

Το καθεστώς ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων στις αερομεταφορές εν αναμονή των νέων κατευθυντήριων γραμμών της Επιτροπής

Δημήτριος Βουγιούκας*

Η αγορά των αερομεταφορών είναι ιδιαίτερα σημαντική για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και το ζήτημα των κρατικών ενισχύσεων προς τις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται σε αυτήν εξακολουθεί να παραμένει ακανθώδες. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει λάβει πρωτοβουλίες σχετικά με την οριοθέτηση της κρατικής οικονομικής παρέμβασης προς αεροπορικές εταιρείες και αεροδρόμια αναζητώντας ισορροπίες μεταξύ της διατήρησης ανόθευτου ανταγωνισμού και της ανάγκης τόνωσης και αναδιάρθρωσης του τομέα και εξυπηρέτησης ενωσιακών και κρατικών πολιτικών. Σε μία προσπάθεια εκσυγχρονισμού του ειδικού νομικού πλαισίου που διέπει τον έλεγχο των ενισχύσεων στις αερομεταφορές και προκειμένου να ενισχυθεί η νομική ασφάλεια, η Επιτροπή έχει ξεκινήσει διαδικασία αναθεώρησης των κατευθυντήριων γραμμών του 2014. Παράλληλα, υπήρξε μία δέσμη οικονομικών μέτρων στήριξης προς αερομεταφορείς λόγω έκτακτων καταστάσεων, όπως η πανδημία COVID-19, η οποία μέσα από την πρακτική της Επιτροπής και τη νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ οδηγεί σε μία αποκρυσταλλωμένη άποψη σχετικά με την αποτελεσματικότητα τόσο των κρατικών παρεμβάσεων όσο και της αξιολόγησής τους από της ενωσιακές αρχές

αερομεταφορές – κρατικές ενισχύσεις – απελευθέρωση – κριτήριο του ιδιώτη επενδυτή σε οικονομία της αγοράς – υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος – νέα δρομολόγια – περιφερειακά αεροδρόμια – πανδημία COVID-19 – έκτακτα γεγονότα – απαγόρευση των διακρίσεων

1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Ο τομέας των μεταφορών παρουσιάζει ιδιαιτερότητες όχι μόνο λόγω των ειδικών αναγκών και των μηχανισμών που περιλαμβάνει αλλά και γιατί εξυπηρετεί σημαντικά ιδιωτικά και δημόσια συμφέροντα, επιτρέποντας με τη μετακίνηση εμπορευμάτων και προσώπων την ενίσχυση του διεθνούς εμπορίου, των οικονομικών σχέσεων αλλά και της προσέγγισης των λαών¹. Έχει αναγνωριστεί η ζωτική σημασία του και για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, καθώς είναι απαραίτητος για την εφαρμογή της ελεύθερης μετακίνησης προσώπων, εμπορευμάτων και υπηρεσιών². Ειδικότερα, οι αερομεταφορές παρουσιάζουν έντονο ενδιαφέρον καθώς επιτρέπουν τη μετακίνηση αυτή σε σύντομο χρονικό διάστημα ακόμα και μεταξύ ηπείρων. Παρουσιάζουν, επίσης, ιδιαιτερότητα στον τρόπο λειτουργίας τους λόγω υψηλών τεχνικών απαιτήσεων και προδιαγραφών, κόστους λειτουργίας, εφαρμογής διεθνών προτύπων, κατάρτισης προσωπικού, αναγκαίων υποδομών και περιορισμών στον ανταγωνισμό.

Το ζήτημα των κρατικών ενισχύσεων στις αεροπορικές εταιρείες συνεχίζει να παραμένει επίκαιρο αρκετά έτη μετά την σταδιακή μεν πλήρη δε απελευθέρωση του τομέα των αερομεταφορών στην εσωτερική αγορά της ΕΕ. Οι εξελίξεις, τόσο στις διεθνείς οικονομικές συναλλαγές όσο και σε πολιτικό επίπεδο επηρέασαν βαθιά τον στρατηγικό αυτό κλάδο των

* Δ.Ν., Δικηγόρος, Ειδικός Νομικός Σύμβουλος Διοίκησης ΕΑΓΜΕ, Εντεταλμένος Διδασκαλίας Νομικής Σχολής ΔΠΘ, Μέλος ΣΕΠ Νομικής ΑΠΚΥ

