



Συλλογή της Νομολογίας

Υπόθεση T-101/18

(δημοσίευση αποσπασμάτων)

**Δημοκρατία της Αυστρίας
κατά
Ευρωπαϊκής Επιτροπής**

Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου (τρίτο τμήμα) της 30ής Νοεμβρίου 2022

«Κρατικές ενισχύσεις – Πυρηνική βιομηχανία – Ενίσχυση που η Ουγγαρία σχεδιάζει να χορηγήσει για την ανάπτυξη δύο νέων πυρηνικών αντιδραστήρων στις εγκαταστάσεις του Paks – Απόφαση με την οποία η ενίσχυση κηρύσσεται συμβατή με την εσωτερική αγορά υπό τον όρο της τήρησης ορισμένων δεσμεύσεων – Άρθρο 107, παράγραφος 3, στοιχείο γ', ΣΛΕΕ – Συμβατότητα της ενισχύσεως με το δίκαιο της Ένωσης πέραν του δικαίου των κρατικών ενισχύσεων – Άρρηκτη σχέση – Προώθηση της πυρηνικής ενέργειας – Άρθρο 192, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης Ευρατόμ – Αρχή της προστασίας του περιβάλλοντος, αρχή “ο ρυπαίνων πληρώνει”, και αρχές της προφυλάξεως και της αειφορίας – Καθορισμός της οικείας οικονομικής δραστηριότητας – Ανεπάρκεια της αγοράς – Στρέβλωση του ανταγωνισμού – Αναλογικός χαρακτήρας της ενισχύσεως – Ανάγκη για κρατική παρέμβαση – Προσδιορισμός των στοιχείων της ενισχύσεως – Διαδικασία συνάψεως δημοσίων συμβάσεων – Υποχρέωση αιτιολογήσεως»

1. *Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη – Εξέτασή τους από την Επιτροπή – Συμβατότητα ενισχύσεως με την εσωτερική αγορά – Εξουσία εκτιμήσεως – Τήρηση της συνοχής μεταξύ των διατάξεων που διέπουν τις κρατικές ενισχύσεις και άλλων διατάξεων της Συνθήκης – Υποχρέωση επιβαλλόμενη αποκλειστικά όσον αφορά τους όρους της χορήγησης της ενίσχυσης που συνδέονται άρρηκτα με τον σκοπό της – Ενίσχυση η οποία συνίσταται στη δωρεάν παραχώρηση δύο νέων πυρηνικών αντιδραστήρων με σκοπό την εκμετάλλευσή τους – Ανάθεση της σύμβασης κατασκευής των εν λόγω αντιδραστήρων δεν συνιστά όρο που συνδέεται άρρηκτα με τον σκοπό της ενισχύσεως (Άρθρα 107 § 1 και 108 ΣΛΕΕ· οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου 2014/25)*

(βλ. σκέψεις 27-39)

2. *Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη – Εξέτασή τους από την Επιτροπή – Συμβατότητα ενισχύσεως με την εσωτερική αγορά – Εξουσία εκτιμήσεως – Τήρηση της συνοχής μεταξύ των διατάξεων που διέπουν τις κρατικές ενισχύσεις και άλλων διατάξεων της Συνθήκης – Υποχρέωση της Επιτροπής να επανεξετάσει την εκτίμησή της ως προς την τήρηση άλλων διατάξεων της Συνθήκης στο πλαίσιο προηγούμενης διαδικασίας λόγω παραβάσεως ελλείψει νέων στοιχείων – Δεν υφίσταται*

3. Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη – Απαγόρευση – Παρεκκλίσεις – Ενισχύσεις δυνάμενες να κριθούν συμβατές με την εσωτερική αγορά – Εκτίμηση υπό το πρίσμα του άρθρου 107, παράγραφος 3, στοιχείο γ', ΣΛΕΕ – Κριτήρια – Μη ύπαρξη αντίθετου προς το κοινό συμφέρον αντικτύπου επί των όρων των συναλλαγών – Εκτίμηση – Στάθμιση των πλεονεκτημάτων των μέτρων ενισχύσεως και του αρνητικού αντικτύπου τους στην εσωτερική αγορά – Δικαστικός έλεγχος – Όρια – Πρόδηλο σφάλμα εκτιμήσεως – Δεν υφίσταται

