεως της προσβαλλόμενης αποφάσεως.

2.1.3. Η μεταγενέστερη πρακτική της Επιτροπής για τις ενισχύσεις ανάπτυξης των αεροδρομίων

Τα κράτη μέλη ξεκίνησαν να εφαρμόζουν τους νέους κανόνες ενισχύσεων για την ανάπτυξη των αεροδρομίων του 2005, προβαίνοντας σε κοινοποιήσεις προς την Επιτροπή αναφορικά με τις μεμονωμένες ενισχύσεις αλλά και τα καθεστώτα ενισχύσεων²²³. Έχοντας ως βάση αυτά τα κοινοποιηθέντα μέτρα, η Επιτροπή εξέδωσε 14 αποφάσεις, αναφορικά με τους δυο τύπους κρατικών ενισχύσεων που ρυθμίζονται από τις Νέες Κοινοτικές Κατευθύνσεις του 2005, δηλαδή την ενίσχυση σε αεροδρόμια και σε αεροπορικές εταιρίες για έναρξη νέων γραμμών από περιφερειακά αεροδρόμια.

Οι σχετικές αποφάσεις αναφορικά με τις κρατικές ενισχύσεις σε αεροδρόμια ήταν:

- Η απόφαση NN 21/06 της 16.5.2006 για το Αεροδρόμιο της πόλης Derry (20 εκατομμύρια €)²²⁴
- Η απόφαση N 353/2006 της 26.9.2006 για την επιχορήγηση των κεφαλαιουχικών δαπανών των ιρλανδικών περιφερειακών αερολιμένων (65 εκατομμύρια €)²²⁵
- Η απόφαση N 491/06 της 24.1.2007 για το Αεροδρόμιο Tortoli Arbatax (Αυτόνομη περιφέρεια της Σαρδηνίας) (3 εκατομμύρια €)²²⁶
- Η απόφαση N 619/06 της 7.3. 2007 για το Αεροδρόμιο Augsburg (9 εκατομμύρια €)²²⁷
- Η απόφαση της 7.3.2007 για το Αεροδρόμιο Memmingerberg (15 εκατομμύρια €)
- Η απόφαση N741/06 και N743/2006 της 4.4.2007 για το Αεροδρόμιο Lodz (4.9 εκατομμύρια €)²²⁸
- Η απόφαση N 379/2006 της 24.10.2007 για το Αεροδρόμιο Tallinn²²⁹

Συνολικά, η Επιτροπή έδωσε την έγκρισή της για κρατικές ενισχύσεις σε αερολιμενικές μεταφορές σε σύνολο περίπου 117 εκατομμυρίων € και έκρινε ότι οι επενδύσεις στο αεροδρόμιο του Tallinn (αξίας 67 εκατομμυρίων €) δεν συνιστούν καν κρατική ενίσχυση.

²²³ Πηγή : <http://www.eubusiness.com/Competition/state-aid-airlines.qa>.

²²⁴ Δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα στην έκδοση C 272 της 9.11.2006.

²²⁵ Δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα στην έκδοση C 280 της 18.11.2006.

²²⁶ Δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα στην έκδοση C 133 της 15.06.2006.

²²⁷ Δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα στην έκδοση C 133 της 15.06.2006.

²²⁸ Δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα στην έκδοση C 157 της 10.07.2007.

²²⁹ Δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα στην έκδοση C 196 της 24.8.2007.

Αυτές οι αποφάσεις σχετίζονται κυρίως με τη χρηματοδότηση των αερολιμενικών υποδομών, την κατασκευή τους, την επέκτασή τους και την αγορά εξοπλισμού με σκοπό τη συμμόρφωση με προδιαγραφές ασφάλειας και την ενίσχυση της ικανότητάς τους να δέχονται μεγαλύτερα αεροσκάφη και αντίστοιχη αύξηση της επιβατικής κίνησης.

Η Επιτροπή εξέτασε επίσης και ορισμένες κοινοποιήσεις ενισχύσεων αναφορικά με τη βοήθεια για έναρξη νέων δρομολογίων με αναχώρηση από περιφερειακούς αερολιμένες. Οι πιο σημαντικές ήταν :

- Η απόφαση N 303/05 της 16.5.2006, με θέμα : «Μηχανισμός του HB για κεφάλαια ανάπτυξης αεροπορικών γραμμών στις βορειανατολικές και βορειοδυτικές περιφέρειες της Αγγλίας και της Ουαλίας» (36 εκατομμύρια €)²³⁰

- Η απόφαση N 640/06 με θέμα : « Πρόγραμμα ανάπτυξης αεροπορικών γραμμών στη Μάλτα» της 22.11.2006 (58 εκατομμύρια €)²³¹

- Η απόφαση N 563/05 της 22.6.2006 με θέμα : « Ενίσχυση προς την Ryanair για την αεροπορική γραμμή μεταξύ της Toulon και του Λονδίνου» (1,5 εκατομμύριο €)²³²

- Η απόφαση του 2007 για την ανάπτυξη αεροπορικών γραμμών στην περιοχή Puglia (63 εκατομμύρια €)

- Η απόφαση N 156/07 της 13.6.2007 με θέμα «Πρόγραμμα έναρξης αεροπορικών γραμμών στο Αεροδρόμιο Antwerp του Βελγίου»²³³

Σε αυτές τις υποθέσεις, η Επιτροπή έκρινε ότι οι σχεδιαζόμενες ενισχύσεις για έναρξη νέων γραμμών ήταν πλήρως ευθυγραμμισμένες με τα κριτήρια των Κοινοτικών Κατευθύνσεων του 2005. Το συνολικό ύψος των εγκριθεισών ενισχύσεων ανήλθε σε 162,6 εκατομμύρια €.

Απόφαση N 52/2008 της Επιτροπής για την Κύπρο

Η περίπτωση αριθ. N 52/2008 της Κύπρου, σχετικά με το Καθεστώς ενίσχυσης για την ανάπτυξη αεροπορικών γραμμών κατά το χρονικό διάστημα 2008-2012 αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα χορήγησης κρατικών ενισχύσεων σε πλήρη ευθυγράμμιση με τις Κοινοτικές Κατευθύνσεις του 2005.

Το καθεστώς ενισχύσεων που κοινοποιήθηκε από τις κυπριακές αρχές στην Επιτροπή και έλαβε την έγκρισή της, έχει ως στόχο τη δημιουργία νέων αεροπορικών γραμμών, μέσω της χορήγησης ενισχύσεων «έναρξης νέας γραμμής», ώστε η Κύπρος να συνδεθεί με ορισμένους αερολιμένες άλλων κρατών μελών με τακτικές αεροπορικές γραμμές. Πρωταρχικός στόχος του καθεστώτος ενισχύσεων είναι η

²³⁰ Δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα στην έκδοση C 272 της 9.11.2006.

²³¹ Δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα στην έκδοση C 90 της 25.4.2007.

²³² Δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα στην έκδοση C 204 της 26.8.2006.

²³³ Δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα στην έκδοση C 271 της 14.11.2007.

διευκόλυνση της οικονομικής ανάπτυξης μέσω της αύξησης των υπηρεσιών αεροπορικών μεταφορών, οι οποίες έχουν θεμελιώδη σημασία για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της Κύπρου. Σύμφωνα με τις κυπριακές αρχές, η βελτίωση των υπηρεσιών αεροπορικών μεταφορών είναι ουσιαστική για :

- Την αποκατάσταση της αειφόρου ανάπτυξης της τουριστικής βιομηχανίας της Κύπρου
- Την προσέλκυση ξένων επενδύσεων
- Την προώθηση των εξαγωγών, και
- Τη διευκόλυνση της συνοχής της Ευρωπαϊκής Κοινότητας²³⁴

Η Επιτροπή αποφάσισε να μην προβάλλει αντίρρηση και προχώρησε στην έγκριση του εν λόγω καθεστώτος ενίσχυσης, εκδίδοντας τη σχετική απόφαση στις 18-03-2008²³⁵. Το ύψος του καθεστώτος της ενίσχυσης προϋπολογίστηκε στα 18 εκατομμύρια ευρώ και η διάρκειά του ορίστηκε από 1.4.2008 έως 31.3.2012. Η έγκριση δόθηκε με βάση το σημείο 79 στοιχείο στ) των Κοινοτικών Κατευθύνσεων του 2005²³⁶, δηλαδή λαμβάνοντας υπόψη τους περιορισμούς που θέτουν οι Νέες Κοινοτικές Κατευθύνσεις για την ένταση και την διάρκεια της ενίσχυσης (μέγιστη διάρκεια τριών ετών). Η χρηματοδότηση ορίστηκε να καταβληθεί σε τρεις δόσεις, το 2008, το 2009 και το 2010, και οι πληρωμές να κατανεμηθούν σε ετήσια βάση για καθένα από τα έτη 2008-2012. Ως χορηγούσα αρχή προσδιορίστηκε ο κυπριακός Οργανισμός Τουρισμού (ΚΟΤ).

²³⁴ Πηγή : www.diske.gr, Περιοδικό «Δημόσιες Συμβάσεις –Κρατικές Ενισχύσεις & αγορά», τεύχ. 2/2008.

²³⁵ Σχετική δημοσίευση στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 31.5.2008, έκδοση C 134, σελ. 2 και 3.

²³⁶ Σημείο 79 των κοινοτικών κατευθύνσεων για τη χρηματοδότηση των αερολιμένων και τις κρατικές ενισχύσεις σε αεροπορικές εταιρείες για την έναρξη νέων γραμμών με αναχώρηση από περιφερειακούς αερολιμένες (2005/C 312/01):

Κριτήρια συμβατότητας οικονομικών κινήτρων για έναρξη νέων γραμμών... ..

... ..Στ) Ένταση και διάρκεια της ενίσχυσης: η προοδευτικά μειούμενη ενίσχυση μπορεί να χορηγηθεί για μέγιστη διάρκεια τριών ετών. Το ύψος της ενίσχυσης δεν μπορεί να υπερβαίνει, κάθε έτος, το 50 % του ύψους του επιλέξιμου κόστους του έτους αυτού και, ως προς τη διάρκεια της ενίσχυσης, το 30 % κατά μέσο όρο του επιλέξιμου κόστους.

Για τις γραμμές με αναχώρηση από τις μειονεκτούσες περιοχές, δηλαδή τις υπεραπομακρυσμένες, τις περιοχές που αναφέρονται στο άρθρο 87 παράγραφος 3 στοιχείο α), και τις περιοχές με μικρή πυκνότητα πληθυσμού, η προοδευτικά μειούμενη ενίσχυση επιτρέπεται να χορηγείται για μια μέγιστη διάρκεια πέντε ετών. Το ύψος της ενίσχυσης δεν μπορεί να υπερβαίνει, κάθε έτος, το 50 % του ύψους του επιλέξιμου κόστους του έτους αυτού και, ως προς τη διάρκεια της ενίσχυσης, το 40 % κατά μέσο όρο του επιλέξιμου κόστους. Εφόσον η ενίσχυση χορηγηθεί όντως για πέντε έτη, μπορεί να διατηρηθεί στο 50 % του ύψους του επιλέξιμου κόστους των τριών πρώτων ετών.

Ούτως ή άλλως, η περίοδος κατά την οποία χορηγείται ενίσχυση για την έναρξη νέας γραμμής σε μια εταιρεία πρέπει να είναι ουσιαστικά μικρότερη από εκείνη για την οποία η εταιρεία δεσμεύεται να ασκήσει τις δραστηριότητές της με σημείο αναχώρησης τον συγκεκριμένο αερολιμένα, όπως φαίνεται στο επιχειρηματικό σχέδιο που απαιτείται στην παράγραφο 79 σημείο i). Εξάλλου, η καταβολή της ενίσχυσης πρέπει να παύσει μόλις επιτευχθούν οι στόχοι όσον αφορά την επιβατική κίνηση ή μόλις η γραμμή αποδειχθεί αποδοτική, ακόμη και αν οι στόχοι επιτευχθούν πριν τη λήξη της αρχικά προβλεπόμενης διάρκειας της ενίσχυσης... ..

2.2. Κεφάλαιο δεύτερο : Οι Κοινοτικές Κατευθύνσεις του 2005 για τις κρατικές ενισχύσεις σε αεροδρόμια

Οι κρατικές ενισχύσεις στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών χορηγούνται για ποικίλους λόγους και υπό διάφορες μορφές, τόσο σε αεροπορικές εταιρίες όσο και σε αεροδρόμια.

Το ζήτημα των κρατικών ενισχύσεων προς τα αεροδρόμια έχει δυο όψεις²³⁷ :

-Αφενός, πρόκειται για την οικονομική υποστήριξη (επιχορήγηση) που χορηγείται στους περιφερειακούς αερολιμένες από τις κρατικές αρχές, με στόχο την προώθηση της περιφερειακής ανάπτυξης. Στην περίπτωση αυτή ο αποδέκτης και δικαιούχος της κρατικής ενίσχυσης είναι τα ίδια τα αεροδρόμια.

-Αφετέρου, πρόκειται για την κρατική ενίσχυση που χορηγείται σε αερομεταφορείς χαμηλού κόστους (περιπτώσεις Ryanair), υπό τη μορφή χορήγησης κινήτρων για τη δημιουργία νέων δρομολογίων ή νέων συχνοτήτων²³⁸ με αναχώρηση από περιφερειακούς αερολιμένες (π.χ. μειωμένα τέλη προσγείωσης).

Οι κρατικές επιχορηγήσεις για την κατασκευή και επέκταση των αεροδρομίων πολλές φορές στοχεύουν στην βελτίωση των υποδομών κυκλοφορίας και συγκεκριμένα σε περιφερειακό επίπεδο. Οι αεροπορικές εταιρίες λαμβάνουν κατά καιρούς κρατικές επιχορηγήσεις. Η χρηματοδότηση για την έναρξη νέων γραμμών, καθώς και διευκολύνσεις όπως οι μειώσεις σε τέλη προσγείωσης, έχουν στόχο να λειτουργήσουν ως κίνητρα προς τις επωφελούμενες εταιρίες, προκειμένου οι τελευταίες να εξυπηρετούν με τα αεροπορικά τους δρομολόγια συγκεκριμένες περιοχές ή να χρησιμοποιούν συγκεκριμένους αερολιμένες. Αυτού του είδους τα μέτρα συνήθως ευνοούν συγκεκριμένες επιχειρήσεις, όπως είναι ο φορέας λειτουργίας του αεροδρομίου, μια συγκεκριμένη αεροπορική εταιρία ή ο φορέας παροχής υπηρεσιών εδάφους, και υπ' αυτή την έννοια εμπίπτουν στην απαγόρευση του άρθρου 87§1 ΣυνθΕΚ²³⁹.

Το ενδιαφέρον των δημόσιων αρχών για τα αεροδρόμια εξηγείται από το ότι τα τελευταία αποτελούν πόλο έλξης επιχειρήσεων βιομηχανικού τύπου αλλά και

²³⁷Ulrich Soltész, State aid and Airports - A practitioner's view, 24th October 2008, Global Competition Law Centre, College of Europe, Bruges, Conference Subject :State aid and Airports – Recent Developments in EC Competition Law.

²³⁸ Ενν. για ήδη υπάρχουσες γραμμές, με αύξηση της συχνότητας πτήσεων.

²³⁹ Άρθρο 87 § 1 :

Ενισχύσεις που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή από τα κράτη ή με κρατικούς πόρους και που νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό **διά της ενοϊκής μεταχείρισης ορισμένων επιχειρήσεων** ή ορισμένων κλάδων παραγωγής είναι ασυμβίβαστες με την κοινή αγορά, κατά το μέτρο που επηρεάζουν τις μεταξύ κρατών μελών συναλλαγές, εκτός αν η παρούσα συνθήκη ορίζει άλλως.

παροχής υπηρεσιών, καθώς δημιουργούν κίνητρα για απασχόληση και μια εγγύηση για την οικονομική ανάπτυξη της περιοχής που είναι εγκατεστημένα. Το αεροδρόμιο αποτελεί υποδομή η οποία μπορεί να βοηθήσει την ανάπτυξη πολλών μορφών αγορών, την κοινωνική ανάπτυξη της ευρύτερης γεωγραφικής περιφέρειας στην οποία βρίσκεται, και εν γένει να ασκήσει ισχυρή οικονομική και κοινωνική επιρροή στην ευρύτερη περιοχή λειτουργίας του.

Οι αερολιμένες έχουν μεγάλη οικονομική σημασία και σε τοπική και σε παγκόσμια κλίμακα. Σύμφωνα με την Ανακοίνωση της Επιτροπής COM(2006) 819 της 24.1.2007, με τίτλο: «Σχέδιο δράσης για τη χωρητικότητα, την αποτελεσματική λειτουργία και την ασφάλεια των αερολιμένων στην Ευρώπη», σημείο 5, ο τομέας των αερολιμένων δημιουργεί απευθείας 925 θέσεις εργασίας κατά μέσο όρο ανά εκατομμύριο μονάδων φόρτου εργασίας. Η εγγύτητα σε κάποιο μεγάλο αερολιμένα είναι για το 31% των επιχειρήσεων καίριος παράγοντας χωροθέτησης των παραγωγικών τους μονάδων. Για τις τραπεζικές και τις ασφαλιστικές υπηρεσίες, οι αερομεταφορές αντιπροσωπεύουν το 50% της συνολικής ζήτησης μεταφορών²⁴⁰. Οι φορείς διαχείρισης των ευρωπαϊκών αερολιμένων απασχολούν απευθείας περίπου 120.000 άτομα για την εξυπηρέτηση 580 εκατομμυρίων επιβατών ετησίως, ενώ η συνολική κατά τόπους απασχόληση σε αεροπορικές εταιρείες, συντήρηση, τροφοδοσία, δραστηριότητες λιανικής πώλησης και έλεγχο εναέριας κυκλοφορίας ανέρχεται περίπου σε 1,1 εκατομμύριο εργαζόμενους.

Κατά γενική αρχή, η εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων εξαρτάται από το εάν τα αεροδρόμια θεωρούνται ως επιχειρήσεις, σύμφωνα με το άρθρο 87§1 της Συνθήκης. Σύμφωνα με την πάγια νομολογία επί κανόνων ανταγωνισμού, ο όρος «επιχείρηση» περιλαμβάνει όλες τις οντότητες που παρουσιάζουν **οικονομική δραστηριότητα** ανεξάρτητα από τη νομική της μορφή ή την προέλευση της χρηματοδότησής της. Ως οικονομική δραστηριότητα θεωρείται οποιαδήποτε δραστηριότητα που περιλαμβάνει την παροχή αγαθών ή υπηρεσιών προς πώληση σε μια συγκεκριμένη αγορά²⁴¹.

Οι νέες κοινοτικές κατευθύνσεις που εκδόθηκαν υπό τη μορφή Ανακοίνωσης στις 9 Δεκεμβρίου 2005, εκφράζουν την **αλλαγή της πολιτικής της Επιτροπής** αναφορικά με τις κρατικές ενισχύσεις προς αεροδρόμια και αεροπορικές εταιρείες. Η νέα προσέγγιση αναφορικά με τις κρατικές ενισχύσεις στο τομέα των αεροπορικών μεταφορών δείχνει να περιλαμβάνει πιο αυστηρούς κανόνες και αρχές, σε σχέση με ό,τι ίσχυε πριν την έκδοση των νέων κοινοτικών κατευθύνσεων το 2005. Η Επιτροπή εισήγαγε τις νέες κατευθύνσεις σε συνέχεια της απόφασής της σχετικά με την

²⁴⁰ Μονάδα φόρτου εργασίας είναι είτε ένας επιβάτης είτε 0,1 τόνοι φορτίου.

²⁴¹ Υπόθεση 118/85 Επιτροπή κατά Ιταλίας [1987] Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου I-2599, παράγραφος 7, Υπόθεση C-35/96 Ιταλία κατά Επιτροπής [1988] Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου I-3851, παράγραφος 36.

εγκατάσταση της Ryanair στο αεροδρόμιο Charleroi στην (υπόθεση Ryanair/Charleroi)²⁴².

Το βασικό πρόβλημα που οδήγησε την Επιτροπή στην έκδοση των σχετικών κατευθύνσεων το 2005, ήταν ότι ο τρόπος με τον οποίο οι αερομεταφορείς χαμηλού κόστους²⁴³ διαπραγματεύονταν τις επιχορηγήσεις των δημοσίων αρχών είτε απευθείας είτε μέσω του φορέα διαχείρισης του αερολιμένα είχε εγείρει διάφορα ερωτήματα όσον αφορά την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού της συνθήκης ΕΚ και οδήγησε σε πολλές καταγγελίες προς την Επιτροπή. Σε συνέχεια αυτών των στοιχείων η Επιτροπή προσπάθησε να δημιουργήσει ένα σαφές νομοθετικό πλαίσιο το οποίο θα καθορίζει τους κανόνες που θα ισχύουν γι' αυτές τις νέες πρακτικές των αερομεταφορέων χαμηλού κόστους.

Στις 9 Δεκεμβρίου 2005, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προχώρησε στην έκδοση των Κοινοτικών Κατευθύνσεων *για τη χρηματοδότηση των αερολιμένων και τις κρατικές ενισχύσεις σε αεροπορικές εταιρίες για την έναρξη νέων γραμμών με αναχώρηση από περιφερειακούς αερολιμένες (2005/C 312/01)*²⁴⁴

Ιδιαίτερη αναφορά γίνεται στις Κοινοτικές κατευθύνσεις του 2005 για τη χρηματοδότηση των αερολιμένων και τις κρατικές ενισχύσεις σε αεροπορικές εταιρίες χαμηλού κόστους (low cost carriers) για την έναρξη νέων γραμμών με αναχώρηση από περιφερειακούς αερολιμένες. Οι βασικές αεροπορικές εταιρίες που αναφέρονται είναι οι : Ryanair, Easyjet, και AirBerlin. Η Επιτροπή δηλώνει ρητά ότι εκτιμά τη συμβολή των εταιρειών αυτών στη γενική μείωση των τιμών των αεροπορικών μεταφορών στην Ευρώπη²⁴⁵, ωστόσο κρίνει ότι ο τρόπος με τον οποίο οι αερομεταφορικές εταιρίες χαμηλού κόστους διαπραγματεύονται τις επιχορηγήσεις των δημοσίων αρχών έχει εγείρει διάφορα ερωτήματα όσον αφορά την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού της συνθήκης ΕΚ και για το λόγο αυτό απαιτείται ένα σαφέστερο θεσμικό πλαίσιο που θα καθορίζει τους κανόνες που θα ισχύουν για τις πρακτικές των αεροπορικών εταιριών χαμηλού κόστους.

2.2.1.Βασικά Σημεία των Κοινοτικών Κατευθύνσεων του 2005

Σκοπός των Κοινοτικών Κατευθύνσεων για τη χρηματοδότηση των αερολιμένων και τις κρατικές ενισχύσεις σε αεροπορικές εταιρείες για την έναρξη νέων γραμμών με αναχώρηση από περιφερειακούς αερολιμένες (Ανακοίνωση της Επιτροπής 2005/C312/01) ήταν μεταξύ άλλων η παρουσίαση των βασικών αρχών της γενικότερης πολιτικής της Επιτροπής στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών,

²⁴² Απόφαση 2004/393/ΕΚ της Επιτροπής, της 12ης Φεβρουαρίου 2004, για τα πλεονεκτήματα που εκχωρήθηκαν από την περιφέρεια της Βαλλονίας και την Brussels South Charleroi Airport στην αεροπορική εταιρεία Ryanair κατά την εγκατάστασή της στο Charleroi (ΕΕ L 137 της 30.4.2004, σ. 1).

²⁴³ Low cost carriers.

²⁴⁴ Δημοσιεύθηκαν στην Επίσημη Εφημερίδα ΕΚ στις 9 Δεκεμβρίου 2005, έκδοση C 312/1.

²⁴⁵ Σημείο 1.3 (παραγρ. 17) των Κοινοτικών Κατευθύνσεων *για τη χρηματοδότηση των αερολιμένων και τις κρατικές ενισχύσεις σε αεροπορικές εταιρίες για την έναρξη νέων γραμμών με αναχώρηση από περιφερειακούς αερολιμένες (2005/C 312/01)*.

καθώς και η εξειδίκευση των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις που χορηγούνται για τη χρηματοδότηση των αερολιμένων αλλά και για τις κρατικές ενισχύσεις που χορηγούνται σε αεροπορικές εταιρίες με στόχο την έναρξη νέων αεροπορικών γραμμών.

Ως προς το πρώτο σκέλος, η κατασκευή, λειτουργία και χρήση των αερολιμενικών υποδομών δεν θεωρείται ως μέτρο γενικότερης οικονομικής πολιτικής, εάν εμφανίζεται διακριτική (προνομιακή) μεταχείριση εκ μέρους των δημοσίων αρχών. Ως προς το δεύτερο σκέλος, καθορίζονται λεπτομερώς κανόνες για τα περιφερειακά αεροδρόμια που εξυπηρετούνται κυρίως από αερομεταφορικές εταιρίες χαμηλού κόστους καθώς και για την εξυπηρέτηση των υπεραπομακρυσμένων περιοχών της Κοινότητας. Αρχικά διατυπώνονται ορισμένες παρατηρήσεις ²⁴⁶ αναφορικά με τις εξελίξεις στον τομέα των αερολιμένων. Γίνεται κατ' αυτόν τον τρόπο αναφορά στην **αλλαγή στο καθεστώς διαχείρισης των αερολιμένων**, δηλαδή τη μετάβαση των αερολιμένων από την κρατική δικαιοδοσία στη δικαιοδοσία των περιφερειών, ή ακόμη και στη δικαιοδοσία εταιριών του δημοσίου, ή δημόσιων εταιριών που έχουν μεταβιβασθεί στον ιδιωτικό τομέα. Η Επιτροπή θεωρεί ότι αυτές οι θεμελιώδεις οργανωτικές αλλαγές στους αερολιμένες αντικατοπτρίζουν όχι μόνον το ενεργό ενδιαφέρον των ιδιωτών επενδυτών για τους αερολιμένες αλλά και τη μεταβολή της στάσης των δημοσίων αρχών σε ό, τι αφορά τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην ανάπτυξη των αερολιμένων τους, γεγονός που οδηγεί σε μεγαλύτερη διαφοροποίηση και πολυπλοκότητα των υπηρεσιών που παρέχουν τα αεροδρόμια.

Μια βασική διάκριση που εισάγουν οι νέες κοινοτικές κατευθύνσεις του 2005, είναι η κατηγοριοποίηση των αερολιμένων από την Επιτροπή, κυρίως με βάση το κριτήριο του *όγκου της επιβατικής κίνησης*.

Η Επιτροπή καταλήγει να επιλέξει μια τυπολογία που περιλαμβάνει τέσσερις (4) κατηγορίες αερολιμένων, με βάση την οποία και θα προχωρήσει στη διατύπωση κανόνων σχετικά με τη χρηματοδότηση των αερολιμένων.

Συγκεκριμένα, προτείνονται οι κατωτέρω κατηγορίες αερολιμένων :

- **κατηγορία Α**, που καλύπτει τους «μεγάλους κοινοτικούς αερολιμένες», με ετήσια επιβατική κίνηση άνω των 10 εκατομμυρίων επιβατών,
- **κατηγορία Β**, που συγκεντρώνει τους «εθνικούς αερολιμένες», με ετήσια επιβατική κίνηση επιβατών από 5 έως 10 εκατομμύρια,
- **κατηγορία Γ**, που συγκεντρώνει τους «μεγάλους περιφερειακούς αερολιμένες», με ετήσιο όγκο επιβατικής κίνησης από 1 έως 5 εκατομμύρια επιβάτες,
- **κατηγορία Δ**, που αναφέρεται στους «μικρούς περιφερειακούς αερολιμένες», με ετήσιο όγκο επιβατικής κίνησης κάτω του 1 εκατομμυρίου επιβατών.

²⁴⁶ Σημείο 1.2 (Παραγρ. 6) των Κοινοτικών Κατευθύνσεων *για τη χρηματοδότηση των αερολιμένων και τις κρατικές ενισχύσεις σε αεροπορικές εταιρίες για την έναρξη νέων γραμμών με αναχώρηση από περιφερειακούς αερολιμένες (2005/C 312/01)*. Στο ίδιο σημείο αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι «Αρχικά η κατασκευή των αερολιμένων υπαγορευόταν από μια καθαρά εδαφική συλλογιστική ή, σε ορισμένες περιπτώσεις, από στρατιωτικές ανάγκες»

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δίνει μεγάλη σημασία στην **τυπολογία** των αερολιμένων, προκειμένου να φανεί ο **βαθμός** στον οποίο οι αερολιμένες είναι σε **ανταγωνισμό** μεταξύ τους και *άρα αν η δημόσια χρηματοδότηση που χορηγείται σε έναν αερολιμένα μπορεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό*. Υπ' αυτό το πρίσμα, οι δημόσιες επιχορηγήσεις εθνικών και κοινοτικών αερολιμένων (των κατηγοριών Α και Β) μπορούν κανονικά να θεωρηθούν ότι στρεβλώνουν ή ότι απειλούν να στρεβλώσουν τον ανταγωνισμό και ότι επηρεάζουν τις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών. Αντίθετα, η χρηματοδότηση μικρών περιφερειακών αερολιμένων (της κατηγορίας Δ) έχει μικρές πιθανότητες να στρεβλώσει τον ανταγωνισμό και τις συναλλαγές σε βαθμό που να αντίκειται προς το κοινό συμφέρον²⁴⁷.

Επειδή όμως δεν είναι δυνατό να γίνει εκ των προτέρων διάγνωση για όλες τις πιθανές περιπτώσεις, ακολουθείται κι εδώ ο γενικός κανόνας της υποχρεωτικής γνωστοποίησης των κρατικών ενισχύσεων στην Επιτροπή και συνεπώς κάθε μέτρο που μπορεί να αποτελεί κρατική ενίσχυση ενός αερολιμένα πρέπει να κοινοποιείται²⁴⁸ για να εξετάζεται η επίπτωσή του στον ανταγωνισμό και τις συναλλαγές μεταξύ κρατών μελών και, ενδεχομένως, εάν είναι συμβιβάσιμο.

Παράλληλα, η Επιτροπή δεν φαίνεται να απομακρύνεται από την προηγούμενη πρακτική που είχε ακολουθήσει κατά την εξέταση χορήγησης κρατικών ενισχύσεων σε αερολιμένες ή σε αεροπορικές εταιρίες, καθώς επαναλαμβάνεται κι εδώ ρητά ότι **βασικό κριτήριο ελέγχου είναι η εφαρμογή της αρχής του ιδιώτη επενδυτή**²⁴⁹. Συγκεκριμένα, είτε πρόκειται για δημόσια χρηματοδότηση αερολιμένων είτε για χρηματοδότηση αεροπορικών εταιριών, χορηγούμενη από τις δημόσιες αρχές απευθείας ή έμμεσα, η Επιτροπή θα αξιολογεί εάν υπάρχει ενίσχυση, εξετάζοντας εάν «*υπό παρεμφερείς συνθήκες, ένας ιδιώτης επενδυτής θα προέβαινε σε αυτή τη στήριξη βασιζόμενος σε προβλέψιμες δυνατότητες απόδοσης, χωρίς καμιά συλλογιστική κοινωνικού χαρακτήρα ή περιφερειακής ή κλαδικής πολιτικής*»²⁵⁰. Στην πράξη, ένας ιδιώτης επενδυτής που εκμεταλλεύεται αερολιμένα, έχει μια κάποια ελευθερία να προβεί σε διακριτική μεταχείριση αναφορικά με τις αεροπορικές εταιρίες, με σκοπό τη μεγιστοποίηση του κέρδους του, ενώ ένας αερολιμένας που έχει λάβει κρατική ενίσχυση για τις αερολιμενικές υποδομές ή αποζημίωση για υποχρέωση παροχής δημόσιας υπηρεσίας, δεν μπορεί να κάνει διακρίσεις και η πρόσβαση στην αερολιμενική υποδομή πρέπει να είναι ανοικτή σε όλους τους πιθανούς χρήστες με

²⁴⁷ Τμήμα 3.2.3. των Νέων Κοινοτικών Κατευθύνσεων, παράγραφοι 38 έως και 41.

²⁴⁸ Κατ' εξαίρεση, όταν κάποιοι αερολιμένες της κατηγορίας Δ αναλαμβάνουν **αποστολή γενικού οικονομικού συμφέροντος**, η Επιτροπή έχει αποφασίσει να μην απαιτεί για τη δημόσια χρηματοδότηση αυτών των αερολιμένων υποχρεωτική κοινοποίηση και να δηλώνει συμβιβάσιμες τις χορηγούμενες σε αυτούς αποζημιώσεις για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας που αποτελούν κρατική ενίσχυση, με την προϋπόθεση ότι τηρούνται ορισμένοι όροι. (Σχετ. η Απόφαση της Επιτροπής 2005/842/ΕΚ της 13ης Ιουλίου 2005, σχετικά με την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 86 παράγραφος 2 της συνθήκης για τις κρατικές ενισχύσεις υπό μορφή αντιστάθμισης για τη δημόσια υπηρεσία που χορηγείται σε ορισμένους επιχειρήσεις οι οποίες έχουν αναλάβει τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος, για την οποία γίνεται λόγος κατωτέρω).

²⁴⁹ Στην προκειμένη περίπτωση ονομάζεται «*Αρχή του επενδυτή στην οικονομία της αγοράς (ΑΕΟΑ)*» (Σημείο 3.2.4. των Κοινοτικών Κατευθύνσεων του 2005).

²⁵⁰ Σημείο 3.2.4. των Κοινοτικών Κατευθύνσεων του 2005, §46.

ισότιμο τρόπο και χωρίς διακρίσεις. Στη δεύτερη περίπτωση, η κύρωση θα είναι η υποχρέωση ανάκτησης της κρατικής ενίσχυσης²⁵¹.

Η κατασκευή και λειτουργία δημοσίων αεροδρομίων πραγματοποιείται κατά γενικό κανόνα από μια εταιρία διαχείρισης –που τελεί συνήθως υπό καθεστώς κρατικής ιδιοκτησίας– η οποία χρηματοδοτείται από κρατικούς πόρους. Σε αυτές τις περιπτώσεις η Επιτροπή εφαρμόζει το κριτήριο του ιδιώτη επενδυτή (Market Investor Test) για να προσδιορίσει εάν πρόκειται για ευνοϊκή μεταχείριση που προκαλεί η κρατική ενίσχυση.

Οι νέες Κοινοτικές Κατευθύνσεις του 2005 περιλαμβάνουν ξεχωριστές προβλέψεις τόσο για τη χρηματοδότηση των αερολιμένων (Τμήμα 4^ο) όσο και για τις ενισχύσεις σε αεροπορικές εταιρίες για την έναρξη νέων γραμμών (δρομολογίων) (Τμήμα 5^ο).

Σε πρώτη φάση²⁵², γίνεται ομαδοποίηση των δραστηριοτήτων ενός αερολιμένα και στη συνέχεια παρουσιάζονται συγκεκριμένοι κανόνες για τον έλεγχο των ενισχύσεων ανά κατηγορία δραστηριότητας. Οι κατηγορίες είναι οι ακόλουθες :

Α) κατασκευή των καθαρά αερολιμενικών υποδομών και εξοπλισμών (διάδρομοι, τερματικοί σταθμοί, ασφαλιστάμπητες, πύργος ελέγχου) ή εγκαταστάσεων άμεσης υποστήριξης (πυροσβεστικές εγκαταστάσεις, εξοπλισμοί ασφαλείας ή προστασίας)·

Β) εκμετάλλευση των υποδομών, η οποία περιλαμβάνει τη συντήρηση και τη διαχείριση της αερολιμενικής υποδομής·

Γ) παροχή αερολιμενικών υπηρεσιών συνδεδεμένων με τις αερομεταφορές, όπως οι υπηρεσίες εδάφους, η χρήση των συναφών υποδομών, οι πυροσβεστικές υπηρεσίες, οι υπηρεσίες έκτακτης βοήθειας, ασφαλείας²⁵³, κ.λπ. και

Δ) διεξαγωγή εμπορικών δραστηριοτήτων μη άμεσα συνδεδεμένων με τις βασικές δραστηριότητες ενός αερολιμένα, οι οποίες περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, την κατασκευή, τη χρηματοδότηση, την εκμετάλλευση και τη μίσθωση χώρων και ακινήτων, όχι μόνο για γραφεία και αποθήκευση αλλά και για ξενοδοχεία και βιομηχανικές επιχειρήσεις μέσα στον χώρο του αερολιμένα, καθώς και καταστήματα και εστιατόρια, χώρους στάθμευσης.

