



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 5.6.2002
COM(2002) 280 τελικό

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

**σχετικά με την πρόοδο των εργασιών που διεξάγονται σε σχέση με τις κατευθυντήριες
γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στον τομέα των υπηρεσιών γενικού οικονομικού
συμφέροντος**

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

σχετικά με την πρόοδο των εργασιών που διεξάγονται σε σχέση με τις κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στον τομέα των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος

A. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Ανταποκρινόμενη στο αίτημα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Νίκαιας, της 7ης, 8ης και 9ης Δεκεμβρίου 2000, η Επιτροπή υπέβαλε στο **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν**, της 14ης και 15ης Δεκεμβρίου 2001, **έκθεση σχετικά με τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας** (COM (2001) 598 Τελικό). Στην έκθεση αυτή η Επιτροπή επισημαίνει μεταξύ άλλων ότι, για να βελτιωθεί η ασφάλεια δικαίου στον τομέα των αντισταθμίσεων δημόσιας υπηρεσίας, η ίδια «σκοπεύει να θεσπίσει κατά τη διάρκεια του 2002, σε στενή συνεργασία με τα κράτη μέλη, ένα κοινοτικό πλαίσιο για τις κρατικές ενισχύσεις που χορηγούνται στις επιχειρήσεις στις οποίες έχει ανατεθεί η παροχή υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος. Το πλαίσιο αυτό θα ενημερώνει τα κράτη μέλη και τις επιχειρήσεις για τις συνθήκες υπό τις οποίες η κρατική ενίσχυση που χορηγείται ως αντιστάθμιση για την επιβολή υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας μπορεί να εγκριθεί από την Επιτροπή. Θα μπορούσε κυρίως να καθορίζει τις συνθήκες για την έγκριση των συστημάτων κρατικών ενισχύσεων από την Επιτροπή, ελαφρύνοντας έτσι την υποχρέωση κοινοποίησης για τις μεμονωμένες ενισχύσεις. Σε δεύτερη φάση, η Επιτροπή θα αξιολογήσει την εμπειρία που απέκτησε με την εφαρμογή του πλαισίου αυτού, και, εάν και στο βαθμό που θα αιτιολογείται, η Επιτροπή σκοπεύει να εγκρίνει κανονισμό για την εξαίρεση ορισμένων ενισχύσεων στον τομέα των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος από την υποχρέωση της προηγούμενης κοινοποίησης».
2. Το **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Βαρκελώνης**, της 15ης και 16ης Μαρτίου 2002, ζήτησε από την Επιτροπή να «αναφέρει στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης τα σχετικά με την πορεία των εργασιών όσον αφορά τις κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις και εν ανάγκη να προτείνει κανονισμό περί απαλλαγών κατά κατηγορία στον τομέα αυτόν».

Η παρούσα έκθεση αποβλέπει στην ικανοποίηση του αιτήματος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Βαρκελώνης.

B. Ο ΝΟΜΙΚΟΣ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑΣ ΤΩΝ ΑΝΤΙΣΤΑΘΜΙΣΕΩΝ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ

3. Η Επιτροπή θεωρεί παλαιόθεν ότι η χρηματοοικονομική στήριξη που τα κράτη μέλη παρέχουν στις επιχειρήσεις που είναι επιφορτισμένες με τη διαχείριση «υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος» (στο εξής: Υ.Γ.Ο.Σ.) δεν αποτελεί κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 87 παράγραφος 1 της συνθήκης, υπό την προϋπόθεση ότι αποκλειστικός σκοπός της εκάστοτε στήριξης είναι η αντιστάθμιση

των πρόσθετων υποχρεώσεων που τα κράτη επιβάλλουν για λόγους παροχής δημόσιας υπηρεσίας¹.