(Άρθρο 107 § 3, στοιχείο γ', ΣΛΕΕ)

(βλ. σκέψεις 55, 56, 98-102, 135-148, 150, 151, 153-155, 157-161, 167-175)

4. Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη – Απαγόρευση – Παρεκκλίσεις – Ενισχύσεις δυνάμενες να κριθούν συμβατές με την εσωτερική αγορά – Εκτίμηση υπό το πρίσμα του άρθρου 107, παράγραφος 3, στοιχείο γ', ΣΛΕΕ – Κριτήρια – Επιδίωξη σκοπού δημοσίου συμφέροντος – Κατάλληλος, αναγκαίος και μη δυσανάλογος χαρακτήρας της ενισχύσεως – Υποχρέωση να διεξαχθεί διαδικασία για την ανάθεση δημόσιας συμβάσεως για το μέτρο ενίσχυσης προκειμένου να διασφαλιστεί η αναλογικότητά του – Δεν υφίσταται

(Άρθρο 107 § 3, στοιχείο γ', ΣΛΕΕ)

(βλ. σκέψεις 58-65)

5. Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη – Απαγόρευση – Παρεκκλίσεις – Ενισχύσεις δυνάμενες να κριθούν συμβατές με την εσωτερική αγορά – Εκτίμηση υπό το πρίσμα του άρθρου 107, παράγραφος 3, στοιχείο γ', ΣΛΕΕ – Κριτήρια – Μη ύπαρξη αντίθετου προς το κοινό συμφέρον αντικτύπου επί των όρων των συναλλαγών – Στάθμιση των πλεονεκτημάτων των μέτρων ενισχύσεως και του αρνητικού αντικτύπου τους στην εσωτερική αγορά – Συστατικά στοιχεία της εσωτερικής αγοράς

(Άρθρο 107 § 3, στοιχείο γ', ΣΛΕΕ)

(βλ. σκέψεις 71-78, 131)

6. Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη – Απαγόρευση – Παρεκκλίσεις – Ενισχύσεις δυνάμενες να κριθούν συμβατές με την εσωτερική αγορά – Εκτίμηση υπό το πρίσμα του άρθρου 107, παράγραφος 3, στοιχείο γ', ΣΛΕΕ – Μέτρα με τα οποία επιδιώκεται σκοπός που εμπίπτει στη Συνθήκη Ευρατόμ – Δικαίωμα των κρατών μελών να καθορίζουν τη διάρθρωση του ενεργειακού εφοδιασμού τους – Επιλογή της πυρηνικής ενέργειας

(Άρθρα 2, στοιχείο γ', και 192 ΕΑ· άρθρα 107 § 3, στοιχείο γ', και 194 § 2, ΣΛΕΕ)

(βλ. σκέψεις 82-86, 97)

7. Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη – Απαγόρευση – Παρεκκλίσεις – Ενισχύσεις δυνάμενες να κριθούν συμβατές με την εσωτερική αγορά – Ενισχύσεις για τη

διάσωση προβληματικής επιχείρησης – Κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις προς διάσωση και αναδιάρθρωση προβληματικών επιχειρήσεων – Προβληματική επιχείρηση – Έννοια (Ανακοίνωση της Επιτροπής 2014/C 249/01, σημεία 20, στοιχείο α', και 21)

(βλ. σκέψεις 111-122)