¹ Βλ., ειδικά για τον τομέα των αερομεταφορών: Ρ. ΧΑΤΖΗΝΙΚΟΛΑΟΥ-ΑΓΓΕΛΙΔΟΥ, Αεροπορική Μεταφορά Επιβατών, 2η έκδ., εκδ. Σακκουλα, Αθήνα, 2010, σ. 19, όπου η συγγραφέας αναφέρει: «Ο τομέας των αεροπορικών μεταφορών έπαψε να έχει μόνο στρατηγική σημασία για την εθνική ασφάλεια των κρατών, αλλά εξελίχθηκε σε ένα πολύ σημαντικό οικονομικό παράγοντα για την ανάπτυξη των κρατών, αλλά και προσφορά κοινωνικής υπηρεσίας για την εξυπηρέτηση των συμφερόντων των καταναλωτών».

² EUROPEAN COMMISSION, Transport in the European Union, Current Trends and Issues, Directorate-General for Mobility and Transport (DG MOVE) of the European Commission, April 2018, διαθέσιμο στο: <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2018-transport-in-the-eu-current-trends-and-issues.pdf>.

μεταφορών, ο οποίος χαρακτηρίζεται από μία πολύπλευρη οργάνωση ενσωματώνοντας στοιχεία εθνικής κυριαρχίας και διεθνούς πλαισίου. Παράλληλα, και η αντίληψη περί κρατικών ενισχύσεων φαίνεται να έχει υποστεί, κατά τη μακρόχρονη πλέον λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, μία μεταστροφή. Η ίδια η Ευρωπαϊκή Επιτροπή φαίνεται να απομακρύνεται από μία αυστηρή προσέγγιση περί του αθέμιτου και ανταγωνιστικού χαρακτήρα των κρατικών οικονομικών παρεμβάσεων αναγνωρίζοντας τη χρησιμότητά τους στην κάλυψη κενών που παρουσιάζουν συγκεκριμένες αγορές ή στην ενίσχυση της καινοτομίας και της επιχειρηματικότητας³.

Οι αερομεταφορές έχουν αποδειχθεί πλέον ότι αποτελούν έναν από τους πιο ευάλωτους τομείς όταν προκύπτουν είτε έκτακτα γεγονότα είτε δυσμενείς για την οικονομία συνθήκες. Από τα τρομοκρατικά κτυπήματα του 2001, την οικονομική κρίση του 2008, την πρόσφατη πανδημία του κορωνοϊού και τον πόλεμο Ρωσίας και Ουκρανίας οι αεροπορικές εταιρείες καταβάλουν διαρκώς μία προσπάθεια παραμονής στις αγορές και κάλυψης των αναγκών των επιβατών. Το εγχείρημα αυτό δεν είναι όπως φαίνεται εφικτό χωρίς την κρατική συνδρομή, ακόμα και αν υπάρχουν οι προθέσεις αποφυγής μιας τέτοιας παρέμβασης. Ο τομέας αυτός, ζωτικός τόσο για τη σύνδεση απομακρυσμένων περιοχών και τη μετακίνηση πληθυσμών όσο και για τη διεξαγωγή των διεθνών συναλλαγών, εισήλθε τη δεκαετία του 80' στον χώρο της τότε Ευρωπαϊκής Κοινότητας σε μια τροχιά απελευθέρωσης και αποδέσμευσης από την κρατική κηδεμονία. Οι κοινοτικές αρχές έχοντας ως εφελτήριο αποφάσεις του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, οι οποίες αναγνώρισαν την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού στους τομείς των θαλάσσιων και αεροπορικών μεταφορών, προχώρησαν στην υιοθέτηση νομοθετικών μέτρων τα οποία από τη μία πλευρά περιόρισαν τον κρατικό έλεγχο και από την άλλη έθεσαν τη βάση για τη δημιουργία μίας κοινής/εσωτερικής πολιτικής και νομικού καθεστώτος των μεταφορών.

Στην παρούσα μελέτη θα γίνει μία ανασκόπηση της εφαρμογής της ενωσιακής νομοθεσίας περί κρατικών ενισχύσεων στον τομέα των αερομεταφορών και παρουσίαση συγκεκριμένων υποθέσεων με ιδιαίτερο νομικό ενδιαφέρον που συνέβαλαν στη διαμόρφωση του σχετικού ήπιου δικαίου της Επιτροπής με παράλληλες αναφορές στην ανάγκη μεταρρύθμισης και επικαιροποίησης των κατευθυντήριων γραμμών της. Μέσα από την ανασκόπηση αυτή προκύπτουν ζητήματα σχετικά με την αποτελεσματική εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας περί κρατικών ενισχύσεων σε αεροπορικές εταιρείες και αεροδρόμια και την εγγύηση ενός βιώσιμου και ανόθευτου ανταγωνισμού στον συγκεκριμένο κλάδο.