4. Το Πρωτοδικείο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (στο εξής: «το Πρωτοδικείο»), στις **αποφάσεις του επί της υπόθεσης FFSA, της 27ης Φεβρουαρίου 1997², και επί της υπόθεσης SIC, της 10ης Μαΐου 2000³**, απεφάνθη ότι «το γεγονός ότι οι δημόσιες αρχές χορηγούν χρηματοοικονομικό πλεονέκτημα σε μια επιχείρηση για να αντισταθμίσουν το κόστος των υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας τις οποίες φέρεται ότι έχει αναλάβει η εν λόγω επιχείρηση δεν ασκεί επιρροή στον χαρακτηρισμό του μέτρου αυτού ως ενισχύσεως υπό την έννοια του άρθρου 87 παράγραφος 1 της συνθήκης, υπό την επιφύλαξη της συνεκτιμήσεως του στοιχείου αυτού στο πλαίσιο της εξετάσεως του αν η επίμαχη ενίσχυση συμβιβάζεται με την κοινή αγορά, υπό την έννοια του άρθρου 86 παράγραφος 2 της συνθήκης».
5. Το Πρωτοδικείο υπογραμμίζει πάντως ότι το άρθρο 86 παράγραφος 2 της συνθήκης προβλέπει παρέκκλιση υπέρ των επιχειρήσεων στις οποίες έχει ανατεθεί η διαχείριση Υ.Γ.Ο.Σ.: «ούτως εχόντων των πραγμάτων, η καταβολή μιας κρατικής ενισχύσεως είναι δυνατό να μην εμπίπτει στην απαγόρευση του άρθρου 87 της εν λόγω συνθήκης, και τούτο υπό την προϋπόθεση ότι η εν λόγω ενίσχυση αποσκοπεί μόνο στην αντιστάθμιση του πρόσθετου κόστους που προκαλείται από την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής που υπέχει η επιφορτισμένη με τη διαχείριση υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος επιχείρηση, η δε χορήγηση της ενισχύσεως να αποδεικνύεται αναγκαία προκειμένου να μπορεί η εν λόγω επιχείρηση να εκπληρώνει τις υποχρεώσεις της δημόσιας υπηρεσίας υπό συνθήκες οικονομικής ισορροπίας».
6. Με διάταξη της 25ης Μαρτίου 1998, το Δικαστήριο απέρριψε την έφεση που είχε ασκηθεί κατά της απόφασης του Πρωτοδικείου της 27ης Φεβρουαρίου 1997 επί της υπόθεσης FFSA. Εξάλλου, στην απόφασή του επί της υπόθεσης CELF, της 22ας Ιουνίου 2000⁴, το Δικαστήριο υπογραμμίζει ότι το άρθρο 86 παράγραφος 2 της συνθήκης δεν επιτρέπει παρεκκλίσεις από την εφαρμογή του άρθρου 88 παράγραφος 3, το οποίο προβλέπει την προηγούμενη κοινοποίηση της εκάστοτε ενίσχυσης, με νομική συνέπεια την αναστολή της καταβολής της.
7. Στις 22 Νοεμβρίου 2001, **το Δικαστήριο εξέδωσε την απόφασή του επί της υπόθεσης Ferring⁵**, που αφορούσε τη χονδρική διανομή φαρμάκων στη Γαλλία. Στην απόφαση αυτή το Δικαστήριο επισημαίνει ότι, όταν χορηγείται φοροαπαλλαγή σε επιχείρηση στην οποία έχει ανατεθεί η διαχείριση υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος και η φοροαπαλλαγή απλώς αντισταθμίζει το επιπλέον κόστος της δημόσιας υπηρεσίας, τότε γίνεται δεκτό ότι η αποδέκτρια επιχείρηση δεν έχει λάβει κάποιο πλεονέκτημα κατά την έννοια του άρθρου 87 παράγραφος 1 και ότι, κατά συνέπεια, το επίμαχο μέτρο δεν συνιστά κρατική ενίσχυση. Ειδικότερα, οι υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας είναι πιθανό να συνεπάγονται ένα

¹ Όπως η Επιτροπή έχει υπογραμμίσει στις ανακοινώσεις της σχετικά με τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας στην Ευρώπη, του 1996 (ΕΕ C 281 της 26.09.1996) και του 2000 (ΕΕ C 17 της 19.01.2001), κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 87 της συνθήκης είναι δυνατό να θεωρηθούν μόνο τα μέτρα στήριξης από πλευράς Δημοσίου για υπηρεσίες που συνιστούν οικονομική δραστηριότητα και είναι ικανές να επηρεάσουν τις συναλλαγές μεταξύ κρατών μελών.

² Υπόθεση T-106/95, Συλλογή 1997 σελ. II-0229.

³ Υπόθεση T-46/97, Συλλογή 2000 σελ. II-2125.