8. *Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη – Απαγόρευση – Παρεκκλίσεις – Ενισχύσεις δυνάμενες να κριθούν συμβατές με την εσωτερική αγορά – Εκτίμηση υπό το πρίσμα του άρθρου 107, παράγραφος 3, στοιχείο γ', ΣΛΕΕ – Κριτήρια – Κατάλληλος, αναγκαίος και μη δυσανάλογος χαρακτήρας της ενισχύσεως – Εξέτασή τους από την Επιτροπή – Υποχρέωση προσδιορισμού του ισοδυνάμου επιχορηγήσεως που απορρέει από το μέτρο ενίσχυσης – Δεν υφίσταται (Άρθρο 107 § 3, στοιχείο γ', ΣΛΕΕ)*

(βλ. σκέψη 184)

Σύνοψη

Κατασκευή νέων πυρηνικών αντιδραστήρων: το Γενικό Δικαστήριο απορρίπτει την προσφυγή της Αυστρίας κατά της απόφασης με την οποία η Επιτροπή ενέκρινε την ουγγρική επενδυτική ενίσχυση.

Με απόφαση της 6ης Μαρτίου 2017¹ (στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση), η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε τη χορήγηση της κοινοποιηθείσας από την Ουγγαρία επενδυτικής ενίσχυσης υπέρ της κρατικής επιχείρησης MVM Paks II Nuclear Power Plant Development Private Company Limited by Shares (στο εξής: εταιρία Paks II), με αντικείμενο την εκμετάλλευση δύο πυρηνικών αντιδραστήρων υπό κατασκευή στις εγκαταστάσεις του πυρηνικού σταθμού ηλεκτροπαραγωγής του Paks, οι οποίοι πρέπει σταδιακά να αντικαταστήσουν τους τέσσερις πυρηνικούς αντιδραστήρες που ήδη λειτουργούν εκεί.

Η εν λόγω επενδυτική ενίσχυση (στο εξής: επίμαχη ενίσχυση), η οποία συνίσταται κατ' ουσίαν στη δωρεάν παραχώρηση προς την εταιρία Paks II των νέων πυρηνικών αντιδραστήρων με σκοπό την εκμετάλλευσή τους, χρηματοδοτείται σε μεγάλο βαθμό μέσω δανείου υπό μορφή κονδυλίου πίστωσης με ανανεώσιμο πιστωτικό όριο ύψους 10 δισεκατομμυρίων ευρώ, χορηγούμενο από τη Ρωσία προς την Ουγγαρία στο πλαίσιο διακυβερνητικής συμφωνίας σχετικής με τη συνεργασία στον τομέα ειρηνικής χρήσης της πυρηνικής ενέργειας. Βάσει της ανωτέρω συμφωνίας, η κατασκευή των νέων αντιδραστήρων ανατέθηκε απευθείας στην εταιρία Nizhny Novgorod Engineering Company Atomenergoproekt (στο εξής: JSC NIAEP).

Με την προσβαλλόμενη απόφασή της, η Επιτροπή έκρινε την επίμαχη ενίσχυση συμβατή με την εσωτερική αγορά υπό όρους, σύμφωνα με όσα προβλέπει άρθρο 107, παράγραφος 3, στοιχείο γ', ΣΛΕΕ. Βάσει της διάταξης αυτής, οι ενισχύσεις για την προώθηση της ανάπτυξης ορισμένων οικονομικών δραστηριοτήτων ή ορισμένων οικονομικών περιοχών δύνανται να θεωρηθούν ότι συμβιβάζονται με την εσωτερική αγορά, εφόσον δεν αλλοιώνουν τους όρους των συναλλαγών κατά τρόπο που θα αντέβαινε προς το κοινό συμφέρον.

¹ Απόφαση (ΕΕ) 2017/2112 της Επιτροπής, της 6ης Μαρτίου 2017, σχετικά με το μέτρο/καθεστώς ενισχύσεων/κρατική ενίσχυση SA.38454 – 2015/C (πρώην 2015/N) που προτίθεται να χορηγήσει η Ουγγαρία για τη στήριξη ανάπτυξης δύο νέων πυρηνικών αντιδραστήρων στον πυρηνικό σταθμό ηλεκτροπαραγωγής Paks II (ΕΕ 2017, L 317, σ. 45).