2. Το άνοιγμα του τομέα των αερομεταφορών στον ανταγωνισμό και οι κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής περί ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων

Η ιδιαιτερότητα και τα ειδικά χαρακτηριστικά λειτουργίας της αγοράς των αεροπορικών μεταφορών απαιτούσε την πλήρη και αποτελεσματική εφαρμογή των ενωσιακών κανόνων ανταγωνισμού αλλά σε στάδια και με την απαιτούμενη προσαρμογή. Η Επιτροπή που οργάνωσε το πλαίσιο εφαρμογής, μεταξύ άλλων, και των διατάξεων των Συνθηκών περί κρατικών ενισχύσεων, το έπραξε ακολουθώντας συγκεκριμένα πρότυπα και αρχές τα οποία επέκτεινε σε φορείς και δραστηριότητες αξιολογώντας τα δεδομένα που προέκυπταν από τον συγκεκριμένο τομέα.

2.1. Η επιβεβαίωση της εφαρμογής της νομοθεσίας περί κρατικών ενισχύσεων στις αερομεταφορές

2.1.1. Η διαδικασία σταδιακής απελευθέρωσης του τομέα και το άνοιγμα στον ανταγωνισμό

Ο τομέας των αερομεταφορών στο παρελθόν έφερε την κρατική σφραγίδα σε όλες του τις εκφάνσεις. Ακόμα και σε διεθνές επίπεδο, παρά την ύπαρξη εξειδικευμένων οργανισμών και τη διαμόρφωση ενός ομοιόμορφου νομικού καθεστώτος για συγκεκριμένα ζητήματα, η οργάνωση των πτήσεων διεξαγόταν μεταξύ κρατών μέσω διμερών συμβάσεων. Ήταν η

³. Πιο συγκεκριμένα, η προσέγγιση της Επιτροπής είναι: «Λιγότερες και καλύτερα στοχευμένες ενισχύσεις».

νομολογία του τότε ΔΕΚ⁴ που έκρινε εφαρμοστέες τις διατάξεις των Συνθηκών περί ανταγωνισμού στις αεροπορικές μεταφορές και αποτέλεσε εφαλτήριο για την απελευθέρωση του τομέα στην εσωτερική αγορά της ΕΕ με την υιοθέτηση μίας σειράς Κανονισμών του Συμβουλίου⁵. Ήταν κυρίως οι διατάξεις περί ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων που παρουσίαζαν επιτακτική ανάγκη εφαρμογής ώστε να εξέλθουν οι αεροπορικές εταιρείες από την κρατική κηδεμονία η οποία εκφραζόταν κυρίως μέσω οικονομικών ενισχύσεων στις αεροπορικές επιχειρήσεις. Η απελευθέρωση των αερομεταφορών στην εσωτερική αγορά θα αποδεικνυόταν αναποτελεσματική αν δεν υπήρχε ένας περιορισμός στις κρατικές οικονομικές παρεμβάσεις.

Καταρχάς, θα πρέπει να επισημανθεί ότι για τις αεροπορικές εταιρείες, ανεξάρτητα από το ιδιοκτησιακό καθεστώς και τον τρόπο χρηματοδότησής τους, η βασική προϋπόθεση εφαρμογής των ενωσιακών κανόνων ανταγωνισμού, οι οποίοι φυσικά περιλαμβάνουν και τις διατάξεις περί κρατικών ενισχύσεων, ήτοι η άσκηση οικονομικής δραστηριότητας ως επιχείρηση, καλυπτόταν, καθώς οι εν λόγω εταιρείες εκμεταλλεύονται υπηρεσίες μεταφοράς επιβατών και εμπορευμάτων και τις παρέχουν έναντι οικονομικού ανταλλάγματος⁶. Αντιθέτως, για άλλους φορείς του τομέα, η έννοια της επιχείρησης δεν ήταν αυτονόητη και υπήρξε απαραίτητη η συνδρομή της νομολογίας του ΔΕΕ.