⁴ Υπόθεση C-332/98.

⁵ Υπόθεση C-53/00.

επιπλέον κόστος, το οποίο δεν είναι αναγκασμένοι να επωμίζονται οι ανταγωνιστές· η αντιστάθμιση επιτρέπει ακριβώς να περιέλθει η αποδέκτρια επιχείρηση στην κατάσταση που ισχύει για τους ανταγωνιστές της. Αντιθέτως, το ποσό της απαλλαγής που υπερβαίνει το μέτρο που είναι αναγκαίο για την εκπλήρωση της αποστολής παροχής δημόσιας υπηρεσίας συνιστά κρατική ενίσχυση. Η Επιτροπή μετέβαλε την πρακτική που ακολουθεί για την έκδοση σχετικών αποφάσεων, συμμορφούμενη με τη νέα αυτή νομολογία του Δικαστηρίου.

8. Στις 19 Μαρτίου 2002, ο γενικός εισαγγελέας κ. **LEGER** εξέδωσε τα **συμπεράσματά του επί της υπόθεσης Altmark Trans**⁶. Η εν λόγω υπόθεση αφορά τις συνθήκες υπό τις οποίες ένα κράτος μέλος δύναται να χορηγεί επιδοτήσεις στις επιχειρήσεις που διαχειρίζονται δημόσια υπηρεσία τοπικής μεταφοράς προσώπων. Στα συμπεράσματά του, ο κ. LEGER εισηγείται στο Δικαστήριο την ανατροπή της απόφασής του επί της υπόθεσης Ferring, της 22ας Νοεμβρίου 2001, και την επάνοδο στη νομολογία του Πρωτοδικείου επί των υποθέσεων FFSA και SIC, η οποία χαρακτηρίζει ως κρατικές ενισχύσεις τις αντισταθμίσεις για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας.
9. Στις 30 Απριλίου 2002, ο γενικός εισαγγελέας κ. **JACOBS** εξέδωσε τα **συμπεράσματά του επί της υπόθεσης GEMO SA**⁷, σχετικά με τη δημόσια υπηρεσία της συγκέντρωσης και εξάλειψης των πτωμάτων ζώων και των αποβλήτων σφαγείων. Ο κ. Jacobs προτείνει την καθιέρωση διάκρισης μεταξύ δύο κατηγοριών περιπτώσεων, με κριτήριο, αφενός, το είδος της σχέσης που υφίσταται μεταξύ της παρεχόμενης χρηματοδότησης και των επιβαλλόμενων υποχρεώσεων κοινής ωφέλειας και, αφετέρου, τη σαφήνεια που χαρακτηρίζει τον καθορισμό των υποχρεώσεων αυτών. Κατά τον γενικό εισαγγελέα, όταν η σχέση μεταξύ, αφενός, της παρεχόμενης κρατικής χρηματοδότησης και, αφετέρου, των σαφώς καθοριζόμενων υποχρεώσεων κοινής ωφέλειας είναι άμεση και πρόδηλη, η υπόθεση μπορεί πράγματι να υπαχθεί στις αρχές της αντιστάθμισης, όπως αυτές έχουν διατυπωθεί στην απόφαση Ferring. Τούτο συμβαίνει, επί παραδείγματι, σε περίπτωση κατά την οποία οι υποχρεώσεις ανατίθενται και η αντιστάθμιση παρέχεται έπειτα από ανοικτή διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης, η οποία συνάδει με τις αρχές της διαφάνειας και της απαγόρευσης των διακρίσεων. Αντιθέτως, όταν δεν είναι σαφές ότι σκοπός της κρατικής χρηματοδότησης είναι αποκλειστικά και μόνο η αντιστάθμιση του κόστους της εκπλήρωσης σαφώς καθοριζόμενων υποχρεώσεων κοινής ωφέλειας, η υπόθεση υπόκειται στην προβληματική των κρατικών ενισχύσεων.
10. Η έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν καταρτίστηκε με γνώμονα τη νομολογία σύμφωνα με την οποία οι αντισταθμίσεις συνιστούν κρατικές ενισχύσεις. Πλην όμως, οι τελευταίες εξελίξεις καταδεικνύουν ότι η νομολογία στον συγκεκριμένο τομέα παραμένει ευμετάβλητη και ότι ενδείκνυται να αναμείνει κανείς τις αποφάσεις του Δικαστηρίου επί των δύο υποθέσεων Altmark και GEMO, που μνημονεύονται πιο πάνω, πριν από την οριστικοποίηση της όποιας θέσης σε επίπεδο Κοινότητας.