Ωστόσο, η τελευταία κατηγορία εξαιρείται ρητά της εφαρμογής των νέων Κοινοτικών κατευθύνσεων του 2005, επειδή οι δραστηριότητες αυτές δεν αποτελούν μέρος της δραστηριότητας «μεταφορές», και ως εκ τούτου η χρηματοδότησή τους από το δημόσιο θα εξετάζεται με βάση τους σχετικούς τομεακούς και οριζόντιους κανόνες.

²⁵¹ Henrieta ROSKOVA “State aid control in the aviation sector”, 28 May 2008, Warsaw- edition of EUROPEAN COMMISSION, Directorate General for Energy and Transport, σελ. 11 .

²⁵² Σημείο 4 § 53 των Νέων Κοινοτικών κατευθύνσεων του 2005.

²⁵³ Ρητά προβλέπεται (παραγρ. 54) ότι εξαιρούνται από την εφαρμογή των Κοινοτικών Κατευθύνσεων οι υπηρεσίες ασφαλείας, ελέγχου της εναέριας κυκλοφορίας, ή κάθε άλλη δραστηριότητα υπαγόμενη στην αρμοδιότητα κράτους μέλους στο πλαίσιο των δικαιοδοσιών του ως δημόσιας αρχής.

(I) Έλεγχος της χρηματοδότησης της χρήσης ή της κατασκευής των αερολιμενικών υποδομών

Αναφορικά με τη χρηματοδότηση της χρήσης ή της κατασκευής των αερολιμενικών υποδομών, η βασική θέση της Επιτροπής, όπως αυτή αποτυπώνεται στις νέες Κοινοτικές Κατευθύνσεις του 2005, είναι ότι ο φορέας διαχείρισης ενός αερολιμένα, δεδομένου ότι ασκεί οικονομική δραστηριότητα πρέπει να χρηματοδοτεί με **ιδίους πόρους** το κόστος χρήσης ή κατασκευής των υποδομών που διαχειρίζεται. Συνεπώς, η παροχή αερολιμενικών υποδομών σε ένα φορέα διαχείρισης από κράτος μέλος, ο οποίος δεν ενεργεί ως ιδιώτης επενδυτής χωρίς κατάλληλη οικονομική αντιστάθμιση, ή η χορήγηση δημοσίων επιδοτήσεων σε ένα φορέα διαχείρισης με σκοπό τη χρηματοδότηση των υποδομών, ενδέχεται να του προσφέρουν **οικονομικό πλεονέκτημα** σε βάρος των ανταγωνιστών του, το οποίο **πρέπει να κοινοποιηθεί** και να εξετασθεί με βάση τους κανόνες που ισχύουν για τις κρατικές ενισχύσεις. Εάν δεν είναι δυνατόν να αποκλεισθεί η ύπαρξη κρατικής ενίσχυσης, το μέτρο πρέπει να κοινοποιηθεί. Εάν επιβεβαιωθεί η ύπαρξη ενίσχυσης, η ενίσχυση ενδέχεται να κριθεί συμβιβάσιμη, ιδίως βάσει του άρθρου 87 παρ. 3 στοιχεία α), β) ή γ) και του άρθρου 86 παρ. 2 και, ενδεχομένως, βάσει των κειμένων εφαρμογής τους.

Προς το σκοπό αυτό, οι νέες Κοινοτικές Κατευθύνσεις του 2005 καθορίζουν **κριτήρια** με βάση τα οποία η Επιτροπή θα προβαίνει στον έλεγχο των χορηγούμενων κρατικών ενισχύσεων για την κατασκευή καθαρά αερολιμενικών υποδομών και εξοπλισμών (ή εγκαταστάσεων άμεσης υποστήριξης)²⁵⁴ (που μπορεί να έχουν τη μορφή παροχής αερολιμενικών υποδομών ή χορήγηση δημοσίων επιδοτήσεων σε ένα φορέα διαχείρισης με σκοπό τη χρηματοδότηση των υποδομών).

Συγκεκριμένα²⁵⁵ :

1. Η κατασκευή και η λειτουργία των αερολιμενικών υποδομών ανταποκρίνεται σε ένα σαφώς καθορισμένο στόχο γενικού συμφέροντος (π.χ. περιφερειακή ανάπτυξη)
2. Τα έργα υποδομής είναι απαραίτητα και βρίσκονται σε αναλογία με το στόχο που έχει καθορισθεί
3. Οι αερολιμενικές υποδομές έχει ικανοποιητικές προοπτικές χρήσης μεσοπρόθεσμα, ιδίως όσον αφορά τη χρήση των υποδομών που ήδη υπάρχουν
4. η πρόσβαση στην αερολιμενική υποδομή είναι ανοικτή σε όλους τους πιθανούς χρήστες με ισότιμο τρόπο και χωρίς διακρίσεις
5. η ανάπτυξη των συναλλαγών δεν επηρεάζεται αρνητικά σε βαθμό αντίθετο προς το κοινοτικό συμφέρον

(II) Έλεγχος των επιχορηγήσεων για την εκμετάλλευση των αερολιμενικών υποδομών

²⁵⁴ Παραδείγματα καθαρά αερολιμενικών υποδομών και εξοπλισμών: διάδρομοι, τερματικοί σταθμοί, ασφαλιστάπητες, πύργος ελέγχου. Παραδείγματα εγκαταστάσεων άμεσης υποστήριξης: πυροσβεστικές εγκαταστάσεις, εξοπλισμοί ασφαλείας ή προστασίας.

²⁵⁵ Τμήμα 4.1 (*Χρηματοδότηση των αερολιμενικών υποδομών*) των κοινοτικών κατευθύνσεων 2005/C 312/01

Στις νέες Κοινοτικές Κατευθύνσεις του 2005 αποτυπώνεται η θέση της Επιτροπής αναφορικά με τις **επιχορηγήσεις** που είναι δυνατό να λαμβάνει ο φορέας διαχείρισης ενός αερολιμένα για την **εκμετάλλευση των αερολιμενικών υποδομών**. Καταρχήν, η Επιτροπή κρίνει ότι ο κάθε φορέας διαχείρισης ενός αερολιμένα οφείλει, όπως κάθε οικονομικός παράγοντας, να αναλαμβάνει με δικούς του πόρους τα συνήθη έξοδα που συνδέονται με τη διαχείριση της αερολιμενικής υποδομής και συνεπώς να μην χορηγείται δημόσια χρηματοδότηση για τις υπηρεσίες αυτές.

Ωστόσο, η δημόσια χρηματοδότηση αυτών των υπηρεσιών μπορεί να μην θεωρηθεί κρατική ενίσχυση, εφόσον αποτελεί αποζημίωση για την **παροχή δημόσιας υπηρεσίας** που χορηγείται για τη διαχείριση του αερολιμένα και υπό την προϋπόθεση ότι τηρούνται οι **σχετικοί όροι** τηρουμένων των όρων που έχουν τεθεί από τη νομολογία Altmark²⁵⁶.

Σύμφωνα με την απόφαση του ΔΕΚ στην υπόθεση **Altmark**, οι αποζημιώσεις²⁵⁷ για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας **δεν αποτελούν κρατική ενίσχυση** υπό την έννοια του άρθρου 87 της συνθήκης ΕΚ, εφόσον πληρούνται **τέσσερα** κριτήρια:

Πρώτον: Η δικαιούχος **επιχείρηση** πρέπει να είναι πράγματι επιφορτισμένη με την εκπλήρωση υποχρέωσης παροχής δημόσιας υπηρεσίας και η υποχρέωση αυτή πρέπει να είναι σαφώς καθορισμένη.

Δεύτερον: Οι παράμετροι, με βάση τις οποίες υπολογίζεται η αποζημίωση, πρέπει να έχουν καθοριστεί εκ των προτέρων με αντικειμενικό και διαφανή τρόπο²⁵⁸.

Τρίτον: Η αποζημίωση δεν πρέπει να υπερβαίνει το μέτρο του αναγκαίου για την κάλυψη του συνόλου ή μέρους των δαπανών που πραγματοποιούνται για την εκπλήρωση υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας, λαμβανομένων υπόψη των σχετικών εσόδων και κάποιου εύλογου κέρδους σε σχέση με την εκτέλεση των υποχρεώσεων αυτών.

Τέταρτον: Όταν η επιλογή της επιχείρησης, στην οποία ανατίθεται η εκτέλεση υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας, σε μια συγκεκριμένη περίπτωση, δεν πραγματοποιείται με διαδικασία διαγωνισμού που επιτρέπει να επιλεγεί υπονήπιος, ικανός να παρέχει τις υπηρεσίες αυτές με το μικρότερο κόστος για το κοινωνικό σύνολο²⁵⁹, το ύψος της απαραίτητης αποζημίωσης πρέπει να καθορίζεται με βάση την ανάλυση των δαπανών που θα είχε για την εκτέλεση των υποχρεώσεων αυτών μια μέση επιχείρηση με χρηστή διαχείριση και κατάλληλα εξοπλισμένη με μέσα μεταφοράς για να μπορεί να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις δημόσιας υπηρεσίας,

²⁵⁶ Υπόθεση C-280/00, απόφαση της 24ης Ιουλίου 2003, Altmark Trans και Regierungspräsidium Magdeburg (ΕΕ, C 226 της 20-09-2003, σελ. 1-2).

²⁵⁷ Η αλλιώς αντισταθμίσεις.

²⁵⁸ Το ποσό της αντισταθμίσης μπορεί να υπολογισθεί και να ελεγχθεί σωστά, μόνο εφόσον οι υποχρεώσεις της δημόσιας υπηρεσίας που αναλογούν στις επιχειρήσεις και οι τυχόν υποχρεώσεις που αναλογούν στο κράτος, έχουν ορισθεί σαφώς με **επίσημη πράξη** των αρμόδιων δημοσίων αρχών του οικείου κράτους μέλους. Η **μορφή** της **πράξης** μπορεί να ποικίλλει από το ένα κράτος μέλος στο άλλο, αλλά πρέπει να διευκρινίζεται, κατ' ελάχιστον, η ακριβής φύση, το πεδίο και η διάρκεια των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας που επιβάλλονται, καθώς και η ταυτότητα της επιχείρησης και το κόστος που την βαρύνει.

²⁵⁹ Δηλ. στο πλαίσιο διαδικασίας συνάψεως δημόσιας συμβάσεως.

λαμβανομένων υπόψη των σχετικών εσόδων, καθώς και ενός εύλογου κέρδους, από την εκτέλεση των υποχρεώσεων αυτών.

Εφόσον πληρούνται τα τέσσερα αυτά κριτήρια, η **αντιστάθμιση** για παροχή δημόσιας υπηρεσίας **δεν συνιστά κρατική ενίσχυση** και δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις των άρθρων 87 και 88 της Συνθήκης.

Αντιστρόφως, όταν το κρατικό μέτρο δεν ανταποκρίνεται στα εν λόγω κριτήρια και εφόσον πληρούνται οι όροι για την εφαρμογή του άρθρου 87 παρ. 1 της Συνθήκης, **οι αντισταθμίσεις για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας συνιστούν κρατικές ενισχύσεις** που εμπίπτουν στις διατάξεις των άρθρων 73, 86, 87 και 88 της Συνθήκης²⁶⁰.

Κατά συνέπεια, εφόσον η χορηγούμενη αποζημίωση πληροί τους όρους που καθορίζονται στην απόφαση Altmark, δεν αποτελεί κρατική ενίσχυση για τις υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας που επιβάλλονται σε έναν φορέα διαχείρισης αερολιμένα.

Στις υπόλοιπες περιπτώσεις, οι επιδοτήσεις για την εκμετάλλευση των αερολιμενικών υποδομών θεωρούνται κρατικές λειτουργικές ενισχύσεις. Όπως υπενθυμίζεται στο μέρος 3.1 των κατευθύνσεων, οι ενισχύσεις αυτές²⁶¹ είναι δυνατόν να κριθούν συμβιβάσιμες μόνον βάσει του άρθρου 87 παρ. 3 στοιχεία α) ή γ), υπό ορισμένους όρους, στις μειονεκτούσες περιοχές, ή βάσει του άρθρου 86 παρ. 2, εφόσον πληρούνται ορισμένοι όροι, οι οποίοι εξασφαλίζουν ότι είναι απαραίτητες για την εκμετάλλευση μιας υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος και ότι δεν θίγουν την ανάπτυξη των συναλλαγών σε βαθμό αντίθετο προς το κοινοτικό συμφέρον.

²⁶⁰ Άρθρο 73

Οι ενισχύσεις που ανταποκρίνονται στις ανάγκες συντονισμού των μεταφορών ή που αντιστοιχούν στην αποκατάσταση ορισμένων βαρών συνυφασμένων με την έννοια της δημοσίας υπηρεσίας, είναι συμβιβάσιμες με την παρούσα συνθήκη.

Άρθρο 86

1. Τα κράτη μέλη δεν θεσπίζουν ούτε διατηρούν μέτρα αντίθετα προς τους κανόνες της παρούσας συνθήκης, ιδίως προς εκείνους των άρθρων 12 και 81 μέχρι και 89, ως προς τις δημόσιες επιχειρήσεις και τις επιχειρήσεις στις οποίες χορηγούν ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα.

2. Οι επιχειρήσεις που είναι επιφορτισμένες με τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος ή που έχουν χαρακτήρα δημοσιονομικού μονοπωλίου υπόκεινται στους κανόνες της παρούσας συνθήκης, ιδίως στους κανόνες ανταγωνισμού, κατά το μέτρο που η εφαρμογή των κανόνων αυτών δεν εμποδίζει νομικά ή πραγματικά την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής που τους έχει ανατεθεί. Η ανάπτυξη των συναλλαγών δεν πρέπει να επηρεάζεται σε βαθμό ο οποίος θα αντέκειτο προς το συμφέρον της Κοινότητας.

3. Η Επιτροπή μεριμνά για την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος άρθρου και απευθύνει, εφόσον είναι ανάγκη, κατάλληλες οδηγίες ή αποφάσεις προς τα κράτη μέλη.

²⁶¹ Σχετική αναφορά γίνεται στο τμήμα 3.1 των Κοινοτικών Κατευθύνσεων του 2005. Σύμφωνα με την § 27:

«Στις ανακοινώσεις της ή σε άλλες διατάξεις για τις περιφερειακές ενισχύσεις, η Επιτροπή έχει υποδείξει τους όρους σύμφωνα με τους οποίους οι περιφερειακές ενισχύσεις είναι δυνατόν να θεωρηθούν συμβιβάσιμες με την κοινή αγορά, βάσει του άρθρου 87 παράγραφος 3 στοιχεία α) και γ). Οι εν λόγω διατάξεις επιτρέπουν να δηλωθούν συμβιβάσιμες οι ενισχύσεις λειτουργίας που χορηγούνται σε αερολιμένες ή αεροπορικές εταιρείες (όπως οι ενισχύσεις για την έναρξη νέων γραμμών) **μόνον κατ' εξαίρεση και με ανστηρούς όρους**, στις μειονεκτούσες περιοχές της Ευρώπης, δηλαδή σε περιοχές που εμπίπτουν στην παρέκκλιση του άρθρου 87 παράγραφος 3 στοιχείο α) της συνθήκης ΕΚ, σε υπεραπομακρυσμένες περιοχές και σε περιοχές με χαμηλή πυκνότητα πληθυσμού»

Ειδικότερα και σε σχέση με την εφαρμογή του άρθρου 86 § 2, η Επιτροπή θέτει ως γενικό κανόνα ότι οι αποζημιώσεις για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας που είναι κρατικές ενισχύσεις, είναι συμβιβάσιμες με την κοινή αγορά, εφόσον χορηγούνται από το κράτος σε αερολιμένες της **κατηγορίας Δ**²⁶², με την προϋπόθεση ότι τηρούνται ορισμένοι όροι. Κάθε αποζημίωση για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας που αποτελεί κρατική ενίσχυση, η οποία χορηγείται σε αερολιμένες μεγαλύτερου μεγέθους (των κατηγοριών Α, Β, Γ²⁶³) ή δεν πληροί τα κριτήρια και τους όρους της απόφασης αυτής, πρέπει να κοινοποιείται και να εξετάζεται κατά περίπτωση²⁶⁴.

(III) Λειτουργική ενίσχυση σαν αντιστάθμισμα για παροχή δημόσιας υπηρεσίας

Η βασική αρχή για τις άμεσες κρατικές ενισχύσεις που χορηγούνται για την κάλυψη λειτουργικών ζημιών των αεροπορικών εταιριών είναι ότι αυτές δεν επιτρέπεται να χορηγούνται, καθώς αυτού του είδους οι ενισχύσεις επιτρέπουν σε μη βιώσιμες επιχειρήσεις να διατηρούνται. Ως εξαίρεση στον γενικό κανόνα της απαγόρευσης αναγνωρίζεται η αποζημίωση/αντιστάθμισμα για ανάληψη υποχρέωσης παροχής δημόσιας υπηρεσίας.

Με βάση το άρθρο 87 παρ.3 στοιχεία α) και γ), δύνανται να θεωρηθούν συμβιβάσιμες οι **ενισχύσεις λειτουργίας**²⁶⁵ που χορηγούνται σε αερολιμένες ή αεροπορικές εταιρείες (όπως οι ενισχύσεις για την έναρξη νέων γραμμών) μόνον κατ' εξαίρεση και με αυστηρούς όρους, στις μειονεκτούσες περιοχές της Ευρώπης, δηλαδή σε περιοχές που εμπίπτουν στην παρέκκλιση του άρθρου 87 παρ. 3 στοιχείο α) της συνθήκης ΕΚ, σε υπεραπομακρυσμένες περιοχές και σε περιοχές με χαμηλή πυκνότητα πληθυσμού.

Στην παράγραφο 34 των Νέων Κοινοτικών Κατευθύνσεων του 2005, γίνεται αναφορά στο γεγονός ότι ορισμένες δραστηριότητες των αερολιμένων μπορούν να θεωρηθούν από τη δημόσια αρχή ότι αποτελούν **υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος**. Οι αρχές επιβάλλουν στην περίπτωση αυτή στον φορέα διαχείρισης του αερολιμένα ορισμένες υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας, προκειμένου

²⁶² Πρόκειται για τους μικρούς περιφερειακούς αερολιμένες με ετήσιο όγκο επιβατικής κίνησης κάτω του 1 εκατομμυρίου επιβατών.

²⁶³ - Κατηγορία Α: μεγάλοι κοινοτικοί αερολιμένες με ετήσια επιβατική κίνηση άνω των 10 εκατομμυρίων επιβατών,

- Κατηγορία Β: εθνικοί αερολιμένες με ετήσια επιβατική κίνηση επιβατών από 5 έως 10 εκατομμύρια,

- Κατηγορία Γ : μεγάλοι περιφερειακοί αερολιμένες, με ετήσιο όγκο επιβατικής κίνησης από 1 έως 5 εκατομμύρια επιβάτες,

²⁶⁴ Κατά την εν λόγω εξέταση, η Επιτροπή θα ελέγχει εάν ο αερολιμένας έχει αναλάβει πράγματι την παροχή υπηρεσίας γενικού συμφέροντος, και εάν το ύψος της αποζημίωσης υπερβαίνει τα αναγκαία για την κάλυψη του κόστους που δημιουργεί η εκτέλεση των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας, λαμβανομένων υπόψη των σχετικών εσόδων και του εύλογου κέρδους.

²⁶⁵ Οι **λειτουργικές ενισχύσεις** καθορίζονται, στις κατευθύνσεις στις κρατικές ενισχύσεις περιφερειακού χαρακτήρα ως ενισχύσεις «που σκοπό έχουν να μειωθούν οι τρέχουσες δαπάνες της επιχείρησης» (σημείο 4.15) ενώ οι **ενισχύσεις σε αργική επένδυση** αφορούν «μια επένδυση σε πάγιο κεφάλαιο που αφορά την δημιουργία νέας επιχείρησης, την επέκταση υπάρχουσας επιχείρησης ή την έναρξη μιας δραστηριότητας που συνεπάγεται θεμελιώδη αλλαγή στο προϊόν ή τη διεργασία παραγωγής μιας υπάρχουσας επιχείρησης» (σημείο 4.4).

να εξασφαλιστεί κατάλληλη διαχείριση του γενικού δημοσίου συμφέροντος. Στις περιπτώσεις αυτές, ο φορέας εκμετάλλευσης του αερολιμένα μπορεί να αποζημιωθεί από τις δημόσιες αρχές για το πρόσθετο κόστος που επιφέρει η υποχρέωση παροχής δημόσιας υπηρεσίας. Ο γενικός κανόνας εδώ είναι ότι η παροχή υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος συνδέεται με συγκεκριμένες μόνο δραστηριότητες, ενώ η συνολική διαχείριση του αερολιμένα, μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις μπορεί να θεωρηθεί ως υποχρέωση γενικού συμφέροντος, π.χ. σε απομονωμένη περιοχή²⁶⁶.

Στις Νέες Κοινοτικές κατευθύνσεις του 2005²⁶⁷, όπως άλλωστε και στην Απόφαση 2005/842/ΕΚ **Public Service Compensation** (PSC) της Επιτροπής^{268, 269}, γίνεται

²⁶⁶ Εν προκειμένω δεν αποκλείεται, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, η **όλη διαχείριση** ενός αερολιμένα να θεωρηθεί ως υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος. Η δημόσια αρχή μπορεί τότε να επιβάλει υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας στον αερολιμένα αυτόν –ο οποίος βρίσκεται παραδείγματος χάρι σε απομονωμένη περιοχή– και να αποφασίσει ενδεχομένως την αποζημίωσή του. Ωστόσο, η διαχείριση ενός αερολιμένα στο σύνολό της ως υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος δεν πρέπει να καλύπτει τις δραστηριότητες που δεν συνδέονται άμεσα με τις βασικές του δραστηριότητες του αερολιμένα που αναφέρονται στην παράγραφο 53 σημείο ιν των Νέων Κοινοτικών κατευθύνσεων του 2005, δηλαδή διεξαγωγή εμπορικών δραστηριοτήτων μη άμεσα συνδεόμενων με τις βασικές δραστηριότητες ενός αερολιμένα, οι οποίες περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, την κατασκευή, τη χρηματοδότηση, την εκμετάλλευση και τη μίσθωση χώρων και ακινήτων, όχι μόνο για γραφεία και αποθήκευση αλλά και για ξενοδοχεία και βιομηχανικές επιχειρήσεις μέσα στον χώρο του αερολιμένα, καθώς και καταστήματα και εστιατόρια, χώρους στάθμευσης.

²⁶⁷ Τμήμα 4.2, παράγραφοι 65 έως και 67.

²⁶⁸ Άρθρο 4 της Απόφασης PSC.

²⁶⁹ **Απόφαση PSC**

Σχετικά με τις αντισταθμίσεις για παροχή δημόσιας υπηρεσίας, η Επιτροπή προέβη στις 28 Νοεμβρίου 2005 στην έκδοση της **απόφασης 2005/842/ΕΚ**, με τίτλο «**Απόφαση της Επιτροπής για την εφαρμογή του άρθρου 86 παράγραφος 2 της συνθήκης ΕΚ στις κρατικές ενισχύσεις υπό μορφή αντιστάθμισης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας που χορηγούνται σε ορισμένες επιχειρήσεις επιφορτισμένες με τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος**», γνωστής ως «Απόφαση PSC»²⁶⁹. Ως ημερομηνία έναρξης ισχύος αυτής της απόφασης της Επιτροπής ορίστηκε η 19^η Δεκεμβρίου 2005.

Η απόφαση αυτή είχε ως βασικό στόχο το να καταστεί δυνατή η λειτουργία ορισμένων υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος βάσει αρχών και υπό όρους που τους επιτρέπουν να εκπληρώσουν την αποστολή τους. Επίσης, με την απόφαση αυτή επιχειρήθηκε να θεσπιστούν ειδικότερες διατάξεις σχετικά με τον υπολογισμό και τον έλεγχο του ποσού της παρεχόμενης αντιστάθμισης, προκειμένου η Επιτροπή να μπορέσει να κρίνει την αντιστάθμιση ως συμβιβάσιμη κρατική ενίσχυση κατ' εφαρμογή του άρθρου 86 παρ. 2 της Συνθήκης.

Ως **αντικείμενο** της απόφασης ήταν ο **καθορισμός των προϋποθέσεων**, υπό τις οποίες θεωρούνται **συμβιβάσιμες** με την κοινή αγορά και απαλλάσσονται από την υποχρέωση **κοινοποίησης** που προβλέπει το άρθρο 88 παρ. 3 της Συνθήκης, οι κρατικές ενισχύσεις υπό μορφή αντιστάθμισης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας, που χορηγούνται σε ορισμένες επιχειρήσεις επιφορτισμένες με τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος. Για το λόγο αυτό, στην απόφαση γίνονται ειδικές προβλέψεις για την εκτίμηση των χορηγηθεισών αντισταθμίσεων σε συνάρτηση με το ύψος της χορηγούμενης αντιστάθμισης, τον κύκλο εργασιών και το είδος της επιχείρησης.

Από τις προβλέψεις της σχετικής απόφασης, αξιοσημείωτη είναι εκείνη της παραγράφου 11, σύμφωνα με την οποία, προκειμένου να αποφευχθούν αδικαιολόγητες στρεβλώσεις του ανταγωνισμού, σύμφωνα με το άρθρο 86 παρ. 2 της Συνθήκης η αντιστάθμιση δεν πρέπει να υπερβαίνει το ποσό που απαιτείται για την κάλυψη του κόστους εκπλήρωσης των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας, λαμβανομένων υπόψη των σχετικών εσόδων, καθώς και ενός ευλόγου κέρδους. Τούτο θα πρέπει να θεωρηθεί ως αναφορά στο πραγματικό κόστος που αναλογεί στη σχετική επιχείρηση.

Σύμφωνα με τα οριζόμενα στην παράγραφο 12 της απόφασης, η αντιστάθμιση που παρέχεται **επιπλέον** της απαιτούμενης για την κάλυψη του κόστους που αναλογεί στη σχετική επιχείρηση, δεν είναι απαραίτητη για τη λειτουργία της υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος και κατά συνέπεια συνιστά ασυμβίβαστη κρατική ενίσχυση που πρέπει να **επιστραφεί** στο κράτος. Επίσης, η

ιδιαίτερη αναφορά στο ότι η ανάθεση των αποστολών δημόσιας υπηρεσίας σε έναν αερολιμένα και η ευθύνη για τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος πρέπει να πρέπει να ανατίθεται στη σχετική επιχείρηση με μία ή περισσότερες **επίσημες πράξεις**, η μορφή των οποίων προσδιορίζεται από το κάθε κράτος μέλος, των οποίων η μορφή προσδιορίζεται από το κάθε κράτος μέλος.

Περιεχόμενο των επίσημων πράξεων :

Οι εν λόγω **πράξεις** πρέπει να προβλέπουν όλες τις αναγκαίες πληροφορίες για τον προσδιορισμό των ειδικών εξόδων που σχετίζονται με τη δημόσια υπηρεσία και πρέπει να προδιαγράφουν συγκεκριμένα:

— την φύση και τη διάρκεια των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας, τους φορείς διαχείρισης²⁷⁰ και τη γεωγραφική περιοχή που αφορά,

— τη φύση των αποκλειστικών ή ειδικών δικαιωμάτων που έχουν ενδεχομένως παραχωρηθεί στην επιχείρηση,

— τις παραμέτρους για τον υπολογισμό, τον έλεγχο και την αναθεώρηση της αποζημίωσης,

— τα μέσα αποφυγής τυχόν υπερβολικά υψηλής ή υπερβολικά χαμηλής αποζημίωσης, και τους τρόπους επανόρθωσης αυτού του ενδεχομένου.

(IV) Έλεγχος των επιδοτήσεων για αερολιμενικές υπηρεσίες

αντιστάθμιση που χορηγείται για τη διαχείριση υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος, αλλά στην πραγματικότητα χρησιμοποιείται από τη σχετική επιχείρηση για τις επιχειρηματικές της δραστηριότητες σε άλλη αγορά, επίσης δεν είναι απαραίτητη για τη διαχείριση της υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος και κατά συνέπεια συνιστά επίσης ασυμβίβαστη κρατική ενίσχυση που πρέπει να **επιστραφεί**.

Ειδική πρόβλεψη γίνεται στην παράγραφο 19 της εν λόγω απόφασης, αναφορικά με τα **όρια** που λαμβάνονται υπόψη για την εκτίμηση της ενίσχυσης. Συγκεκριμένα, προβλέπεται ότι σε ειδικές περιπτώσεις αντιστάθμισης παροχής δημόσιας υπηρεσίας για αεροπορικές ή θαλάσσιες συνδέσεις με νησιά καθώς και για αεροδρόμια και λιμένες, που συνιστούν υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος, όπως προβλέπεται στο άρθρο 86 παρ. 2 της Συνθήκης, ενδείκνυται περισσότερο να προβλεφθούν επίσης εναλλακτικά όρια με βάση τον μέσο ετήσιο αριθμό των επιβατών, δεδομένου ότι το στοιχείο αυτό απεικονίζει πιο εύστοχα την οικονομική πραγματικότητα των εν λόγω δραστηριοτήτων.

Συγκεκριμένα, στο άρθρο 2 §1 στοιχ. α', γ', δ' της απόφασης προβλέπεται η εφαρμογή της απόφασης, μεταξύ άλλων :

i. σε αντισταθμίσεις για παροχή δημόσιας υπηρεσίας που χορηγούνται σε επιχειρήσεις με μέσο **ετήσιο κύκλο εργασιών** προ φόρων, για όλες τις δραστηριότητές τους, **μικρότερο των 100 εκατομμυρίων ευρώ** κατά τις δύο χρήσεις που προηγούνται της ανάθεσης της υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος, και εφόσον το ετήσιο ύψος της **αντιστάθμισης** για την εν λόγω υπηρεσία παραμένει **μικρότερο των 30 εκατομμυρίων ευρώ**

ii. σε αντισταθμίσεις για παροχή δημόσιας υπηρεσίας για **αεροπορικές** ή ακτοπλοϊκές συνδέσεις **με νησιά** όπου η μέση ετήσια επιβατική κίνηση κατά τα δύο οικονομικά έτη που προηγούνται εκείνου της ανάθεσης της υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος, δεν υπερβαίνει τους **300 000 επιβάτες**

iii. σε αντισταθμίσεις για παροχή δημόσιας υπηρεσίας σε **αεροδρόμια** και λιμάνια όπου η μέση ετήσια επιβατική κίνηση κατά τα δύο οικονομικά έτη που προηγούνται εκείνου της ανάθεσης της υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος, δεν υπερβαίνει το **1 000 000 επιβάτες** όσον αφορά τα αεροδρόμια²⁶⁹, και τους 300 000 επιβάτες όσον αφορά τα λιμάνια.

Παράλληλα, στο άρθρο 3 της απόφασης προβλέπεται ότι οι κρατικές ενισχύσεις υπό μορφή αντιστάθμισης για παροχή δημόσιας υπηρεσίας που πληρούν τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στην απόφαση, θεωρούνται συμβατές με την κοινή αγορά και **απαλλάσσονται** από την **υποχρέωση προηγούμενης κοινοποίησης** που προβλέπεται στο άρθρο 88 παρ. 3 της Συνθήκης.

²⁷⁰ Δηλ. τις επιχειρήσεις στις οποίες ανατίθεται η διαχείριση δραστηριοτήτων του αερολιμένα.

Στις Νέες Κοινοτικές κατευθύνσεις του 2005, γίνεται πρόβλεψη αναφορικά με τις επιδοτήσεις για αερολιμενικές υπηρεσίες και τίθεται το βασικό κατώφλι των 2.000.000 επιβατών²⁷¹. Συγκεκριμένα, εφόσον ένας αερολιμένας παρουσιάζει ετήσια επιβατική κίνηση άνω των 2.000.000 επιβατών, ο φορέας διαχείρισής του δεν μπορεί να αντισταθμίσει το κόστος της παροχής αερολιμενικών υπηρεσιών με τους δημόσιους πόρους που του χορηγούνται υπό την ιδιότητά του ως αερολιμενικής αρχής ή φορέα διαχείρισης μιας υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος.

(V) Έλεγχος των επιχορηγήσεων σε αεροπορικές εταιρίες για την έναρξη νέων γραμμών

Υπό το πρίσμα της Απόφασης Ryanair/Charleroi, αναπτύχθηκε μια νέα προσέγγιση αναφορικά με το ζήτημα των κρατικών ενισχύσεων για την έναρξη νέων αεροπορικών γραμμών με αναχώρηση από περιφερειακούς αερολιμένες, η οποία και αποτυπώθηκε εντέλει στις Νέες Κοινοτικές Κατευθύνσεις του 2005, στο Τμήμα 5 με τίτλο «ΟΙ ΕΝΙΣΧΥΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΑΡΞΗ ΝΕΩΝ ΓΡΑΜΜΩΝ».

Η πρόθεση της Επιτροπής ήταν η ενίσχυση της επιβατικής κίνησης στους περιφερειακούς αερολιμένες. Για το λόγο αυτό, στις Νέες Κοινοτικές Κατευθύνσεις του 2005, προβλέπεται ότι η Επιτροπή θα αποδέχεται την προσωρινή χορήγηση δημοσίων ενισχύσεων σε αεροπορικές εταιρίες, ως κίνητρο για την έναρξη νέων γραμμών (ή νέων συχνοτήτων) με αναχώρηση από περιφερειακούς αερολιμένες και για την προσέλκυση όγκου επιβατών που θα επιτρέψει στη συνέχεια στους αερολιμένες αυτούς μέσα σε ορισμένο χρονικό διάστημα να φθάσουν σε ένα κατώτατο όριο απόδοσης αναφορικά με την επιβατική κίνηση²⁷². Παράλληλα γίνεται ειδική πρόβλεψη για τις υπεραπομακρυσμένες περιοχές, για τις οποίες θα επιτρέπονται ορισμένες διευκολύνσεις.

Η Επιτροπή βέβαια θα μεριμνά ώστε οι σχετικές ενισχύσεις να μην προσφέρουν πλεονέκτημα στους μεγάλου μεγέθους αερολιμένες, οι οποίοι είναι ήδη ευρέως ανοικτοί στη διεθνή κίνηση και τον ανταγωνισμό.

Επιπρόσθετα, έχοντας υπόψη το γενικό στόχο ανάπτυξης των συνδυασμένων μεταφορών, δεν θα επιτρέπεται η χορήγηση ενίσχυσης για την έναρξη νέας αεροπορικής σύνδεσης, η οποία αντιστοιχεί σε ανάλογη σιδηροδρομική σύνδεση με τρένα μεγάλης ταχύτητας.

Οι επιχορηγήσεις που δίνονται για την έναρξη νέων γραμμών, θεωρούνται από την Επιτροπή ως κρατικές ενισχύσεις, δεδομένου ότι δύνανται να προσφέρουν πλεονεκτήματα στις αεροπορικές εταιρίες, να οδηγήσουν σε στρέβλωση του –μεταξύ τους- ανταγωνισμού αλλά και του ανταγωνισμού μεταξύ των διαφόρων αερολιμένων. Για το λόγο αυτό η κοινοποίησή τους στην Επιτροπή είναι υποχρεωτική.

²⁷¹ Το συγκεκριμένο όριο τίθεται από την Οδηγία 96/67/EK του Συμβουλίου της 15ης Οκτωβρίου 1996 σχετικά με την πρόσβαση στην αγορά υπηρεσιών εδάφους στους αερολιμένες της Κοινότητας (ΕΕ L 272 της 25.10.1996).

²⁷² Η Επιτροπή των Περιφερειών τοποθετεί το όριο αυτό σε 1,5 εκατομμύριο επιβάτες ετησίως.