Η Αυστρία άσκησε προσφυγή με αίτημα την ακύρωση της προσβαλλόμενης απόφασης.

Εκτίμηση του Γενικού Δικαστηρίου

Καταρχάς, το Γενικό Δικαστήριο απορρίπτει τον λόγο ακυρώσεως με τον οποίο προβάλλεται ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν είναι σύλληνη για τον λόγο ότι η Επιτροπή έκρινε την επίμαχη ενίσχυση συμβατή με την εσωτερική αγορά παρότι η απευθείας ανάθεση της σύμβασης έργου για την κατασκευή των νέων πυρηνικών αντιδραστήρων στην εταιρία JSC NIAEP συνιστά παράβαση των ενωσιακών κανόνων που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις.

Ειδικότερα, η Αυστρία προέβαλε, μεταξύ άλλων, ότι, εφόσον η ανάθεση της σύμβασης έργου για την κατασκευή των νέων αντιδραστήρων αποτελούσε όρο άρρηκτα συνδεδεμένο με τον σκοπό της επίμαχης ενίσχυσης, η Επιτροπή όφειλε να την εξετάσει υπό το πρίσμα των ενωσιακών κανόνων που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις. Κατά την προσφεύγουσα, από την απόφαση Αυστρία κατά Επιτροπής² προκύπτει, επιπλέον, ότι η Επιτροπή όφειλε να είχε εξετάσει την επίμαχη ενίσχυση υπό το πρίσμα των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων ανεξαρτήτως του εάν η ανάθεση της σύμβασης κατασκευής συνιστούσε όρο άρρηκτα συνδεδεμένο με τον σκοπό της ενίσχυσης.

Το Γενικό Δικαστήριο απορρίπτει, καταρχάς, τα επιχειρήματα τα οποία η Αυστρία επιχειρεί να αντλήσει από την προγενέστερη απόφαση του Δικαστηρίου Αυστρία κατά Επιτροπής. Μολονότι από την απόφαση εκείνη προκύπτει ότι η οικονομική δραστηριότητα που προωθείται με την ενίσχυση πρέπει να είναι συμβατή με το δίκαιο της Ένωσης, η Αυστρία εν προκειμένω δεν επικαλέστηκε καμία παραβίαση του δικαίου της Ένωσης λόγω της υποστηριζόμενης δραστηριότητας, ήτοι της παραγωγής πυρηνικής ενέργειας. Επιπλέον, δεν προκύπτει από την προαναφερθείσα απόφαση ότι το Δικαστήριο είχε την πρόθεση να διευρύνει την έκταση του ελέγχου τον οποίο οφείλει να ασκεί η Επιτροπή στο πλαίσιο διαδικασίας για τον έλεγχο της συμβατότητας κρατικής ενίσχυσης με την εσωτερική αγορά, εγκαταλείποντας την νομολογία του κατά την οποία πρέπει να γίνεται διάκριση μεταξύ των όρων που συνδέονται άρρηκτα με τον σκοπό της ενίσχυσης και των όρων που μπορούν να διαχωριστούν από αυτόν.

Εξάλλου, τυχόν αναγνώριση υποχρέωσης της Επιτροπής να λαμβάνει οριστική θέση όσον αφορά την ύπαρξη ή την απουσία παράβασης άλλων διατάξεων του δικαίου της Ένωσης πέραν των σχετικών με τις κρατικές ενισχύσεις στο πλαίσιο διαδικασίας για τον έλεγχο της συμβατότητας κρατικής ενίσχυσης με την εσωτερική αγορά, όποια και αν είναι η σχέση μεταξύ του όρου χορήγησης της ενίσχυσης και του σκοπού της, θα προσέκρουε, αφενός, στους κανόνες και στις δικονομικές εγγυήσεις που άπτονται των ειδικών διαδικασιών για τον έλεγχο και την εφαρμογή των διατάξεων αυτών και, αφετέρου, στην αρχή της αυτοτέλειας των διοικητικών διαδικασιών και των ένδικων βοηθημάτων.