Τέτοια ήταν η περίπτωση των αερολιμένων, οι οποίοι σχετίζονται όχι μόνο με την παροχή υπηρεσιών προς επιβάτες και εταιρείες αλλά και με τη διαχείριση υποδομών. Στην υπόθεση «Αεροδρόμιο Παρισιών»⁷, τόσο η Επιτροπή όσο και οι κοινοτικοί δικαστές επιβεβαίωσαν την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας στη διάθεση αερολιμενικών εγκαταστάσεων στις αεροπορικές εταιρείες και στους διάφορους φορείς παροχής υπηρεσιών, έναντι καταβολής τελών, διακρίνοντας την από τις αμιγώς διοικητικές δραστηριότητες, ιδίως των καθηκόντων αστυνομείας. Για τα τμήματα αυτά της δραστηριότητάς τους, επομένως, οι αερολιμένες, ανεξάρτητα αν τελούν υπό το ιδιοκτησιακό καθεστώς του δημοσίου, υπάγονται στους ενωσιακούς κανόνες ανταγωνισμού. Στην υπόθεση «Αεροδρόμιο Λειψίας»⁸ που αφορούσε στη χρηματοδότηση της κατασκευής νέου διαδρόμου, το ΔΕΕ έκρινε ότι ο φορέας εκμεταλλεύσεως του αεροδρομίου της Λειψίας-Halle «ασκεί οικονομική δραστηριότητα δεδομένου ότι παρέχει αερολιμενικές υπηρεσίες έναντι αμοιβής προερχόμενης, μεταξύ άλλων, από τα αερολιμενικά τέλη...στην αγορά των περιφερειακών αερολιμενικών υπηρεσιών»⁹. Κατά συνέπεια, το ΔΕΕ απέρριψε μία εκ των προτέρων διάκριση της δραστηριότητας κατασκευής αερολιμενικών υποδομών από εκείνη της εκμεταλλεύσεώς τους και επιβεβαίωσε την εφαρμογή των διατάξεων περί κρατικών ενισχύσεων στη χρηματοδότησή της από το κράτος. Αυτή η προσέγγιση υπήρξε

⁴. ΔΕΚ συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-209/84 έως 213/84, *Εισαγγελική Αρχή/ Lucas Asjes κ.α. (Nouvelles Frontières)*, 30.04.1986, ECLI:EU:C:1986:188 και C-66/86, *Ahmed Saeed Flugreisen κ.α.*, 11.04.1989, ECLI:EU:C:1989:140.

⁵. Επρόκειτο για μία σειρά νομοθετικών μέτρων-πακέτων απελευθέρωσης που στόχευαν στην σταδιακή εφαρμογή των ελευθεριών εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών και στην προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού λαμβάνοντας υπόψιν τις ανάγκες και τις ιδιαιτερότητες του τομέα. Μεταξύ άλλων στα μέτρα περιλαμβανόταν ο ειδικός Κανονισμός 3975/87 για την εφαρμογή των άρθρων 85 και 86 ΕΟΚ (στη συνέχεια 81 και 82 ΕΚ και πλέον 101 και 102 ΣΛΕΕ) ο οποίος πλέον έχει καταργηθεί, καθώς και στις αερομεταφορές εφαρμόζεται ο 1/2003. Η απελευθέρωση ολοκληρώθηκε το 1997 με την άρση του cabotage όπως προέβλεπε ο Κανονισμός 2408/92. Πλέον, οι αερομεταφορές ρυθμίζονται σε ενωσιακό επίπεδο από τον Κανονισμό 1008/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 24ης Σεπτεμβρίου 2008 (ΕΕ 2008 L 293/3) με τις τροποποιήσεις που έχει δεχθεί. Όσο για τον Ενιαίο Ευρωπαϊκό Ουρανό, αυτός υλοποιείται σύμφωνα με τις διατάξεις του Κανονισμού 2024/2803 (ΕΕ 2024 L 2024/2803/1).

⁶. Βλ. για το ζήτημα αυτό και την επιβεβαίωση από την Επιτροπή στις κατευθυντήριες γραμμές του 2014, Κεφάλαιο 3.1, παρ. 27.

⁷. Απόφαση της Επιτροπής 98/513 της 11ης Ιουνίου 1998 στην υπόθεση *Alpha Flight Services κατά Aéroports de Paris*, ΕΕ 1998 L 230/10. ΠΕΚ T-128/98, *Aéroports de Paris/Επιτροπή*, 12.12.2000, ECLI:EU:T:2000:290. ΔΕΚ C-82/01, *Aéroports de Paris/Επιτροπή*, 24.10.2002, ECLI:EU:C:2002:617.

⁸. ΔΕΕ C-288/11 P, *Mitteldeutsche Flughafen AG και Flughafen Leipzig-Halle GmbH/Επιτροπή*, 19.12.2012, ECLI:EU:C:2012:821.

⁹. Σκ. 40.

πολύ σημαντική, καθώς οι δεσμοί μεταξύ αεροδρομίων και αεροπορικών εταιρειών είναι ιδιαίτερα στενοί με αντίκτυπο συχνά στον υγιή ανταγωνισμό.

Το άνοιγμα στον ανταγωνισμό ανέτρεπε το καθεστώς λειτουργίας των παραδοσιακών δημοσίων αερομεταφορέων οι οποίοι παρουσίασαν την ανάγκη οικονομικής υποστήριξης από τα κράτη τους προκειμένου να προσαρμοστούν στο νέο περιβάλλον. Το θέρος του 1993, η Επιτροπή συγκρότησε μια επιτροπή εμπειρογνομόνων στον τομέα των αερομεταφορών, την «*επιτροπή σοφών*», με καθήκον την ανάλυση της κατάστασης στην πολιτική αεροπορία και τη διατύπωση συστάσεων για τον σχεδιασμό της μελλοντικής πολιτικής στον τομέα. Η εν λόγω επιτροπή στην τελική έκθεση που δημοσιεύθηκε την 1η Φεβρουαρίου 1994 υποστήριξε σθεναρά, μεταξύ άλλων, τη διαδικασία ιδιωτικοποίησης των μεγάλων εθνικών αερομεταφορέων με τη χορήγηση ενίσχυσης για μία και τελευταία φορά (*one time-last time*)¹⁰.

Η Επιτροπή έδειξε ότι ήταν μάλλον επιφυλακτική απέναντι σε αυτή την προοπτική, ιδίως λόγω της διάταξης του άρθρου 295 ΣυνθΕΚ (πλέον 345 ΣΛΕΕ) που καθιερώνει την αρχή της ουδετερότητας της Συνθήκης όσον αφορά το καθεστώς ιδιοκτησίας των κρατών μελών. Αρχικά, προτίμησε να διασφαλίσει ότι οι εθνικές αεροπορικές εταιρείες συμπεριφέρονται σύμφωνα με τους κανόνες της αγοράς. Ωστόσο, έμμεσα ευνόησε τη μετάβαση αυτών των εταιρειών στον ιδιωτικό τομέα, με την ιδιωτικοποίηση να συγκαταλέγεται στις δεσμεύσεις που εξαρτώνται από την απαλλαγή από τις δημόσιες ενισχύσεις¹¹. Ουσιαστικά, αντί να παρουσιάσει εξ αρχής την ιδιωτικοποίηση ως επιβολή και μονόδρομο την καθιέρωνε ως βασική προϋπόθεση χορήγησης κρατικών ενισχύσεων, αφήνοντας στα κράτη και τις εταιρείες μία ψευδαίσθηση επιλογής. Τα κράτη μέλη στα σχέδια οικονομικής ανόρθωσης των παραδοσιακών αερομεταφορέων τους αναλάμβαναν την υποχρέωση ιδιωτικοποίησής τους προκειμένου να λάβουν θετική απάντηση από την Επιτροπή.

Τέτοια, μεταξύ άλλων, ήταν η περίπτωση του γαλλικού αερομεταφορέα Air France, για τον οποίο η γαλλική κυβέρνηση διαβεβαίωνε την Επιτροπή περί δρομολογήσεως της ιδιωτικοποίησής του κατόπιν επανόρθωσης της οικονομικής και χρηματοοικονομικής κατάστασης της επιχείρησης, σύμφωνα με το πρόγραμμα εξυγίανσης¹². Ανάλογη διαδικασία είχε δρομολογηθεί και για τον βελγικό εθνικό αερομεταφορέα Sabena το 1991. Η πρακτική αυτή επικρίθηκε έντονα από ορισμένους συγγραφείς, οι οποίοι τη θεώρησαν παραβίαση του άρθρου 295 ΕΚ ακόμη και με τη μορφή δεσμεύσεων στο πλαίσιο της έγκρισης της βοήθειας αναδιάρθρωσης¹³.