Στις Νέες Κοινοτικές Κατευθύνσεις του 2005, προβλέπονται δώδεκα **κριτήρια** (κριτήρια συμβατότητας), με βάση τα οποία η Επιτροπή θα προβαίνει στην έγκριση των ενισχύσεων για νέες αεροπορικές γραμμές:

Τα βασικότερα από αυτά είναι :

- i. *οι ενισχύσεις να καταβάλλονται για δρομολόγια που συνδέουν έναν περιφερειακό αερολιμένα των κατηγοριών Γ και Δ με άλλον αερολιμένα της Ένωσης.*
- ii. *οι ενισχύσεις εφαρμόζονται μόνον για την έναρξη νέων δρομολογίων ή νέων συχνοτήτων, με στόχο την αύξηση του καθαρού όγκου επιβατών.*

Επισημαίνεται ότι για την έναρξη ενός νέου αεροπορικού δρομολογίου δεν θα χορηγείται ενίσχυση, εφόσον η εκμετάλλευση του δρομολογίου αυτού γίνεται ήδη με παρεμφερή **σιδηροδρομικά** δρομολόγια μεγάλης ταχύτητας. Η διάταξη αυτή απηχεί την άποψη της Επιτροπής για την ανάγκη προώθησης της «συντροπικότητας» (**co-modality**): δηλαδή της συμπληρωματικότητας, της ολοκλήρωσης και της συνεργασίας των αερομεταφορών και των σιδηροδρομικών μεταφορών, καθώς η βελτίωση των συνδέσεων μεταξύ των διαφορετικών τρόπων μεταφοράς θα μπορούσε να προσφέρει πολυάριθμα πλεονεκτήματα, όπως²⁷³:

- την ανάπτυξη των σιδηροδρομικών συνδέσεων μεταξύ αερολιμένα και πόλης, με σκοπό την αποσυμφόρηση των οδικών δικτύων·
- την ανάπτυξη της σύνδεσης με την περιφέρεια με σκοπό την επέκταση της ζώνης επιρροής του αερολιμένα·
- την καθιέρωση συνδέσεων μεγάλης ταχύτητας μεταξύ του αερολιμένα και των μεγάλων μητροπολιτικών περιοχών.

- iii. *μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα της γραμμής και προοδευτική μείωση της ενίσχυσης:*

Στις Κοινοτικές Κατευθύνσεις του 2005, προβλέπεται η προοδευτική μείωση των ενισχύσεων για την έναρξη νέων γραμμών που λαμβάνουν την έγκριση της Επιτροπής και η περιορισμένη χρονική τους διάρκεια. Ο δικαιολογητικός λόγος για την ρύθμιση αυτή είναι ότι η νέα αεροπορική γραμμή, για την οποία εγκρίνεται η ενίσχυση, πρέπει να είναι βιώσιμη σε μακροπρόθεσμο πλάνο, ώστε να είναι μην απαιτείται η κάλυψη του κόστους της από δημόσια επιχορήγηση.

- iv. *Αποζημίωση του πρόσθετου κόστους της έναρξης νέων γραμμών:*

Το ύψος της ενίσχυσης πρέπει να είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με το πρόσθετο κόστος της έναρξης νέων γραμμών, το οποίο ο αερομεταφορέας δεν θα μπορούσε να αναλάβει υπό κανονικές συνθήκες. Σε κάθε περίπτωση, το επιλέξιμο κόστος πρέπει

²⁷³ Η ίδια πρόθεση επαναλαμβάνεται σαφέστερα στην Ανακοίνωση της Επιτροπής, της 24ης Ιανουαρίου 2007, προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών με τίτλο «Σχέδιο δράσης για τη χωρητικότητα, την αποτελεσματική λειτουργία και την ασφάλεια των αερολιμένων στην Ευρώπη» [COM(2006) 819 τελικό – Δεν έχει δημοσιευθεί στην Επίσημη Εφημερίδα], όπου η Επιτροπή, υπογραμμίζοντας τη διαθεσιμότητα του ταμείου για τα Διευρωπαϊκά Δίκτυα Μεταφορών που προορίζεται για τη χρηματοδότηση των έργων στο πλαίσιο της συντροπικότητας, καλεί τα κράτη μέλη να στηρίζουν την ανάπτυξη των διατροπικών πλατφορμών στους αερολιμένες, όπως σιδηροδρομικές συνδέσεις ή διαρρύθμιση σταθμών εντός των αερολιμένων.

να αντιστοιχεί στο πραγματικό κόστος που θα ίσχυε σε φυσιολογικές συνθήκες της αγοράς.

Το κόστος αυτό μπορεί να περιλαμβάνει τις δαπάνες **μάρκετινγκ** και **διαφήμισης** που απαιτούνται στην αρχή για τη γνωστοποίηση της νέας σύνδεσης²⁷⁴, καθώς και τα έξοδα εγκατάστασης στα οποία υποβάλλεται η αεροπορική εταιρεία στο χώρο του περιφερειακού αερολιμένα για την έναρξη της νέας γραμμής²⁷⁵.

Αντίθετα, επαναλαμβάνεται η ίδια ρύθμιση αναφορικά με τις λειτουργικές ενισχύσεις, όπως και στο προηγούμενο Μέρος των Νέων Κοινοτικών κατευθύνσεων. Δεν είναι επιτρεπτή η ενίσχυση δεν μπορεί να που αφορά το σύνηθες λειτουργικό κόστος, όπως είναι η μίσθωση αεροπλάνων, τα καύσιμα, η μισθοδοσία των πληρωμάτων, τα αερολιμενικά τέλη, το κόστος τροφοδοσίας.

v. Διάρκεια της ενίσχυσης: η μέγιστη διάρκεια χορήγησης της κρατικής ενίσχυσης είναι τα **τρία έτη**. Παράλληλα θεσπίζεται η προοδευτική μείωση της ενίσχυσης : το ύψος της ενίσχυσης δεν μπορεί να υπερβαίνει, κάθε έτος, το 50 % του ύψους του επιλέξιμου κόστους του έτους αυτού και, ως προς τη διάρκεια της ενίσχυσης, το 30 % κατά μέσο όρο του επιλέξιμου κόστους²⁷⁶

vi. Σύνδεση με την ανάπτυξη της γραμμής: η καταβολή της ενίσχυσης πρέπει να συνδέεται με την πραγματική αύξηση του αριθμού μεταφερόμενων επιβατών και να προσαρμόζεται με το πραγματικό κόστος.

vii. Χορήγηση χωρίς διακρίσεις: η χορήγηση της ενίσχυσης θα πρέπει να λαμβάνει δημοσιότητα, ούτως ώστε να είναι ελεύθερη η πρόσβαση σε αυτή για κάθε αεροπορική εταιρία που επιθυμεί να προβεί στην ανάπτυξη νέων γραμμών από περιφερειακά αεροδρόμια.

viii. Επιχειρηματικό σχέδιο: κάθε αεροπορική εταιρεία, η οποία επιθυμεί να λάβει ενίσχυση για την έναρξη νέας γραμμής, οφείλει να υποβάλει επιχειρηματικό σχέδιο, στο οποίο ν' αποδεικνύεται η βιωσιμότητα της νέας γραμμής, για μια μεγάλη περίοδο και μετά τη λήξη της ενίσχυσης.

Στις Νέες Κοινοτικές κατευθύνσεις του 2005, γίνεται πρόβλεψη για την περίπτωση σώρευσης ενισχύσεων: οι κρατικές ενισχύσεις για την έναρξη νέας γραμμής δεν επιτρέπεται να σωρεύονται με άλλους τύπους χορηγούμενων ενισχύσεων για την εκμετάλλευση μιας γραμμής, όπως είναι οι αποζημιώσεις για την παροχή δημόσιας

²⁷⁴ Στο σημείο αυτό είναι εμφανής η επιρροή από τη νομολογία Ryanair/Charleroi.

²⁷⁵ Εφόσον πρόκειται όντως για αερολιμένα των κατηγοριών Γ ή Δ και εφόσον δεν έχει ήδη λάβει ενίσχυση για την κάλυψη του κόστους αυτού.

²⁷⁶ Για τις γραμμές με αναχώρηση από τις υπεραπομακρυσμένες περιοχές, (δηλαδή τις περιοχές του άρθρου 87 παράγραφος 3 στοιχείο α), και τις περιοχές με μικρή πυκνότητα πληθυσμού, η προοδευτικά μειούμενη ενίσχυση επιτρέπεται να χορηγείται για μια μέγιστη διάρκεια **πέντε** ετών. Σε αυτή την περίπτωση, το ύψος της ενίσχυσης δεν μπορεί να υπερβαίνει, κάθε έτος, το 50 % του ύψους του επιλέξιμου κόστους του έτους αυτού και, ως προς τη διάρκεια της ενίσχυσης, το 40 % κατά μέσο όρο του επιλέξιμου κόστους.

υπηρεσίας, ούτε με άλλες ενισχύσεις για το ίδιο κόστος, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που καταβάλλονται από άλλο κράτος.

Υποχρέωση κοινοποίησης: Παράλληλα και σε αυτή την περίπτωση, όπως και στις κρατικές ενισχύσεις για τη χρηματοδότηση των αερολιμένων (Τμήμα 4.1 Χρηματοδότηση αερολιμενικών υποδομών, Τμήμα 4.2 επιχορηγήσεις για την εκμετάλλευση αερολιμενικών υποδομών των Νέων Κοινοτικών Κατευθύνσεων), είναι υποχρεωτική η κοινοποίηση στην Επιτροπή των ενισχύσεων για την έναρξη νέας γραμμής.

2.2.2. Σχέση των Κοινοτικών Κατευθύνσεων του 1994 με τις Νέες Κοινοτικές Κατευθύνσεις του 2005

Οι Κοινοτικές Κατευθύνσεις του 1994 δεν καλύπτουν όλες τις νέες πτυχές που συνδέονται με τη χρηματοδότηση των αερολιμένων και με τις ενισχύσεις για την έναρξη νέων γραμμών. Στην ουσία διέπουν σχεδόν αποκλειστικά τους όρους χορήγησης κρατικών ενισχύσεων στις αεροπορικές εταιρείες, περιορίζοντας τις άμεσες ενισχύσεις εκμετάλλευσης των αεροπορικών εταιρειών μόνο στις περιπτώσεις υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας και στις ενισχύσεις κοινωνικού χαρακτήρα.

Σε ό,τι αφορά τους αερολιμένες, το μέρος II.3 των Κοινοτικών Κατευθύνσεων του 1994 αφορά τις δημόσιες επενδύσεις υποδομών. Ορίζει ότι «η κατασκευή έργων υποδομής (όπως για παράδειγμα αερολιμένες [...]) αποτελεί ένα γενικό μέτρο οικονομικής πολιτικής το οποίο δεν μπορεί να ελεγχθεί από την Επιτροπή σύμφωνα με τους κανόνες της συνθήκης όσον αφορά τις κρατικές ενισχύσεις [...]»²⁷⁷. Στην ουσία η κλασική προσέγγιση της Επιτροπής είναι ότι το πεδίο ελέγχου της Επιτροπής δεν περιλαμβάνει τα περισσότερα έργα υποδομής σε αερολιμένες.

Η βασική θέση που αποτυπώθηκε στις Νέες Κοινοτικές Κατευθύνσεις του 2005 που εκδόθηκαν σε συνέχεια της Απόφασης Ryanair/Charleroi, είναι ότι οι φορείς διαχείρισης της λειτουργίας του αεροδρομίου ασκούν οικονομική δραστηριότητα, ακόμη και όταν προχωρούν σε επένδυση στις αερολιμενικές υποδομές. Συνεπώς η δημόσια χρηματοδότηση των αερολιμενικών υποδομών δύναται να συνιστά κρατική ενίσχυση.

Αναφορικά με την σχέση των Κοινοτικών Κατευθύνσεων του 1994 με τις Νέες Κοινοτικές Κατευθύνσεις του 2005, γίνεται ρητή αναφορά στις παραγράφους 18 και 19: οι Νέες Κοινοτικές Κατευθύνσεις του 2005 **συμπληρώνουν** τις κατευθύνσεις του

²⁷⁷ Αυτή η γενική αρχή ισχύει μόνο για την κατασκευή έργων υποδομής από τα κράτη μέλη και με την επιφύλαξη της αξιολόγησης των ενεχόμενων στοιχείων ενίσχυσης που προκύπτουν από την προτιμησιακή μεταχείριση συγκεκριμένων εταιρειών όταν χρησιμοποιούν τις υποδομές.

1994, χωρίς να τις αντικαθιστούν, **διευκρινίζοντας τους κανόνες ανταγωνισμού** που πρέπει να εφαρμόζονται στους διαφόρους τρόπους χρηματοδότησης των αερολιμένων (Τμήμα 4) και στις ενισχύσεις που χορηγούνται σε αεροπορικές εταιρείες για την έναρξη νέων γραμμών με αναχώρηση από περιφερειακούς αερολιμένες (Τμήμα 5).

Η έκδοση των Νέων Κοινοτικών Κατευθύνσεων του 2005 δεν βασίστηκε σε προϋπάρχουσα νομολογία, με εξαίρεση ίσως την Υπόθεση Ryanair/Charleroi. Στο προοίμιο βέβαια των κατευθύνσεων γίνεται αναφορά στην Απόφαση *Aéroports de Paris (Αερολιμένες του Παρισιού)*²⁷⁸, στο σημείο 3.2.1 § 31²⁷⁹ αναφορικά με το

²⁷⁸ Υπόθεση T-128/98, απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 2000, Αερολιμένες του Παρισιού κατά Επιτροπής. (Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 2000 σελίδα Π-03929), η οποία επικυρώθηκε από την υπόθεση C-82/01, απόφαση της 24ης Οκτωβρίου 2002 (Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων C 323/20 της 21.12.2002), σκέψεις 75-79:

«.....75. Πρέπει να υπομνηστεί συναφώς ότι, στο πλαίσιο του δικαίου του ανταγωνισμού, η έννοια της επιχείρησης καλύπτει κάθε φορέα που ασκεί οικονομική δραστηριότητα, ανεξάρτητα από το νομικό καθεστώς που τον διέπει και τον τρόπο χρηματοδοτήσής του (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 17ης Φεβρουαρίου 1993, C-159/91 και C-160/91, Poucet και Pistre, Συλλογή 1993, σ. I-637, σκέψη 17). Προκειμένου να καθοριστεί αν οι εν λόγω δραστηριότητες συνιστούν επιχειρηματικές δραστηριότητες κατά την έννοια του άρθρου 86 της Συνθήκης, πρέπει να αναζητηθεί η φύση των δραστηριοτήτων αυτών (βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 19ης Ιανουαρίου 1994, C-364/92, SAT Fluggesellschaft, Συλλογή 1994, σ. I-43, σκέψη 19).

76. Με τη σκέψη 112 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, το Πρωτοδικείο διέκρινε μεταξύ, αφενός, των αμιγώς διοικητικών δραστηριοτήτων της ADP, ιδίως των καθηκόντων αστυνόμευσεως και, αφετέρου, των εν λόγω δραστηριοτήτων διαχείρισεως και εκμεταλλεύσεως των παρισυνών αερολιμένων για τις οποίες καταβάλλονται εμπορικά τέλη, το ύψος των οποίων κυμαίνεται αναλόγως του πραγματοποιούμενου κύκλου εργασιών.

77. Το Πρωτοδικείο τόνισε με τη σκέψη 120 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως ότι η δραστηριότητα της διαχείρισεως των αερολιμενικών υποδομών διά της οποίας η ADP καθορίζει τους τρόπους και τους όρους ασκήσεως της δραστηριότητας των φορέων παροχής υπηρεσιών εδάφους, δεν μπορεί να θεωρηθεί δραστηριότητα αστυνόμευσεως. Εξάλλου, η ADP δεν προέβλεπε κανένα επιχείρημα από το οποίο να συνάγεται ότι οι σχέσεις με τους φορείς παροχής υπηρεσιών εδάφους διέπονται από την άσκηση δημόσιας εξουσίας από την ADP ή ότι οι εν λόγω σχέσεις συνδέονται αναπόσπαστα με τις δραστηριότητες της ADP που αφορούν την άσκηση δημόσιας εξουσίας.

78. Ως εκ τούτου, ορθώς το Πρωτοδικείο έκρινε, με τη σκέψη 121 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως ότι **συνιστά δραστηριότητα οικονομικής φύσεως η διάθεση αερολιμενικών εγκαταστάσεων στις αεροπορικές εταιρείες και στους διάφορους φορείς παροχής υπηρεσιών, έναντι καταβολής τελών το ύψος των οποίων καθορίζεται ελεύθερα από την ADP.**

79. Πράγματι, από πάγια νομολογία προκύπτει ότι συνιστά οικονομική δραστηριότητα κάθε δραστηριότητα προσφοράς αγαθών ή υπηρεσιών σε δεδομένη αγορά (βλ., μεταξύ άλλων, τις αποφάσεις της 18ης Ιουνίου 1998, C-35/96, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1998, σ. I-3851, σκέψη 36, και της 25ης Οκτωβρίου 2001, C-475/99, Ambulanz Glöckner, Συλλογή 2001, σ. I-8089, σκέψη 19).»

²⁷⁹ Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στην υπόθεση «Αερολιμένες του Παρισιού» αποφάνθηκε ότι οι **δραστηριότητες διαχείρισης και εκμετάλλευσης αερολιμένων**, οι οποίες περιλαμβάνουν την παροχή αερολιμενικών υπηρεσιών στις αεροπορικές εταιρείες και στους διαφόρους παρόχους υπηρεσιών σε έναν αερολιμένα, **αποτελούν οικονομικές δραστηριότητες**, καθόσον, από τη μια πλευρά, «συνίστανται στη διάθεση υπηρεσιών αερολιμενικών εγκαταστάσεων στις αεροπορικές εταιρείες και τους διαφόρους παρόχους έναντι καταβολής τελών, του οποίου το ύψος καθορίζεται ελεύθερα από τον ίδιο τον διαχειριστή και ότι, από την άλλη πλευρά, δεν εντάσσονται στην άσκηση δημοσίων αρμοδιοτήτων και είναι ανεξάρτητες από τις δραστηριότητες που συνδέονται με την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών». Έτσι, ο φορέας διαχείρισης ενός αερολιμένα ασκεί καταρχήν οικονομική δραστηριότητα, υπό την έννοια του άρθρου 87 παράγραφος 1 της συνθήκης ΕΚ, για την οποία ισχύουν οι κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων.

ζήτημα εάν ο φορέας διαχείρισης ενός αερολιμένα ασκεί οικονομική δραστηριότητα, υπό την έννοια του άρθρου 87 παρ. 1 της συνθήκης ΕΚ, για την οποία ισχύουν οι κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων. Ωστόσο η απόφαση αυτή αφορούσε :

Α) την εφαρμογή του άρθρου 82 της Συνθήκης²⁸⁰,

Β) τη λειτουργία ενός αερολιμένα αλλά όχι την δημιουργία αερολιμενικών υποδομών

Γ) έναν διεθνή **κόμβο αεροπορικών γραμμών** (hub) (ενώ οι νέες κοινοτικές κατευθύνσεις ως στόχο έχουν να υπαγάγουν και τα περιφερειακά αεροδρόμια στον έλεγχο περί κρατικών ενισχύσεων).

Στο παρελθόν, τα περισσότερα πολιτικά αεροδρόμια στο χώρο της ΕΕ αναπτύχθηκαν υπό καθεστώς κρατικής ιδιοκτησίας, με τα μεγαλύτερα διεθνή αεροδρόμια να τελούν υπό καθεστώς κρατικής ιδιοκτησίας και διαχείρισης και τα περιφερειακά αεροδρόμια να τελούν είτε υπό εθνική, περιφερειακή ή τοπική²⁸¹ εποπτεία. Η διαχείριση των αεροδρομίων γινόταν είτε ως ένα σύνολο είτε ως ξεχωριστές οντότητες. Από τη δεκαετία του 1970 και εξής αναδείχθηκε μια σειρά από διαφορετικά μοντέλα ιδιοκτησίας, βασισμένα στην εκάστοτε κυβερνητική πολιτική για την ιδιοκτησία και τον λειτουργικό έλεγχο των αεροδρομίων. Ορισμένες χώρες διατήρησαν τα αεροδρόμιά τους υπό κρατικό έλεγχο, ενώ άλλες όπως το Ηνωμένο Βασίλειο και η Γερμανία προχώρησαν στην μεταβίβαση του συνόλου ή μέρους των αεροδρομίων τους στον ιδιωτικό τομέα²⁸².

Αυτό άλλωστε επιβεβαιώνεται και από την απόφαση της Επιτροπής στην υπόθεση **Ryanair/Charleroi**, όπου ρητά αναφέρεται πως «.....οι αερολιμένες, που συχνά υπακούουν σε μία αμιγώς εδαφική λογική και πολλές φορές ιδρύθηκαν στην Ευρώπη καταρχάς ως στρατιωτικά αεροδρόμια, πέρασαν σε πολλές περιπτώσεις από την κρατική δικαιοδοσία σε εκείνη περιφερειών, δημόσιων εταιρειών ή μεταβιβάστηκαν στον ιδιωτικό τομέα. Ωστόσο, η Επιτροπή δεν γνωρίζει καμία περίπτωση δημιουργίας ιδιωτικού αερολιμένα εκ του μηδενός, χωρίς τη συμμετοχή δημόσιων πόρων. Η

²⁸⁰ Άρθρο 82:

Είναι ασυμβίβαστη με την κοινή αγορά και απαγορεύεται, κατά το μέτρο που δύναται να επηρεάσει το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών, η καταχρηστική εκμετάλλευση από μία ή περισσότερες επιχειρήσεις της δεσπόζουσας θέσης τους εντός της κοινής αγοράς ή σημαντικού τμήματός της.

Η κατάχρηση αυτή δύναται να συνίσταται ιδίως:

α) στην άμεση ή έμμεση επιβολή μη δικαίων τιμών αγοράς ή πωλήσεως ή άλλων όρων συναλλαγής·
β) στον περιορισμό της παραγωγής, της διαθέσεως ή της τεχνολογικής αναπτύξεως επί ζημιά των καταναλωτών·

γ) στην εφαρμογή άνισων όρων επί ισοδυνάμων παροχών έναντι των εμπορικώς συναλλασσομένων, με αποτέλεσμα να περιέρχονται αυτοί σε μειονεκτική θέση στον ανταγωνισμό·

δ) στην εξάρτηση της συνάψεως συμβάσεων από την αποδοχή, εκ μέρους των συναλλασσομένων, προσθέτων παροχών που εκ φύσεως ή σύμφωνα με τις εμπορικές συνήθειες δεν έχουν σχέση με το αντικείμενο των συμβάσεων αυτών.

²⁸¹ Δηλαδή από φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

²⁸² Έκθεση «Study on Competition between airports and the application of State Aid Rule», Πανεπιστήμιο Cranfield, Σεπτέμβριος 2002, Τμήμα 3-1.

διαδικασία ανάθεσης στον ιδιωτικό τομέα έλαβε συνήθως τη μορφή ιδιωτικοποίησης ή βαθμιαίου ανοίγματος του κεφαλαίου...»²⁸³

Με άλλα λόγια, οι νέες κατευθυντήριες γραμμές του 2005 καθορίζουν σε ποιο βαθμό και με ποιους όρους θα εγκρίνει η Επιτροπή, σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες και διαδικασίες για τις κρατικές ενισχύσεις, τη δημόσια χρηματοδότηση των αερολιμένων και τις κρατικές ενισχύσεις για την έναρξη λειτουργίας αεροπορικών γραμμών. Η Επιτροπή, όπως και στις λοιπές περιπτώσεις ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων, θα εφαρμόζει το άρθρο 86 παρ. 2 ή το άρθρο 87 παρ. 3 στοιχεία α), β) ή γ) της Συνθήκης.

Η **βασική ιδέα** που διατρέχει τις νέες Κοινοτικές Κατευθύνσεις του 2005 είναι η προσέγγιση υπέρ της ανάπτυξης των περιφερειακών αερολιμένων, λαμβάνοντας ταυτόχρονα μέριμνα να εξασφαλισθεί η τήρηση των αρχών της διαφάνειας, της ισότιμης μεταχείρισης και της αναλογικότητας, με σκοπό να προληφθεί κάθε στρέβλωση του ανταγωνισμού, αντίθετη προς το κοινό συμφέρον όσον αφορά τις δημόσιες χρηματοδοτήσεις που προσφέρονται στους περιφερειακούς αερολιμένες και τις κρατικές ενισχύσεις που χορηγούνται σε αεροπορικές εταιρείες.

²⁸³ Απόφαση της Επιτροπής της 12ης Φεβρουαρίου 2004 «Για τα πλεονεκτήματα που εκχωρήθηκαν από την περιφέρεια της Βαλλονίας και την Brussels South Charleroi Airport στην αεροπορική εταιρεία Ryanair κατά την εγκατάστασή της στο Charleroi» (2004/393/ΕΚ), Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 137 της 30/04/2004 σ. 0001 - 0062

1.3 Κεφάλαιο τρίτο : Αξιολόγηση

Από τη διαχρονική μελέτη των υποθέσεων που σχετίζονται με την ανάπτυξη των αεροδρομίων, προκύπτει η γενική θεώρηση ότι τα αεροδρόμια θεωρούνται επιχειρήσεις, καθώς ασκούν οικονομική δραστηριότητα. Η χρηματοδότηση της κατασκευής ή της ανάπτυξης των υποδομών σε αεροδρόμια δύναται να θεωρείται κρατική ενίσχυση, ανάλογα με τις συνθήκες της χρήσης των επιχορηγήσεων. Οι νέες κοινοτικές κατευθύνσεις του 2005 περιλαμβάνουν μια αρκετά γενναιόδωρη προσέγγιση αναφορικά με τα περιφερειακά αεροδρόμια σε μειονεκτούσες περιοχές. Η Επιτροπή αποδίδει μεγάλη σημασία στα περιφερειακά αεροδρόμια και στους αερομεταφορείς χαμηλού κόστους. Για το λόγο αυτό έχει την πρόθεση να εγκρίνει τις σχετικές κρατικές ενισχύσεις, σαν κίνητρο για νέα δρομολόγια και νέες συχνότητες δρομολογίων. Παράλληλα, την Επιτροπή απασχολούν οι στρεβλώσεις που μπορεί να επέλθουν στον ανταγωνισμό από την παροχή ειδικών προνομίων σε αερομεταφορείς χαμηλού κόστους. Με το σκεπτικό αυτό προχωρεί στη θέσπιση αυστηρών ορίων (π.χ. αποζημίωση μόνο του πρόσθετου κόστους της έναρξης νέων γραμμών, προοδευτική μείωση της ενίσχυσης, ύψος της ενίσχυσης ως προς το 30 % κατά μέσο όρο του επιλέξιμου κόστους).

Οι διαδικασίες και η απόφαση 2004/383 της Επιτροπής στην υπόθεση Ryanair/Charleroi πυροδότησαν έναν μεγάλο αριθμό ενστάσεων και καταγγελιών²⁸⁴ αναφορικά με τα πλεονεκτήματα που παρέχονται από (περιφερειακά κυρίως) αεροδρόμια σε χαμηλού κόστους αεροπορικές εταιρίες, αλλά επίσης άνοιξε το δρόμο για την έκδοση των «Κοινοτικών Κατευθυντήριων Γραμμών για τη χρηματοδότηση των αερολιμένων και τις κρατικές ενισχύσεις σε αεροπορικές εταιρίες για την έναρξη νέων γραμμών με αναχώρηση από περιφερειακούς αερολιμένες», όπως τελικά εγκρίθηκαν στις 6 Σεπτεμβρίου 2005.

Η απόφαση της Επιτροπής είχε σημαντικές συνέπειες για τον τομέα των αερομεταφορών στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Αν και δεν απομακρύνεται από προηγούμενες αποφάσεις της Επιτροπής, όπως για παράδειγμα η Απόφαση

²⁸⁴ Με επιστολή της 22ας Δεκεμβρίου 2003, η Air One απέστειλε στην Επιτροπή καταγγελία σχετική με ενισχύσεις, τις οποίες οι Ιταλικές αρχές είχαν χορηγήσει παρανόμως στην αεροπορική εταιρία Ryanair υπό μορφή μειώσεως των τελών αερολιμενικών υπηρεσιών και υπηρεσιών εδάφους. Η Air One ζητούσε από την Επιτροπή να υποχρεώσει την Ιταλική Δημοκρατία να αναστείλει την καταβολή των ενισχύσεων αυτών. Στη συνέχεια η Air One κατάθεσε καταγγελία κατά της Επιτροπής, βάσει του άρθρου 232 ΣυνΘΕΚ, με την οποία ζητήθηκε να αναγνωριστεί ότι η Επιτροπή παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει, παραλείποντας να λάβει απόφαση επί της εν λόγω καταγγελίας. Το Πρωτοδικείο, με την Απόφασή του T-395/04 της 10ης Μαΐου 2006, αποφάσισε την απόρριψη της προσφυγής της Air One, κρίνοντας ότι η Επιτροπή δεν παρέμεινε αδρανής μετά την παραλαβή της καταγγελίας της προσφεύγουσας, ούτε ότι η διάρκεια της εξετάσεως της καταγγελίας είχε υπερβεί τα όρια της εύλογης προθεσμίας, όπως είχε επικαλεστεί η Air One.

NN/109/98 της Επιτροπής για τον Αερολιμένα του Μάντσεστερ, αποτελεί την πρώτη υπόθεση, στην οποία εκδόθηκε απόφαση για το ευαίσθητο θέμα των εμπορικών διακανονισμών, στους οποίους προβαίνει αερομεταφορέας «χαμηλού κόστους».

Σε αντίθεση με τους κρατικούς αερολιμένες, οι κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων δεν εφαρμόζονται με τον ίδιο τρόπο και στους *ιδιωτικούς αερολιμένες*. Για το λόγο αυτό οι τελευταίοι μπορούν ελεύθερα να διαπραγματεύονται με τις αεροπορικές εταιρίες, θέτοντας έτσι τους ανταγωνιστές τους, που βρίσκονται υπό κρατική ιδιοκτησία, σε μειονεκτική θέση. Η μόνη περίπτωση, στην οποία η δυνατότητα των ιδιωτικών αερολιμένων να εισάγουν διακρίσεις μεταξύ των αεροπορικών εταιριών θα μπορούσε να περιοριστεί, είναι ο ιδιωτικός αερολιμένας να κατέχει δεσπόζουσα θέση στην περιοχή της εμβέλειάς του, οπότε και έχουν εφαρμογή οι κανόνες περί ανταγωνισμού της Συνθήκης και κατ' επέκταση και οι κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις.

Ασφαλώς και αυτή η απόφαση της Επιτροπής δεν μπορούσε να λύσει τα πολύπλοκα προβλήματα που ανέκυπταν από τις σχέσεις μεταξύ ιδιωτικών –δημόσιων αερολιμένων και αεροπορικών εταιριών. Το πλαίσιο συνεργασίας των περιφερειακών αεροδρομίων και των αεροπορικών εταιριών έπρεπε να γίνει περισσότερο σαφές και καθορισμένο. Για το λόγο αυτό η Επιτροπή προχώρησε στην επεξεργασία και έκδοση των Κοινοτικών Κατευθύνσεων του 2005, με στόχο την επίτευξη μιας κάποιας ισορροπίας ανάμεσα στην επιθυμία να επιβάλλει κανόνες επί των κρατικών ενισχύσεων και στον δηλωμένο στόχο της προώθησης της ανάπτυξης αεροπορικών ταξιδιών χαμηλού κόστους στην Ευρώπη.

Λαμβάνοντας υπόψη τα αποτελέσματα της εν λόγω απόφασης στην πολιτική τιμολόγησης που ασκούν οι αεροπορικές εταιρίες, απομένει να φανεί, εάν η απόφαση θα προωθήσει τον ανταγωνισμό μεταξύ των αερομεταφορέων χαμηλού κόστους «προς όφελος των καταναλωτών», όπως χαρακτηριστικά δήλωσε η Επιτροπή.

Περαιτέρω η απόφαση T-196/04 του ΠΕΚ στην υπόθεση Ryanair/Charleroi περιορίζεται σε μια στενή, αν και σημαντική, άποψη αναφορικά με την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων σε περιπτώσεις όπου δραστηριοποιούνται φορείς λειτουργίας και διαχείρισης αεροδρομίων. Η εν λόγω απόφαση εκφράζει ρητά την θέση ότι η διαχείριση των αεροδρομίων συνιστά «οικονομική δραστηριότητα» και τα κίνητρα που προσφέρονται από έναν αερολιμένα με σκοπό να προσελκύσει αεροπορικές εταιρίες, είναι αποδεκτά, υπό τον όρο είναι συμβατά με την αρχή του ιδιώτη επενδυτή. Στην πράξη αυτό σημαίνει ότι τα αεροδρόμια πρέπει να εξασφαλίζουν ότι τα οικονομικά πακέτα μέτρων περιορίζονται σε χρόνο (έως 5 έτη το μέγιστο), σε ένταση (δηλ. δεν θα καλύπτονται όλα τα κόστη) και είναι διαθέσιμα σε άλλες αεροπορικές εταιρίες σε παρόμοιες συνθήκες και όρους.

Μετά την έκδοση της Απόφασης για την υπόθεση Ryanair/Charleroi από την Επιτροπή και την έκδοση των Κοινοτικών Κατευθυντήριων Γραμμών του 2005 για τη χρηματοδότηση των αερολιμένων και τις κρατικές ενισχύσεις σε αεροπορικές

1

εταιρίες για την έναρξη νέων γραμμών με αναχώρηση από περιφερειακούς αερολιμένες, η Επιτροπή αντιμετώπισε τις κοινοποιούμενες ενισχύσεις από τα κράτη μέλη κατά τα έτη 2006-2008 εφαρμόζοντας πλήρως τα κριτήρια που τέθηκαν από τις Κοινοτικές Κατευθύνσεις του 2005. Μάλιστα σε αρκετές περιπτώσεις η Επιτροπή έκρινε ότι οι σχεδιαζόμενες επενδύσεις θα είχαν θετικό αποτέλεσμα για την περιφερειακή ανάπτυξη, γεγονός που κρίθηκε ότι υπερέχει των πιθανών αρνητικών επιρροών στον ανταγωνισμό.

Η γενική παρατήρηση είναι ότι αυξάνει διαρκώς ο αριθμός των κρατικών αερολιμένων που συναγωνίζονται μεταξύ τους και προσφέρουν ιδιαίτερα συμφέροντες όρους σε αερομεταφορείς χαμηλού κόστους, όπως στην Ryanair, με στόχο την προσέλκυσή τους. Ωστόσο κρίνεται απαραίτητο για τους κρατικούς αυτούς αερολιμένες να χρησιμοποιούν (οικονομικά κυρίως) κίνητρα που είναι σύμφωνα με τα κριτήρια που έχουν τεθεί από την Επιτροπή, ιδιαίτερα σε ότι αφορά την υποχρέωση για διαφάνεια και αποφυγή διακρίσεων.

Η εφαρμογή των Νέων Κοινοτικών κατευθύνσεων ενδεχομένως να είναι αρκετά δύσκολη. Οι συμφωνίες υπόκεινται σε συνεχείς αλλαγές, γεγονός που μπορεί να δημιουργεί πολύ σημαντικό διοικητικό βάρος σε αεροπορικές εταιρίες, αεροδρόμια, κρατικές αρχές αλλά και στην Επιτροπή.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η εξασφάλιση ανόθευτου ανταγωνισμού στην εσωτερική αγορά της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί μία από τις μείζονες δράσεις της. Στο πλαίσιο αυτό, θεωρούνται ασυμβίβαστες με την ομαλή λειτουργία της κοινής αγοράς οι ενισχύσεις που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή από τα κράτη μέλη ή με κρατικούς πόρους και που νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό δια της ευνοϊκής μεταχείρισεως ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής κατά το μέτρο που επηρεάζουν τις μεταξύ των κράτη μελών συναλλαγές, εκτός αν η Συνθήκη ορίζει άλλως (άρθρο 87 παρ.1 ΣυνθΕΚ). Η δεύτερη παράγραφος του ίδιου άρθρου προβλέπει τις περιπτώσεις συμβατών με την κοινή αγορά κρατικών ενισχύσεων και η τρίτη τις περιπτώσεις ενισχύσεων που είναι δυνατό να θεωρηθούν ότι συμβιβάζονται με την κοινή αγορά. Το άρθρο 88 προβλέπει το καθεστώς συνεχούς επιτήρησης των καθεστώτων εθνικών ενισχύσεων των κρατών μελών και τη συνεργασία τους με την Επιτροπή προκειμένου τα καθεστώτα αυτά να μην αποκλίνουν από την ομαλή λειτουργία της κοινής αγοράς, ενώ το άρθρο 89 δίνει στο Συμβούλιο Υπουργών τη δυνατότητα να αποφασίζει μετά από πρόταση της Επιτροπής και διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τις αναγκαίες παρεκκλίσεις.

Παρά τους περιορισμούς και τις απαγορεύσεις από το κοινοτικό δίκαιο, γεγονός παραμένει ότι οι ευρωπαϊκές αεροπορικές εταιρείες επιζητούν την απόκτηση μικρότερων ανταγωνιστριών, ώστε να επεκτείνουν τα δίκτυά τους και να μειώσουν το κόστος τους. Η επιβράδυνση της διεθνούς οικονομίας εν γένει, το επαχθές κόστος καυσίμων και η μείωση της επιβατικής ζήτησης ειδικότερα οδηγούν τις αεροπορικές εταιρείες σε επείγουσα αναζήτηση εταίρου, σε εξαγορές και συγχωνεύσεις ή ακόμη και σε πτώχευση.