⁶ Υπόθεση C-280/00.

⁷ Υπόθεση C-126/01.

Γ. ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΗΣ ΕΞΕΛΙΞΗΣ ΤΗΣ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ ΓΙΑ ΤΗ ΣΥΝΕΧΙΣΗ ΤΩΝ ΕΡΓΑΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΓΙΑ ΤΟ ΘΕΜΑ ΤΩΝ ΑΝΤΙΣΤΑΘΜΙΣΕΩΝ

11. Εάν στις προσεχείς του αποφάσεις το Δικαστήριο δεν επιβεβαιώσει τη νομολογία του επί της υπόθεσης Ferring αλλά αποφανθεί ότι οι αντισταθμίσεις για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας αποτελούν κρατικές ενισχύσεις, θα καταστεί δυνατή η συνέχιση της διαδικασίας σε δύο φάσεις που η Επιτροπή πρότεινε στην έκθεσή της προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν. Πιο συγκεκριμένα, η πρώτη φάση συνίσταται στην κατάρτιση κοινοτικού πλαισίου, ενώ κατά τη δεύτερη φάση η Επιτροπή, με βάση την πείρα από την εφαρμογή του πλαισίου αυτού και εάν και στο βαθμό που η πείρα αυτή θα το δικαιολογεί, θα καταρτίσει κανονισμό για την εξαίρεση ορισμένων ενισχύσεων του τομέα των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος από την υποχρέωση της προηγούμενης κοινοποίησης.
12. Εάν στις προσεχείς του αποφάσεις το Δικαστήριο επιβεβαιώσει τη νομολογία του επί της υπόθεσης Ferring, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι αντισταθμίσεις για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας δεν αποτελούν κρατικές ενισχύσεις κατά την έννοια του άρθρου 87 παράγραφος 1 της συνθήκης, υπό την προϋπόθεση ότι το ποσό τους δεν είναι μεγαλύτερο από αυτό που είναι αναγκαίο για τη διασφάλιση της απρόσκοπτης παροχής των Υ.Γ.Ο.Σ.. Στην περίπτωση αυτή οι αντισταθμίσεις δεν υπόκεινται στην υποχρέωση προηγούμενης κοινοποίησης σύμφωνα με το άρθρο 88 παράγραφος 3 της συνθήκης.
13. Είναι πάντως σκόπιμο να τονισθεί ότι το Δικαστήριο, στην απόφασή του επί της υπόθεσης Ferring, επιβεβαίωσε ότι το ποσό μίας αντιστάθμισης το οποίο υπερβαίνει το ποσό που θα ήταν αναγκαίο για την εκπλήρωση της αποστολής δημόσιας υπηρεσίας συνιστά κρατική ενίσχυση που δεν είναι δυνατό να εγκριθεί κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 86 παράγραφος 2. Το συμβιβάσιμο ή μη τέτοιου είδους ενισχύσεων πρέπει να εξετάζεται από την Επιτροπή σύμφωνα με τις γενικές κοινοτικές διατάξεις περί κρατικών ενισχύσεων.
14. Η Επιτροπή φρονεί, επομένως, ότι, ακόμη και στην περίπτωση που επιβεβαιωθεί η νομολογία Ferring, θα είναι ούτως ή άλλως χρήσιμη η θέσπιση κειμένου για λόγους αύξησης της ασφάλειας δικαίου, ιδίως σε σχέση με τον τρόπο υπολογισμού της αντιστάθμισης και τους όρους επιλογής των επιχειρήσεων στις οποίες ανατίθεται η διαχείριση Υ.Γ.Ο.Σ.. Το νομικό περίβλημα του εν λόγω κειμένου θα αποφασισθεί εν ευθέτω χρόνω.
15. Επί της ουσίας, ενδείκνυται να τονισθεί ότι, όπως κι αν έχει το πράγμα, η νομική συζήτηση γύρω από τον χαρακτηρισμό της αντιστάθμισης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας κατά την έννοια του άρθρου 87 της συνθήκης δεν θίγει την απρόσκοπτη λειτουργία των Υ.Γ.Ο.Σ.. Ειδικότερα, σε περίπτωση που επιβεβαιωθεί η νομολογία Ferring, η αντιστάθμιση που έχει υπολογισθεί σωστά δεν θα θεωρείται κρατική ενίσχυση. Σε περίπτωση, πάλι, που δεν επιβεβαιωθεί η νομολογία Ferring, η αντιστάθμιση που έχει υπολογισθεί σωστά θα θεωρείται μεν κρατική ενίσχυση αλλά θα είναι συμβιβάσιμη με τη συνθήκη κατ' εφαρμογή του άρθρου 86 παράγραφος 2 της συνθήκης, υπό τον όρο ότι η ανάπτυξη των συναλλαγών δεν θίγεται σε βαθμό αντίθετο προς το συμφέρον της Κοινότητας. Είναι σκόπιμο να υπενθυμισθεί ότι, εάν δεδομένη αντιστάθμιση αποτελεί κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 87 παράγραφος 1 της συνθήκης, η προηγούμενη κοινοποίησή της στην Επιτροπή είναι υποχρεωτική βάσει του άρθρου 88 παράγραφος 3. Αντιθέτως, εάν μία αντιστάθμιση