Το 1994, η Επιτροπή, αξιοποιώντας τη διάταξη του στοιχείου γ' της παρ. 3 του τότε άρθρου 87 ΣυνθΕΚ (πλέον 107 ΣΛΕΕ)¹⁴ και ακολουθώντας τελικά εν μέρει τις υποδείξεις της «*επιτροπής σοφών*», δημοσίευσε τις πρώτες κατευθύνσεις στις οποίες περιέλαβε μία σειρά κριτηρίων για την αξιολόγηση της ενίσχυσης που χορηγείται από τα κράτη στις αερομεταφορές¹⁵. Εκφράζοντας τις ανησυχίες της για το μέλλον του τομέα, αποφάσισε να επιτρέψει τη χορήγηση δημόσιας ενίσχυσης στους αερομεταφορείς, προκειμένου να διευκολυνθεί η αναδιάρθρωσή τους, υπό τους όρους που ορίζονταν στις κατευθυντήριες γραμμές της. Θα έπρεπε να καταρτιστεί σχέδιο αναδιάρθρωσης που να διασφαλίζει ότι «*η εταιρεία θα καταστεί ξανά βιώσιμη*», η εταιρεία δεν θα μπορούσε να επωφεληθεί από ενίσχυση για δεύτερη φορά εκτός

¹⁰. Α. ΞΕΝΙΤΗ, Αεροπορικές μεταφορές εις: Ελληνικό Ινστιτούτο Κρατικών Ενισχύσεων, Κρατικές Ενισχύσεις, Τα βασικά κανονιστικά κείμενα, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2011, σ. 110.

¹¹. P. FRUHLING, Le contrôle des aides d'état dans le secteur du transport aérien, Cahiers de Droit Européen, 1999, n°1-2, σ. 353.

¹². Απόφαση της Επιτροπής της 27ης Ιουλίου 1994 94/653/ΕΚ σχετικά με την κοινοποιηθείσα αύξηση κεφαλαίου της Air France, ΕΕ 1994 L 254.

¹³. Βλ. για παράδειγμα, Joly – Communautaire, Commentaire “transports aériens”, juillet 1995, pp. 1-74.

¹⁴. Σύμφωνα με τους συγγραφείς, αυτή η δυνητική απαλλαγή έχει το μεγαλύτερο πρακτικό ενδιαφέρον και έχει χρησιμοποιηθεί σε όλες τις σημαντικές αποφάσεις που αφορούν στην αναδιάρθρωση προβληματικών αεροπορικών εταιρειών (βλ. για παράδειγμα, P. FRUHLING, ό.π., σ. 338).

¹⁵. ΕΠΙΤΡΟΠΗ, 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 1994 C 350/5.

από εξαιρετικές περιπτώσεις (αρχή της «μία φορά-τελευταία φορά/one time-last time») και τέλος, η ενίσχυση δεν θα έπρεπε να αυξάνει την ικανότητα της εταιρείας εις βάρος των ανταγωνιστών της. Ιδιαίτερης σημασίας είναι οι αναφορές που έκανε η Επιτροπή στην αρχή του ιδιώτη επενδυτή υπό συνθήκες οικονομίας της αγοράς προκειμένου να διαχωρίσει επενδύσεις δημοσίων φορέων προς αεροπορικές εταιρείες από οικονομικά πλεονεκτήματα που εισάγουν διάκριση υπέρ αυτών. Αρκετές εθνικές αεροπορικές εταιρείες επωφελήθηκαν από ενίσχυση αναδιάρθρωσης υπό αυτό το πλαίσιο.

2.1.2. Η ιδιαίτερη περίπτωση του ελληνικού εθνικού αερομεταφορέα

Το ότι η Επιτροπή επεδίωξε να οριοθετήσει αυστηρά το πλαίσιο των κρατικών ενισχύσεων προς τους αερομεταφορείς δεν απέτρεψε τελικώς την εισαγωγή οικονομικών πλεονεκτημάτων υπέρ συγκεκριμένων εταιρειών που κρίθηκαν τόσο ασύμβατα όσο και παράνομα λόγω μη προηγούμενης κοινοποίησης¹⁶. Μεταξύ άλλων, υπήρξε σειρά αποφάσεων για παράνομες και ασύμβατες ενισχύσεις προς τον τότε ελληνικό εθνικό αερομεταφορέα, την Ολυμπιακή Αεροπορία. Αρχικώς, η εταιρεία, όπως και άλλοι εθνικοί αερομεταφορείς σύμφωνα με τις προβλέψεις των κατευθύνσεων του 1994, έλαβε ενισχύσεις από το ελληνικό κράτος με την έγκριση της Επιτροπής, προκειμένου να επιτύχει αναδιάρθρωση και να ενισχύσει την ανταγωνιστικότητά της. Μία πρώτη απόφαση έγκρισης εκδόθηκε το 1994¹⁷ και συνοδεύτηκε από μία δεύτερη το 1998¹⁸, κατά παρέκκλιση μάλιστα της αρχής «μία φορά-τελευταία φορά/one time-last time», λόγω των οικονομικών δυσχερειών και της ανάγκης στήριξης της βιωσιμότητας της εταιρείας. Και οι δύο αποφάσεις όμως περιείχαν σαφείς και αυστηρές προϋποθέσεις από την πλευρά της Επιτροπής προκειμένου οι ενισχύσεις να διατηρήσουν τη συμβατότητα με ένα καθεστώς ανόθευτου ανταγωνισμού και η εταιρεία να λειτουργεί πλέον με όρους αγοράς και με τη λιγότερη δυνατή παρέμβαση από το κράτος, διασφαλίζοντας έτσι τη μακροπρόθεσμης βιωσιμότητά της, μέσω της πλήρους εφαρμογής των μέτρων αναδιάρθρωσης.