Η απαγόρευση των κρατικών ενισχύσεων για τη διαφύλαξη των όρων ανταγωνισμού στην αγορά θα αποτελέσει σύντομα παρελθόν. Τη στιγμή μάλιστα που οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις προχωρούν σε μια άνευ προηγουμένου κρατική ενίσχυση των τραπεζών και του χρηματοοικονομικού τομέα, δεν έχει νόημα η Επιτροπή να επικαλείται την πολιτική απαγόρευσης των κρατικών ενισχύσεων σε άλλους τομείς. Στις συνθήκες της διεθνούς οικονομικής κρίσης δεν νοείται καμία εξαίρεση ανάμεσα σε τομείς οι οποίοι μπορούν να λάβουν κρατικές ενισχύσεις και σε τομείς που δεν μπορούν, καθώς η διάκριση αυτή μπορεί να προκαλέσει σφοδρές αναταράξεις στα εισοδήματα και την απασχόληση και, βεβαίως, στον παραγωγικό και κοινωνικό ιστό των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ως εκ τούτου οξύτατες κοινωνικές αντιδράσεις στο εσωτερικό. Το βέβαιο είναι ότι η Επιτροπή θα υποχρεωθεί να

προχωρήσει σε ουσιαστική αναθεώρηση της πολιτικής των κρατικών ενισχύσεων, με προσαρμογή στα νέα δεδομένα που δημιουργεί η οικονομική ύφεση.

Βασική διαπίστωση είναι ότι κατά τη σημερινή χρηματοπιστωτική κρίση τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να μπουκ στον πειρασμό να δράσουν ατομικά και να κινητοποιήσουν διαθέσιμους εθνικούς πόρους προκειμένου να επιδοτήσουν τις επιχειρήσεις τους. Η εμπειρία όμως του παρελθόντος έχει αποδείξει ότι τέτοιου τύπου απομονωμένα μέτρα δεν είναι αποτελεσματικά, ενώ επηρεάζουν επίσης αρνητικά τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Στις συνθήκες αυτές, αποστολή της πολιτικής ανταγωνισμού είναι να προλάβει τέτοιες αναποτελεσματικές εθνικές πολιτικές που θα μπορούσαν να βλάψουν το σύνολο της ευρωπαϊκής οικονομίας.

Αν και οι κρατικές ενισχύσεις δεν αποτελούν σε καμία περίπτωση πανάκεια, ούτε καν στην παρούσα συγκυρία, εάν κατευθυνθούν στοχευμένα στις επιχειρήσεις που τις έχουν πραγματικά ανάγκη, που ευρίσκονται σε τομείς αιχμής και δημιουργούν θέσεις εργασίας, μπορούν ίσως να αποτελέσουν χρήσιμη συνιστώσα της γενικής προσπάθειας για αύξηση της ρευστότητας και επέκταση των επενδύσεων.

Ο υπάρχων μηχανισμός έγκρισης κρατικών ενισχύσεων καταρχήν μη συμβατών με την εσωτερική αγορά θα καταφέρει ν' αντισταθεί αποτελεσματικά στην οικονομική κρίση, αν βέβαια διαρρυθμιστεί και προσαρμοστεί ανάλογα με τις εξαιρετικές περιστάσεις που επικρατούν σήμερα. Η πολιτική κρατικών ενισχύσεων αποτελεί, ούτως ή άλλως, παρεμβατική οικονομική πολιτική. Προβλέποντας κοινό πλαίσιο εξαιρέσεων και παρεκκλίσεων από τον γενικό κανόνα της απαγόρευσης, παρέχει στις διοικήσεις των κρατών μελών ένα κοινό πλαίσιο για τη χορήγηση σύνομων και αποδεκτών κρατικών ενισχύσεων.

Με τη σκέψη ότι η παρούσα κρίση ως έκτακτο γεγονός διαταράσσει σοβαρά την οικονομία των κρατών μελών, ενδεχομένως να χρειάζεται η θέσπιση παρεκκλίσεων στον κανόνα απαγόρευσης των κρατικών ενισχύσεων κατά το άρθρο 87 παρ.3 εδ.β της ΣυνθΕΚ. Οι προβλεπόμενες παρεκκλίσεις πρέπει, σε γενικές γραμμές, να είναι σαφείς, διαφανείς, στοχευμένες, προσωρινές, αναλογικές και συνεχώς ελεγχόμενες με δυνατότητα αναθεώρησης ανά πάσα στιγμή. Πρέπει επίσης να έχουν επικουρικό χαρακτήρα, με την έννοια ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να εξαντλούν πρώτα τα ήδη υπάρχοντα στη διάθεσή τους εργαλεία σχετικά με τους ήδη εξαιρούμενους τομείς κρατικών ενισχύσεων.

Αποδεικνύεται έτσι ότι οι κανόνες του ανταγωνισμού και ιδίως εκείνοι που αφορούν στις κρατικές ενισχύσεις, με την κατάλληλη δόση ευελιξίας που τους διακρίνει, μπορεί να φανούν ιδιαίτερα χρήσιμοι σε συνθήκες οικονομικής κρίσης, επιτρέποντας την κρατική παρέμβαση στη βάση συγκεκριμένων κριτηρίων και όρων που βοηθούν τόσο στην αναχαίτιση της κρίσης όσο και στην προετοιμασία της οικονομίας να ενταχθεί δυναμικά στη φάση ανάκαμψης που θα ακολουθήσει.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

Βασίλειος ΚΑΡΑΓΙΑΝΝΗΣ (2006), *Κρατικές Ενισχύσεις*, Εκδ.— Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

Γιώργος ΚΑΤΑΠΟΔΗΣ (2006), *Εθνική Αναπτυξιακή Πολιτική και Νομιμότητα των Κρατικών Ενισχύσεων*, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή

Γεώργιος ΚΑΡΥΔΗΣ (2001), *Ευρωπαϊκό δίκαιο επιχειρήσεων και ανταγωνισμού*, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή

Λάμπρος ΚΟΤΣΙΡΗΣ (2003), *Ευρωπαϊκό εμπορικό δίκαιο*, Εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη

Χάρης ΣΥΝΟΔΙΝΟΣ (1998), *Οι κρατικές ενισχύσεις υπό τον έλεγχο του κοινοτικού δικαίου : παράθεση των κυριωτέρων αποφάσεων του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, Εκδ. Α. Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή

Νικόλαος ΦΑΡΑΝΤΟΥΡΗΣ (2007), *Ο έλεγχος των κρατικών ενισχύσεων διάσωσης και αναδιάρθρωσης προβληματικών επιχειρήσεων*, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή,

Θωμάς ΧΑΤΖΗΓΑΓΙΟΣ (2004), *Οι κρατικές ενισχύσεις στις προβληματικές επιχειρήσεις*, Εκδόσεις: IuS, Θεσσαλονίκη

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

Carl BAUDENBACHER (1997), *A brief guide to European State Aid Law*, European Business Law and Practice Series, Kluwer Law International, London/The Hague/Boston

Christopher BELLAMY - Graham D. CHILD (1987), *Common Market law of competition*, Sweet & Maxwell, London, 3rd Edition

Andrew Evans (1997), *European Community Law of State Aid*, Oxford University, Oxford

D. G. Goyder (2003), *EEC Competition Law*, Oxford University, Oxford

Αρθρογραφία

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

Χρήστος ΓΚΟΛΦΙΝΟΠΟΥΛΟΣ (2005), Κρατικές ενισχύσεις στον τομέα των αερομεταφορών : χρήσιμες κατευθύνσεις της Επιτροπής με αφορμή την απόφαση Ryanair, *Δημόσιες Συμβάσεις και Κρατικές Ενισχύσεις* (ΔηΣΚΕ) 1/2005, σελ. 51-59

Του ιδίου, (2007), Ενισχύσεις αναδιάρθρωσης και το κριτήριο του ιδιώτη πιστωτή – Η απόφαση T-68/03 Ολυμπιακή Αεροπορία Υπηρεσίες ΑΕ κατά Επιτροπής, *Δημόσιες Συμβάσεις και Κρατικές Ενισχύσεις* (ΔηΣΚΕ) 1-3/2007, σελ. 64 επομ.

Στέλλα ΙΩΑΝΝΙΔΟΥ (2005), Παρατηρήσεις στην Απόφαση C-415/03 του ΔΕΚ της 12.5.2005 (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ελληνικής Δημοκρατίας), *Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου* (ΕΕΕΔ), Τεύχος 4/2005, σελ. 798 επόμ.

Αντώνης ΜΕΤΑΞΑΣ (2003), Το ζήτημα της οριοθέτησης της έννοιας της κρατικής ενίσχυσης κατά το άρθρο 87 παρ. 1, *Νομικό Βήμα*, Τ. 51, Αθήνα

Φαίδων ΝΙΚΟΛΑΪΔΗΣ (2004), Κριτική των Κατευθυντήριων Γραμμών της Ευρωπ. Επιτροπής για τις Περιφερειακές Ενισχύσεις, *Δημόσιες Συμβάσεις και Κρατικές Ενισχύσεις* (ΔηΣΚΕ), 2/2004

Γεώργιος Κ. ΣΟΥΡΛΙΓΚΑΣ (2007), Οι κρατικές ενισχύσεις στο κοινοτικό δίκαιο και η εφαρμογή τους στον τομέα της ενέργειας, *Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου* (ΕΕΕΔ), Τεύχος 1/2007, σελ. 37 επόμ.

Πέτρος ΣΤΕΦΑΝΟΥ, (1998) Στρατηγική Θεώρηση του Ελληνικού Συστήματος Αεροπορικών Μεταφορών, *ΤΟΠΟΣ-Επιθεώρηση αστικών και περιφερειακών μελετών*, Τεύχος 14/1998, σελ. 105-140

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

Ruwantissa ABEYRATNE (2001) Trade in Air Transport Services- Emerging Trends, *Journal of World Trade*, Vol. 35(6), σελ. 1133–1168

N.A. van ANTWERPEN (2002), The Single European Sky , *Air & space law*, vol. xxvii/1 (February 2002) σελ. 1-45

John BALFOUR, EC Policy on State Aid to Airlines Following 11 September 2001, *Air & Space Law*, vol. xxvii/6 (Δεκέμβριος 2002) σελ. 398-405

Christopher H. BOVIS , State Aid and European Union Transport: A Reflection on Law, Policy and Practice, *Journal of World Trade* 39(4), 2005, σελ. 587-636

Arthur COX (2009) , European court provides clarification on the application of state aid rules to the aviation sector, *Competition Brief: State Aid Rules - Aviation Sector, EC & competition group*, Φεβρουάριος 2009, σελ. 1-4 (www.arthurcox.com)

Stephen DOLAN (2004) , EC Aviation Scene, *air & space law*, Τόμος xxix/6 (Δεκέμβριος 2004) σελ. 415-451

Georges KARYDIS (2003), Le principe de l' «opérateur économique privé critère de qualification des mesures étatiques, en tant qu'aides d'Etat, au sens de l'article 87 § 1 du Traité CE, *Revue trimestrielle de droit européen*, (RTDE), Vol. 39, N° 3- 2003 , σελ. 389-414

Phedon NICOLAIDES (2007), Incentive Effect : Is State Aid Necessary when Investment is Unnecessary?, *Δημόσιες Συμβάσεις και Κρατικές Ενισχύσεις (ΔηΣΚΕ)*, 1-3/2007, σελ. 72 επομ.

Matthew PARISH (2003), On the Private Investor Principle, *EUROPEAN LAW REVIEW*, Vol 28; PART 1, σελίδες 70-89

Henrieta ROSKOVA “State aid control in the aviation sector” , 28 May 2008, Warsaw- edition of EUROPEAN COMMISSION, Directorate General for Energy and Transport

Marco M. SLOTBOOM (1995), State Aid in Community Law : A Broad or Narrow Definition?, *European Law Review*, 1995 σελ. 289-301

Ulrich SOLTÉSZ (2005), The new Commission Guidelines on State aid for airports — A step too far, *European State Aid Law Quarterly (EStAL)*- Τεύχος 04/2006, σελ. 719-724.

ΑΛΛΕΣ ΠΗΓΕΣ

Έκθεση «Study on Competition between airports and the application of State Aid Rule», Πανεπιστήμιο Cranfield, Σεπτέμβριος 2002

Ευρωπαϊκή Επιτροπή – Γενική Διεύθυνση Μεταφορών – Έκθεση “Expanding Horizons- Civil Aviation in Europe, an action programme for the future”, A report by the Comité des Sages for Air Transport to the European Commission, January 1994, σελ. 21-22

Ευρωπαϊκή Επιτροπή-Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού : Οδηγός -Κοινοτική νομοθεσία περί κρατικών ενισχύσεων, 30 Σεπτεμβρίου 2008, σελ. 9. Πηγή:
δικτυακός τόπος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής:

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.cfm

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ

www.arthurcox.com

www.curia.europa.eu

www.diske.gr, (Περιοδικό «Δημόσιες Συμβάσεις –Κρατικές Ενισχύσεις & αγορά»)

http://ec.europa.eu/competition/index_en.html

www.eubusiness.com

www.euractiv.com

www.europarl.europa.eu

www.flightglobal.com

www.icao.int (Οργάνωση Διεθνούς Πολιτικής Αεροπορίας)

www.kathimerini.gr (Η Καθημερινή)

www.ryanair.com

www.sabena.com

www.tribunal-sabena.be

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ



3. Aviation

Application of Articles 92 and 93 of the EC Treaty and Article 61 of the EEA Agreement to State aids in the aviation sector (*)

I. INTRODUCTION

1.1. Liberalisation of the Community's air transport

1. Community air transport has been characterised by a high level of State intervention and bilateralism. Although a certain measure of competition between air carriers was not excluded, the potentially distorting effects of State aids were, in the past, outweighed by the economically more important rules on control of fares, market access and in particular capacity sharing which were enshrined in restrictive bilateral agreements between Member States.

The Council has, however, now completed its liberalisation programme for Community air transport (1). Therefore, in a situation of increased competition within the Community there is a clear need for a stricter application of State aid rules.

2. The measures on market liberalisation and competition, which are now in force, have fundamentally changed the economic environment of air transport. They are stimulating competition and have, to some degree, reduced the discretionary powers of national authorities as well as extended the possibilities for air carriers to decide, on the basis of their own economic and financial considerations, fares, new routes and capacities to be put on the market.

All these factors combined with increasingly aggressive competition on extra-Community markets have led several air carriers to undertake major structural changes which, in some instances, have involved State intervention.

In some cases, these changes have resulted in concentrations and strategic agreements with other airlines. In this respect it should be recalled that Articles 85 and 86 of the Treaty and Articles 53 and 54 of the EEA Agreement are fully enforceable in the aviation sector by virtue of Council Regulations (EEC) No 3975/87 and (EEC) No 3976/87 of 14 December 1987. Moreover, since 1990 the Commission has had at its disposal Council Regulation (EEC) No 4064/89 on the control of concentrations between undertakings to scrutinise such operations.

In the more competitive environment State aids might be of substantially increased strategic importance for governments looking for measures to protect the economic interest of their 'own' airlines. This could lead to a subsidy race which would jeopardise both the common interest and the basic objectives of the liberalisation process.

(*) OJ C 350, 10.12.1994, p. 5.

(1) The so-called 'first package', adopted in December 1987, introduced new rules on air fares, capacity sharing and market access for intra-Community scheduled services between main airports. The 'second package', adopted in July 1990, allowed access to third and fourth freedom services between virtually all Community airports and significantly extended fifth freedom rights. It also contained important provisions on capacity sharing. Air cargo services were liberalised by regulation in February 1991. In July 1992 the Council adopted the third, and final, package of liberalisation measures which allows free exercise of the freedoms of the air within the Community as of 1 January 1993; remaining restrictions on domestic air transport will be eliminated as of 1 April 1997. The package also abolishes passenger capacity sharing and allows the airlines freedom to set fares. In addition, the competition rules have been implemented in the air transport sector to keep pace with these developments and the relevant regulations (Regulations (EEC) No 3975/87 and (EEC) No 3976/87) have been amended in order to include competition within a Member State.

1.2. The 1992 State aids report

3. In order to have an accurate view of the situation, the Commission undertook an inquiry in 1991 to 1992 which resulted in an inventory of existing State aids⁽²⁾ in the air transport sector. This report was published in March 1992.

The report revealed that several airlines were benefiting from State intervention, often direct operating aids or aids aimed at improving the airline's financial structure. Several potential State aids in the form of exclusive rights concessions were also revealed.

It is the Commission's opinion that transparency requirements are not being satisfactorily implemented. In the course of the enquiry the Commission criticised in several cases the gaps in the information communicated. This situation has necessitated the Commission to request additional information in some cases to arrive at definite conclusions.

1.3. The 1994 Report of the Comité des Sages

4. In summer 1993, the Commission set up a committee of experts in the air transport sector ('Comité des Sages') for the purpose of analysing the situation of Community civil aviation and making recommendations for future policy initiatives. The final report was published on 1 February 1994. On State aids the recommendations of the Comité des Sages are as follows:

'Recommendations:

- In the interest of consumers and of the industry itself, financial injections to air carriers (or to airport handling services) in whatever form, should as a rule, be disapproved if they are incompatible with normal commercial practices.
- The European Commission is urged to strictly enforce Treaty provisions concerning State aids and to elaborate clear guidelines for evaluating any exceptional application of State aid.
- For a brief period, however, approval of State aids may be considered when this aid serves the Community's interest in a restructuring that leads to competitiveness in this context, support for the transition of an air carrier (or airport handling services) to commercial viability may be in the Community's interest if the position of competitors is safeguarded.

The conditions of such approvals should include, though not necessarily be limited to the following:

- (a) a clear and genuine "one time, last time" condition;
- (b) the submission of a restructuring plan leading to economic and commercial viability within a specified time frame, proven by access to commercial capital markets. The plan must attract significant interest from the private sector and ultimately lead to privatisation;
- (c) the validity of such a plan and its chances of success being assessed by independent professionals hired by the European Commission to take part in the Commission's assessment procedure. Results of this assessment should be made public in conjunction with any eventual Commission decision;

(2) See. Commission of the European Communities, 'Report by the Commission to the Council and the European Parliament on the evaluation of aid schemes established in favour of Community air carriers', Doc. SEC(92) 431 final, 19 March 1992.

- (d) the undertaking on the part of the government concerned to refrain from interfering financially or otherwise, in commercial decision making by the carriers concerned;
- (e) the prohibition of the airline using public money to buy or to extend its own capacities beyond overall market development. Instead, reduction of capacity should be envisaged;
- (f) acceptable proof that the competitive interests of other airlines are not negatively affected;
- (g) careful monitoring, assisted by independent professional experts, of the implementation of such a restructuring plan.

5. In general the Commission welcomes the Comité's assessment which in fact confirms in many issues its current policy. On some other issues the Commission is ready to follow the Comité's recommendations as described in the present guidelines. The Commission, for example, may decide in difficult cases whether it is necessary to seek expert advice and has published a call for tender to draw up a list of suitable aviation experts. The Commission has referred as much as possible to the Comité's recommendations in the individual chapters of these guidelines.

The Commission in executing its responsibilities pursuant to Articles 92 and 93 of the Treaty already applies some of the principles recommended by the Comité des Sages. The Commission has for example always examined the impact of the aid on competition within the Community and has also followed the idea that State aids might only be acceptable if they are linked to a comprehensive restructuring programme. The Commission has in recent cases imposed conditions aimed at restraining the Government's interference in the management of the airline⁽³⁾, and has forbidden the use of the State aid for buying shareholdings in other Community carriers⁽⁴⁾. Some ideas of the Comité, however, cannot be accepted by the Commission. It is not possible for the Commission to change or disregard the EC Treaty. This means, in particular, that the conditions that the aid is the last one has, of course, to be interpreted in conformity with Community law. This implies that such a condition does not prevent a Member State from notifying a further aid to a company which has already been granted aid. According to the Court of Justice case law, in such a case the Commission will take all the relevant elements into account⁽⁵⁾. An important element in the Commission's judgement will be the fact that the company has already been granted State aid (see Chapter V). Therefore, the Commission will not allow further aid unless under exceptional circumstances, unforeseeable and external to the company. Moreover, given the fact that Article 222 of the Treaty is neutral with regard to property ownership, the Commission cannot impose the privatisation of the airline as a condition of the State aid. However, the participation of private risk sharing capital will be taken into account in the Commission's analysis.

1.4. Objectives of the present guidelines

6. In 1984, the Commission, when outlining its liberalisation programme for the air transport sector in the Civil Aviation Memorandum No 2, established a set of guidelines and criteria for the evaluation of State aids in favour of air carriers on the basis of Articles 92 and 93 of the EC Treaty (Annex IV of Memorandum No 2)⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Commission decision of 24 July 1991, Case C-21/91, ex N 204/91, *Sabena* (1991), OJ L 300, 31.10.1991, p. 48.

Commission decision of 21 December 1993 — Case C-34/93, ex NN 557/93, *Aer Lingus*, OJ L 54, 25.2.1994, p. 30.

⁽⁴⁾ Commission decision of 22 July 1992 Case N 294/92, *Iberia*.

Commission decision, Case C-34/93, ex NN 557/93, *Aer Lingus*.

Commission decision, Case C-21/91, ex N 204/91, *Sabena* (1991).

⁽⁵⁾ See Court of Justice, Case C-261/89, *Italy v Commission* (Comsal), (1991) ECR, p. 4437, grounds 20 to 21.

⁽⁶⁾ Commission of the European Communities, 'Memorandum No 2 on civil aviation: progress towards the development of a Community air transport policy', Doc. COM(84) 72 final, 15 March 1994.

The assessment of the State aids described in the 1992 report (see Chapter 1.2) was based on the State aid rules of the Treaty and on the evaluation criteria of Annex IV of Memorandum No 2. One of the purposes of the report was to provide the Commission with updated data that can be used for establishing revised guidelines adapted to the new situation of the European air transport sector.

7. The present new guidelines, which replace the guidelines set out in Memorandum No 2, respond to two main concerns:

- to reflect the completion of the internal market for air transport,
- to increase transparency, at different levels, of the evaluation process, in relation to, first, the data to be provided in the notification by the Member States and, second, to the criteria and procedures applied by the Commission.

8. In order to increase the competitiveness of European airlines, which remains the final goal of the Community⁽⁷⁾, the Commission stresses that more commercial management is the only way to achieve better financial performance, taking fully into account in this context the employment dimension. State aids should be the exception rather than the rule as they are in principle excluded by Article 92(1). The Commission is well aware that the Community air carriers are, for structural and other reasons, for the time being, in a difficult situation, and will take these factors into account. However, the present crisis requires serious efforts from carriers who need to adapt to a changing market. The Commission cannot know with certainty what the futures 'aviation landscape' will look like, nor does it have the intention to determine what should essentially be left to the market. The Commission wishes to establish a level playing field on which the Community air carriers can effectively compete. With these objectives in mind, the present guidelines should help to clarify the Commission's position on State aids to air carriers.

II. SCOPE OF THESE GUIDELINES

II.1. State aid for air carriers

9. On 1 January 1994 the Agreement on the European Economic Area (hereinafter the Agreement), concluded by EC and EFTA States, entered into force. The Agreement contains provisions on State aids (Articles 61) which essentially reproduce Article 92 of the Treaty. According to Article 62 of the Agreement the task of applying the State aid rules in the participating EFTA countries is attributed to the EFTA Surveillance Authority (ESA), while the Commission is competent to apply State aid rules in the EC Member States. In this communication the Commission will refer to the European Economic Area as to the EEA and to airlines established in the EC and EFTA States as to the European airlines or European competitors.

10. These guidelines cover aid granted by EC Member States in favour of air carriers.

These may include any activities accessory to air transport, direct or indirect subsidisation of which could benefit airlines such as flight schools⁽⁸⁾, duty free shops, airport facilities, franchises, airport charges, within the limits which will be defined in the following chapters.

⁽⁷⁾ Commission communication of 1 June 1994. The way forward for civil aviation in Europe, COM(94) 218 final. Commission decision of 27 July 1994, Case C-23/94, *Air France*, OJ L 254, 30.9.1994.

⁽⁸⁾ Commission decision opening the Article 92(2) procedure with regard to the acquisition by KLM of a pilot school, Case C-31/93, OJ C 293, 29.10.1993.

However, this communication does not intend to deal with subsidisation of aircraft production⁽⁹⁾. On the other hand, aids granted to airlines in order to promote acquisition or operation of certain aircraft are included in the scope of these guidelines.

Whether and on what conditions exclusive rights should be treated pursuant to Article 92 of the Treaty and 61 of the Agreement is discussed in some detail in Chapter VII.

II.2. Relations with third countries

11. The present communication applies to State aids granted by the Member States in the aviation sector. The Commission is aware that State aids granted by third countries to non-Community airlines may affect the Community carriers' competitive position on the routes upon which they compete. However, the fact that non-Community carriers may benefit from State aids cannot be brought forward as a reason for not applying the binding provisions of the Treaty on State aids. These provisions apply irrespective of whether third countries grant aid or not.

Moreover, the conditions for market access and limitation of competition as laid down in most bilateral agreements with third countries appear to be economically far more important than possible State aids.

Therefore, it is not the intention of the Commission to deal with State aids to third country airlines in this communication. If very low tariffs are made possible through State aid by third countries, such cases of tariff dumping must be addressed in the context of the Community's external policy towards third countries in the aviation sector.

II.3. State infrastructure investments

12. The construction or enlargement of infrastructure projects (such as airports, motorways, bridges, etc.) represents a general measure of economic policy which cannot be controlled by the Commission under the Treaty rules on State aids⁽¹⁰⁾. Infrastructure development decisions fall outside the scope of application of this communication in so far as they are aimed at meeting planning needs or implementing national environmental and transport policies.

This general principle is only valid for the construction of infrastructures by Member States, and is without prejudice to evaluation of possible aid elements resulting from preferential treatment of specific companies when using the infrastructure. The Commission, therefore, may evaluate activities carried out inside airports which could directly or indirectly benefit airlines.

II.4. Fiscal privileges and social aids

13. Article 92 of the Treaty does not distinguish between measures of State intervention by reference to their causes or aims, but defines them in relation to their effects. Consequently, the alleged fiscal

⁽⁹⁾ In this context, it should be mentioned that in the recent past, aircraft manufacturers have taken over from reluctant banks, the financing of a considerable part of aircraft investments. This source of financing has been of great value in particular for some new entrants who had particular problems to obtain access to financing through the banking system. In case aircraft manufacturers had received State aid, one might conclude that this aid has indirectly been of benefit to the aviation industry. The possible effects of State aid to the manufacturing sector on other sectors is, however, outside the scope of these guidelines and will be taken into account while examining these specific aids.

⁽¹⁰⁾ Reply of the Commission to written question No 28 of Mr Dehousse of 10 April 1967, OJ 118, 20.6.1967, p. 2311/67.

or social aim of a particular measure cannot shield it from the application of Article 92⁽¹¹⁾ of the Treaty and Article 61 of the Agreement.

In principle, the reduction or the deferral of fiscal or social contributions does not constitute State aid within the meaning of Article 92(1) of the Treaty and Article 61(1) of the Agreement but a general measure, unless it confers a competitive advantage to specific undertakings to avoid having to bear costs which would normally have had to be met out of the undertakings' own financial resources, and thereby prevent market forces from having their normal effect⁽¹²⁾.

The Commission has a positive approach towards social aid, for it brings economic benefits above and beyond the interest of the firm concerned, facilitating structural changes and reducing hardship and often only evens out differences in the obligations placed on companies by national legislations.

III. OPERATIONAL SUBSIDISATION OF AIR ROUTES

III.1. Operating aids

14. The report on State aids in the aviation sector prepared by the Commission in 1991 to 1992⁽¹³⁾, revealed several direct aids aimed at supporting air services, mostly domestic, by covering their operating losses.

The introduction of consecutive cabotage from 1 January 1993 and the authorisation of unrestricted cabotage from 1 April 1997⁽¹⁴⁾ has led the Council to clarify its position on subsidisation of domestic routes. Such subsidisation could be detrimental to the implementation of cabotage traffic rights as defined above. Direct aids aimed at covering operating losses are, in general, not compatible with the common market and may not benefit from an exemption. However, the Commission must also take into account the concern of Member States to promote regional links with disadvantaged areas.

With regard to regional aids, the main concern of the Commission is to preclude that the compensation received could allow the beneficiary companies to cross-subsidise between the subsidised regional routes and the other routes in which they are in competition with EEA air carriers. That is why the Commission considers that direct operational subsidisation of air routes can, in principle, only be accepted in the following two cases.

III.2. Public service obligations

15. In the context of air transportation, 'public service obligation' is defined in Council Regulation (EEC) No 2408/92 on access for air carriers to intra-Community air routes⁽¹⁵⁾ as 'any obligation imposed upon an air carrier to take, in respect of any route which it is licensed to operate by a Member State, all necessary measures to ensure the provision of a service satisfying fixed standards of continuity, regularity, capacity and pricing, which standards the air carrier would not assume if it were solely considering its economic interest'.

Council Regulation (EEC) No 2408/92 provides that such public service obligations may be imposed on scheduled air services to an airport serving peripheral or development regions in its territory or on

⁽¹¹⁾ Court of Justice, Case 173/73, *Italy v Commission*, [1974] ECR, p. 709, grounds 27 and 28 at 718 to 719.

⁽¹²⁾ Court of Justice, Case 301/87, *France v Commission*, [1990] ECR, p. 307 (*Boussac case*), ground 41 at 362.

⁽¹³⁾ See Doc. SEC(92) 431 final.

⁽¹⁴⁾ Article 3 of Council Regulation (EEC) No 2408/92 of 23 June 1992 on access for Community air carriers to intra-Community air routes, OJ L 240, 24.8.1992, p. 8.

⁽¹⁵⁾ Article 2(o) of Regulation (EEC) No 2408/92.

a thin route to any regional airport in its territory provided that any such route is considered vital for the economic development of the region in which the airport is located. The regulation also describes the procedure to be followed when a Member State decides to impose a public service obligation.

16. If no air carrier has commenced or is about to commence scheduled air services on a route in accordance with the public service obligations which have been imposed on that route, the Member State may limit access to that route to only one carrier for a period of up to three years after which the situation must be reviewed⁽¹⁶⁾. The right to operate shall be offered to any Community air carrier entitled to operate such air services by the public tender procedure described in Article 4 of Regulation (EEC) No 2408/92⁽¹⁷⁾. When the capacity offered exceeds 30,000 seats per year it has to be noted that access to a route may be restricted to one carrier only if other forms of transport are unable to ensure an adequate and uninterrupted service (Article 4(2)). The objective of this provision is to guarantee that adequate transport links to certain regions can be maintained particularly if the traffic volume is small and other transport modes cannot provide that service.

A Member State may thus reimburse the air carrier selected for carrying out the imposed public service obligation, according to Article 4(1)(h) of the regulation. Such reimbursement shall take into account the costs and revenue (that is the deficit) generated by the service. The development and the implementation of these schemes must be transparent. In this respect the Commission would expect the selected company to have an analytical accounting system sophisticated enough to apportion the relevant costs (including fixed costs) and revenues.

17. Article 77 of the Treaty and Article 49 of the Agreement, which provide that aids shall be compatible with the Treaty if they meet the needs of coordination of transport or if they represent reimbursement for the discharge of certain obligations inherent in the concept of public service, do not apply to air transport. Article 84 of the Treaty expressly excludes the application of these provisions to air transport and Article 47 of the Agreement provides that Article 49 applies to transport by rail, road and inland waterway. Therefore, the reimbursement of airlines' losses for fulfilling public service obligation requirements must be assessed on the basis of the general rules of the Treaty which apply to air transport⁽¹⁸⁾. The acceptability of the reimbursement shall be considered in the light of the State aid principles as interpreted in the Court of Justice's case law.

18. In this context it is important that the airline which has access to a route on which a public service obligation has been imposed, may be compensated only after being selected by public tender.

This bidding procedure enables the Member State to value the offer for that route, and make its choice by taking into consideration both the users' interest and cost of the compensation. In Regulation (EEC) No 2408/92 the Council has set out uniform and non-discriminatory rules for the distribution of air traffic rights on routes upon which public service obligations have been imposed. Furthermore, the criteria for calculation of the compensation have been clearly established. A reimbursement which is calculated pursuant to Article 4(1)(h) of the regulation, on the basis of the operating deficit incurred on a route, cannot involve any overcompensation of the air carrier. The new system set up by the third package, if correctly applied, excludes that reimbursement for public service obligations include aid elements. A compensation of the mere deficit incurred on a specific route (including a reasonable remuneration for capital employed) by an airline which has been fairly selected following an open bidding procedure, is a neutral commercial operation between the relevant State and the selected airline which cannot be considered as aid. The essence of an aid lies in the benefit for the recipient⁽¹⁹⁾; a

⁽¹⁶⁾ Article 4(1)(d) of Regulation (EEC) No 2408/92.

⁽¹⁷⁾ Community rules on public procurement contracts do not apply to the awarding by law or contract of exclusive concessions, which are exclusively ruled by the procedure provided for pursuant to Article 4(1) of Regulation (EEC) No 2408/92.

⁽¹⁸⁾ See Court of Justice, Case 156/77, *Commission v Belgium*, [1978] ECR, p. 1881.

⁽¹⁹⁾ See Case 173/73, *Italian Government v Commission*, [1974] ECR, p. 709.

reimbursement limited solely to losses sustained because of the operation of a specific route does not bring about any special benefit for the company, which has been selected on the basis of the objective criteria provided for pursuant to Article 4(1) of the regulation.

Therefore, the Commission considers that compensation for public service obligations does not involve aid provided that: the carrier has been correctly selected through a call for tender, on the basis of the limitation of access to the route to one single carrier, and the maximum level of compensation does not exceed the amount of deficit as laid down in the bid, in conformity with the relevant provisions of Community law and, in particular, with those of the third package.

19. Moreover, Article 4(1)(i) of Regulation (EEC) No 2408/92 obliges the Member States to take the measures necessary to ensure that any decision pursuant to this article can be reviewed effectively and speedily for an infringement of Community law or national implementing rules. It follows from this provision, as well as from the general distribution of tasks between the Community and its Member States, that it is in the first instance for the authorities of the Member States and, in particular, the national courts to ensure the proper application of Article 4 of the regulation in individual cases. This is particularly true for a Member State which chooses, in the framework of a public tender, the carrier to serve the route which is subject to the public service obligation. It must also be stressed that the Commission may carry out an investigation and take a decision in case the development of a route is being unduly restricted (Article 4(3) of the regulation).

However, this last power as well as the rights and obligations of the national authority pursuant to the abovementioned Article 4(1)(i) are without prejudice to the Commission's exclusive powers under the State aid rules of the Treaty itself (see also paragraph 15), which cannot be changed by provisions established in the Community's secondary legislation. In case there is clear evidence that the Member State has not selected the best offer, the Commission may request information from the Member State in order to be able to verify whether the award includes State aid elements. In fact, such elements are likely to occur where the Member State engages itself to pay more financial compensation to the selected carriers than it would have paid to the carrier which submitted the best (not necessarily cheapest) offer.

20. Article 4(1)(f) of Regulation (EEC) No 2408/92 refers to the compensation required as just one of the criteria to be taken into consideration for the selection of submissions. The Commission considers however, that the level of compensation is the main selection criterion. Indeed, other criteria such as adequacy, prices and standards required are generally already included in the public service obligations themselves. Consequently, it is only in exceptional cases, duly justified, that the selected carrier could be other than the one which requires the lowest financial compensation.

21. It must be stressed that should the Commission receive complaints on alleged lack of fairness of the awarding procedure it would promptly request information from the Member State concerned. If the Commission concludes that the Member State concerned has not selected the best offer it will most likely consider that the chosen carrier has received aid pursuant to Article 92 of the Treaty and Article 61 of the Agreement. Should the Member State not have notified the aid pursuant to Article 93(3) of the Treaty, the Commission would consider the aid, in the case that compensation has already been paid, as illegally granted and would open the procedure pursuant to Article 93(2) of the Treaty. The Commission may issue an interim order suspending the payment of the aid until the outcome of the procedure⁽²⁰⁾. Within the context of the procedure the Commission may hire or may request the Member State concerned to hire an independent consultant to evaluate the different tenders.

22. Article 5 of Regulation (EEC) No 2408/92 allows for exclusive concessions on domestic routes granted by law or contract, to remain in force, under certain conditions, until their expiry or for three

⁽²⁰⁾ See Cases C-301/87 *France v Commission*, [1990] ECR I, p. 307; Case C-142/87 *Belgium v Commission* [1990] ECR I, p. 959.

years, whichever deadline comes first. Possible reimbursement given to the carriers benefitting from these exclusive concessions may well involve aid elements, particularly as the carriers have not been selected by an open tender (as foreseen in the case of Article 4(1) of Regulation (EEC) No 2408/92). The Commission stresses that such reimbursements must be notified in order to allow the Commission to examine whether they include State aid elements.