δεν αποτελεί κρατική ενίσχυση, η υποχρέωση κοινοποίησης που προβλέπεται στο άρθρο 88 παράγραφος 3 δεν ισχύει.

Δ. ΠΡΟΛΟΓΟΣ ΤΩΝ ΕΡΓΑΣΙΩΝ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΚΑΙ ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ

16. Οι υπηρεσίες της Επιτροπής επεξεργάζονται ένα σχέδιο κειμένου με βάση τις γενικές κατευθύνσεις και τις εναλλακτικές λύσεις που αναπτύσσονται στα ανωτέρω σημεία 11 έως 15. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή οφείλει να λάβει υπόψη τον εξελισσόμενο χαρακτήρα της κοινοτικής νομολογίας. Η Επιτροπή φρονεί ότι ενδείκνυται να αναμείνει κανείς την έκδοση των προσεχών αποφάσεων του Δικαστηρίου σχετικά με το θέμα της αντιστάθμισης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας, πριν από την οριστικοποίηση της όποιας θέσης για τα συναφή ζητήματα σε επίπεδο Κοινότητας.

17. Όπως έχει εξαγγελθεί στην έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν, οι σχετικές εργασίες πρέπει να διεξαχθούν σε στενή συνεννόηση με τα κράτη μέλη. Για τον σκοπό αυτό, οι υπηρεσίες της Επιτροπής θα διοργανώσουν το φθινόπωρο του 2002 μία πρώτη σύσκεψη με τους εμπειρογνώμονες των κρατών μελών, με βάση ένα έγγραφο εργασίας των εν λόγω υπηρεσιών. Το υπόψη έγγραφο θα πρέπει να οριστικοποιηθεί με γνώμονα την εξέλιξη της νομολογίας, ούτως ώστε να ακολουθήσει, στο μέτρο του δυνατού, η θέσπιση κειμένου από την Επιτροπή στα τέλη του 2002.

Στο εν λόγω κείμενο είναι σκόπιμο, μεταξύ άλλων, να εξηγηθεί η εξέλιξη της συναφούς νομολογίας, ιδίως αναφορικά με τις έννοιες της οικονομικής δραστηριότητας και του επηρεασμού των συναλλαγών, και να παρέχονται διευκρινίσεις σχετικά με τη μέθοδο υπολογισμού της αντιστάθμισης, π.χ. σε συνάρτηση με τις δημόσιες συμβάσεις, έτσι ώστε να αποφεύγονται οι αντισταθμίσεις που υπερβαίνουν το δέον μέτρο.

Όπως είναι φυσικό, το κείμενο αυτό θα ισχύσει με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων που ισχύουν για τις σιδηροδρομικές, τις οδικές και τις εσωτερικές πλωτές μεταφορές.

18. Προκειμένου για το θέμα της έκδοσης κανονισμού περί απαλλαγής, η Επιτροπή θα εξετάσει την αναγκαιότητα και τη σκοπιμότητα ενός τέτοιου κανονισμού, με βάση τις κατευθύνσεις που έχει διατυπώσει στην έκθεσή της προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν.