

## Παράνομη η ενίσχυση που χορήγησε η Ιταλία σε Volotea, Germanwings, EasyJet για την εξυπηρέτηση της Σαρδηνίας

2020/05/14 11:19 στην κατηγορία ΑΕΡΟΠΟΡΙΚΑ

Το Γενικό Δικαστήριο της ΕΕ απέρριψε τις προσφυγές που άσκησαν οι easyJet, Volotea και Germanwings, με αίτημα την ακύρωση της από 29 Ιουλίου 2016 απόφασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με την οποία κηρύχθηκε εν μέρει μη συμβατή με την εσωτερική αγορά η ενίσχυση την οποία χορήγησε η Ιταλία σε πλείονες ευρωπαϊκές αεροπορικές εταιρείες, μεταξύ των οποίων στις τρεις εν λόγω εταιρείες, που εξυπηρετούν τη Σαρδηνία.

Κατά την απόφαση αυτή, το καθεστώς στήριξης που θεσπίστηκε στην Ιταλία από την Αυτόνομη Περιφέρεια της Σαρδηνίας για την ανάπτυξη των αερομεταφορών συνιστούσε **κρατική ενίσχυση χορηγηθείσα όχι στους φορείς εκμετάλλευσης των κυρίων αερολιμένων της Σαρδηνίας (του Alghero, του Cagliari-Elmas και της Olbia), αλλά στις οικείες αεροπορικές εταιρείες.**

Το 2010, ένας περιφερειακός νόμος, ο οποίος κοινοποιήθηκε από την Ιταλία στην Επιτροπή κατ' εφαρμογήν του άρθρου 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, **επέτρεψε τη χρηματοδότηση των αερολιμένων της νήσου για την ανάπτυξη των αερομεταφορών**, μεταξύ άλλων διά της μείωσης του εποχικού χαρακτήρα των αεροπορικών δρομολογίων προς τη Σαρδηνία.

Ο εν λόγω περιφερειακός νόμος ετέθη σε εφαρμογή μέσω σειράς μέτρων που έλαβε η εκτελεστική αρχή της Περιφέρειας (ο περιφερειακός νόμος και τα ληφθέντα μέτρα θα αναφέρονται στο εξής από κοινού ως: επίμαχα μέτρα).

Τα επίμαχα μέτρα προέβλεπαν, μεταξύ άλλων, τη σύναψη εμπορικών συμφωνιών μεταξύ των φορέων εκμετάλλευσης των αερολιμένων και των αεροπορικών εταιριών προκειμένου να βελτιωθεί η αεροπορική εξυπηρέτηση της νήσου και να διασφαλισθεί η προώθησή της ως τουριστικού προορισμού. Καθόριζαν, επιπλέον, τους όρους και τον τρόπο επιστροφής, από την Περιφέρεια, στους φορείς εκμετάλλευσης των αερολιμένων των ποσών που οι τελευταίοι είχαν καταβάλει στις αεροπορικές εταιρίες βάσει των εν λόγω συμφωνιών.

Στις 29 Ιουλίου 2016, η Επιτροπή εξέδωσε απόφαση με την οποία κήρυξε το μέσω

των επίμαχων μέτρων θεσπισθέν καθεστώς ενισχύσεων εν μέρει μη συμβατό με την εσωτερική αγορά και διέταξε την ανάκτηση των οικείων ενισχύσεων από τις αεροπορικές εταιρίες που θεωρήθηκαν δικαιούχοι. Προς στήριξη των προσφυγών ακυρώσεως που άσκησαν, οι τελευταίες προέβαλαν πλείονες λόγους ακυρώσεως που αντλούνταν, μεταξύ άλλων, από πλάνη περί το δίκαιο ως προς την έννοια της κρατικής ενίσχυσης, ως προς τη δυνατότητα δικαιολόγησης της επίμαχης ενίσχυσης, καθώς και ως προς τη διαταγή περί ανάκτησης της επίμαχης ενίσχυσης.

Όσον αφορά, καταρχάς, τα συστατικά στοιχεία μιας κρατικής ενίσχυσης, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε, πρώτον, ότι η Επιτροπή ορθώς είχε συμπεράνει **ότι οι αεροπορικές εταιρίες ήταν δικαιούχοι του επίμαχου καθεστώτος ενισχύσεων λόγω της παροχής πλεονεκτήματος μέσω κρατικών πόρων διά πληρωμών καταλογιστέων στην Περιφέρεια.**

Συναφώς, το Γενικό Δικαστήριο επιβεβαίωσε, κατά πρώτον, ότι **οι πληρωμές τις οποίες πραγματοποίησαν οι φορείς εκμετάλλευσης των αερολιμένων προς τις αεροπορικές εταιρίες, βάσει των συναφθεισών συμφωνιών, συνεπάγονταν χρήση κρατικών πόρων**, δεδομένου ότι τα κεφάλαια που καταβλήθηκαν από την Περιφέρεια στους φορείς εκμετάλλευσης των αερολιμένων είχαν χρησιμοποιηθεί για να πραγματοποιηθούν οι επίμαχες πληρωμές.

Προς τεκμηρίωση του συμπεράσματος αυτού, το Γενικό Δικαστήριο ανέλυσε τον **προβλεπόμενο τρόπο επιστροφής από την Περιφέρεια των πληρωμών που πραγματοποίησαν οι φορείς εκμετάλλευσης των αερολιμένων στις αεροπορικές εταιρίες βάσει των συναφθεισών συμφωνιών.** Το Γενικό Δικαστήριο διαπίστωσε, συνακόλουθα, την ύπαρξη μηχανισμού ελέγχου ο οποίος εξαρτούσε την -κατά τα λοιπά κλιμακούμενη- επιστροφή των χρησιμοποιηθέντων κεφαλαίων από την προσκόμιση λογιστικών εκθέσεων και δικαιολογητικών που αποδείκνυαν ότι οι συμφωνίες, βάσει των οποίων είχαν πραγματοποιηθεί οι πληρωμές, συνήδαν προς τους σκοπούς που επιδιώκονταν με τον περιφερειακό νόμο, όπως επίσης ότι είχαν εκτελεσθεί προσηκόντως.

Το Γενικό Δικαστήριο συμπέρανε εξ αυτού ότι η απαγόρευση κρατικών ενισχύσεων μπορούσε να εφαρμοσθεί στις πληρωμές τις οποίες πραγματοποίησαν οι φορείς εκμετάλλευσης των αερολιμένων προς τις αεροπορικές εταιρίες κατ' εφαρμογήν των επίμαχων μέτρων.

Το Γενικό Δικαστήριο υπογράμμισε, κατά δεύτερον, όσον αφορά τη δυνατότητα καταλογισμού στην Περιφέρεια των πληρωμών που πραγματοποίησαν οι φορείς εκμετάλλευσης των αερολιμένων προς τις αεροπορικές εταιρίες, ότι το επίπεδο ελέγχου που ασκεί το κράτος στην παροχή πλεονεκτήματος πρέπει επίσης να λαμβάνεται υπόψη προκειμένου να καθορισθεί η εμπλοκή των δημοσίων αρχών στη λήψη του εν λόγω μέτρου, ειδάλλως το παρεχόμενο πλεονέκτημα δεν είναι δυνατόν

να τους καταλογισθεί.

Εξετάζοντας την προσβαλλόμενη απόφαση υπό το πρίσμα των κριτηρίων αυτών, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε συνακόλουθα ότι, εν προκειμένω, **το επίπεδο ελέγχου που ασκούσε η Περιφέρεια στη χορήγηση των κεφαλαίων στις αεροπορικές εταιρείες αποδείκνυε την εμπλοκή της στη διάθεση των κεφαλαίων.**

Συγκεκριμένα, τα επίμαχα μέτρα παρείχαν στην Περιφέρεια τη δυνατότητα να ελέγχει στενά τους φορείς εκμετάλλευσης των αερολιμένων που είχαν αποφασίσει να ζητήσουν τα μέτρα χρηματοδότησης που προβλέπονταν στο πλαίσιο του επίμαχου καθεστώτος ενισχύσεων. Ο έλεγχος αυτός εκδηλωνόταν με την προηγούμενη έγκριση των σχεδίων δραστηριοτήτων τους ή με τις προϋποθέσεις που απαιτούνταν για την επιστροφή των ποσών που είχαν καταβληθεί στις αεροπορικές εταιρείες.

Κατά το Γενικό Δικαστήριο, η άσκηση τέτοιου ελέγχου από την Περιφέρεια αποδείκνυε ότι τα επίμαχα μέτρα χρηματοδότησης ήταν καταλογιστέα σ' αυτήν. Κατά συνέπεια, το Γενικό Δικαστήριο συντάχθηκε με το συμπέρασμα της Επιτροπής ότι **οι φορείς εκμετάλλευσης των αερολιμένων μπορούσαν να θεωρηθούν ενδιάμεσοι φορείς μεταξύ της Περιφέρειας και των αεροπορικών εταιριών**, δεδομένου ότι μεταβίβασαν εξ ολοκλήρου στις τελευταίες τα κεφάλαια που είχαν λάβει από την Περιφέρεια και είχαν ενεργήσει επομένως σύμφωνα με τις οδηγίες που είχαν λάβει από την Περιφέρεια μέσω των σχεδίων δραστηριοτήτων που η τελευταία είχε εγκρίνει.