23. Compensation of losses incurred by a carrier which has not been selected according to Article 4 of Regulation (EEC) No 2408/92 will continue to be assessed under the general State aid rules. The same rule applies to compensations which are not calculated on the basis of the criteria of Article 4(1)(h) of the regulation.

This means that reimbursements for public services to the Greek islands and the Atlantic islands (Azores)⁽²¹⁾ which, for the time being, are excluded from the scope of Regulation (EEC) No 2408/92, are nevertheless subject to Articles 92 and 93 of the Treaty and Article 61 of the Agreement. In its assessment of these compensations, the Commission will verify whether or not the aid diverts significant volumes of traffic or allows carriers to cross-subsidise routes — whether intra-Community, regional or domestic routes — on which they compete with other Community air carriers. This will not be considered to be the case if the reimbursement is based on the costs and the revenues (i.e. the deficit) generated by the service. Again, the Commission underline that such compensation must be notified.

III.3. Aid of a social character

24. Article 92(2)(a) of the Treaty and 61(2)(a) of the Agreement exempt aid of a social character, granted to individual consumers, provided that such aid is granted without discrimination related to the origin of the products concerned. This provision which up to now has only rarely been used, may be of certain relevance in the case of direct operational subsidisation of air routes provided the aid is effectively for the benefit of final consumers.

The aid must have a social character, i.e. it must, in principle, only cover specific categories of passengers travelling on a route (e.g. children, handicapped people, low-income people). However, in case the route concerned links an underprivileged region, mainly islands, the aid could cover the entire population of this region.

The aid has to be granted without discrimination as to the origin of the services; that is to say whatever EEA air carriers operating the services. This also implies the absence of any barrier to entry on the route concerned for all Community air carriers.

IV. DISTINCTION BETWEEN THE STATE'S ROLE AS OWNER OF AN ENTERPRISE AND AS PROVIDER OF STATE AID TO THAT ENTERPRISE

25. The Treaty establishes both the principle of neutrality with regard to the system of property ownership⁽²²⁾ and the principle of equality⁽²³⁾ between public and private undertakings.

⁽²¹⁾ See Commission decision of 6 July 1994, Case C-7/93, Reimbursement of the deficit sustained by TAP on the routes to the Atlantic islands, OJ C 178, 30.6.1993.

⁽²²⁾ Article 222 of the Treaty: 'This Treaty shall in no way prejudice the rules in Member States governing the systems of property ownership'.

⁽²³⁾ See Court of Justice, 21 March 1991, Case 305/89, *Italy v Commission (Alfa Romeo case)*, [1991] ECR, p. 1603, ground 24 at 1641; Court of Justice, 21 March 1991, Case 303/88, *Italy v Commission (ENI-Lanerossi case)*, [1991] ECR, p. 1433, ground 20 at 1476; 'Commission communication to the Member States concerning public authorities holdings in company capital', 17 September 1984, Bulletin EC, 9-1984, point 1.

There are two stages in the Commission's assessment. To determine whether aid is involved, the Commission, according to the market economy investor principle (see Chapter IV.1), evaluates in the first stage the circumstances of the financial transaction, as the same measure may constitute an aid or a normal commercial transaction. In case the Commission considers that the measure involves aid elements, the Commission will, in a second stage determine whether the aid is compatible with the common market under the derogations of Article 92(3) of the Treaty and Article 61(3) of the Agreement (see Chapter V).

The Commission shall come to a reasoned conclusion on the State aid character of the financial transaction. The Commission shall check the validity and coherence of the financial transaction and verify whether it is commercially reasonable.

26. It is not the Commission's task to prove that the programme financed by the State will be profitable beyond all reasonable doubt before accepting it as a normal commercial transaction. The Commission cannot replace the judgement of the investor, but must establish with reasonable certainty that the programme financed by the State would be acceptable to the market economy investor. If there are characteristics of the operation indicating that an owner would not risk his own capital in similar circumstances, such operations shall be considered as State aid.

In deciding whether any public funds to public undertakings constitute aid, the Commission will take into account the factors discussed below for each type of intervention covered by this communication. These factors are given as a guide to Member States on the Commission's attitude in individual cases. In conformity with the principle of neutrality, as a general rule the aid will be assessed as the difference between the terms on which the funds were made available by the State to the airline, and the terms which a private investor operating under normal market conditions would find acceptable in providing funds to a comparable private undertaking ⁽²⁴⁾.

If the aid is used to write off part losses any tax credits attaching to the losses must be added to the amount of the aid. If those tax credits were retained to offset against future profits or sold or transferred to third parties the firm would be receiving the aid twice.

IV.1. Capital injections

27. Capital injections do not involve State aid when the public holding in a company is to be increased, provided the capital injected is proportionated to the number of shares held by the authorities and goes together with the injection of capital by a private shareholder; the private investor's holding must have real economic significance ⁽²⁵⁾.

28. The market economy investor principle will normally be satisfied where the structure and future prospects for the company are such that a normal return, by way of dividend payments or capital appreciation by reference to a comparable private enterprise, can be expected within a reasonable period.

The Commission will accordingly analyse the past, present and future commercial and financial situation of the company.

In its assessment, the Commission will normally not limit itself to the short-term profitability of the company. The behaviour of a private investor, with which the intervention of the public investor has

⁽²⁴⁾ See Commission communication to the Member States on the application of Articles 92 and 93 of the EC Treaty and of Article 5 of Commission Directive 80/723/EEC to public undertakings in the manufacturing sector, OJ C 307, 13.11.1993, p. 7, point II.

⁽²⁵⁾ 'Commission communication to the Member States' of 17 September 1984, see point 3.2.

to be compared, is not necessarily that of an investor who is placing his capital with a view to more or less short-term profitability. The correct analogy is a private company pursuing a structural policy and guided by profitability perspectives in the longer term according to its sector of operations⁽²⁶⁾.

A holding company may inject new capital to ensure the survival of a subsidiary temporary difficulties, but which, after a restructuring, if necessary, will become profitable again in the longer term. Such decisions can be motivated not only by the possibility of securing a profit, but also by other concerns such as maintaining the standing of a whole group or redirecting its activities⁽²⁷⁾.

In any case the State, in common with any other market economy investor, should expect within a reasonable time a normal rate of return on capital investments. If the normal return is neither forthcoming in the short term nor likely to be forthcoming in the long term, then it can be assumed that the company is being aided and the State is forgoing the benefit which a market economy investor would expect from a similar investment.

A market economy investor would normally provide equity finance if the present value⁽²⁸⁾ of expected future cash flows from the intended project (accruing to the investor by way of dividend payments and/or capital gains and adjusted for risk) exceed the new outlay.

29. To assess whether such a normal return on investment may be expected within a reasonable time, the Commission will need to examine the financial projections of the airline concerned. In examining if the financial projections are realistic, the Commission may assess the airline's situation in the following areas:

(a) Financial performance. Different indicators may be taken into account, for example:

- gearing ratios (debt/equity) and cashflow are important indicators for the standing of an individual company, as they permit an assessment of the company's ability to finance investments and ongoing operations, from its own resources⁽²⁹⁾,
- operating and net results may be analysed over a period of several years. Profitability ratios may be determined and the trends originated therein may be assessed,
- future capital values and future dividend payments.

(b) Economic and technical efficiency. The indicators which may be considered are, for example:

- operating costs and labour productivity,
- fleet age could be an important element of the assessment. An airline whose fleet age is higher than the European average will certainly be handicapped due to the substantial investment required for fleet renewal. Furthermore, this situation is usually associated with a lack of investment or with previous inopportune investment and would be considered as a negative factor under the market economy investor principle.

(c) Commercial strategy for different markets.

⁽²⁶⁾ Court of Justice Case 305/89, *Alfa Romeo*, see ground 20; Case 303/88, *ENI-Lanerossi*, see ground 22; 'Report on the evaluation of aid schemes established in favour of Community air carriers', Doc. SEC(92) 431 final, see Annex 2 at 50.

⁽²⁷⁾ Court of Justice Case 303/88, *ENI-Lanerossi*, see ground 21; judgement of 14 September 1994, Joined Cases C-278/92, C-279/92 and C-280/92, *Spain v Commission (Imepiel)*, ground 25, not yet published.

⁽²⁸⁾ Future cash flows discounted at the company's marginal cost of borrowing or cost of capital.

⁽²⁹⁾ Case 301/87, *Boussac*, see ground 40 at 361.

The trends of the different markets on which the company competes (the past, present and future situation), the market share held by the company over a sufficient period and the company's market potential may be evaluated and the projections carefully assessed.

The Commission is aware of the difficulties involved in making such comparisons between undertakings established in different Member States due in particular to different accounting practices or standards or the structure and organisation of these undertakings (e.g. importance of the freight transport). It will bear this in mind when choosing the appropriate reference points to be used as a comparison with the public undertakings receiving funds.

30. In applying the market-economy investor-principle, the Commission will take into account the general economic environment of the airline industry.

Following a short-term crisis, operating results of a company may deteriorate considerably. However, during normal periods with macroeconomic stability, the air transport industry has, like many other service sectors, always shown considerable growth. Consequently, despite short-term problems, a company whose structure is basically sound may have good prospects for the future despite a general down-turn in the performance of the industry.

31. In the case of loss-making undertakings, necessary improvements and restructuring measures are fundamental in the Commission's assessment. These measures must form a coherent restructuring programme. The Commission particularly appreciates situations where restructuring plans are established by external and independent financial advisers after a study. Following the Comité des Sages' recommendation (see Chapter I.3) the Commission may if necessary, seek the advice of an independent expert on the validity of the plan.

IV.2. Loan financing

32. The Commission will apply the market economy investor principle to assess whether the loan is made on normal commercial terms and whether such loans would have been available from a commercial bank. With regard to the terms of such loans, the Commission will take into account in particular both the interest rate charged and the security sought to cover the loan. The Commission will examine whether the security given is sufficient to repay the loan in full in the event of default and the financial position of the company at the time the loan is made.

The aid element will amount to the difference between the rate that the airline would pay under normal market conditions and that actually paid. In the extreme case where an unsecured loan is made to a company which under normal circumstances would be unable to obtain financing, the loan effectively equates to a grant and the Commission would evaluate it as such.

IV.3. Guarantees

33. As regards guarantees, these guidelines fully reflect the general Commission position. The Commission has communicated to the Member States its position *vis-à-vis* loan guarantees⁽³⁰⁾. According to this letter, all guarantees given by the State directly or by way of delegation through financial institutions, fall within the scope of Article 92(1) of the EC Treaty. It is only if the guarantees are assessed at the granting stage that all the distortions or potential distortions of competition may be detected. The Commission will accept the guarantees only if they are contractually linked to

⁽³⁰⁾ Letter to all Member States of 5 April 1989, as amended by letter of 12 October 1989.

specific conditions which may go as far as the compulsory declaration of bankruptcy of the benefiting undertaking or any similar procedure. An assessment of the aid element of guarantees will involve an analysis of the borrower's financial situation (see Chapter IV.1). The aid element of this guarantee would be the difference between the rate which the borrower would pay in a free market and that actually obtained because of the guarantee net of any premium paid. If no financial institution, taking into consideration the airline's poor financial situation, would lend money without a State guarantee, the entire amount of the borrowing will be considered aid⁽³¹⁾.

34. Public enterprises whose legal status does not allow bankruptcy are in effect in receipt of permanent aid on all borrowings equivalent to a guarantee, when such status allows the enterprise in question to obtain credit on terms more favourable than would otherwise be available⁽³²⁾.

In the same context, the Commission considers that when a public authority takes a holding in an ailing company as a consequence of which, according to national law, it is exposed to unlimited liability instead of the normal limited liability, this is equivalent to giving an open-ended guarantee which artificially keeps the undertaking in operation. Such a situation has therefore to be regarded as an aid⁽³³⁾.

V. EXEMPTIONS UNDER ARTICLE 92(3)(a) AND (c) OF THE TREATY AND ARTICLE 61(3)(a) AND (c) OF THE AGREEMENT

35. As mentioned under Chapter II.1 above, in cases where the Commission considers that the measures involve aid elements, the Commission shall determine if any of the exceptions provided by Article 92(3) of the Treaty could apply in order to exempt the aid.

V.1. Regional aids on the basis of Article 92(3)(a) and (c) of the Treaty and Article 61(3)(a) and (c) of the Agreement

36. The Commission has set out its guidelines for the evaluation of regional aids mainly in its communication of 1988 which applies to air transport⁽³⁴⁾.

Regional aid for companies established in a disadvantaged region is the normal case which the abovementioned communications refer to. Pursuant to Article 92(3)(a) and (c) of the Treaty and Article 61(3)(a) and (c) of the Agreement an exemption may be granted for investment aid to companies investing in certain disadvantaged areas, (e.g. the building of an hangar in an assisted region). Article 92(3)(c) of the Treaty and Article 61(3)(c) of the Agreement cannot be invoked to exempt any kind of operating aids, while subparagraph (a) may be used to grant exemptions in favour of companies established or having invested in the eligible regions in order to counterbalance particular difficulties. However, it should be noted that, in principle, Article 92(3)(a) of the Treaty and Article 61(3)(a) of the Agreement cannot be invoked to exempt operating aids in the transport sector (in exceptional cases, such as for example the reimbursement for public service obligations to the Portuguese islands which are for the time being not covered by the Third Package, the Commission may use these Articles to exempt operating regional aid; other forms of operating subsidisation are also covered in Chapter 3 above).

⁽³¹⁾ Commission decision of 7 October 1994, Case C-14/94, *Olympic Airways* in OJ L 273, 25.10.1994, p. 22.

⁽³²⁾ Commission communication to the Member States on the application of Articles 92 and 93 of the EC Treaty and of Article 5 of Commission Directive 80/723/EEC to public undertakings in the manufacturing sector, see point 38.1.

⁽³³⁾ Commission communication to the Member States on the application of Articles 92 and 93 of the EC Treaty and of Article 5 of Commission Directive 80/723/EEC to public undertakings in the manufacturing sector, see point 38.2.

⁽³⁴⁾ Commission's communication OJ C 212, 12.8.1988; as modified by Commission communication, OJ C 163, 4.7.1990, p. 6.

The eligibility of regions for regional aid is made following the method and the principles which have been clearly established by the Commission. In its communication of 1988, the Commission has selected the eligible geographic areas according to the level of income per inhabitant and the level of unemployment. In function of this classification, a ceiling between 0 and 75 % applies to the net grant equivalent of the investment aid.

V.2. Exemptions for the development of certain economic activities under Article 92(3)(c)

37. If, in assessing recapitalisation programmes under the market economy investor principle, the Commission reaches the conclusion that aid is involved, it will, in particular, assess whether the aid may be considered as compatible with the common market under Article 92(3)(c).

Article 92(3)(c) which provides that aid may be considered compatible with the common market if it facilitates the development of certain economic activities is of particular interest in the evaluation of the relevant aids. Under this provision, the Commission may consider some restructuring aid as compatible with the common market if they meet the requirement that the aid does not adversely affect trading conditions to an extent contrary to the common interest⁽³⁵⁾. It is in the light of this latter requirement, to be interpreted in the context of the air transport industry, that the Commission has to determine the conditions⁽³⁶⁾ which will usually need to be met in order to be able to grant an exception.

38. The Commission, in line with the recommendations of the Comité des Sages, (see Chapter I.3 above), will continue with its policy to allow, in exceptional cases, State aid given in connection with a restructuring programme; and in particular, if the aid is given, at least partly, for social purposes facilitating the adaptation of the work force to a higher level of productivity, (e.g. early retirement schemes). However, the Commission's approval is subject to a number of conditions:

- (1) aid must form part of a comprehensive restructuring programme⁽³⁷⁾, to be approved by the Commission, to restore the airline's health, so that it can, within a reasonable period, be expected to operate viably, normally without further aid. Thus the aid must be of limited duration;

When evaluating the programme the Commission will be particularly attentive to market analysis and projection for developments in the different market segments, planned cost reductions, closing down of unprofitable routes, efficiency and productivity improvements, expected financial development of the company, expected rates of return, profits, dividends, etc.;

- (2) the programme must be self-contained in the sense that no further aid will be necessary for the duration of the programme and that, given the objectives of the programme to return to profitability, no aid is envisaged or likely to be required in the future. The Commission normally requests the written assurance from the Government that the present aid will be the last cash injection from public funds or any other aid, in whatever form, in conformity with Community law⁽³⁸⁾. Therefore, restructuring aid should normally need only to be granted once;

The Commission is obliged, also in the future, to assess any possible aid and its compatibility with the common market. As stated above, in evaluating a second application for State aid, the Commission has to take into account all relevant elements, including the fact that the company

⁽³⁵⁾ Case 730/79, *Philip Morris Holland*, [1980] ECR 2671, at 2691 to 2692, grounds 22 to 26; Case 323/82, *Internills*, see ground 39 at 3832; Case 301/87, *Boussac*, see ground 50 at 364.

⁽³⁶⁾ Eighth report on Competition policy, point 176.

⁽³⁷⁾ Cases 296 and 318/82, *Leenwarder*, see ground 26 at 825; Case 305/89, *Alfa Romeo*, see ground 22; Case 303/88, *ENI-Lanerossi*, see ground 21; Case 323/82, *Internills*, see ground 39 at 3832; Commission decision, Case C-21/91, *Sabena*.

⁽³⁸⁾ See Commission decision, Case C-23/94, *Air France*.

has already received State aid⁽³⁹⁾. Therefore, the Commission will not allow further aid unless under exceptional circumstances, unforeseeable and external to the company.

Furthermore, the full completion of the common aviation market in 1997 will considerably increase competition within the common market. Under such circumstances, the Commission will not be able to authorise restructuring aid unless under very stringent conditions;

- (3) if restoration to financial viability and/or the situation of the market require capacity reductions⁽⁴⁰⁾, this must be included in the programme;
- (4) Aid granted in the aviation sector affects trading conditions between Member States. In order to avoid that the aid affects competition to an unacceptable extent, the difficulties of the airline receiving the aid must not be transferred to its competitors. Therefore, the programme to be financed by the State aid can only be considered not contrary to the common interest (Article 92(3)(c)) if it is not expansive; that means that its objective must not be to increase the capacity and the offer of the airline concerned, to the detriment of its direct European competitors. In any case, the programme must not lead to an increase beyond market growth, in the number of aeroplanes, or the capacity (seats) offered in the relevant markets. In this context the geographic market to be considered may be the EEA as a whole, or specific regional markets particularly characterised by competition⁽⁴¹⁾;
- (5) the Government must not interfere in the management of the company for reasons other than those stemming from its ownership rights and must allow the company to be run according to commercial principles. The Commission may in specific cases require that the company's statute must be based on private commercial law⁽⁴²⁾;
- (6) the aid must only be used for the purposes of the restructuring programme and must not be disproportionate to its needs. The company must for the period of the restructuring refrain from acquiring shareholdings in other air carriers⁽⁴³⁾;
- (7) the modalities of an aid which conflict with specific provision of the Treaty, other than Articles 92 to 93, may be incontrovertibly linked to the object of the aid such that it would not be possible to consider them in isolation⁽⁴⁴⁾. The aid must neither be used for anti-competitive behaviour or purposes, (e.g. violation of rules of the Treaty), nor be detrimental to the implementation of the Community liberalisation rules in the air transport sector. A restrictive application of the freedoms guaranteed through the Third Package could create or increase substantial distortions of competition which might further reinforce the anti-competitive effects of the State aid;
- (8) any such aids must be structured so that they are transparent and can be controlled.

39. As mentioned above (see Chapter I.3), the Commission cannot follow the recommendation of the Comité des Sages that the restructuring has to lead to privatisation. This would be contrary to Article 222 of the EC Treaty which is neutral with regard to property ownership. However, the participation of private risk sharing capital will be taken into account (see also Chapter VI below).

40. The Commission will verify how the restructuring programme, which is financed with the help of the State aid, is realised. It will in particular check that the commitments and conditions, which

⁽³⁹⁾ See Court of Justice, Case C-261/89, *Comsat*, grounds 20 to 21.

⁽⁴⁰⁾ See Case 305/89, *Alfa Romeo*, see ground 22; Case 323/82, *Intermills*, see ground 36 at 3832; Joined Cases C-296/82 and 318/82, *Leeuwarder*, see ground 26 at 825.

⁽⁴¹⁾ See Commission decision, Case C-34/93, *Aer Lingus*.

⁽⁴²⁾ See Commission decision, Case C-21/91, ex N 204/91, *Sabena*.

⁽⁴³⁾ See Commission decision, Case C-23/94, *Air France*, OJ L 254, 30.9.1994.

⁽⁴⁴⁾ See Court of Justice, Case C-225/91, *Marra v Commission*, ground 41.

are part of the Commission's, approval are fulfilled. Their verification is of particular interest if the aid is paid in instalments. The Commission will normally request that a progress report is submitted at regular intervals and, in any case, in sufficient time before the next payments are being made, in order to allow the Commission to make comments. The Commission may request the assistance of external consultants for this verification.

41. With the creation of the common aviation market as of 1 January 1993 the negative effects of State aids may seriously distort competition in the aviation sector of the EEA to a larger extent than in the past. Through the application of the abovementioned criteria, the Commission seeks to limit as far as possible these distortive effects, while acknowledging that there might be a need for State owned carriers, in particular, to become competitive with the help of a State financed restructuring programme. However, phasing out aids for restructuring over time is necessary to create a more level playing field for competition in the aviation sector. The full completion of the common aviation market in 1997 will considerably increase competition within the common market. Under such circumstances, the Commission will not be able to authorise restructuring aid, unless in very exceptional cases and under very stringent conditions.

42. As regards rescue aid, these guidelines follow the general Commission policy⁽⁴⁵⁾. Rescue aid for airlines may be justified for the development of a comprehensive restructuring programme in so far as this programme is acceptable under the present guidelines.

VI. PRIVATISATIONS IN ACCORDANCE WITH ARTICLES 92 TO 93 OF THE TREATY AND 61 OF THE EEA AGREEMENT

43. As the EC Treaty is neutral on public or private ownership of companies, Member States are at liberty to sell their shareholdings in public companies. However, if the sales involve State aid elements, the Commission may become involved.

Following a number of decisions in the area of State aid and privatisation, the Commission has developed a number of principles to be applied, to identify aid being paid, when the State shareholder disposes of its shareholding. These are set out below:

- (1) Aid is excluded, and therefore notification is not required, if, upon privatisation, the following conditions are fulfilled:
 - the disposal is made by way of an unconditional public invitation to tender on the basis of transparent and non-discriminatory terms.
 - the undertaking is sold to the highest bidder,
 - the interested parties have a sufficient period in which to prepare their offer and receive all the necessary information to enable them to undertake a proper evaluation.
- (2) On the other hand, the following sales are subject to the pre-notification requirements of Article 93(3) of the EC Treaty because there is a presumption that they contain aid:

⁽⁴⁵⁾ Community guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty (Notice to the Member States), of 27 July 1994 (OJ C 368, 23.12.1994, p. 12).

- all sales by way of restricted methods or where the sale takes the form of a direct trade sale,
- all sales which are preceded by a cancellation of debts by the State, public undertakings or any other public body,
- all sales preceded by a conversion of debt into capital or by a recapitalisation,
- all sales that are realised in conditions that would not be acceptable for a transaction between market economy investors.

Companies that are sold on the basis of the conditions under subparagraph 2 above must be valued by an independent expert who must indicate, under normal circumstances, a going concern value for the company and, if the Commission believes it necessary, a liquidation value. A report specifying the sales value, or values, and the sales proceeds raised must be provided to the Commission to enable it to establish the actual amount of aid.

In any case it should be noted that the sale of shares in companies being privatised must be effected on the basis of a non-discriminatory procedure having regard to the freedom of establishment of physical and legal persons and to the free movement of capital.

The Commission may find compatible an aid arising from a privatisation under the criteria developed in Article 92(3) of the Treaty and Article 61(3) of the EEA Agreement⁽⁴⁶⁾.

VII. CONCESSION OF EXCLUSIVE RIGHTS FOR ACTIVITIES ACCESSORY TO AIR TRANSPORT

44. The grant of exclusive rights for activities which are accessory to air transport may involve considerable financial advantages for the exclusive grantee. A State or the entity entrusted with the operation of an airport infrastructure may grant such an exclusive concession to an airline for a price lower than the actual market value of the concession. In the case the grantee pays no rent for the exclusivity or pays a rent which is lower than the price that the grantor would demand under normal commercial conditions aid element is involved.

45. The accessory activities for which the granting of exclusive rights may bring about aids in favour of air carriers are mainly those related to duty-free shops. In its inventory on State aids in the aviation sector⁽⁴⁷⁾ the Commission has pointed out that several duty-free shop concessions have been granted by the Member States to their national carriers, mostly by way of discretionary decisions, and without following transparent bidding procedures. In this sector accessory to air transport, there is at present no Community legislation harmonising the procedures for the award of the concessions or opening the sector to competition. The exclusive grantee of a concession may, therefore, make monopoly profits.

In the light of the foregoing the Commission considers that in general terms no aid is involved where the grantee is selected in circumstances that would be acceptable to a normal concession grantor operating under normal market economy condition. However, in certain circumstances, for example, where the highest bidder is unreliable or where its solvency is precarious, the Commission would understand the Member State's acceptance of a lower bid.

⁽⁴⁶⁾ See Commission Decision 92/329/EEC of 25 July 1990, Case *IOR-Finair*, OJ L 183, 3.7.1992.

⁽⁴⁷⁾ Doc. SEC(92) 431 final, see points 12, 33, 35 and 36.

These cases can be technically very difficult and therefore, it might be helpful to dispose of an independent study. For this purpose the Commission, in opening the Article 93(2). procedure may request the Member State concerned to appoint an independent consultant, or may request independent advice itself.

46. The Commission is about to develop common rules at Community level in the area of ground handling assistance and airport charges. Any abuse or infringement of competition rules in these areas will be considered under the relevant provisions of the Treaty particularly, Articles 85 to 90.

VIII. TRANSPARENCY OF FINANCIAL TRANSACTIONS

VIII.1. Lack of transparency

47. The Commission's Report on State Aids in the Aviation Sector carried out in 1991 to 1992⁽⁴⁸⁾ clearly demonstrates that there is a need for both increased transparency and scrutiny in the light of State aid rules:

- in many cases, only capital injections and not other forms of public funds or aid schemes have been notified and thus examined under State aid rules,
- several guarantee schemes of different forms have not been notified or have not been reported with the accuracy requested by the Commission. The Commission has been obliged to request additional information particularly on the conditions and modalities of such guarantees and lists of the operations for which such guarantees have already been granted in past years,
- several cases of financial compensation by the Member States for the performance of public service obligations under different forms, including reduction of the fares financed by the State's budget, compensation of the operational losses of companies providing such services and subsidies to airports located in isolated areas, have been reported. However, in several cases, lack of information has prevented the Commission from assessing the situation and additional information has been requested on this subject, for example, a precise breakdown of the subsidised routes including traffic figures and details of existing competitors.

VIII.2. The transparency Directives 80/723/EEC and 85/413/EEC

48. In order to ensure respect for the principle of non-discrimination and neutrality of treatment, the Commission adopted in 1980, on the basis of Article 90(3) of the Treaty, a directive on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings⁽⁴⁹⁾ which was amended by Directive 85/413/EEC⁽⁵⁰⁾ in order to include, among other sectors, the transportation sector previously excluded.

The directive requires Member States to ensure that the flow of all public funds to public undertakings and the uses to which these funds are put are made transparent.

Although the transparency in question applies to all public funds, the following are particularly mentioned as falling within its scope:

⁽⁴⁸⁾ Doc. SEC(92) 431 final.

⁽⁴⁹⁾ Directive 80/723/EEC, OJ L 195, 29.7.1980, p. 35.

⁽⁵⁰⁾ OJ L 229, 28.8.1985, p. 20.

- the setting-off of operational losses,
- the provision of capital,
- non-refundable grants or loans on privileged terms,
- the granting of financial advantages by foregoing profits or the recovery of sums due,
- the foregoing of a normal return on public funds used,
- compensation for financial burdens imposed by the public authorities.

According to Article 1 of the directive, not only are the flows of funds directly from public authorities to public undertakings deemed to fall within the scope of the transparency directive, but also public funds made available by public authorities through the intermediary of public undertakings or financial institutions.

49. Article 5 of the Transparency directive obliges, *inter alia*, Member States to supply the information required to ensure transparency where the Commission considers it necessary. The Commission will act accordingly. The Commission may examine the opportunity of extending the scope of Directive 93/84/EEC⁽⁵¹⁾, which amends Directive 80/723/EEC, to air transport.

IX. ACCELERATED CLEARANCE PROCEDURE FOR AIDS OF LIMITED AMOUNT

50. In the interest of administrative simplification the Commission has decided to set out in this communication an accelerated clearance procedure for small aid schemes in the aviation sector⁽⁵²⁾.

The Commission will apply a more rapid administrative clearance procedure to new or modified existing aid schemes notified pursuant to Article 93(3) of the EC Treaty if:

- the amount of the aid given to the same beneficiary is not higher than ECU 1 million over a three-year period,
- the aid is linked to specific investment objectives. Operating aids are excluded.

The Commission does not intend to limit the scope of this accelerated clearance procedure to small and medium-sized enterprises⁽⁵³⁾. Air carriers, even if they are relatively small do not meet the criteria established for SMEs.

The ceiling of ECU 1 million takes into account the characteristics of the air transport industry which is capital intensive. The price of an airplane, for example, largely exceeds the threshold of ECU 1 million. The objective of this accelerated clearance is to speed up the approval of the small aids given mainly for regional purposes not covered by public service obligations.

The Commission will decide on complete notifications within 20 working days.

⁽⁵¹⁾ Commission Directive 93/83/EEC of 30 September 1993, amending Directive 80/723/EEC on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings in OJ L 254, 12.10.1993, p. 16.

⁽⁵²⁾ On 2 July 1992, the Commission adopted a communication on the accelerated clearance of aid for SMEs (OJ C 213, 19.8.1992, p. 10) which does not apply to aids in the transport sector.

⁽⁵³⁾ See communication on the accelerated clearance of aid for SMEs.

X. APPLICATION AND FUTURE REPORTING

51. These guidelines will be applied by the Commission as from their publication in the *Official Journal of the European Communities*.

The Commission will publish at regular intervals reports on the application of State aid rules as well as inventories of existing aids. The next report shall be presented in 1993. The Commission will also decide at the appropriate time on an update of these guidelines.

I

(Ανακοινώσεις)

ΕΠΙΤΡΟΠΗ

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΚΟΙΝΟΤΙΚΕΣ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΩΝ ΑΕΡΟΛΙΜΕΝΩΝ ΚΑΙ ΤΙΣ ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΝΙΣΧΥΣΕΙΣ ΣΕ ΑΕΡΟΠΟΡΙΚΕΣ ΕΤΑΙΡΕΙΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΑΡΞΗ ΝΕΩΝ ΓΡΑΜΜΩΝ ΜΕ ΑΝΑΧΩΡΗΣΗ ΑΠΟ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟΥΣ ΑΕΡΟΛΙΜΕΝΕΣ

(2005/C 312/01)

(Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ)

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1.1. Γενικό πλαίσιο

1. Οι παρούσες κατευθύνσεις εντάσσονται στο γενικό πλαίσιο ανοίγματος του ευρωπαϊκού ουρανού, για το οποίο η Επιτροπή εργάσθηκε επί περισσότερο από 10 χρόνια. Το σύνολο των μέτρων ελευθέρωσης, αποκαλούμενο «τρίτη δέσημη μέτρων», το οποίο ισχύει από το 1993, επέτρεψε στους αερομεταφορείς που διαδίδουν κοινοτική άδεια εκμετάλλευσης να έχουν πρόσβαση, από τον Απρίλιο του 1997, στην ενδοκοινοτική αγορά χωρίς κανένα περιορισμό, ούτε καν ως προς τις τιμές⁽¹⁾. Έτσι, για να εξασφαλίσουν στους πολίτες εξυπηρέτηση ποιότητας σε προσιτές τιμές, και μάλιστα με συνεχή τρόπο σε όλο το έδαφός τους, τα κράτη μέλη που το επιθυμούσαν καθιέρωσαν υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας, με σαφές νομικό πλαίσιο σε ό, τι αφορά τη συχνότητα των δρομολογίων, τη χρονική ακρίβειά τους, τη δυνατότητα διάθεσης θέσεων ή προτιμησιακών ναύλων για ορισμένες κατηγορίες χρηστών. Με την καθιέρωση των υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας οι αερομεταφορές συνέβαλαν σε μεγάλο βαθμό στην κοινωνικοοικονομική συνοχή και στην ισόρροπη ανάπτυξη των περιφερειών.

2. Πέραν αυτού, ελήφθη μια ολόκληρη σειρά μέτρων στον τομέα, παραδείγματος χάριν, της κατανομής των χρονοθυρίδων⁽²⁾, της εξυπηρέτησης εδάφους⁽³⁾ ή των ηλεκτρονικών συστημάτων κράτησης θέσεων⁽⁴⁾, για να πλαισιωθεί η ελευθέρωση της αγοράς και να επιτραπεί ο ανταγωνισμός μεταξύ των παραγόντων του τομέα με δίκαιους κανόνες. Στο προσεχές μέλλον θα υποβληθούν νέες στοχοθετημένες προτάσεις που θα αφορούν τις χρονοθυρίδες –για τις οποίες για πρώτη φορά θα δημιουργηθεί ένας μηχανισμός κατανομής τους σύμφωνα με τις ανάγκες της αγοράς, έτσι ώστε να βελτιωθεί περισσότερο η κινητικότητα των κορεσμένων αερολιμένων–, την ισότιμη πρόσβαση στα ηλεκτρονικά συστήματα κράτησης θέσεων και την εξυπηρέτηση εδάφους. Η τελευταία πρόταση αποβλέπει να ενισχυθεί ο ανταγωνισμός μεταξύ των παρόχων υπηρεσιών με την ευρύτερη πρόσβασή τους στην αγορά.
3. Παράλληλα, το άνοιγμα του τομέα, το οποίο όπως ήταν φυσικό είχε μεγάλες επιπτώσεις στη δραστηριότητα και τη συμπεριφορά των συνήθων αεροπορικών εταιρειών ή των flag carriers (εθνικών αερομεταφορέων), συνοδεύτηκε από την επιβολή αυστηρής πειθαρχίας στις κρατικές ενισχύσεις. Η εφαρμογή της αρχής να παρέχεται για μια και τελευταία φορά ενίσχυση αναδιάρθρωσης («one time-last time») επέτρεψε στις πλέον προσαρμοσμένες εταιρείες να εγκαταλείψουν ένα σχετικά προστατευμένο καθεστώς

⁽¹⁾ Κανονισμοί του Συμβουλίου της 23ης Ιουλίου 1992: (ΕΟΚ) αριθ. 2407/92 περί της εκδόσεως αδειών των αερομεταφορέων (ΕΕ L 240 της 24.8.1992, σ. 1)· (ΕΟΚ) αριθ. 2408/92 για την πρόσβαση των κοινοτικών αερομεταφορέων σε δρομολόγια ενδοκοινοτικών αεροπορικών γραμμών (ΕΕ L 240 της 24.8.1992, σ. 8)· και (ΕΟΚ) αριθ. 2409/92 για τους ναύλους και τα κόμιστρα των αεροπορικών γραμμών (ΕΕ L 240 της 24.8.1992, σ. 15).

⁽²⁾ Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 95/93 του Συμβουλίου, της 18ης Ιανουαρίου 1993, σχετικά με τους κοινούς κανόνες κατανομής του διαθέσιμου χρόνου χρήσης (slots) στους κοινοτικούς αερολιμένες (ΕΕ L 14 της 22.1.1993, σ. 1).

⁽³⁾ Οδηγία 96/67/ΕΚ του Συμβουλίου της 15ης Οκτωβρίου 1996 σχετικά με την πρόσβαση στην αγορά υπηρεσιών εδάφους στους αερολιμένες της Κοινότητας (ΕΕ L 272 της 25.10.1996, σ. 36).

⁽⁴⁾ Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 2299/89 του Συμβουλίου, της 24ης Ιουλίου 1989, για τη θέσπιση κώδικα συμπεριφοράς για τα ηλεκτρονικά συστήματα κράτησης θέσεων (ΕΕ L 220 της 29.7.1989, σ. 1).