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω διευκρινίσεων, το Γενικό Δικαστήριο κρίνει, ακολούθως, ότι η απόφαση για την ανάθεση της σύμβασης κατασκευής των δύο νέων αντιδραστήρων, η οποία προηγήθηκε του επίμαχου μέτρου ενίσχυσης, δεν συνιστά όρο άρρηκτα συνδεδεμένο με τον σκοπό της ενίσχυσης. Η διεξαγωγή διαδικασίας για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης και η ενδεχόμενη επιλογή άλλης επιχείρησης για την κατασκευή των αντιδραστήρων ούτε θα αλλοίωναν τον σκοπό της ενίσχυσης, ήτοι τη δωρεάν παραχώρηση δύο νέων αντιδραστήρων με σκοπό την εκμετάλλευσή τους, ούτε θα άλλαζαν κάτι ως προς τη δικαιούχο της ενίσχυσης, η οποία είναι η εταιρία Paks II. Επιπλέον, ακόμη και αν υποθεθεί ότι η διεξαγωγή διαγωνισμού θα

² Απόφαση της 22ας Σεπτεμβρίου 2020, Αυστρία κατά Επιτροπής, C-594/18 P (βλ., επίσης, ΑΤ αριθ. 112/20).

επηρέαζε το ύψος της ενίσχυσης, πράγμα που δεν αποδείχθηκε από την Αυστρία, το γεγονός αυτό δεν θα είχε, καθεαυτό, καμία συνέπεια ως προς το πλεονέκτημα το οποίο αποφέρει η ενίσχυση στη δικαιούχο της, δηλαδή ως προς τη δωρεάν παραχώρηση δύο νέων αντιδραστήρων με σκοπό την εκμετάλλευσή τους.

Τέλος, το Γενικό Δικαστήριο υπογραμμίζει ότι, αντιθέτως προς όσα υποστηρίζει η Αυστρία, βασίμως η Επιτροπή παρέπεμψε, με την προσβαλλόμενη απόφαση, σε εκτίμησή της στο πλαίσιο προηγούμενης διαδικασίας λόγω παραβάσεως, στην οποία είχε διαπιστώσει ότι η απευθείας ανάθεση της κατασκευής των δύο νέων αντιδραστήρων στην εταιρία JSC NIAEP δεν παραβίαζε το δίκαιο της Ένωσης στον τομέα της ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Πράγματι, η αρχή της ασφάλειας δικαίου απαγορεύει στην Επιτροπή να επανεξετάσει την ανάθεση σύμβασης κατασκευής στο πλαίσιο διαδικασίας κρατικής ενίσχυσης ελλείψει νέων στοιχείων σε σχέση με το χρονικό σημείο κατά το οποίο το εν λόγω θεσμικό όργανο αποφάσισε να περατώσει τη διαδικασία λόγω παραβάσεως.

Δεύτερον, το Γενικό Δικαστήριο απορρίπτει τους λόγους ακυρώσεως με τους οποίους προβάλλονται δυσανάλογες στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και άνιση μεταχείριση που οδηγούν σε αποκλεισμό από την απελευθερωμένη εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας των παραγωγών ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές. Επ' αυτού, το Γενικό Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να καθορίζουν τη σύνθεση του ενεργειακού τους μείγματος και ότι η Επιτροπή δεν δύναται να απαιτεί να χορηγούνται οι κρατικές χρηματοδοτήσεις σε εναλλακτικές πηγές ενέργειας.

Τρίτον, κατόπιν της απόρριψης του λόγου ακυρώσεως περί ενίσχυσης ή δημιουργίας δεσπόζουσας θέσης στην αγορά, το Γενικό Δικαστήριο απορρίπτει και τον λόγο με τον οποίο προβάλλεται κίνδυνος έλλειψης ρευστότητας στην ουγγρική αγορά χονδρικής πώλησης ηλεκτρικής ενέργειας.