Μετά από καταγγελίες σχετικά με τον τρόπο λειτουργίας της Ολυμπιακής Αεροπορίας, η Επιτροπή προχώρησε σε επίσημη έρευνα που κατέληξε σε καταδικαστική απόφαση¹⁹, χαρακτηρίζοντας σειρά μέτρων προς τον ελληνικό εθνικό αερομεταφορέα ως παράνομα και ασύμβατα με τις διατάξεις της Συνθήκης. Ορισμένα μέτρα, όπως η χορήγηση δανείου από μία δημόσια εμπορική τράπεζα, με αντάλλαγμα την εκχώρηση από την πλευρά της ΟΑ στην τράπεζα αυτή των αξιώσεών της έναντι του ελληνικού δημοσίου, θεωρήθηκαν ότι δεν συνιστούσαν ενισχύσεις αλλά, σύμφωνα με την εφαρμογή του κριτηρίου του ιδιώτη επενδυτή, χορηγήθηκαν με όρους αγοράς χωρίς στοιχεία εύνοιας και διάκρισης. Δεν ίσχυε το ίδιο όμως και για σειρά άλλων που κρίθηκαν ενισχύσεις τόσο παράνομες όσο και ασύμβατες με τις διατάξεις του άρθρου 87 ΣυνθΕΚ (πλέον 107 ΣΛΕΕ). Υπήρξε μία διάκριση μεταξύ υφιστάμενων και νέων ενισχύσεων. Όσον αφορά στις ενισχύσεις που δόθηκαν υπό αυστηρούς όρους βάσει των αποφάσεων των ετών 1994 και 1998 αυτές κρίθηκαν πλέον ασυμβίβαστες, καθώς δεν τηρήθηκε το εγκεκριμένο πρόγραμμα αναδιάρθρωσης, όπως δεν τηρήθηκαν και άλλες βασικές προϋποθέσεις για τη χορήγηση με αποτέλεσμα να είναι επιβεβλημένη η ανάκτησή τους από το Ελληνικό κράτος. Παράλληλα, η ευνοϊκή μεταχείριση που συνέχιζε να απολαμβάνει η επιχείρηση καθυστερώντας ή μη καταβάλλοντας εισφορές και αερολιμενικά

¹⁶. Βλ., μεταξύ άλλων, ΠΕΚ Τ-214/95, *Het Vlaamse Gewest/Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, 30.04.1998, ECLI:EU:T:1998:77. Το Πρωτοδικείο επικύρωσε την απόφαση 5/466/ΕΚ της Επιτροπής της 26ης Ιουλίου 1995, σχετικά με τη χορηγηθείσα από την Περιφέρεια της Φλάνδρας ενίσχυση στη βελγική αεροπορική εταιρεία *Vlaamse Luchttransportmaatschappij NV* (ΕΕ L 267/49). Επρόκειτο για τη χορήγηση άτοκου δανείου η οποία κρίθηκε ασύμβατη και παράνομη ενίσχυση καθώς δεν είχε κοινοποιηθεί.

¹⁷. Απόφαση 94/696/ΕΚ της Επιτροπής της 7ης Οκτωβρίου 1994 σχετικά με τις ενισχύσεις που χορηγεί το ελληνικό Δημόσιο στην Ολυμπιακή Αεροπορία, ΕΕ 1994 L 273/22.

¹⁸. Απόφαση 1999/332/ΕΚ της Επιτροπής της 14ης Αυγούστου 1998, για ενίσχυση που χορήγησε η Ελλάδα στην Ολυμπιακή Αεροπορία ΑΕ [κοινοποιηθείσα υπό τον αριθμό Ε(1998) 2423], ΕΕ 1999 L 128/1.