λειτουργίας και να αποκτήσουν φυσιολογική συμπεριφορά οικονομικού παράγοντα. Αυτό οδήγησε σε σημαντική αναδιάρθρωση όλου του τομέα των αερομεταφορών, η οποία κατέστη ακόμη πιο επιβεβλημένη μετά τα γεγονότα της 11ης Σεπτεμβρίου 2001 που επηρέασαν αισθητά τις αερομεταφορές στο σύνολό τους. Η διεργασία αυτή συνεχίζεται με τις πρόσφατες συμμαχίες, όπως εκείνη της Air France με την Alitalia, της Lufthansa με την Austrian Airlines ή της Iberia με την British Airways, καθώς και με την πρόσφατη συγκέντρωση μεταξύ Air France και KLM.

4. Οι αποφάσεις του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για τον ανοικτό ουρανό⁽¹⁾, όπως ονομάζονται, έδωσαν επίσης νέα ώθηση στον τομέα των αερομεταφορών, καθόσον επιβεβαίωσαν ότι η Κοινότητα διαθέτει αρμοδιότητα διεθνούς διαπαραγμάτευσης στο δεδομένο τομέα. Η σημασία των αποφάσεων αυτών είναι μεγάλη, διότι θα ευνοήσουν τόσο την ενοποίηση των ευρωπαϊκών εταιρειών όσο και την ικανότητά τους να αντιμετωπίσουν τον ανταγωνισμό των εταιρειών τρίτων χωρών σε κοινοτική βάση.
5. Έτσι, τα τελευταία χρόνια επήλθαν δύο καίριες εξελίξεις στην ευρωπαϊκή αγορά αερομεταφορών: η μία είναι η εμφάνιση κάποιων νέων εταιρειών κοινοτικού μεγέθους, οι οποίες προσφέρουν ελκυστικές τιμές και διαθέτουν τη λεγόμενη δομή low-cost (χαμηλού κόστους) που τους επιτρέπει να στηρίζουν τις τιμές αυτές. Η άλλη αφορά τους αερολιμένες, οι οποίοι τα τελευταία χρόνια έχουν δραστηριοποιηθεί ιδιαίτερα για να προσελκύσουν νέες αεροπορικές συνδέσεις.

1.2. Οι εξελίξεις στον τομέα των αερολιμένων

6. Αρχικά η κατασκευή των αερολιμένων υπαγορευόταν από μια καθαρά εδαφική συλλογιστική ή, σε ορισμένες περιπτώσεις, από στρατιωτικές ανάγκες. Μολονότι αυτή η χωροτακτική συλλογιστική θα συνεχισθεί ίσως σε ορισμένες περιπτώσεις, πολλοί αερολιμένες έχουν πέρασει από την κρατική δικαιοδοσία στη δικαιοδοσία των περιφερειών, ή ακόμη και στη δικαιοδοσία εταιρειών του δημόσιου, ή έχουν μεταβιβασθεί στον ιδιωτικό τομέα. Η εκχώρηση στον ιδιωτικό τομέα έλαβε φυσιολογικά τη μορφή ιδιωτικοποίησης ή προοδευτικού ανοίγματος του κεφαλαίου τους.
7. Ως εκ τούτου, ο κλάδος των αερολιμένων στην Κοινότητα υπέστη θεμελιώδεις οργανωτικές αλλαγές, οι οποίες αντικατοπτρίζουν όχι μόνον το ενεργό ενδιαφέρον των ιδιωτών επενδυτών για τους αερολιμένες αλλά και τη μεταβολή της στάσης των δημοσίων αρχών σε ό,τι αφορά τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην ανάπτυξη των αερολιμένων. Η εξέλιξη αυτή οδήγησε σε μεγαλύτερη διαφοροποίηση και συνθετότητα των υπηρεσιών που εξασφαλίζουν οι αερολιμένες.
8. Η εν λόγω εξέλιξη πάντως επηρεάζει με διαφορετικό τρόπο τους αερολιμένες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Όντως, οι επτά

μεγαλύτεροι αερολιμένες της Ευρωπαϊκής Ένωσης αντιπροσωπεύουν άνω του ενός τρίτου της συνολικής κίνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση και οι 23 μεγαλύτεροι τα δύο τρίτα αυτής⁽²⁾: οι αερολιμένες, καίτοι πρωταρχικά προσφέρουν τις υποδομές που είναι αναγκαίες για τις αερομεταφορές, έχουν πλέον αποβεί εξαιρετικά αποδοτικοί εμπορικοί συντελεστές. Αντίθετα, η ιδιοκτησία και η εκμετάλλευση των περισσότερων μικρών αερολιμένων στην Ευρωπαϊκή Ένωση εξακολουθεί να παραμένει στο δημόσιο τομέα προς το γενικό-συλλογικό-συμφέρον. Συνεπώς, η επιρροή που έχει η δραστηριότητα ενός αερολιμένα στις δραστηριότητες των άλλων αερολιμένων και στις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών ποικίλλει πολύ ανάλογα με την κατηγορία στην οποία ανήκει ο συγκεκριμένος αερολιμένας (βλ. τυπολογία στη συνέχεια στο τμήμα 1.2.1).

9. Εξάλλου, αναγνωρίζεται εν γένει ότι οι αερολιμένες έχουν αντίκτυπο στην άνθιση των τοπικών οικονομιών και στη διατήρηση τοπικών υπηρεσιών όπως είναι η εκπαίδευση και η υγεία: διαδραματίζουν επίσης σημαντικό ρόλο στην ολοκλήρωση των πιο απομακρυσμένων περιφερειών της Ευρώπης. Όντως, η αεροπορική επιβατική κίνηση και η αεροπορική μεταφορά φορτίου είναι ουσιαστικές για την ανταγωνιστικότητα και την ανάπτυξη ορισμένων περιφερειών. Οι καλές συνδέσεις των αερολιμένων μπορούν να λειτουργήσουν ως μαγνήτης για τις αεροπορικές εταιρείες και άρα να ευνοήσουν τις οικονομικές δραστηριότητες και την κοινωνικοοικονομική και εδαφική συνοχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
10. Η Επιτροπή επισημαίνει πάντως ότι, όσον αφορά τη δυνατότητα πρόσβασης στην περιφέρεια, οι αεροπορικές μεταφορές δεν είναι ο μόνος αναπτυξιακός φορέας. Οι σιδηροδρομικές συνδέσεις μεγάλης ταχύτητας είναι επίσης εξαιρετικά σημαντικές για την κοινωνικοοικονομική συνοχή στην Ευρωπαϊκή Ένωση και ιδιαίτερα μεταξύ των μεγάλων περιφερειακών μητροπόλεων. Οι συνδυασμένες σιδηροδρομικές και αεροπορικές μεταφορές θα δημιουργήσουν σε μεγάλο βαθμό, όπως τονίζεται στη Λευκή Βίβλο του 2001⁽³⁾, πρόσθετη μεταφορική ικανότητα, μετατρέποντας τον ανταγωνισμό μεταξύ αεροπλάνου και σιδηροδρόμου σε αλληλοσυμπλήρωσή τους στις συνδέσεις μεταξύ μητροπόλεων που εξασφαλίζονται με τρένα μεγάλης ταχύτητας.

1.2.1. Τυπολογία αερολιμένων

11. Στον τομέα των αερολιμένων, υπάρχουν σήμερα διάφορα επίπεδα ανταγωνισμού μεταξύ των διαφόρων τύπων τους. Αυτό αποτελεί βασική πτυχή στην εξέταση των κρατικών ενισχύσεων, η οποία συνεπάγεται ότι πρέπει να διερευνάται μέχρι ποίου βαθμού θα μπορούσε να νοθευτεί ο ανταγωνισμός και να θιγεί η ενδοκοινοτική αγορά. Οι συνθήκες ανταγωνισμού αξιολογούνται κατά περίπτωση, ανάλογα με τις συγκεκριμένες αγορές. Έρευνες⁽⁴⁾ που έχουν πραγματοποιηθεί έδειξαν ωστόσο ότι εν γένει οι μεγάλοι διεθνείς αερολιμένες είναι σε ανταγωνισμό με παρεμφερείς

⁽¹⁾ Αποφάσεις του Δικαστηρίου της 5ης Δεκεμβρίου 2002 στις υποθέσεις C-466 έως C-469/98 και C-470 έως C-472/98, Επιτροπή κατά του Ηνωμένου Βασιλείου, της Δανίας, της Σουηδίας, της Φινλανδίας, του Βελγίου και του Λουξεμβούργου αντίστοιχα, Συλλογή 2002, σ. I-9427 έως 9741.

⁽²⁾ Με βάση τα στοιχεία του Διεθνούς Συμβουλίου Αερολιμένων για το 2004 για την ΕΕ των 25.

⁽³⁾ «Η ευρωπαϊκή πολιτική μεταφορών με ορίζοντα το 2010: η ώρα των επιλογών», COM(2001) 370 της 12.9.2001.

⁽⁴⁾ «Study on competition between airports and the application of State aid rules» — Cranfield University, Ιούνιος 2002.

αερολιμένες για όλες τις αντίστοιχες αγορές μεταφορών, το δε επίπεδο ανταγωνισμού μπορεί να εξαρτάται επίσης από παράγοντες όπως η συμφόρηση και η ύπαρξη εναλλακτικών μεταφορών ή, σε ορισμένες περιπτώσεις (βλ. στη συνέχεια), από την ύπαρξη μεγάλων περιφερειακών αερολιμένων. Οι μεγάλοι περιφερειακοί αερολιμένες μπορούν να ανταγωνισθούν όχι μόνο τους υπόλοιπους μεγάλους περιφερειακούς αερολιμένες αλλά και τους μεγάλους κοινοτικούς αερολιμένες και τις χερσαίες μεταφορές, κυρίως εφόσον διαθέτουν καλή χερσαία πρόσβαση. Σύμφωνα με τις ίδιες μελέτες, οι μικροί αερολιμένες, σε γενικές γραμμές, δεν είναι σε ανταγωνισμό με τους υπόλοιπους, εξαιρουμένων, σε ορισμένες περιπτώσεις, των γειτονικών αερολιμένων παρεμφερούς μεγέθους, όταν αυτοί εξυπηρετούν αλληλεπικαλυπτόμενες αγορές.

12. Στην πράξη, η απόφαση του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τους κοινοτικούς προσανατολισμούς για την ανάπτυξη του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών⁽¹⁾ καθόριζε τρεις κατηγορίες αερολιμένων:

- τους αερολιμένες με διεθνείς συνιστώσες (με κατά κανόνα ετήσιο όγκο επιβατικής κίνησης ανώτερο ή ίσο των 5 000 000 επιβατών),
- τους αερολιμένες με κοινοτική συνιστώσα (με κατά κανόνα ετήσιο όγκο επιβατικής κίνησης από 1 000 000 έως 4 999 999 επιβάτες) και τέλος
- τους αερολιμένες με περιφερειακή συνιστώσα και δυνατότητα πρόσβασης (με κατά κανόνα ετήσιο όγκο επιβατικής κίνησης από 250 000 έως 999 999 επιβάτες).

13. Η Επιτροπή των Περιφερειών, στη γνωμοδότηση προοπτικής της 2ας Ιουλίου 2002 σχετικά με τη χωρητικότητα των περιφερειακών αερολιμένων, πρότεινε πέντε κατηγορίες για τους ευρωπαϊκούς αερολιμένες⁽²⁾:

- τους μεγάλους αερολιμένες (με κίνηση άνω των 25 εκατομμυρίων επιβατών, τέσσερις αερολιμένες), ήτοι περίπου το 30 % της αεροπορικής κίνησης στην Ευρώπη,
- τους εθνικούς αερολιμένες (με κίνηση από 10 έως 25 εκατομμύρια επιβάτες, 16 αερολιμένες), ήτοι περίπου το 35 % της αεροπορικής κίνησης στην Ευρώπη,
- 15 αερολιμένες με κίνηση από 5 έως 10 εκατομμύρια επιβάτες, ήτοι περίπου το 14 % της αεροπορικής κίνησης στην Ευρώπη,

— 57 αερολιμένες με κίνηση από 1 έως 5 εκατομμύρια επιβάτες, ήτοι περίπου το 17 % της αεροπορικής κίνησης στην Ευρώπη,

— 67 αερολιμένες με κίνηση από 200 000 έως 1 εκατομμύριο επιβάτες, ήτοι περίπου το 4 % της αεροπορικής κίνησης στην Ευρώπη⁽³⁾.

14. Σύμφωνα με την Επιτροπή των Περιφερειών, οι περιφερειακοί αερολιμένες αντιστοιχούν σε γενικές γραμμές στις δύο τελευταίες κατηγορίες, ορισμένοι όμως αερολιμένες της ενδιάμεσης κατηγορίας μπορούν επίσης να θεωρηθούν ως περιφερειακοί.

15. Η Επιτροπή κρίνει ότι οι δυο σειρές κατηγοριών αλληλεπικαλύπτονται σε μεγάλο βαθμό και για τις παρούσες κατευθύνσεις επιλέγει τις εξής τέσσερις κατηγορίες:

- την κατηγορία Α, ονομαζόμενη στο εξής «μεγάλοι κοινοτικοί αερολιμένες», με ετήσια επιβατική κίνηση άνω των 10 εκατομμυρίων επιβατών,
- την κατηγορία Β, που συγκεντρώνει τους «εθνικούς αερολιμένες», με ετήσια επιβατική κίνηση επιβατών από 5 έως 10 εκατομμύρια,
- την κατηγορία Γ, που συγκεντρώνει τους «μεγάλους περιφερειακούς αερολιμένες», με ετήσιο όγκο επιβατικής κίνησης από 1 έως 5 εκατομμύρια επιβάτες,
- την κατηγορία Δ, ονομαζόμενη στο εξής κατηγορία των «μικρών περιφερειακών αερολιμένων», με ετήσιο όγκο επιβατικής κίνησης κάτω του 1 εκατομμυρίου επιβατών.

1.3. Οι εταιρείες «χαμηλού κόστους» (low cost)

16. Ως προς τους κλασικούς αερομεταφορείς το μερίδιο του τομέα «χαμηλού κόστους» αυξήθηκε από μόνον 4,0 % το 1998 σε 20,8 % το 2004, παρά το γεγονός ότι τα μερίδια αυτά ποικίλλουν πολύ ανάλογα με το κράτος μέλος⁽⁴⁾. Το 2004, οι τρεις κύριες αεροπορικές εταιρείες χαμηλού κόστους μετέφεραν περισσότερους από 62 εκατομμύρια επιβάτες μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση⁽⁵⁾.

⁽³⁾ Σημειώνεται ότι υπάρχουν περίπου 200 αερολιμένες με επιβατική κίνηση κάτω των 200 000 επιβατών ετησίως.

⁽⁴⁾ Άνω του 40 % στο Ηνωμένο Βασίλειο, την Ιρλανδία και τη Σλοβακία, άνω του 38 % στην Ισπανία, άνω του 25 % στο Βέλγιο, τη Γερμανία, την Ιταλία, την Αυστρία, την Ουγγαρία και τη Σουηδία, 19 % στη Γαλλία και την Ελλάδα, 18 % στην Τσεχική Δημοκρατία και κάτω του 15 % στα υπόλοιπα κράτη μέλη. Πηγή: Θερνός προγραμματισμός του ΟΑΓ για το 2004, θέσεις προσφερόμενες στις ενδοκοινοτικές πτήσεις.

⁽⁵⁾ Ryanair, Easyjet, AirBerlin. Πηγή: Airclaims.

⁽¹⁾ Απόφαση 1692/96/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Ιουλίου 1996, περί των κοινοτικών προσανατολισμών για την ανάπτυξη του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών (ΕΕ L 228 της 9.9.1996, παράρτημα II τμήμα 6).

⁽²⁾ Γνώμη προοπτικής της Επιτροπής των Περιφερειών, της 2ας Ιουλίου 2003, για τη χωρητικότητα των περιφερειακών αερολιμένων (CdR 393/τέλη 2002).

17. Η Επιτροπή είναι οπωδήποτε ικανοποιημένη και εκτιμά τη συμβολή των εταιρειών αυτών στη γενική μείωση των τιμών των αεροπορικών μεταφορών στην Ευρώπη και στην ευκολότερη πρόσβαση στο συγκεκριμένο μεταφορικό μέσο. Ως θεματοφύλακας της Συνθήκης, πρέπει ωστόσο να μεριμνά για την τήρηση των κανόνων της εσωτερικής αγοράς και ειδικότερα να διασφαλίζει ότι εφαρμόζονται ορθά οι κανόνες που εγγυώνται θεμιτό ανταγωνισμό, ιδίως στην περίπτωση των κρατικών ενισχύσεων. Πράγματι, ο τρόπος με τον οποίο οι αερομεταφορές χαμηλού κόστους διαπραγματεύονται σήμερα τις επιχορηγήσεις των δημοσίων αρχών είτε απευθείας είτε μέσω του φορέα διαχείρισης του αερολιμένα έχει εγείρει διάφορα ερωτήματα όσον αφορά την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού της συνθήκης ΕΚ και οδήγησε σε πολλές καταγγελίες προς την Επιτροπή. Η Επιτροπή αναγκάστηκε να λάβει εν προκειμένω την πρόσφατη απόφαση σχετικά με την εγκατάσταση της Ryanair⁽¹⁾ στο Charleroi. Η αγορά προσδοκά στο θέμα αυτό ένα σαφές νομοθετικό πλαίσιο, το οποίο θα καθορίζει τους κανόνες που θα ισχύουν γι' αυτές τις νέες πρακτικές.

2. ΣΤΟΧΟΙ ΤΩΝ ΠΑΡΟΥΣΩΝ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΩΝ ΚΑΙ Η ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΙΣ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΤΟΥ 1994

18. Οι κατευθύνσεις της Επιτροπής του 1994 για την εφαρμογή των άρθρων 92 και 93 της συνθήκης ΕΚ και του άρθρου 61 της συμφωνίας ΕΟΧ για τις κρατικές ενισχύσεις στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών⁽²⁾ (στο εξής «κατευθύνσεις στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών») δεν καλύπτουν όλες τις νέες πτυχές που συνδέονται με τη χρηματοδότηση των αερολιμένων και με τις ενισχύσεις για την έναρξη νέων γραμμών.

19. Διέπουν σχεδόν αποκλειστικά τους όρους χορήγησης κρατικών ενισχύσεων στις αεροπορικές εταιρείες, περιορίζοντας τις άμεσες ενισχύσεις εκμετάλλευσης των αεροπορικών εταιρειών μόνο στις περιπτώσεις υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας και στις ενισχύσεις κοινωνικού χαρακτήρα. Για τους αερολιμένες, το μέρος II.3 των κατευθύνσεων αφορά τις δημόσιες επενδύσεις υποδομών. Ορίζει ότι «η κατασκευή έργων υποδομής (όπως για παράδειγμα αερολιμένες [...]) αποτελεί ένα γενικό μέτρο οικονομικής πολιτικής το οποίο δεν μπορεί να ελεγχθεί από την Επιτροπή σύμφωνα με τους κανόνες της συνθήκης όσον αφορά τις κρατικές ενισχύσεις [...]». Αυτή η γενική αρχή ισχύει μόνο για την κατασκευή έργων υποδομής από τα κράτη μέλη και με την επιφύλαξη της αξιολόγησης των ενεχόμενων στοιχείων ενίσχυσης που προκύπτουν από την προτιμησιακή μεταχείριση συγκεκριμένων εταιρειών όταν χρησιμοποιούν τις υποδομές». Οι παρούσες κατευθύνσεις συμπληρώνουν λοιπόν τις κατευθύνσεις του 1994, χωρίς να τις αντικαθιστούν, διευκρινίζοντας τους κανόνες ανταγωνισμού που πρέπει να εφαρμόζονται στους διάφορους τρόπους χρηματοδότησης των αερολιμένων (βλ. τμήμα 4) και στις ενισχύσεις που χορηγούνται σε

αεροπορικές εταιρείες για την έναρξη νέων γραμμών με αναχώρηση από περιφερειακούς αερολιμένες (βλ. τμήμα 5).

20. Προς το σκοπό αυτό, η Επιτροπή λαμβάνει υπόψη πόσο συμβάλλει η ανάπτυξη των περιφερειακών αερολιμένων σε πολλές πολιτικές της Ένωσης. Έτσι:

— Η αυξημένη χρήση των περιφερειακών αερολιμένων είναι θετική στην αποσυμφόρηση των αερομεταφορών στους κύριους ευρωπαϊκούς αερολιμένες. Στη Λευκή Βίβλο της «Η ευρωπαϊκή πολιτική μεταφορών με ορίζοντα το έτος 2010: η ώρα των επιλογών»⁽³⁾, η Επιτροπή εξηγεί ότι: «αν η συμφόρηση στον εναέριο χώρο αποτελεί ήδη αντικείμενο ενός απτού σχεδίου δράσης, η συμφόρηση επί του εδάφους δεν έχει ακόμη προσελκύσει τη δέουσα προσοχή ή δέσμευση. Ωστόσο, οι μισοί σχεδόν από τους 50 κύριους ευρωπαϊκούς αερολιμένες έχουν κορεσθεί ή τείνουν να αγγίζουν το μέγιστο της χωρητικότητάς τους επί του εδάφους».

— Η ύπαρξη πολυαριθμότερων σημείων πρόσβασης στις ενδοκοινωνικές πτήσεις ευνοεί την κινητικότητα των ευρωπαίων πολιτών.

— Εξάλλου, η ανάπτυξη των αερολιμένων αυτών συντελεί στην ανάπτυξη των αντίστοιχων περιφερειακών οικονομιών.

Οι περιφερειακοί αερολιμένες όμως, για να αναπτύξουν την προσφορά τους, έχουν να αντιμετωπίσουν μια κατάσταση συχνά λιγότερο ευνοϊκή από εκείνη των μεγάλων ευρωπαϊκών αερολιμένων, όπως είναι το Λονδίνο, το Παρίσι ή η Φραγκφούρτη. Δεν διαθέτουν κάποια μεγάλη αεροπορική εταιρεία αναφοράς, η οποία να συγκεντρώνει τις δραστηριότητές της εκεί για να προσφέρει το μέγιστο των ανταποκρίσεων της στους επιβάτες της και να εκμεταλλεύεται τις μεγάλες οικονομίες κλίμακας που της επιτρέπει μια τέτοια υποδομή. Οι αερολιμένες αυτοί δεν έχουν αποκτήσει κατ' ανάγκη το κρίσιμο μέγεθος που χρειάζονται για να καταστούν αρκετά ελκυστικοί. Συχνά, οι περιφερειακοί αερολιμένες πρέπει να αντισταθμίσουν την έλλειψη εικόνας και αίγλης λόγω της απομόνωσής τους σε περιοχές υπεραπομακρυσμένες της Κοινότητας (π.χ. Αζόρες) ή επειδή βρίσκονται σε περιοχές που έχουν πληγεί από οικονομική κρίση (π.χ. Charleroi, πρώην ανθρακοπαράγωγική περιοχή).

21. Για το λόγο αυτό, η Επιτροπή υιοθετεί στις παρούσες κατευθύνσεις μια προσέγγιση υπέρ της ανάπτυξης των περιφερειακών αερολιμένων, λαμβάνοντας ταυτόχρονα μέριμνα να εξασφαλισθεί πλήρης τήρηση των αρχών της διαφάνειας, της ισότιμης μεταχείρισης και της αναλογικότητας, με σκοπό να προληφθεί κάθε στρέβλωση του ανταγωνισμού, αντίθετη προς το κοινό συμφέρον όσον αφορά τις δημόσιες χρηματοδοτήσεις που προφέρονται στους περιφερειακούς αερολιμένες και τις κρατικές ενισχύσεις που χορηγούνται σε αεροπορικές εταιρείες.

⁽¹⁾ Απόφαση 2004/393/ΕΚ της Επιτροπής, της 12ης Φεβρουαρίου 2004, για τα πλεονεκτήματα που εκχωρήθηκαν από την περιφέρεια της Βαλлонίας και την Brussels South Charleroi Airport στην αεροπορική εταιρεία Ryanair κατά την εγκατάστασή της στο Charleroi (ΕΕ L 137 της 30.4.2004, σ. 1).

⁽²⁾ Κατευθύνσεις της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή των άρθρων 92 και 93 της συνθήκης ΕΚ και του άρθρου 61 της συμφωνίας ΕΟΧ για τις κρατικές ενισχύσεις στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών (ΕΕ C 350 της 10.12.1994, σ. 5).

⁽³⁾ COM(2001) 370 τελικό.

22. Η προσέγγιση αυτή πρέπει να συνδεθεί με τους γενικούς στόχους της πολιτικής μεταφορών, και ιδίως με τις συνδυασμένες με τους σιδηροδρόμους μεταφορές. Η Κοινότητα έχει συμβάλει σε μεγάλο βαθμό τα τελευταία χρόνια, τόσο σε πολιτικό επίπεδο όσο και με τις χρηματοδοτήσεις της, στην εφαρμογή φιλόδοξων προγραμμάτων για την ανάπτυξη του σιδηροδρομικού δικτύου μεγάλης ταχύτητας. Τα τρένα μεγάλης ταχύτητας αντιπροσωπεύουν πολύ ελκυστική εναλλακτική λύση από άποψη χρόνου, τιμών, άνεσης και βιώσιμης ανάπτυξης. Παρά τις προσπάθειες που πρέπει να καταβληθούν για την επέκταση του σιδηροδρομικού δικτύου μεγάλης ταχύτητας σε όλο το έδαφος της Ένωσης, είναι σκόπιμο συνεπώς να επιδιωχθεί η εκμετάλλευση του δυναμικού που προσφέρουν τα τρένα αυτά, ούτως ώστε να εξασφαλισθούν υψηλών επιδόσεων και υψηλής ποιότητας συνδέσεις και να ενθαρρυνθούν οι παράγοντες του σιδηροδρομικού και του αεροπορικού τομέα να έλθουν σε συνεργασία με βάση το άρθρο 81 της συνθήκης ΕΚ, για να αναπτύξουν την αλληλοσυμπλήρωση μεταξύ αεροπορικών και σιδηροδρομικών μεταφορών προς το συμφέρον των χρηστών.

23. Όταν στις παρούσες κατευθύνσεις γίνεται τοποθέτηση για τα στοιχεία που αφορούν την ύπαρξη ή μη ενισχύσεων, δίνεται ενθαρρυντικά η γενική ερμηνεία τους από την Επιτροπή κατά τη σύνταξη των κατευθύνσεων. Οι τοποθετήσεις αυτές είναι ενδεικτικές και είναι υπό την αίρεση της ερμηνείας που θα δώσει στην έννοια αυτή το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και το Πρωτοδικείο.

3. ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΙ ΚΑΝΟΝΕΣ ΣΥΜΒΑΤΟΤΗΤΑΣ

3.1. Πεδίο εφαρμογής και νομική βάση

24. Το παρόν πλαίσιο καθορίζει σε ποιο βαθμό και με ποιους όρους θα εγκρίνει η Επιτροπή σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες και διαδικασίες για τις κρατικές ενισχύσεις τη δημόσια χρηματοδότηση των αερολιμένων και τις κρατικές ενισχύσεις για την έναρξη λειτουργίας αεροπορικών γραμμών. Η Επιτροπή, κατά την εξέτασή της, θα εφαρμόζει το άρθρο 86 παράγραφος 2 ή το άρθρο 87 παράγραφος 3 στοιχεία α), β) ή γ) της συνθήκης.

25. Το άρθρο 86 παράγραφος 2 της συνθήκης επιτρέπει στα κράτη μέλη, όσον αφορά τις επιχειρήσεις που έχουν αναλάβει τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος, να παρεκκλίνουν από τους κοινοτικούς κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις, εφόσον η εφαρμογή των κανόνων αυτών δεν οδηγεί νομικά ή πραγματικά στην εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής που έχει ανατεθεί στις εν λόγω επιχειρήσεις και εφόσον η ανάπτυξη των συναλλαγών δεν επηρεάζεται σε βαθμό που να αντίκειται προς το συμφέρον της Κοινότητας.

26. Το άρθρο 87 παράγραφος 3 της συνθήκης περιέχει κατάλογο των ενισχύσεων που μπορούν να δηλωθούν ως συμβιβάσιμες με την κοινή αγορά. Τα στοιχεία α) και γ) της παραγράφου αυτής επιτρέπουν παρεκκλίσεις για τις ενισχύσεις με σκοπό να προωθηθεί ή να διευκολυνθεί η ανάπτυξη ορισμένων περιφερειών ή/και ορισμένων οικονομικών δραστηριοτήτων.

27. Στις ανακοινώσεις της ή σε άλλες διατάξεις για τις περιφερειακές ενισχύσεις, η Επιτροπή έχει υποδείξει τους όρους σύμφωνα με τους οποίους οι περιφερειακές ενισχύσεις είναι δυνατόν να θεωρηθούν συμβιβάσιμες με την κοινή αγορά, βάσει του άρθρου 87 παράγραφος 3 στοιχεία α) και γ). Οι εν λόγω διατάξεις επιτρέπουν να δηλωθούν συμβιβάσιμες οι ενισχύσεις λειτουργίας ⁽¹⁾ που χορηγούνται σε αερολιμένες ή αεροπορικές εταιρείες (όπως οι ενισχύσεις για την έναρξη νέων γραμμών) μόνον κατ' εξαίρεση και με αυστηρούς όρους, στις μειονεκτούσες περιοχές της Ευρώπης, δηλαδή σε περιοχές που εμπίπτουν στην παρέκκλιση του άρθρου 87 παράγραφος 3 στοιχείο α) της συνθήκης ΕΚ, σε υπεραπομακρυσμένες περιοχές και σε περιοχές με χαμηλή πυκνότητα πληθυσμού ⁽²⁾.

28. Με βάση το άρθρο 87 παράγραφος 3 στοιχείο β), μια ενίσχυση για την προώθηση σημαντικών σχεδίων κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος μπορεί να θεωρηθεί ως συμβιβάσιμη με την κοινή αγορά. Ιδιαίτερη αναφορά γίνεται στα έργα στο πλαίσιο των διευρωπαϊκών δικτύων, τα οποία μπορούν να περιλαμβάνουν έργα σχετιζόμενα με αερολιμένες.

29. Εφόσον δεν είναι δυνατή η εφαρμογή των ανωτέρω διατάξεων, η Επιτροπή θα αξιολογεί το συμβιβάσιμο των χρηματοδοτήσεων που χορηγούνται σε αερολιμένες και των ενισχύσεων για την έναρξη νέων γραμμών με βάση το άρθρο 87 παράγραφος 3 στοιχείο γ). Οι διατάξεις που ακολουθούν δείχνουν τις αρχές που θα ακολουθεί η Επιτροπή κατά την εξέτασή της.

3.2. Ύπαρξη κρατικών ενισχύσεων

3.2.1. Οικονομική δραστηριότητα των αερολιμένων

30. Η συνθήκη-μένει ουδέτερη σε ό, τι αφορά την επιλογή ενός κράτους σχετικά με τη δημόσια ή την ιδιωτική ιδιοκτησία. Όσον αφορά την ύπαρξη κρατικών ενισχύσεων, το βασικό ερώτημα είναι αν ο δικαιούχος ασκεί οικονομική δραστηριότητα ⁽³⁾. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι οι αεροπορικές εταιρείες ασκούν οικονομική δραστηριότητα. Ομοίως, από τη στιγμή που ένας αερολιμένας ασκεί

⁽¹⁾ Οι λειτουργικές ενισχύσεις καθορίζονται, στις κατευθύνσεις στις κρατικές ενισχύσεις περιφερειακού χαρακτήρα ως ενισχύσεις «που σκοπό έχουν να μειωθούν οι τρέχουσες δαπάνες της επιχείρησης» (σημείο 4.15) ενώ οι ενισχύσεις σε αρχική επένδυση αφορούν «μια επένδυση σε πάγιο κεφάλαιο που αφορά την δημιουργία νέας επιχείρησης, την επέκταση υπάρχουσας επιχείρησης ή την έναρξη μιας δραστηριότητας που συνεπάγεται θεμελιώδη αλλαγή στο προϊόν ή τη διεργασία παραγωγής μιας υπάρχουσας επιχείρησης» (σημείο 4.4).

⁽²⁾ Βλ. σημείο 4.15 και σύμφωνα με τις κατευθύνσεις που αφορούν τις κρατικές ενισχύσεις περιφερειακού χαρακτήρα.

⁽³⁾ Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, κάθε δραστηριότητα που συνίσταται στην προσφορά αγαθών και υπηρεσιών σε μια δεδομένη αγορά αποτελεί οικονομική δραστηριότητα, βλ. υπόθεση C-35/96, απόφαση της 18ης Ιουνίου 1998, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1998, σ. 3851), και υποθέσεις C-180/98 και 184/98, Pavlon (Συλλογή 2000, σ. I-6451).

οικονομικές δραστηριότητες, ανεξαρτήτως του νομικού καθεστώτος του και του τρόπου λειτουργίας του, αποτελεί επιχείρηση υπό την έννοια του άρθρου 87 παράγραφος 1 της συνθήκης ΕΚ και ισχύουν γι' αυτόν οι κανόνες της συνθήκης για τις κρατικές ενισχύσεις ⁽¹⁾.

31. Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στην υπόθεση «Αερολιμένες του Παρισιού» ⁽²⁾ αποφάνθηκε ότι οι δραστηριότητες διαχείρισης και εκμετάλλευσης αερολιμένων, οι οποίες περιλαμβάνουν την παροχή αερολιμενικών υπηρεσιών στις αεροπορικές εταιρείες και στους διαφόρους παρόχους υπηρεσιών σε έναν αερολιμένα, αποτελούν οικονομικές δραστηριότητες, καθόσον, από τη μια πλευρά, «συνίστανται στη διάθεση υπηρεσιών αερολιμενικών εγκαταστάσεων στις αεροπορικές εταιρείες και τους διαφόρους παρόχους έναντι καταβολής τέλους, του οποίου το ύψος καθορίζεται ελεύθερα από τον ίδιο τον διαχειριστή και ότι, από την άλλη πλευρά, δεν εντάσσονται στην άσκηση δημοσίων αρμοδιοτήτων και είναι ανεξάρτητες από τις δραστηριότητες που συνδέονται με την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών». Έτσι, ο φορέας διαχείρισης ενός αερολιμένα ασκεί καταρχήν οικονομική δραστηριότητα, υπό την έννοια του άρθρου 87 παράγραφος 1 της συνθήκης ΕΚ, για την οποία ισχύουν οι κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων.
32. Ωστόσο, δεν είναι κατ' ανάγκη όλες οι δραστηριότητες ενός φορέα διαχείρισης οικονομικής φύσεως. Χρειάζεται να γίνεται διαχωρισμός μεταξύ των δραστηριοτήτων αυτών και να προσδιορίζεται μέχρι ποίου βαθμού είναι όντως οικονομικής φύσεως ⁽³⁾.
33. Όπως επισημαίνει το Δικαστήριο, οι δραστηριότητες οι οποίες κανονικά εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του κράτους στην άσκηση των δικαιωμάτων του ως δημόσια αρχή δεν εντάσσονται στο πεδίο εφαρμογής των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις. Οι δραστηριότητες αυτές περιλαμβάνουν την ασφάλεια, τον έλεγχο της εναέριας κυκλοφορίας, τις αστυνομικές και τελωνειακές υπηρεσίες, κ. ά. Κατά κανόνα, η χρηματοδότηση των δραστηριοτήτων αυτών πρέπει να περιορίζεται αυστηρά στην αποζημίωση του κόστους που επιφέρουν οι εν λόγω δραστηριότητες και να μη διοχετεύεται προς άλλες δραστηριότητες οικονομικής φύσεως ⁽⁴⁾. Όπως είχε εξηγήσει η Επιτροπή στην ανακοίνωση της 10ης Οκτωβρίου 2001 μετά τα γεγονότα της 11ης Σεπτεμβρίου 2001 «Εννοείται, εφόσον ορισμένα μέτρα επιβάλλονται απευθείας στις αεροπορικές εταιρείες και σε άλλους φορείς του τομέα, όπως είναι οι αερολιμένες και οι

πάροχοι υπηρεσιών αεροπλοΐας, η χρηματοδότησή τους από τις δημόσιες αρχές δεν πρέπει να οδηγεί σε λειτουργικές ενισχύσεις μη συμβιβάσιμες με τη συνθήκη».

3.2.2. Οι δραστηριότητες υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος των αερολιμένων

34. Ορισμένες δραστηριότητες των αερολιμένων μπορούν να θεωρηθούν από τη δημόσια αρχή ότι αποτελούν υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος. Οι αρχές επιβάλλουν στην περίπτωση αυτή στον φορέα διαχείρισης του αερολιμένα ορισμένες υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας, προκειμένου να εξασφαλιστεί κατάλληλη διαχείριση του γενικού δημοσίου συμφέροντος. Στις περιπτώσεις αυτές, ο φορέας εκμετάλλευσης του αερολιμένα μπορεί να αποζημιωθεί από τις δημόσιες αρχές για το πρόσθετο κόστος που επιφέρει η υποχρέωση παροχής δημόσιας υπηρεσίας. Εν προκειμένω δεν αποκλείεται, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, η όλη διαχείριση ενός αερολιμένα να θεωρηθεί ως υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος. Η δημόσια αρχή μπορεί τότε να επιβάλει υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας στον αερολιμένα αυτόν —ο οποίος βρίσκεται παραδείγματος χάρι σε απομονωμένη περιοχή— και να αποφασίσει ενδεχομένως την αποζημίωσή του. Ωστόσο, επισημαίνεται ότι η διαχείριση ενός αερολιμένα στο σύνολό της ως υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος δεν πρέπει να καλύπτει τις δραστηριότητες που δεν συνδέονται άμεσα με τις βασικές του δραστηριότητες του αερολιμένα που αναφέρονται στην παράγραφο 53 σημείο iv).
35. Στο θέμα αυτό, η Επιτροπή υπενθυμίζει την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Altmark ⁽⁵⁾, η οποία επέτρεψε να καθοριστεί η νομολογία στον δεδομένο τομέα. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι οι αποζημιώσεις για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας δεν αποτελούν κρατική ενίσχυση υπό την έννοια του άρθρου 87 της συνθήκης ΕΚ, εφόσον πληρούνται τέσσερα κριτήρια:

1. Η δικαιούχος επιχείρηση πρέπει να έχει όντως αναλάβει την εκτέλεση των υπηρεσιών δημόσιας υπηρεσίας, αυτές δε οι υποχρεώσεις πρέπει να είναι σαφώς προκαθορισμένες.
2. Οι παράμετροι, με βάση τις οποίες υπολογίζεται η αποζημίωση, πρέπει να έχουν καθοριστεί εκ των προτέρων με αντικειμενικό και διαφανή τρόπο.
3. Η αποζημίωση δεν πρέπει να υπερβαίνει τα αναγκαία για την κάλυψη όλου ή μέρους του κόστους που επιφέρει η εκτέλεση των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας, λαμβανομένων υπόψη των σχετικών εσόδων και κάποιου εύλογου κέρδους από την εκτέλεση των υποχρεώσεων αυτών.

⁽¹⁾ Υποθέσεις C-159/91 και C-160/91, απόφαση της 17ης Φεβρουαρίου 1993, Poucet και Pistre κατά AGF και Cancava (Συλλογή 1993, σ. I-637).

⁽²⁾ Υπόθεση T-128/98, απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 2000, Αερολιμένες του Παρισιού κατά Επιτροπής (Συλλογή σ. II-3929), η οποία επικυρώθηκε από την υπόθεση C-82/01, απόφαση της 24ης Οκτωβρίου 2002 (Συλλογή 2002, σ. I-9297), σκέψεις 75-79.

⁽³⁾ Υπόθεση C-364/92, απόφαση της 19ης Ιανουαρίου 1994, SAT Fluggesellschaft κατά Eurocontrol (Συλλογή 1994, σ. I-43).

⁽⁴⁾ Υπόθεση C-343/95, απόφαση της 18ης Μαρτίου 1997, Cali & Figli κατά Servizi Ecologici Porto di Genova (Συλλογή 1997, σ. I-1547). Απόφαση της Επιτροπής της 19ης Μαρτίου 2003, αριθ. N 309/2002, αεροπορική ασφάλεια — αντιστάθμιση του κόστους μετά τα γεγονότα της 11ης Σεπτεμβρίου 2001. Απόφαση της Επιτροπής της 16ης Οκτωβρίου 2002, αριθ. N 438/02, επιχορηγήσεις των λιμενικών αρχών για την εκτέλεση των αποστολών δημόσιας αρμοδιότητας.

⁽⁵⁾ Υπόθεση C-280/00, απόφαση της 24ης Ιουλίου 2003, Altmark Trans και Regierungspräsidium Magdeburg (Συλλογή 2003, σ. I-7747).

4. Εφόσον η επιλογή της επιχείρησης, στην οποία ανατίθεται η εκτέλεση υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας, σε μια συγκεκριμένη περίπτωση, δεν πραγματοποιείται με διαδικασία διαγωνισμού που επιτρέπει να επιλεγεί υποψήφιος, ικανός να παρέχει τις υπηρεσίες αυτές με το μικρότερο κόστος για το κοινωνικό σύνολο, το ύψος της αναγκαίας αποζημίωσης πρέπει να καθορίζεται με βάση την ανάλυση των εξόδων που θα είχε για την εκτέλεση των υποχρεώσεων αυτών μια μέση επιχείρηση με χρηστή διαχείριση και κατάλληλο εξοπλισμό με μέσα μεταφοράς για να μπορεί να πληροί τις απαιτήσεις δημόσιας υπηρεσίας, λαμβανομένων υπόψη των σχετικών εσόδων, καθώς και ενός εύλογου κέρδους, από την εκτέλεση των υποχρεώσεων αυτών.

36. Εφόσον η αποζημίωση πληροί τους όρους που καθορίζονται στην απόφαση Altmark, δεν αποτελεί κρατική ενίσχυση για τις υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας που επιβάλλονται σε έναν φορέα διαχείρισης αερολιμένα.

37. Οι δημόσιες χρηματοδοτήσεις των αερολιμένων, εκτός από εκείνες που αναφέρθηκαν προηγουμένως, μπορούν να αποτελούν κρατικές ενισχύσεις, υπό την έννοια του άρθρου 87 παράγραφος 1, εφόσον επηρεάζουν τον ανταγωνισμό και το ενδοκοινοτικό εμπόριο.

3.2.3. Επιπτώσεις των χορηγούμενων στους αερολιμένες δημοσίων χρηματοδοτήσεων στον ανταγωνισμό και το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών

38. Ο ανταγωνισμός μεταξύ αερολιμένων μπορεί να αξιολογηθεί με βάση τα κριτήρια επιλογής των αεροπορικών εταιρειών, και ιδίως με σύγκριση στοιχείων όπως είναι η φύση των προσφερόμενων αερολιμενικών υπηρεσιών και οι αντίστοιχοι πελάτες, ο πληθυσμός ή η οικονομική δραστηριότητα, η συμφόρηση, η ύπαρξη πρόσβασης με μέσα επιφανείας και το ύψος των τελών χρήσης των αερολιμενικών υποδομών και υπηρεσιών. Το ύψος των τελών είναι σημαντικό στοιχείο, εφόσον η κρατική χρηματοδότηση που χορηγείται σε έναν αερολιμένα θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για να διατηρηθούν τεχνητά τα τέλη αεροδρομίου σε χαμηλό επίπεδο με σκοπό την προσέλκυση κίνησης, και να οδηγήσει σε σημαντική στρέβλωση του ανταγωνισμού.

39. Στις παρούσες κατευθύνσεις, η Επιτροπή κρίνει ωστόσο ότι οι κατηγορίες που ορίζονται στο τμήμα 1.2.1 μπορούν να δώσουν μια ένδειξη για το βαθμό στον οποίο οι αερολιμένες είναι σε ανταγωνισμό μεταξύ τους και άρα αν η δημόσια χρηματοδότηση που χορηγείται σε έναν αερολιμένα μπορεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό.

Έτσι, οι δημόσιες επιχορηγήσεις εθνικών και κοινοτικών αερολιμένων (των κατηγοριών Α και Β) μπορούν κανονικά να θεωρηθούν ότι στρεβλώνουν ή ότι απειλούν να στρεβλώσουν τον ανταγωνισμό και ότι επηρεάζουν τις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών. Αντίθετα, η χρηματοδότηση μικρών περιφερειακών αερολιμένων (της κατηγορίας Δ) έχει μικρές πιθανότητες να στρεβλώσει τον ανταγωνισμό και τις συναλλαγές σε βαθμό που να αντίκειται προς το κοινό συμφέρον.

40. Πέραν όμως αυτών των γενικών ενδείξεων, δεν είναι δυνατόν να γίνει διάγνωση για όλες τις πιθανές περιπτώσεις, και ιδίως για τους αερολιμένες των κατηγοριών Γ και Δ.

Γι' αυτό ακριβώς, κάθε μέτρο που μπορεί να αποτελεί κρατική ενίσχυση ενός αερολιμένα πρέπει να κοινοποιείται για να εξετάζεται η επίπτωσή του στον ανταγωνισμό και τις συναλλαγές μεταξύ κρατών μελών και, ενδεχομένως, εάν είναι συμβίβασιμο.

41. Κατ' εξαίρεση, όταν κάποιοι αερολιμένες της κατηγορίας Δ αναλαμβάνουν αποστολή γενικού οικονομικού συμφέροντος, η Επιτροπή έχει αποφασίσει να μην απαιτεί για τη δημόσια χρηματοδότηση αυτών των αερολιμένων υποχρεωτική κοινοποίηση και να δηλώνει συμβίβασιμες τις χορηγούμενες σε αυτούς αποζημιώσεις για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας που αποτελούν κρατική ενίσχυση, με την προϋπόθεση ότι τηρούνται ορισμένοι όροι (¹).

3.2.4. Αρχή του επενδυτή στην οικονομία της αγοράς (ΑΕΟΑ)

42. Η συνθήκη της Ρώμης διευκρινίζει στο άρθρο 295 ότι δεν προδικάζει με κανένα τρόπο το καθεστώς της ιδιοκτησίας στα κράτη μέλη. Ως εκ τούτου, τα κράτη μέλη μπορούν να κατέχουν ή να διευθύνουν επιχειρήσεις, μπορούν να αποκτούν μετοχές ή άλλου είδους συμμετοχή σε δημόσιες ή ιδιωτικές επιχειρήσεις.

43. Από την ανωτέρω αρχή απορρέει ότι η δράση της Επιτροπής δεν είναι δυνατόν ούτε να τιμωρεί ούτε να μεταχειρίζεται ευνοϊκότερα τις δημόσιες αρχές για τη συμμετοχή τους στο κεφάλαιο ορισμένων επιχειρήσεων. Επίσης, δεν είναι στην αρμοδιότητα της Επιτροπής να αποφαινεται σχετικά με την επιλογή που κάνουν οι επιχειρήσεις μεταξύ των διαφόρων τρόπων χρηματοδότησης.

44. Κατά συνέπεια, οι παρούσες κατευθύνσεις δεν κάνουν διάκριση μεταξύ των διαφόρων τύπων δικαιούχων ως προς τη νομική τους δομή ή ως προς το εάν ανήκουν στο δημόσιο ή τον ιδιωτικό τομέα, και κάθε αναφορά στους αερολιμένες ή τις επιχειρήσεις που τους διαχειρίζονται περιλαμβάνει κάθε τύπο νομικής οντότητας.

45. Άλλωστε, αυτές οι αρχές της μη εισαγωγής διακρίσεων και της ισοτιμίας δεν απαλλάσσουν τις εθνικές αρχές ή τις δημόσιες επιχειρήσεις από την εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού.

46. Κατά κανόνα, είτε πρόκειται για δημόσια χρηματοδότηση αερολιμένων είτε για χρηματοδότηση αεροπορικών εταιρειών, χορηγούμενη από τις δημόσιες αρχές απευθείας ή έμμεσα, η Επιτροπή θα αξιολογεί επομένως εάν υπάρχει ενίσχυση εξετάζοντας εάν «υπό παρεμφερείς συνθήκες, ένας

(¹) Απόφαση της Επιτροπής, της 13ης Ιουλίου 2005, σχετικά με την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 86 παράγραφος 2 της συνθήκης για τις κρατικές ενισχύσεις υπό μορφή αντιστάθμισης για τη δημόσια υπηρεσία που χορηγείται σε ορισμένες επιχειρήσεις οι οποίες έχουν αναλάβει τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος.

ιδιώτης επενδυτής θα προέβαινε σε αυτή τη στήριξη βασιζόμενος σε προβλέψιμες δυνατότητες απόδοσης, χωρίς καμιά συλλογιστική κοινωνικού χαρακτήρα ή περιφερειακής ή κλαδικής πολιτικής»⁽¹⁾.

47. Το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι «η αρχή της ισότητας, την —οποία επικαλούνται τα κράτη μέλη— όσον αφορά τις σχέσεις μεταξύ δημοσίων και ιδιωτικών επιχειρήσεων εν γένει, προϋποθέτει ότι οι δύο ομάδες βρίσκονται σε συγκρίσιμες καταστάσεις. Οι ιδιωτικές επιχειρήσεις όμως [...] καθορίζουν τη βιομηχανική και εμπορική στρατηγική τους λαμβάνοντας ιδίως υπόψη απαιτήσεις αποδοτικότητας. Οι αποφάσεις των δημοσίων επιχειρήσεων, αντίθετα, μπορούν να λαμβάνονται με βάση παράγοντες διαφορετικής φύσεως, για την επιδίωξη, από τις δημόσιες αρχές που μπορούν να επηρεάσουν τις αποφάσεις αυτές, στόχων γενικού συμφέροντος»⁽²⁾. Η έννοια της προβλέψιμης απόδοσης για τον φορέα που παρέχει πράγματι κινδύνια ως οικονομικός παράγοντας είναι επομένως καίρια.

48. Το Δικαστήριο διευκρίνισε επίσης ότι ο δημόσιος επενδυτής πρέπει να ενεργεί όπως ένας ιδιώτης επενδυτής [...] ο οποίος ακολουθεί διαρθρωτική, σφαιρική ή κλαδική πολιτική με άξονα τις προοπτικές απόδοσης σε πιο μακροπρόθεσμη βάση⁽³⁾. Η συλλογιστική αυτή αρμόζει ιδιαίτερα στην περίπτωση των επενδύσεων σε υποδομές.

49. Η χρήση κρατικών πόρων από τα κράτη μέλη ή τις δημόσιες αρχές υπέρ των φορέων εκμετάλλευσης των αερολιμένων ή των αερομεταφορέων πρέπει επομένως να αναλύεται με βάση τις παρούσες κατευθύνσεις. Εάν τα κράτη ή οι δημόσιες αρχές ενεργούν όπως ένας οικονομικός παράγοντας υπό την έννοια που προαναφέρθηκε, τα οικονομικά πλεονεκτήματα δεν αποτελούν κρατικές ενισχύσεις.

50. Αντίθετα, εάν χορηγηθούν δημόσιοι πόροι σε μια επιχείρηση υπό ευνοϊκότερους όρους (δηλαδή από οικονομική άποψη με χαμηλότερο κόστος) από εκείνους που θα εφάρμοζε ένας ιδιώτης οικονομικός παράγων σε μια επιχείρηση που βρίσκεται σε παρεμφερή χρηματοοικονομική και ανταγωνιστική κατάσταση, η πρώτη επιχείρηση απολαμβάνει του πλεονεκτήματος κρατικής ενίσχυσης.

51. Όσον αφορά τις ενισχύσεις για την έναρξη νέων γραμμών, είναι δυνατόν ένας δημόσιος αερολιμένας να χορηγήσει σε μια αεροπορική εταιρεία χρηματοδοτικά πλεονεκτήματα από τους ιδίους πόρους του που προέρχονται από την οικονομική του δραστηριότητα, τα οποία δεν αποτελούν κρατική ενίσχυση εφόσον αποδείξει ότι ενεργεί ως ιδιώτης επενδυτής, μέσω, παραδείγματος χάριν, επιχειρηματικού σχεδίου όπου αποδεικνύονται οι προοπτικές απόδοσης της οικονομικής δραστηριότητας του αερολιμένα. Αντιστρόφως, εάν ένας ιδιωτικός αερολιμένας χορηγήσει χρηματοδότηση, η οποία στην πραγματικότητα δεν είναι παρά ανακατανομή δημοσίων πόρων που του έχουν χορηγηθεί προς το σκοπό αυτό από δημόσιο φορέα, τότε οι επιδοτήσεις αυτές πρέπει να θεωρηθούν κρατικές ενισχύσεις, εφόσον η απόφαση ανακατανομής των δημοσίων πόρων καταλογίζεται στις δημόσιες αρχές.

52. Υπογραμμίζεται ότι η εφαρμογή της αρχής του ιδιώτη επενδυτή, και άρα η απουσία ενίσχυσης, προϋποθέτει ότι είναι αξιόπιστο το γενικό οικονομικό μοντέλο του συγκεκριμένου φορέα ως επενδυτή: ένας αερολιμένας που δεν χρηματοδοτεί τις επενδύσεις του, ή δεν αναλαμβάνει την αντίστοιχη επιβάρυνση, ή του οποίου το κόστος εκμετάλλευσης καλύπτεται από δημοσίους πόρους, πέραν εκείνου που δημιουργείται από την αποστολή γενικού συμφέροντος, δεν μπορεί φυσιολογικά να θεωρηθεί ως ιδιωτικός φορέας που δρα στην οικονομία της αγοράς, με την επιφύλαξη της εξέτασης κατά περίπτωση· θα είναι επομένως εξαιρετικά δύσκολο να εφαρμοσθεί στον συγκεκριμένο φορέα η συλλογιστική αυτή.

4. ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΩΝ ΑΕΡΟΛΙΜΕΝΩΝ

53. Οι δραστηριότητες ενός αερολιμένα μπορούν να ομαδοποιηθούν στις ακόλουθες κατηγορίες:

- i) κατασκευή των καθαρά αερολιμενικών υποδομών και εξοπλισμών (διάδρομοι, τερματικοί σταθμοί, ασφαλτοτάπητες, πύργος ελέγχου) ή εγκαταστάσεων άμεσης υποστήριξης (πυροσβεστικές εγκαταστάσεις, εξοπλισμοί ασφαλείας ή προστασίας)·
- ii) εκμετάλλευση των υποδομών, η οποία περιλαμβάνει τη συντήρηση και τη διαχείριση της αερολιμενικής υποδομής·
- iii) παροχή αερολιμενικών υπηρεσιών συνδεδεμένων με τις αερομεταφορές, όπως οι υπηρεσίες εδάφους, η χρήση των συναφών υποδομών, οι πυροσβεστικές υπηρεσίες, οι υπηρεσίες έκτακτης βοήθειας, ασφαλείας, κ.λπ.· και
- iv) διεξαγωγή εμπορικών δραστηριοτήτων μη άμεσα συνδεδεμένων με τις βασικές δραστηριότητες ενός αερολιμένα, οι οποίες περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, την κατασκευή, τη χρηματοδότηση, την εκμετάλλευση και τη μίσθωση χώρων και ακινήτων, όχι μόνο για γραφεία και αποθήκευση αλλά και για ξενοδοχεία και βιομηχανικές επιχειρήσεις μέσα στον χώρο του αερολιμένα, καθώς και καταστήματα και εστιατόρια, χώρους στάθμευσης. Επειδή οι δραστηριότητες αυτές δεν αποτελούν μέρος της δραστηριότητας «μεταφορών», η χρηματοδότησή τους από το δημόσιο δεν υπάγεται στις παρούσες κατευθύνσεις και θα εξετασθεί με βάση τους σχετικούς τομεακούς και οριζόντιους κανόνες.

⁽¹⁾ Απόφαση της 10ης Ιουλίου 1986, Βασιλείο του Βελγίου κατά της Επιτροπής, υπόθεση 40/85 (Συλλογή 1986, σ. I-2321).

⁽²⁾ Απόφαση της 6ης Ιουλίου 1982, Γαλλική Δημοκρατία, Ιταλική Δημοκρατία και Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βορείου Ιρλανδίας κατά της Επιτροπής, συνεκδικαζόμενες υποθέσεις 188/80 και 190/80 (Συλλογή 1982, σ. 2571, σκέψη 21).

⁽³⁾ Απόφαση της 21ης Μαρτίου 1991, Ιταλία κατά Επιτροπής («Alfa Romeo»), υπόθεση C-305/89 (Συλλογή 1991, σ. I-1603, σκέψη 20)· απόφαση της 6ης Μαρτίου 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale κατά Επιτροπής, υπόθεση T-228/99 (Συλλογή 2003, σ. II-435, σκέψεις 250 έως 270).

54. Οι παρούσες κατευθύνσεις ισχύουν για όλες τις αερολιμενικές δραστηριότητες, εξαιρουμένων των υπηρεσιών ασφαλείας, ελέγχου της εναέριας κυκλοφορίας, ή κάθε άλλης δραστηριότητας υπαγόμενης στην αρμοδιότητα κράτους μέλους στο πλαίσιο των δικαιοδοσιών του ως δημόσιας αρχής⁽¹⁾.

4.1. Χρηματοδότηση των αερολιμενικών υποδομών.

55. Το παρόν τμήμα αφορά τις ενισχύσεις για την κατασκευή καθαρά αερολιμενικών υποδομών και εξοπλισμών ή εγκαταστάσεων άμεσης υποστήριξης, όπως ορίζονται στην παράγραφο 53 σημείο i) και στην παράγραφο 54 ανωτέρω.

56. Η υποδομή αποτελεί τη βάση των οικονομικών δραστηριοτήτων που διεξάγει ο φορέας διαχείρισης του αερολιμένα. Αντιπροσωπεύει όμως και μια από τις δυνατότητες που έχει ένα κράτος να επενεργήσει στην οικονομική περιφερειακή ανάπτυξη, την χωροτακτική πολιτική και την πολιτική μεταφορών, κ.λπ.

57. Ο φορέας διαχείρισης ενός αερολιμένα, από τη στιγμή που ασκεί οικονομική δραστηριότητα υπό την έννοια της απόφασης του Δικαστηρίου που υπενθυμίζεται στην παράγραφο 30, πρέπει να χρηματοδοτεί με ιδίους πόρους το κόστος χρήσης ή κατασκευής των υποδομών που διαχειρίζεται. Συνεπώς, η παροχή αερολιμενικών υποδομών σε ένα φορέα διαχείρισης από κράτος μέλος (ακόμη και σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο), ο οποίος δεν ενεργεί ως ιδιώτης επενδυτής χωρίς κατάλληλη οικονομική αντιστάθμιση, ή η χορήγηση δημοσίων επιδοτήσεων σε ένα φορέα διαχείρισης με σκοπό τη χρηματοδότηση των υποδομών, ενδέχεται να του προσφέρουν οικονομικό πλεονέκτημα σε βάρος των ανταγωνιστών του, το οποίο πρέπει να κοινοποιηθεί και να εξετασθεί με βάση τους κανόνες που ισχύουν για τις κρατικές ενισχύσεις.

58. Είναι σκόπιμο να υπενθυμισθεί ότι η Επιτροπή στο παρελθόν είχε ήδη την ευκαιρία να διευκρινίσει υπό ποίους όρους δραστηριότητες, όπως η πώληση ενός γηπέδου-οικοπέδου ή κτιρίου⁽²⁾ ή η ιδιωτικοποίηση μιας επιχείρησης⁽³⁾, δεν θέτουν κατά την άποψή της πρόβλημα κρατικής ενίσχυσης. Αυτό ισχύει εν γένει εφόσον οι δραστηριότητες αυτές πραγματοποιούνται σε τιμές της αγοράς, ιδίως εάν η τιμή προκύπτει από ανοικτή, άνευ όρων και χωρίς διακρίσεις διαδικασία υποβολής προσφορών, η οποία έχει δημοσιοποιηθεί επαρκώς και εξασφαλίζει ισότιμη μεταχείριση των πιθανών υποψηφίων. Με την επιφύλαξη των υποχρεώσεων που αφορούν τους κανόνες και τις αρχές για τις δημόσιες συμβάσεις και εκχωρήσεις, όταν ισχύουν, η ίδια συλλογιστική εφαρμόζεται καταρχήν, τηρουμένων των

αναλογιών, στην πώληση ή τη διάθεση υποδομών από τις δημόσιες αρχές.

59. Δεν είναι πάντως δυνατόν να αποκλεισθεί εκ των προτέρων η ύπαρξη στοιχείων ενίσχυσης σε όλες απόλυτα τις περιπτώσεις. Παραδείγματος χάριν, θα μπορούσε να υπάρχει ενίσχυση εάν αποδεικνυόταν ότι οι υποδομές εκχωρήθηκαν σε έναν προκαθορισμένο φορέα διαχείρισης, ο οποίος αποκτά έτσι αθέμιτο πλεονέκτημα, ή ακόμη εάν η αδικαιολόγητη διαφορά μεταξύ της τιμής πώλησης και της πρόσφατης τιμής κατασκευής προσέφερε αθέμιτο πλεονέκτημα στον αγοραστή.

60. Συγκεκριμένα, εφόσον διατεθούν στο φορέα διαχείρισης του αερολιμένα συμπληρωματικές υποδομές που δεν προβλέπονταν κατά την εκχώρηση της υπάρχουσας υποδομής, ο φορέας διαχείρισης πρέπει να καταβάλλει ενοίκιο αντίστοιχο της αξίας στην αγορά και αντιπροσωπευτικό ιδίως του κόστους αυτής της νέας υποδομής και της διάρκειας εκμετάλλευσής της. Εξάλλου, εάν η αρχική σύμβαση δεν προβλέπει την εξέλιξη της υποδομής, είναι ιδιαίτερα αναγκαίο οι συμπληρωματικές υποδομές να συνδέονται στενά με την εκμετάλλευση των υποδομών που ήδη υπάρχουν, και να διατηρηθεί το αντικείμενο της αρχικής σύμβασης του φορέα διαχείρισης.

61. Εάν δεν είναι δυνατόν να αποκλεισθεί η ύπαρξη κρατικής ενίσχυσης, το μέτρο πρέπει να κοινοποιηθεί. Εάν επιβεβαιωθεί η ύπαρξη ενίσχυσης, η ενίσχυση ενδέχεται να κριθεί συμβιβασίμη, ιδίως βάσει του άρθρου 87 παράγραφος 3 στοιχεία α), β) ή γ) και του άρθρου 86 παράγραφος 2 και, ενδεχομένως, βάσει των κειμένων εφαρμογής τους. Προς το σκοπό αυτό, η Επιτροπή θα εξετάζει ιδίως εάν:

— η κατασκευή και η εκμετάλλευση ανταποκρίνονται σε σαφώς καθορισμένο στόχο γενικού συμφέροντος (περιφερειακή ανάπτυξη, δυνατότητα πρόσβασης, κλπ.),

— η υποδομή είναι αναγκαία και ανάλογη του καθορισμένου στόχου,

— η υποδομή προσφέρει ικανοποιητικές προοπτικές χρήσης μεσοπρόθεσμα, ιδίως όσον αφορά τη χρήση των υποδομών που ήδη υπάρχουν,

— η πρόσβαση στην υποδομή είναι ανοικτή σε όλους τους πιθανούς χρήστες με ισότιμο τρόπο και χωρίς διακρίσεις,

— η ανάπτυξη των συναλλαγών δεν επηρεάζεται αρνητικά σε βαθμό αντίθετο προς το κοινωτικό συμφέρον.

⁽¹⁾ Βλ. απόφαση της Επιτροπής Ν 309/2002 — Γαλλία: ασφάλεια αερομεταφορών — αποζημίωση του κόστους μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις της 11ης Σεπτεμβρίου 2001.

⁽²⁾ Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με στοιχεία κρατικής ενίσχυσης στις πωλήσεις γηπέδων-οικοπέδων και κτιρίων από τις δημόσιες αρχές (ΕΕ C 209 της 10.7.1997, σ. 3 έως 5).

⁽³⁾ Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την πολιτική ανταγωνισμού του 1993, παράγραφοι 402 και 403.

4.2. Επιχορηγήσεις για την εκμετάλλευση των αερολιμενικών υποδομών

62. Η Επιτροπή κρίνει καταρχήν ότι ο φορέας διαχείρισης ενός αερολιμένα οφείλει, όπως κάθε οικονομικός παράγων, να αναλαμβάνει με δικούς του πόρους τα συνήθη έξοδα που συνδέονται με τη διαχείριση της αερολιμενικής υποδομής. Τυχόν δημόσια χρηματοδότηση αυτών των υπηρεσιών θα απάλλασε τον φορέα διαχείρισης του αερολιμένα από τις δαπάνες που φυσιολογικά θα έπρεπε να αναλάβει στο πλαίσιο των συνήθων δραστηριοτήτων του.

63. Οι χρηματοδοτήσεις αυτές δεν θεωρούνται κρατικές ενισχύσεις εφόσον αποτελούν αποζημιώσεις για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας που χορηγούνται για τη διαχείριση του αερολιμένα, τηρουμένων των όρων που έχουν τεθεί από τη νομολογία Altmark⁽¹⁾. Στις υπόλοιπες περιπτώσεις, οι επιδοτήσεις εκμετάλλευσης είναι κρατικές λειτουργικές ενισχύσεις. Όπως υπενθυμίζεται στο μέρος 3.1 των κατευθύνσεων, οι ενισχύσεις αυτές είναι δυνατόν να κριθούν συμβιβασίμες μόνον βάσει του άρθρου 87 παράγραφος 3 στοιχεία α) ή γ), υπό ορισμένους όρους, στις μειονεκτούσες περιοχές, ή βάσει του άρθρου 86 παράγραφος 2, εφόσον πληρούνται ορισμένοι όροι, οι οποίοι εξασφαλίζουν ότι είναι απαραίτητες για την εκμετάλλευση μιας υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος και ότι δεν θίγουν την ανάπτυξη των συναλλαγών σε βαθμό αντίθετο προς το κοινοτικό συμφέρον.

64. Όταν πρόκειται για την εφαρμογή του άρθρου 86 παράγραφος 2, όπως υπενθυμίζεται στο σημείο 40 των κατευθύνσεων, η Επιτροπή αποφάσισε να κρίνει συμβιβασίμες τις αποζημιώσεις για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας που είναι κρατικές ενισχύσεις, οι οποίες χορηγούνται από το κράτος σε αερολιμένες της κατηγορίας Δ, με την προϋπόθεση ότι τηρούνται ορισμένοι όροι. Κάθε αποζημίωση για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας που αποτελεί κρατική ενίσχυση, η οποία χορηγείται σε αερολιμένες μεγαλύτερου μεγέθους (των κατηγοριών Α, Β, Γ) ή δεν πληροί τα κριτήρια και τους όρους της απόφασης αυτής, πρέπει να κοινοποιείται και να εξετάζεται κατά περίπτωση.

65. Κατά την εν λόγω εξέταση, η Επιτροπή θα ελέγχει εάν ο αερολιμένας έχει αναλάβει πράγματι την παροχή υπηρεσίας γενικού συμφέροντος, και εάν το ύψος της αποζημίωσης υπερβαίνει τα αναγκαία για την κάλυψη του κόστους που δημιουργεί η εκτέλεση των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας, λαμβανομένων υπόψη των σχετικών εσόδων και του εύλογου κέρδους.

66. Η ανάθεση αποστολών δημόσιας υπηρεσίας σε έναν αερολιμένα πρέπει να αποτελεί το αντικείμενο μιας ή περισσότερων επίσημων πράξεων, των οποίων η μορφή μπορεί να έχει καθοριστεί από κάθε κράτος μέλος. Οι εν λόγω πράξεις πρέπει να προβλέπουν όλες τις αναγκαίες πληροφορίες για τον προσδιορισμό των ειδικών εξόδων που σχετίζονται με τη δημόσια υπηρεσία και πρέπει να προδιαγράφουν συγκεκριμένα:

- την ακριβή φύση της υποχρέωσης παροχής δημόσιας υπηρεσίας,

— τους φορείς διαχείρισης και το αντίστοιχο έδαφος,

— τη φύση κάθε ειδικού ή αποκλειστικού δικαιώματος που χορηγείται στον αερολιμένα,

— τις παραμέτρους υπολογισμού, ελέγχου και αναθεώρησης της αποζημίωσης,

— τα μέσα αποφυγής τυχόν υπερβολικά υψηλής ή υπερβολικά χαμηλής αποζημίωσης, και τους τρόπους επανόρθωσης αυτού του ενδεχομένου.

67. Στον υπολογισμό του ύψους της αποζημίωσης, τα έξοδα και τα έσοδα που λαμβάνονται υπόψη πρέπει να περιλαμβάνουν τουλάχιστον τα έξοδα και τα έσοδα που συνδέονται με την εκτέλεση της υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος. Εάν ο συγκεκριμένος φορέας διαχείρισης του αερολιμένα απολαμβάνει και άλλων ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων, συνδεδεμένων άμεσα ή έμμεσα με αυτή την υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος, πρέπει επίσης να λαμβάνονται υπόψη τα σχετικά έσοδα που αποκομίζει. Κατά συνέπεια, χρειάζεται διαφανές σύστημα λογιστικής και διαχωρισμός των λογαριασμών για τις διάφορες δραστηριότητες του φορέα διαχείρισης⁽²⁾.

4.3. Επιδοτήσεις για τις αερολιμενικές υπηρεσίες

68. Οι υπηρεσίες εδάφους είναι μια δραστηριότητα ανοικτή στον ανταγωνισμό πέραν του κατώτατου ορίου των 2 εκατομμυρίων επιβατών ετησίως, βάσει της οδηγίας 96/67/ΕΚ⁽³⁾.

Ο φορέας διαχείρισης ενός αερολιμένα, ως πάροχος υπηρεσιών εδάφους, μπορεί να εφαρμόζει διαφορετικές τιμές στα τέλη εξυπηρέτησης που επιβάλλει στις αεροπορικές εταιρείες, εφόσον η διαφορά τιμής δικαιολογείται από τη διαφορά του κόστους που συνδέεται με τη φύση ή την έκταση των παρεχόμενων υπηρεσιών⁽⁴⁾.

69. Κάτω από το όριο των 2 εκατομμυρίων επιβατών, ο φορέας διαχείρισης ενός αερολιμένα ως πάροχος υπηρεσιών μπορεί να αντισταθμίζει τα διάφορα έσοδα ή ζημιές του μεταξύ

⁽²⁾ Το κοινοτικό πλαίσιο για τις κρατικές ενισχύσεις υπό μορφή αποζημίωσης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας, της 13ης Ιουλίου 2005, μολονότι δεν ισχύει στον τομέα των μεταφορών, μπορεί να παρέχει ενδείξεις για την εφαρμογή των παραγράφων 65 έως 67.

⁽³⁾ Βλ. υποσημείωση 3, σ. 1.

⁽⁴⁾ Σημείο 85 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας στην υπόθεση Ryanair στο Charleroi: «Σε ό, τι αφορά τα τέλη εξυπηρέτησης εδάφους, η Επιτροπή αντιλαμβάνεται ότι είναι δυνατό να πραγματοποιηθούν οικονομίες κλίμακας όταν ένας χρήστης του αερολιμένα χρησιμοποιεί σε σημαντικό βαθμό τις υπηρεσίες εξυπηρέτησης εδάφους μιας επιχείρησης. Πράγματι, δεν είναι ασυνήθιστο φαινόμενο η τιμή που εφαρμόζεται σε ορισμένες εταιρείες να είναι χαμηλότερη από τη γενική τιμή, εφόσον η εξυπηρέτηση που απαιτούν οι εταιρείες αυτές είναι μικρότερη από εκείνη που απαιτούν άλλοι πελάτες.»

⁽¹⁾ Βλ. υποσημείωση 3, σ. 8.

καθαρά εμπορικών δραστηριοτήτων (όπως παραδείγματος χάριν τη δραστηριότητα του «handling» και τη διαχείριση ενός χώρου στάθμευσης), όχι όμως τους δημοσίους πόρους που του χορηγούνται ως αερολιμενική αρχή ή ως φορέα διαχείρισης μιας υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος. Ωστόσο, εφόσον δεν υπάρχει ανταγωνισμός στη δραστηριότητα του «handling», οφείλει να μεριμνά ιδιαίτερα ώστε να μην παραβιάζει εθνικές ή κοινοτικές διατάξεις, και συγκεκριμένα να μην κάνει κατάχρηση της δεσπόζουσας θέσης σε βαθμό που αντίκειται προς το άρθρο 82 της συνθήκης (το οποίο απαγορεύει π.χ. στις επιχειρήσεις με δεσπόζουσα θέση στην κοινή αγορά ή σε ουσιαστικό μέρος αυτής να εφαρμόζουν έναντι των αεροπορικών εταιρειών μη ισότιμους όρους για την παροχή ισοδύναμων υπηρεσιών, θέτοντάς τις σε μειονεκτική θέση από άποψη ανταγωνισμού).

70. Πέραν των 2 εκατομμυρίων επιβατών, η δραστηριότητα της παροχής υπηρεσιών εδάφους πρέπει να είναι αυτόρκης και ανεξάρτητη από άλλα εμπορικά έσοδα του αερολιμένα όπως οι δημόσιοι πόροι που του χορηγούνται υπό την ιδιότητά του ως αερολιμενικής αρχής ή φορέα διαχείρισης μιας υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος.

5. ΟΙ ΕΝΙΣΧΥΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΑΡΞΗ ΝΕΩΝ ΓΡΑΜΜΩΝ

5.1. Στόχοι

71. Οι αερολιμένες μικρού μεγέθους συχνά δεν διαθέτουν όγκο επιβατών που να τους επιτρέπει να φθάσουν το κρίσιμο μέγεθος και το κατώτερο όριο απόδοσης.
72. Δεν υπάρχουν απόλυτα στοιχεία όσον αφορά το κατώτατο όριο απόδοσης. Η Επιτροπή των Περιφερειών τοποθετεί το όριο αυτό σε 1,5 εκατομμύριο επιβάτες ετησίως, ενώ η μελέτη του Πανεπιστημίου του Cranfield που προαναφέρθηκε, η οποία ορισμένες φορές αναφέρει όγκο 500 000 επιβατών ετησίως, ή ακόμη και 1 εκατομμύριο, δείχνει ότι υπάρχουν διακυμάνσεις ανάλογα με τη χώρα και με τον τρόπο με τον οποίο είναι οργανωμένα τα αεροδρόμια ⁽¹⁾.
73. Καίτοι είναι δυνατόν ορισμένοι περιφερειακοί αερολιμένες να θεωρούν ότι καλύπτονται όταν οι αεροπορικές εταιρείες που εκπληρούν υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας τους προσφέρουν όγκο επιβατών ⁽²⁾ ή όταν οι δημόσιες αρχές εφαρμόζουν καθεστώτα ενισχύσεων κοινωνικής φύσεως, οι αεροπορικές εταιρείες προτιμούν τους καλά οργανωμένους και χωροθετημένους κόμβους, οι οποίοι επιτρέπουν ταχείες συνδέσεις, όπου οι καταναλωτές έχουν τις συνήθειές τους και όπου οι αεροπορικές εταιρείες διαθέτουν χρονοθυρίδες που δεν θέλουν να χάσουν. Εξάλλου, οι πολιτικές και οι αερολιμενικές και αεροπορικές επενδύσεις συχνά

συγκεντρώνουν την κίνηση στις μεγάλες εθνικές μητροπόλεις.

74. Κατά συνέπεια, οι αεροπορικές εταιρείες δεν είναι πάντοτε έτοιμες να διακινδυνεύουν χωρίς ανάλογο κίνητρο την έναρξη δρομολογίων με τόπο αναχώρησης άγνωστους και μη δοκιμασμένους αερολιμένες. Για το λόγο αυτό, η Επιτροπή θα αποδέχεται την προσωρινή χορήγηση δημοσίων ενισχύσεων σε αεροπορικές εταιρείες υπό ορισμένους όρους, εφόσον αυτό αποτελεί κίνητρο για την έναρξη νέων γραμμών ή νέων συχνοτήτων με αναχώρηση από περιφερειακούς αερολιμένες και για την προσέλκυση όγκου επιβατών που θα επιτρέψει στη συνέχεια στους αερολιμένες αυτούς μέσα σε ορισμένο χρονικό διάστημα να φθάσουν το κατώτατο όριο απόδοσης. Η Επιτροπή θα μεριμνά ώστε οι εν λόγω ενισχύσεις να μην προσφέρουν πλεονέκτημα στους μεγάλους αερολιμένες, οι οποίοι είναι ήδη ευρέως ανοικτοί στη διεθνή κίνηση και τον ανταγωνισμό.

75. Ωστόσο, με βάση το γενικό στόχο ανάπτυξης των συνδυασμένων μεταφορών και της βελτιστοποιημένης χρήσης των υποδομών που περιγράφηκε αναλυτικά προηγουμένως, δεν θα επιτρέπεται η χορήγηση ενίσχυσης για την έναρξη νέας αεροπορικής σύνδεσης, η οποία αντιστοιχεί σε ανάλογο σιδηροδρομική σύνδεση με τρένα μεγάλης ταχύτητας.

76. Τέλος, σύμφωνα με την πάγια δράση της Επιτροπής στον δεδομένο τομέα, θα επιτρέπονται ορισμένες διευκολύνσεις για τις υπεραπομακρυσμένες περιοχές, οι οποίες αντιμετωπίζουν προβλήματα λόγω της δύσκολης πρόσβασης.

Η Επιτροπή έχει καθορίσει ⁽³⁾ προσανατολισμούς για την αρμονική ανάπτυξη των συγκεκριμένων περιοχών. Η στρατηγική ανάπτυξης των περιοχών αυτών στηρίζεται σε τρεις κύριους άξονες: τη μείωση της δυσκολίας πρόσβασης, τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και τη διευκόλυνση της περιφερειακής ένταξης για να μετριασθούν οι επιπτώσεις της απόστασής τους από την ευρωπαϊκή οικονομία, τη στιγμή που βρίσκονται πολύ πιο κοντά στις γεωγραφικές αγορές της Καραϊβικής, της Αμερικής και της Αφρικής.

Για το λόγο αυτό, η Επιτροπή δέχεται λιγότερο αυστηρά κριτήρια συμβατότητας όσον αφορά τις ενισχύσεις για την έναρξη νέων γραμμών από υπεραπομακρυσμένες περιοχές, ιδίως ως προς την ένταση και τη διάρκεια τους, και δεν θα εγείρει αντιρρήσεις για ενισχύσεις του είδους αυτού για γραμμές με προορισμό γείτονες τρίτες χώρες. Παρεμφερή μέτρα όσον αφορά την ένταση και τη διάρκεια θα γίνονται επίσης δεκτά για τις περιοχές που αναφέρονται στο άρθρο 87 παράγραφος 3 στοιχείο α) και για τις περιοχές με μικρή πυκνότητα πληθυσμού.

⁽¹⁾ Έκθεση «Study on Competition between airports and the application of State Aid Rule», Πανεπιστήμιο Cranfield, Σεπτέμβριος 2002, σημεία 5.33 και 6.11.

⁽²⁾ Ομοίως, σ. 5-27: «Μέχρι ενός βαθμού, η επιδότηση αεροπορικών υπηρεσιών στο πλαίσιο υποχρέωσης δημόσιας υπηρεσίας μπορεί να ερμηνευθεί ως έμμεση επιδότηση του αερολιμένα. Ορισμένοι απομακρυσμένοι αερολιμένες στη Σκωτία και την Ιρλανδία στηρίζονται αποκλειστικά στις επιδοτούμενες αεροπορικές υπηρεσίες παροχής δημόσιας υπηρεσίας».

⁽³⁾ Ανακοινώσεις της Επιτροπής της 26ης Μαΐου 2004 [COM(2004) 343 τελικό] και της 6ης Αυγούστου 2004 [SEC(2004) 1030] σχετικά με μια ενισχυμένη εταιρική σχέση για τις υπεραπομακρυσμένες περιφέρειες.

5.2. Κριτήρια συμβατότητας

77. Τα οικονομικά κίνητρα για την έναρξη νέων γραμμών, εξαιρουμένων των περιπτώσεων στις οποίες οι δημόσιες αρχές συμπεριφέρονται ως ιδιώτης επενδυτής που δρα στην οικονομία της αγοράς (βλ. τμήμα 3.2.4), προσφέρουν πλεονεκτήματα στις δικαιούχους εταιρείες και μπορούν, επομένως, να επιφέρουν άμεσα στρεβλώσεις μεταξύ αεροπορικών εταιρειών, εφόσον μειώνουν το κόστος εκμετάλλευσής-των-δικαιούχων.
78. Μπορούν επίσης να θίξουν έμμεσα τον ανταγωνισμό μεταξύ αερολιμένων βοηθώντας την ανάπτυξή τους, ή ακόμη παροτρύνοντας μια αεροπορική εταιρεία «να μετατοπιστεί» από έναν αερολιμένα σε άλλο και να μεταφέρει μια γραμμή από έναν κοινοτικό αερολιμένα σε έναν περιφερειακό. Ως εκ τούτου, αποτελούν κανονικά κρατικές ενισχύσεις και πρέπει να κοινοποιούνται στην Επιτροπή.
79. Με βάση τους στόχους που προαναφέρθηκαν και τις σημαντικές δυσχέρειες που μπορεί να δημιουργήσει η έναρξη μιας νέας γραμμής, η Επιτροπή θα εγκρίνει τις ενισχύσεις αυτές, εφόσον πληρούν τους κάτωθι όρους:
- α) Δικαιούχοι: οι ενισχύσεις να καταβάλλονται σε αερομεταφορείς, κατόχους ισχύουσας άδειας εκμετάλλευσης, η οποία τους έχει χορηγηθεί από κράτος μέλος κατ' εφαρμογήν του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 2407/92 του Συμβουλίου, για τις άδειες αερομεταφορών.
 - β) Περιφερειακοί αερολιμένες: οι ενισχύσεις να καταβάλλονται για δρομολόγια που συνδέουν έναν περιφερειακό αερολιμένα των κατηγοριών Γ και Δ με άλλον αερολιμένα της Ένωσης. Οι ενισχύσεις για δρομολόγια μεταξύ εθνικών αερολιμένων (της κατηγορίας Β) θα επιτρέπονται μόνον κατ' εξαίρεση σε δεόντως δικαιολογημένες περιστάσεις, ιδίως εφόσον ο ένας από τους δύο αερολιμένες βρίσκεται σε μειονεκτούσα περιοχή. Οι ανωτέρω όροι δεν θα ισχύουν για δρομολόγια που αναχωρούν από αερολιμένες σε υπεραπομακρυσμένες περιοχές και έχουν προορισμό γείτονες τρίτες χώρες, με την προϋπόθεση της εξέτασης κατά περίπτωση.
 - γ) Νέες γραμμές: οι ενισχύσεις εφαρμόζονται μόνον για την έναρξη νέων δρομολογίων ή νέων συχνότητων, όπως αυτές καθορίζονται κατωτέρω, με στόχο την αύξηση του καθαρού όγκου επιβατών ⁽¹⁾.

Οι ενισχύσεις δεν πρέπει να ενθαρρύνουν την απλή μετατόπιση της κίνησης από μια γραμμή ή αεροπορική εταιρεία σε άλλη. Δεν πρέπει ιδίως να επιφέρουν αδικαιολόγητη εκτροπή της κίνησης ως προς τη συχνότητα και τη βιωσιμότητα υπαρχόντων δρομολογίων που αναχωρούν από άλλο αερολιμένα ευρισκόμενο στην ίδια πόλη, το ίδιο αστικό συγκρότημα ⁽²⁾ ή το ίδιο σύστημα αερολιμένων ⁽³⁾, τα οποία εξυπηρετούν τον ίδιο ή παρεμφερή προορισμό σύμφωνα με τα ίδια κριτήρια.

Για την έναρξη ενός νέου αεροπορικού δρομολογίου δεν θα χορηγείται επίσης ενίσχυση, εφόσον η εκμετάλλευση του δρομολογίου αυτού γίνεται ήδη με παρεμφερή σιδηροδρομικά δρομολόγια μεγάλης ταχύτητας σύμφωνα με τα ίδια κριτήρια.

Η Επιτροπή δεν θα δεχθεί τις περιπτώσεις κατάχρησης, στις οποίες μια αεροπορική εταιρεία επιδιώκει να παρακάμψει τον προσωρινό χαρακτήρα των ενισχύσεων για την έναρξη νέων γραμμών υποκαθιστώντας μια γραμμή για την οποία χορηγείται ενίσχυση από μια υποσιδωμένη νέα γραμμή, η οποία όμως προσφέρει παρεμφερή εξυπηρέτηση. Συγκεκριμένα, δεν θα χορηγηθεί ενίσχυση σε αεροπορική εταιρεία η οποία, αφού εξαντλήσει την ενίσχυση για μια δεδομένη γραμμή, θα επιδιώξει να λάβει ενίσχυση για μια ανταγωνιστική γραμμή με αναχώρηση από άλλον αερολιμένα ευρισκόμενο στην ίδια πόλη ή το ίδιο αστικό συγκρότημα ή το ίδιο σύστημα αερολιμένων, η οποία εξυπηρετεί τον ίδιο ή παρεμφερή προορισμό. Ωστόσο, η απλή αντικατάσταση, κατά τη διάρκεια της περιόδου καταβολής της ενίσχυσης, μιας γραμμής από μια άλλη, πάντοτε με αναχώρηση από τον ίδιο αερολιμένα, η οποία αναμένεται ότι θα προσφέρει στον αερολιμένα τουλάχιστον ισοδύναμο αριθμό επιβατών, δεν θέτει πρόβλημα στην συνέχιση της καταβολής της ενίσχυσης για ολόκληρη την περίοδο που έχει προβλεφθεί, με την προϋπόθεση ότι η αντικατάσταση δεν θίγει την τήρηση των υπολοίπων κριτηρίων, τα οποία επέτρεψαν τη χορήγηση της αρχικής ενίσχυσης.

- δ) Μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα της γραμμής και προοδευτική μείωση της ενίσχυσης: η γραμμή για την οποία χορηγείται ενίσχυση πρέπει μακροπρόθεσμα να αποδειχθεί βιώσιμη, δηλαδή να καλύπτει τουλάχιστον το κόστος της, χωρίς δημόσια χρηματοδότηση. Για το λόγο αυτό, οι ενισχύσεις για την έναρξη νέων γραμμών πρέπει να μειώνονται προοδευτικά και να είναι χρονικά περιορισμένες.

- ε) Αποζημίωση του πρόσθετου κόστους της έναρξης νέων γραμμών: το ύψος της ενίσχυσης πρέπει να είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με το πρόσθετο κόστος της έναρξης νέων γραμμών που αφορά την έναρξη της νέας γραμμής ή τη συχνότητά της, το οποίο ο αερομεταφορέας δεν θα μπορούσε να αναλάβει υπό κανονικούς ρυθμούς. Το κόστος αυτό περιλαμβάνει ιδίως τις δαπάνες μάρκετινγκ και διαφήμισης που απαιτούνται στην αρχή για τη γνωστοποίηση της νέας σύνδεσης: μπορεί να περιλαμβάνει τα έξοδα εγκατάστασης στα οποία υποβάλλεται η αεροπορική εταιρεία στο χώρο του περιφερειακού αερολιμένα για την έναρξη της νέας γραμμής, εφόσον πρόκειται όντως για αερολιμένα των κατηγοριών Γ ή Δ και εφόσον δεν έχει ήδη λάβει ενίσχυση για την κάλυψη του κόστους αυτού. Αντίθετα, η ενίσχυση δεν μπορεί να αφορά το σύνθετες λειτουργικό κόστος, όπως είναι η μίσθωση ή η απόσβεση αεροπλάνων, τα καύσιμα, η μισθοδοσία των πληρωμάτων, τα αερολιμενικά τέλη, το κόστος

⁽¹⁾ Αυτό αφορά ιδίως τη μετάβαση από μια εποχική γραμμή σε μια μόνιμη γραμμή ή από μια μη καθημερινή συχνότητα σε τουλάχιστον μια καθημερινή συχνότητα.

⁽²⁾ Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 2408/92 του Συμβουλίου.

⁽³⁾ Όπως καθορίζεται στο άρθρο 2 στοιχείο γ) του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 2408/92 του Συμβουλίου.

τροφοδοσίας (*catering*). Το επιλέξιμο κόστος πρέπει να αντιστοιχεί στο πραγματικό κόστος που θα ίσχυε σε φυσιολογικές συνθήκες της αγοράς.

- στ) Ένταση και διάρκεια της ενίσχυσης: η προοδευτικά μειούμενη ενίσχυση μπορεί να χορηγηθεί για μέγιστη διάρκεια τριών ετών. Το ύψος της ενίσχυσης δεν μπορεί να υπερβαίνει, κάθε έτος, το 50 % του ύψους του επιλέξιμου κόστους του έτους αυτού και, ως προς τη διάρκεια της ενίσχυσης, το 30 % κατά μέσο όρο του επιλέξιμου κόστους.

Για τις γραμμές με αναχώρηση από τις μειονεκτούσες περιοχές, δηλαδή τις υπεραπομακρυσμένες, τις περιοχές που αναφέρονται στο άρθρο 87 παράγραφος 3 στοιχείο α), και τις περιοχές με μικρή πυκνότητα πληθυσμού, η προοδευτικά μειούμενη ενίσχυση επιτρέπεται να χορηγείται για μια μέγιστη διάρκεια πέντε ετών. Το ύψος της ενίσχυσης δεν μπορεί να υπερβαίνει, κάθε έτος, το 50 % του ύψους του επιλέξιμου κόστους του έτους αυτού και, ως προς τη διάρκεια της ενίσχυσης, το 40 % κατά μέσο όρο του επιλέξιμου κόστους. Εφόσον η ενίσχυση χορηγηθεί όντως για πέντε έτη, μπορεί να διατηρηθεί στο 50 % του ύψους του επιλέξιμου κόστους των τριών πρώτων ετών.

Ούτως ή άλλως, η περίοδος κατά την οποία χορηγείται ενίσχυση για την έναρξη νέας γραμμής σε μια εταιρεία πρέπει να είναι ουσιαστικά μικρότερη από εκείνη για την οποία η εταιρεία δεσμεύεται να ασκήσει τις δραστηριότητές της με σημείο αναχώρησης τον συγκεκριμένο αερολιμένα, όπως φαίνεται στο επιχειρηματικό σχέδιο που απαιτείται στην παράγραφο 79 σημείο ι). Εξάλλου, η καταβολή της ενίσχυσης πρέπει να παύσει μόλις επιτευχθούν οι στόχοι όσον αφορά την επιβατική κίνηση ή μόλις η γραμμή αποδειχθεί αποδοτική, ακόμη κι αν οι στόχοι επιτευχθούν πριν τη λήξη της αρχικά προβλεπόμενης διάρκειας της ενίσχυσης.

- ζ) Συσχετισμός με την ανάπτυξη της γραμμής: η καταβολή της ενίσχυσης πρέπει να συνδέεται με την πραγματική αύξηση του αριθμού μεταφερόμενων επιβατών. Για να διατηρηθεί ο προτρεπτικός χαρακτήρας της ενίσχυσης και για να αποφευχθεί η αλλαγή των ανώτατων ορίων, το ύψος της ενίσχυσης ανά επιβάτη πρέπει παραδείγματος χάριν να φθίνει με την πραγματική αύξηση της κίνησης.
- η) Χορήγηση χωρίς διακρίσεις: κάθε δημόσια οντότητα που προτίθεται να χορηγήσει σε μια εταιρεία, μέσω ενός αερολιμένα ή όχι, ενίσχυση για την έναρξη νέας γραμμής, οφείλει να δημοσιοποιεί την πρόθεσή της εντός προθεσμίας, ικανής να επιτρέψει σε όλες τις ενδιαφερόμενες αεροπορικές εταιρείες να προτείνουν δρομολόγια. Η εν λόγω γνωστοποίηση περιλαμβάνει ιδίως περιγραφή του δρομολογίου, καθώς και τα στοχοθετημένα κριτήρια ως προς το ύψος και τη διάρκεια της ενίσχυσης. Πρέπει επομένως να τηρούνται οι κανόνες και οι αρχές σε ό, τι αφορά τις δημόσιες συμβάσεις και εκχωρήσεις, εφόσον ισχύουν.
- θ) Επίπτωση στα άλλα δρομολόγια και επιχειρηματικό σχέδιο: κάθε αεροπορική εταιρεία, η οποία προτείνει ένα δρομολόγιο σε μια δημόσια οντότητα που επιθυμεί

να χορηγήσει ενίσχυση για την έναρξη νέας γραμμής, οφείλει να υποβάλει κατά την κατάθεση υποψηφιότητάς της επιχειρηματικό σχέδιο, όπου αποδεικνύεται η βιωσιμότητα της νέας γραμμής, επί μια μεγάλη περίοδο, μετά τη λήξη της ενίσχυσης. Η δημόσια οντότητα πρέπει να πραγματοποιήσει, πριν χορηγήσει την ενίσχυση, ανάλυση των επιπτώσεων της νέας γραμμής στις ανταγωνιστικές γραμμές.

- ι) Δημοσιότητα: τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε να δημοσιεύεται κάθε χρόνο, για κάθε αερολιμένα, κατάλογος με τις επιδοτούμενες γραμμές, όπου αναγράφεται για κάθε γραμμή η πηγή δημόσιας χρηματοδότησης, η δικαιούχος εταιρεία, το ύψος των καταβαλλόμενων ενισχύσεων και ο αντίστοιχος αριθμός επιβατών.
- ια) Προσφυγές: εκτός από τις νομικές προσφυγές που προβλέπονται στις οδηγίες περί «δημοσίων συμβάσεων» 89/665/ΕΟΚ και 92/13/ΕΟΚ (1), όταν εφαρμόζονται οι εν λόγω οδηγίες, πρέπει να προβλέπονται μηχανισμοί προσφυγής σε επίπεδο κρατών μελών για να επανορθώνεται οιαδήποτε διάκριση στη χορήγηση των ενισχύσεων.
- ιβ) Κυρώσεις: εφαρμόζονται μηχανισμοί επιβολής κυρώσεων εφόσον κάποιος αερομεταφορέας δεν τηρήσει τις δεσμεύσεις που ανέλαβε έναντι ενός αερολιμένα κατά την καταβολή της ενίσχυσης. Ο αερολιμένας θα εξασφαλίζει ότι η αεροπορική εταιρεία θα τηρήσει τις δεσμεύσεις της με ένα σύστημα επιστροφής της ενίσχυσης ή παρακράτησης μιας εγγύησης κατατεθειμένης εξαρχής.

80. Σώρευση: οι ενισχύσεις για την έναρξη νέας γραμμής δεν επιτρέπεται να σωρεύονται με άλλους τύπους χορηγούμενων ενισχύσεων για την εκμετάλλευση μιας γραμμής, όπως είναι οι ενισχύσεις κοινωνικού χαρακτήρα σε ορισμένες κατηγορίες επιβατών ή οι αποζημιώσεις για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας. Οι ενισχύσεις αυτές δεν θα επιτρέπεται επίσης να χορηγούνται όταν την πρόσβαση σε ένα δρομολόγιο έχει μόνον ένας αερομεταφορέας σύμφωνα με το άρθρο 4 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 2408/92, και ιδίως σύμφωνα με την παράγραφο 1 στοιχείο δ) του εν λόγω άρθρου. Δεν θα επιτρέπεται επίσης, σύμφωνα με τους κανόνες της αναλογικότητας, να σωρεύονται με άλλες ενισχύσεις για το ίδιο κόστος, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που καταβάλλονται από άλλο κράτος.
81. Οι ενισχύσεις για την έναρξη νέας γραμμής πρέπει να κοινοποιούνται στην Επιτροπή. Η Επιτροπή καλεί τα κράτη μέλη να κοινοποιούν τα καθεστώτα για την έναρξη νέας γραμμής αντί μεμονωμένες ενισχύσεις, ώστε να εξασφαλισθεί μεγαλύτερη εδαφική συνοχή. Η Επιτροπή θα μπορεί να εξετάσει κατά περίπτωση μια ενίσχυση ή ένα καθεστώς το

(1) Οδηγία 89/665/ΕΚ του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1989, για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων περί της εφαρμογής των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης συμβάσεων κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων (ΕΕ L 395 της 30.12.1989, σ. 33). Οδηγία 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Φεβρουαρίου 1992, για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων σχετικά με την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων στις διαδικασίες σύναψης των συμβάσεων φορέων οι οποίοι λειτουργούν στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών (ΕΕ L 76 της 23.3.1992, σ. 14).

οποίο, καίτοι δεν πληροί εξ ολοκλήρου τα κριτήρια που προαναφέρθηκαν, οδηγεί σε παρεμφερές αποτέλεσμα.

6. ΔΙΚΑΙΟΥΧΟΙ ΠΑΡΑΝΟΜΩΝ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΩΝ ΕΝΙΣΧΥΣΕΩΝ

82. Εφόσον έχει χορηγηθεί σε μια επιχείρηση παράνομη ενίσχυση, για την οποία η Επιτροπή έχει εκδώσει αρνητική απόφαση που περιλαμβάνει εντολή επιστροφής της ενίσχυσης, και η επιστροφή δεν πραγματοποιήθηκε σύμφωνα με το άρθρο 14 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 659/1999 του Συμβουλίου, της 22ας Μαρτίου 1999, για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του άρθρου 93 της συνθήκης ΕΚ ⁽¹⁾, κατά την εξέταση οιασδήποτε ενίσχυσης για τη χρηματοδότη αερολιμένα ή ενίσχυσης για την έναρξη νέας γραμμής, πρέπει να ληφθεί υπόψη, πρώτον, το σωρευτικό αποτέλεσμα της προηγούμενης ενίσχυσης με τη νέα ενίσχυση και, δεύτερον, το γεγονός ότι η προηγούμενη ενίσχυση δεν επιστράφηκε ⁽²⁾.

7. ΜΕΤΡΑ ΣΚΟΠΙΜΑ ΥΠΟ ΤΗΝ ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 88 ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ 1

83. Σύμφωνα με το άρθρο 88 παράγραφος 1 της Συνθήκης, η Επιτροπή προτείνει στα κράτη μέλη να τροποποιήσουν τα τυχόν καθεστώτα τους σχετικά με κρατικές ενισχύσεις που καλύπτονται από τις παρούσες κατευθύνσεις, προκειμένου να συμμορφωθούν με αυτές έως την 1η Ιουνίου 2007 το αργότερο. Τα κράτη μέλη καλούνται να επιβεβαιώσουν ότι αποδέχονται τις παρούσες προτάσεις γραπτώς πριν την 1η Ιουνίου 2006.

84. Εάν ένα κράτος δεν επιβεβαιώσει γραπτώς την αποδοχή του πριν την ανωτέρω ημερομηνία, η Επιτροπή θα εφαρμόσει το άρθρο 19 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 659/1999 και, εφόσον χρειαστεί, θα κινήσει τη διαδικασία που προβλέπεται στο εν λόγω άρθρο.

8. ΗΜΕΡΟΜΗΝΙΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ

85. Η Επιτροπή θα εφαρμόζει τις παρούσες κατευθύνσεις από την ημερομηνία δημοσίευσής τους στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Οι κοινοποιήσεις που θα καταχωρισθούν από την Επιτροπή πριν την ανωτέρω ημερομηνία θα εξετασθούν με βάση τους κανόνες που ίσχυαν κατά την ημερομηνία κοινοποίησης.

Η Επιτροπή θα εξετάζει τη συμβατότητα κάθε ενίσχυσης για τη χρηματοδότηση αερολιμενικών υποδομών ή κάθε ενίσχυσης για την έναρξη νέας γραμμής, η οποία χορηγείται χωρίς την έγκρισή της και άρα κατά παράβαση του άρθρου 88 παράγραφος 3 της Συνθήκης, με βάση τις παρούσες κατευθύνσεις, εφόσον η ενίσχυση άρχισε να χορηγείται μετά τη δημοσίευση των κατευθύνσεων στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Στις υπόλοιπες περιπτώσεις, θα εξετάζει τις ενισχύσεις αυτές με βάση τους κανόνες που ίσχυαν κατά την έναρξη χορήγησης της ενίσχυσης.

86. Η Επιτροπή πληροφορεί τα κράτη μέλη και τα ενδιαφερόμενα μέρη ότι προτίθεται να προβεί σε αναλυτική αξιολόγηση της εφαρμογής των κατευθύνσεων τέσσερα έτη από την ημερομηνία έναρξης εφαρμογής τους. Τα αποτελέσματα της εν λόγω μελέτης ενδέχεται να οδηγήσουν την Επιτροπή να αναθεωρήσει τις παρούσες κατευθύνσεις.

⁽¹⁾ ΕΕ L 83 της 27.3.1999, σ. 1· κανονισμός όπως τροποποιήθηκε από την πράξη προσχώρησης του 2003.

⁽²⁾ Υπόθεση C-355/95 P, *Textilwerke Degendorf* κατά Επιτροπής (Συλλογή 1997, σ. I-2549).



ΛΟΓΙΣΤΗΡΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΣΗ 25^η

ΤΜΗΜΑΤΑ Β' - Γ'

15/11/2005

Καταβολές στην Ολυμπιακή Αεροπορία κατά τα έτη 1981-2005.

Ποσά που έχουν καταβληθεί από το Ελληνικό Δημόσιο προς την Ολυμπιακή Αεροπορία κατά τα έτη 1981-2005, παρουσιάζονται στον παρακάτω πίνακα :

ΑΙΤΙΑ	ΠΟΣΟ (ΣΕ €)	ΗΜΕΡΟΜΗΝΙΑ	ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ
μετοχικού ου (1981 -	318.415.260,45	1981-1998	Ποσά που καταβλήθηκαν από το Ελληνικό Δημόσιο για την αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου της εταιρείας Ποσό 41.085.840,06 € (14 δισεκ. δρχ.) το 1998 που καταβλήθηκε από το λογ/σμό αποκρατικοποιήσεων κρίθηκε ασυμβίβαστο από την Ε.Ε. Έχει βεβαιωθεί δε ως Δημόσιο έσοδο ποσό 49.935.585,87 € (μαζί με τόκους) κατά τις διατάξεις του ΚΕΔΕ.
οικονομικών σεων της κής Αεροπορίας διαδικασία ηματοισμού 1 με την παρ. 5 ου 27 του 2003	130.312.459,00	Τμηματικές καταβολές από Δεκέμβριο 2003 - Μάιο 2004	Καταβλήθηκε από το λογ/σμό 200. Ο λογ/σμός θα τακτοποιηθεί από τα έσοδα που θα προκύψουν από την πώληση, στο πλαίσιο της διαδικασίας αποκρατικοποίησης, των εταιριών του Ομίλου της ΟΑ. (108,5 δισεκ δρχ.)
ές λόγω ώσης της ς του ού Δημοσίου	702.064.708,70	1981-2005	
ή ποσού στην εκχώρησης ήν προς το Δημόσιο ου έχει εί σε ειδικό μένο σμό (escrow ς) της CREDIT IS	8.200.000,00	9/8/2004	Στο ποσό θα προστεθούν τόκοι υπερημερίας 2% σε ετήσια βάση από τις 9/8/2004 μέχρι την ημέρα που θα εξοφληθεί η οφειλή από την ΟΑ.
Ο	1.158.992.428,15		

Εξέλιξη μετοχικού κεφαλαίου της εταιρείας:

A/A	Εξέλιξη μετοχικού κεφαλαίου της εταιρείας	Ποσά σε €	Ποσά σε δρχ.
1	Από την ίδρυσή της μέχρι το 1981 Καταβεβλημένα	13.640.410,86	4.647.970.000
2.	Από το 1981 έως σήμερα Καταβεβλημένα	318.415.260,45	108.500.000.000
3.	Οφειλόμενο μετοχικό κεφάλαιο	22.890.682,32	7.800.000.000
	Σύνολο μετοχικού κεφαλαίου σήμερα (Καταβεβλημένα + Οφειλόμενα)	354.946.353,63	120.947.970.000

Όπως προκύπτει από τα ανωτέρω το Ελληνικό Δημόσιο από το 1981 μέχρι σήμερα κατέβαλλε στην εταιρεία το ποσό των **318,4 εκατ. € (108,5 δισεκ. δρχ.)** για την αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου της εταιρείας εκ των οποίων ποσό **14 δισεκ. δρχ.** κρίθηκε ασυμβίβαστο από την Ε.Ε. και έχει βεβαιωθεί ως Δημόσιο Έσοδο κατά τις διατάξεις του ΚΕΔΕ, σύμφωνα με τα ανωτέρω.

ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ Ε.Δ. ΠΡΟΣ Ο.Α. ΒΑΣΕΙ ΔΙΑΙΤΗΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ

Απόφαση Διαιτητικού Δικαστηρίου	Γνωμοδότηση ΝΣΚ	Ποσό που επιδικάστηκε στην Ο.Α.	Τόκοι	Δικαστική δαπάνη	Συνολική επιβάρυνση Ε.Δ.	Λόγος επιδίκασης ποσού
57/2006	1533/2007	563.896.458,00	42.454.452,00	113.300,00	606.464.210,00	μετεγκατάσταση στα Σπάτα
35/2006	4278/2007	14.355.297,00	1.269.556,00	226.600,00	15.851.453,00	εκτέλεση δρομολογίων προς άγονες γραμμές
36/2006	4276/2007	10.746.261,00	900.920,00	226.600,00	11.873.781,00	εκτέλεση δρομολογίων προς άγονες γραμμές
30/2007	4277/2007	91.589.472,00	3.794.062,00	113.300,00	95.496.834,00	μετεγκατάσταση στα Σπάτα
32/2007	4275/2007	62.425.519,00	2.308.889,00	113.300,00	64.847.708,00	μετεγκατάσταση στα Σπάτα
50/2007	7103/2007	35.076.000,00	1.072.461,00	113.300,00	36.261.761,00	μετεγκατάσταση στα Σπάτα
Σύνολο:		778.089.007,00	51.800.340,00	906.400,00	830.795.747,00	

ΕΞΕΛΙΞΗ ΜΕΤΟΧΙΚΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ ΤΗΣ ΕΤΑΙΡΕΙΑΣ:

A/A	ΕΞΕΛΙΞΗ ΜΕΤΟΧΙΚΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ ΤΗΣ ΕΤΑΙΡΕΙΑΣ	Ποσά σε \$	Ποσά σε δρχ.
1	Από την ίδρυσή της μέχρι την εξαγορά της από το Ελληνικό Δημόσιο	1.500.000	45.000.000 (1\$ = 30 δρχ.)
2.	Αύξηση του μ.κ. κατά την εξαγορά από το Ε.Δ. (Γεν. Συν/ση 22.12.1975)	67.288.000	2.018.640.000 (1\$ = 30 δρχ.)
3	Αύξηση με απόφαση της Γεν. Συν/σης της 3.9.1979	70.000.000	2.584.330.000 (1\$ = 36,919 δρχ.)
	Σύνολο καταβεβλημένου μετοχικού κεφαλαίου μέχρι 27.8.1981	138.788.000	4.647.970.000

ΑΥΞΗΣΕΙΣ ΜΕΤΟΧΙΚΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ ΑΠΟ ΤΟ 1981- ΣΗΜΕΡΑ

		Ποσά σε \$	Ποσά σε δρχ.
4.	Απόφαση αύξησης του μ.κ. από τη Γεν. Συν/ση της 27.8.1981 κατά 160.000.000 \$		
	(α) Καταβληθέν τμήμα 26.1.1982	16.677.785	1.000.000.000 (1\$ = 59,96 δρχ.)
	(β) Καταβληθέν τμήμα 26.1.1982	75.301.205	10.000.000.000 (1\$ = 132,8 δρχ.)
5.	Απόφαση αύξησης του μ.κ. από τη Γεν. Συν/ση της 30.1.95 επικυρωθείσα από την Τακτική Γ.Σ. της 9.10.95, σύμφωνα με το Ν.2271/94 (3 δόσεις 19, 23 και 12 δισεκ. δρχ.) Καταβληθέν τμήμα 1.6.95		19.000.000.000
6.	Αύξηση Μετοχικού Κεφαλαίου με κεφαλαιοποίηση των μακροπρόθεσμων δανείων βάσει του Ν.2271/94 (άρθρο 1)		64.500.000.000
	Σύνολο καταβεβλημένου μετοχικού κεφαλαίου μέχρι 31.12.1996		99.147.970.000
	Οφειλόμενο μετοχικό κεφάλαιο (δόσεις Β' και Γ' σύμφωνα με το Ν.2271/94)		35.000.000.000
	Σύνολο μετοχικού κεφαλαίου (Καταβεβλημένο + Οφειλόμενο)		134.147.970.000
7.	Απόφαση μείωσης μετοχ. κεφαλαίου από τη Γ.Σ. στις 5.10.1998 (από το οφειλόμενο)		- 13.200.000.000
8.	Καταβολή Δόσης (από το οφειλόμενο) στις 14.10.1998		14.000.000.000
	Σύνολο καταβεβλημένου μετοχικού κεφαλαίου μέχρι σήμερα		113.147.970.000
	Σύνολο οφειλόμενου μετοχικού κεφαλαίου		7.800.000.000
	Σύνολο μετοχικού κεφαλαίου σήμερα (Καταβεβλημένο + Οφειλόμενο)		120.947.970.000

Όπως προκύπτει από τα ανωτέρω το Ελληνικό Δημόσιο από το 1981 μέχρι σήμερα κατέβαλλε στην εταιρεία το ποσό των **108.500.000.000 δρχ.** για την αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου της εταιρείας εκ των οποίων ποσό 14 δισεκ. δρχ. κρίθηκε ασυμβίβαστο από την Ε.Ε. και έχει βεβαιωθεί ως Δημόσιο Έσοδο κατά τις διατάξεις του ΚΕΔΕ, σύμφωνα με τα ανωτέρω.



ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Τηλ. 210 - 92 01 001

ΗΜΕΡΟΜΗΝΙΑ ΕΠΙΣΤΡΟΦΗΣ

- 9 ΙΟΥΝ. 2015