Κατά τρίτον, το Γενικό Δικαστήριο συντάχθηκε με το συμπέρασμα της Επιτροπής ότι **οι φορείς εκμετάλλευσης των αερολιμένων δεν ήταν δικαιούχοι του επίμαχου καθεστώτος ενισχύσεως**. Κατά συνέπεια, έκρινε επίσης ότι η Επιτροπή ορθώς δεν είχε εξετάσει τις συναλλαγές που πραγματοποιήθηκαν μεταξύ των αεροπορικών εταιριών και των φορέων εκμετάλλευσης των αερολιμένων υπό το πρίσμα του κριτηρίου του ιδιώτη επιχειρηματία υπό συνθήκες οικονομίας της αγοράς.

Συγκεκριμένα, οι εν λόγω φορείς, οι οποίοι δεν ανήκαν στην Περιφέρεια, είχαν περιοριστεί κατ' ουσίαν στην εφαρμογή του επίμαχου καθεστώτος ενισχύσεων που είχε θεσπίσει η Περιφέρεια. Όσον αφορά, αντιθέτως, την εφαρμογή του κριτηρίου αυτού στις αποφάσεις της Περιφέρειας, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι η τελευταία δεν είχε ενεργήσει ως επενδυτής, δεδομένου ότι είχε θεσπίσει το επίμαχο καθεστώς ενισχύσεων με μοναδικό σκοπό την οικονομική ανάπτυξη της νήσου.

Στο μέτρο που η Περιφέρεια ενήργησε ως αγοραστής υπηρεσιών για την αύξηση της εναέριας κυκλοφορίας και υπηρεσιών μάρκετινγκ, το Γενικό Δικαστήριο υπογράμμισε ότι μπορεί να αποκλεισθεί η ύπαρξη πλεονεκτήματος συνιστώντος ενίσχυση, όχι εξαιτίας της ύπαρξης αμοιβαίων παροχών, αλλά εξαιτίας της αγοράς των επίμαχων υπηρεσιών σύμφωνα με τους προβλεπόμενους από το δίκαιο της Ένωσης κανόνες περί

συνάψεως δημοσίων συμβάσεων ή, τουλάχιστον, διά της διοργάνωσης ανοικτής και διαφανούς διαδικασίας, διασφαλίζοντας την τήρηση της αρχής ίσης μεταχείρισης μεταξύ παρόχων υπηρεσιών και την απόκτηση των υπηρεσιών στις τιμές της αγοράς.

Πλην όμως, εν προκειμένω, οι προσκλήσεις εκδηλώσεως ενδιαφέροντος που δημοσιεύθηκαν πριν από **τη σύναψη των συμφωνιών με τις αεροπορικές εταιρείες δεν θεωρήθηκαν από το Γενικό Δικαστήριο ισοδύναμες προς διαδικασίες διαγωνισμού, δεδομένου ιδίως ότι ουδόλως έγινε επιλογή σύμφωνα με συγκεκριμένα κριτήρια** μεταξύ των αεροπορικών εταιρειών που απάντησαν στις προσκλήσεις.

Κατά τέταρτον, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι η Επιτροπή μπορούσε να χαρακτηρίσει τα επίμαχα μέτρα ως «καθεστώτα κρατικών ενισχύσεων, με αποτέλεσμα να δύναται, μεταξύ άλλων προς μείωση της διοικητικής της επιβάρυνσης, να αρκестεί σε εξέταση των γενικών χαρακτηριστικών των μέτρων αυτών, χωρίς να πρέπει να προβεί σε κατ' ιδίαν εξέταση κάθε πληρωμής που πραγματοποιήθηκε βάσει του καθεστώτος αυτού.

Συναφώς, το γεγονός ότι οι αεροπορικές εταιρείες δεν ορίζονταν ρητώς ως τελικοί και πραγματικοί δικαιούχοι της επίμαχης ενίσχυσης στον νόμο 10/2010 –ο οποίος όριζε αντιθέτως ως δικαιούχους τους φορείς εκμετάλλευσης των αερολιμένων– δεν εμπόδιζε τον χαρακτηρισμό του μηχανισμού ως «καθεστώτος ενισχύσεων», δεδομένου ότι η Επιτροπή μπορούσε να στηριχθεί σε όλα τα στοιχεία του θεσπισθέντος μηχανισμού για να τεκμηριώσει το συμπέρασμά της.

Δεύτερον, το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε τις αιτιάσεις των αεροπορικών εταιρειών σχετικά με την απουσία στρεβλώσεως του ανταγωνισμού και επιπτώσεων στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών. Στην υπόθεση T-716/17 απέκλεισε ειδικότερα τη δυνατότητα της αεροπορικής εταιρίας να επικαλεσθεί, συναφώς, λυσιτελώς το περιορισμένο ποσό της πληρωμής που έλαβε από τον φορέα εκμετάλλευσης του αερολιμένα του Cagliari-Elmas. Συγκεκριμένα, το επιχείρημα ότι η ύπαρξη ενίσχυσης έπρεπε να εξετασθεί στο επίπεδο τέτοιου φορέα εκμεταλλεύσεως αερολιμένα είχε ήδη απορριφθεί ως αβάσιμο. Απαντώντας, εξάλλου, στην αιτίαση ότι η Επιτροπή όφειλε να εξετάσει αν η επίμαχη πληρωμή συνιστούσε ενίσχυση ήσσονος σημασίας, το Γενικό Δικαστήριο υπενθύμισε ότι, στο πλαίσιο της εξέτασης καθεστώτος ενισχύσεων, η Επιτροπή μπορεί να περιοριστεί στη μελέτη των χαρακτηριστικών του επίμαχου καθεστώτος, χωρίς να υποχρεούται να προβεί σε ανάλυση της ενίσχυσης που χορηγήθηκε σε κάθε κατ' ιδίαν περίπτωση βάσει του καθεστώτος αυτού, οπότε **εναπόκειται στις εθνικές αρχές να ελέγχουν την κατ' ιδίαν κατάσταση κάθε επιχείρησης την οποία αφορά η διαδικασία ανάκτησης**. Το Γενικό Δικαστήριο συνήγαγε εκ των ανωτέρω ότι **η Επιτροπή δεν όφειλε να εξετάσει αν η επίμαχη πληρωμή ήταν ενδεχομένως ήσσονος σημασίας**. Στην υπόθεση T-607/17, το

Γενικό Δικαστήριο συντάχθηκε, επιπλέον, με την επιλογή της Επιτροπής να μην εφαρμόσει, στην προσβαλλόμενη απόφαση, τον κανονισμό 360/2012. Η αεροπορική εταιρεία δεν απέδειξε, στην υπόθεση αυτή, την ύπαρξη υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας, σαφώς καθορισμένων στο πλαίσιο καθεμίας από τις αεροπορικές γραμμές για τις οποίες είχε λάβει χρηματοδότηση βάσει των επίμαχων μέτρων.

Τέλος, στις υποθέσεις T-8/18 και T-607/17, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι η Επιτροπή δεν είχε παραβιάσει την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης καθόσον διέταξε την ανάκτηση των ποσών που εισέπραξαν οι αεροπορικές εταιρίες σε εκτέλεση των συμφωνιών που είχαν συναφθεί με τους φορείς εκμετάλλευσης των αερολιμένων βάσει των επίμαχων μέτρων. Επισήμανε, συναφώς, ότι **οι αεροπορικές εταιρίες ουδόλως μπορούσαν να έχουν δικαιολογημένη εμπιστοσύνη ως προς τη νομιμότητα της ενίσχυσης**, δεδομένου ότι αυτή ήταν παράνομη λόγω της θέσης της σε εφαρμογή προτού η Επιτροπή αποφανθεί επί των μέτρων που της είχαν κοινοποιηθεί.

Οι αεροπορικές εταιρείες δεν μπορούσαν να έχουν δικαιολογημένη εμπιστοσύνη ούτε ως προς την εμπορική φύση των συμβατικών τους σχέσεων με τους φορείς εκμετάλλευσης των αερολιμένων, δεδομένου ότι δεν ήταν δυνατόν να αγνοούν τους μηχανισμούς χρηματοδότησης που προβλέπονταν στον περιφερειακό νόμο, ο οποίος είχε δημοσιευθεί επισήμως σε εθνικό επίπεδο, και, ως εκ τούτου, δεν ήταν δυνατόν να αγνοούν την κρατική προέλευση των οικείων κεφαλαίων.