¹⁹. Απόφαση 2003/372/ΕΚ της Επιτροπής της 11ης Δεκεμβρίου 2002, για ενίσχυση που χορήγησε η Ελλάδα στην Ολυμπιακή Αεροπορία [κοινοποιηθείσα υπό τον αριθμό Ε(2002) 4831], L 2003 132/1.

τέλη χαρακτηρίστηκε ως νέα παράνομη και ασύμβατη ενίσχυση που νόθευε τον ανταγωνισμό και κατά συνέπεια έπρεπε να ανακτηθεί.

Η υπόθεση της Ολυμπιακής υπήρξε αρκετά περίπλοκη και πολυδιάστατη και ίσως μία πιο στενή συνεργασία των ελληνικών αρχών με την Επιτροπή να είχε οδηγήσει σε διαφορετικά αποτελέσματα, κυρίως όσον αφορά στον παράνομο χαρακτήρα μέτρων που στερούνταν κοινοποιήσεως και εγκρίσεως. Σε μία προσπάθεια αποφυγής της ανάκτησης των ποσών που απαιτούσε η Επιτροπή και που θα οδηγούσαν τον όμιλο σε βέβαιη απόσυρση από την αγορά, το Ελληνικό κράτος προχώρησε σε μία αναδιάρθρωση του ομίλου μέσω συγχωνεύσεων και αποσχίσεων δημιουργώντας μία νέα εταιρεία για το πτητικό κομμάτι, τις Ολυμπιακές Αερογραμμές, κρατώντας όλες τις άλλες δραστηριότητες, για την παλαιά Ολυμπιακή-Υπηρεσίες. Σε αυτή την τελευταία παρέμεναν τα χρέη και η υποχρέωση επιστροφής των παρανόμων ενισχύσεων, ενώ η νέα αεροπορική εταιρεία ήταν πλήρως απαλλαγμένη από τις οφειλές της παλαιάς²⁰. Τελούσε δηλαδή «*υπό καθεστώς ειδικής προστασίας έναντι των πιστωτών της παλαιάς επιχείρησεως*».

Κατόπιν προσφυγής της Επιτροπής, το Δικαστήριο επικύρωσε²¹ την παράβαση των υποχρεώσεων της Ελλάδας καθώς έκρινε ότι οι ενέργειες των ελληνικών αρχών περί ανακτήσεως των εν λόγω ενισχύσεων υπήρξαν πλημμελείς ή καθυστερημένες και αναποτελεσματικές. Με τη σειρά της όμως και η παλαιά Ολυμπιακή Αεροπορία-Υπηρεσίες άσκησε προσφυγή κατά της απόφασης 2003/372/EK της Επιτροπής. Πέτυχε τη μερική ακύρωσή της από το Πρωτοδικείο των Κοινοτήτων²² στο τμήμα που αφορούσε νέα ενίσχυση προς την Ολυμπιακή, καθώς, σύμφωνα με το Πρωτοδικείο, η Επιτροπή παρέλειψε να ελέγξει αν η μη καταβολή ΦΠΑ επί των ανταλλακτικών της εταιρείας συνιστούσε πράγματι ενίσχυση υπέρ αυτής²³. Όσον αφορά στα υπόλοιπα μέτρα, το Πρωτοδικείο επιβεβαίωσε την προσέγγιση της Επιτροπής.

Ο κύκλος διοικητικών και δικαστικών αποφάσεων σχετικά με τα πλεονεκτήματα της Ολυμπιακής συνεχίστηκε. Η Επιτροπή διεξήγαγε νέα έρευνα σχετικά με το νομικό καθεστώς και τη χρηματοδότηση της νέας αεροπορικής εταιρείας με το όνομα Ολυμπιακές Αερογραμμές (άλλως Νέα Ολυμπιακή Αεροπορία-NOA) στην οποία συγχωνεύτηκαν οι δραστηριότητες της Ολυμπιακής Αεροπορίας, της Ολυμπιακής Αεροπλοΐας και των Μακεδονικών Αερογραμμών. Με απόφαση που εξέδωσε στις 14 Σεπτεμβρίου 2005²⁴ και η οποία επικυρώθηκε από το ΔΕΚ²⁵ όσον αφορά στη μη συμμόρφωση της Ελλάδας, έκρινε ότι η ίδια η αναδιάρθρωση της Ολυμπιακής Αεροπορίας καθώς και άλλες δέσμες μέτρων προς την παλαιά και τη νέα εταιρεία αποτελούσαν παράνομες κρατικές ενισχύσεις.

Από την άλλη πλευρά, η ελληνική κυβέρνηση καθώς και οι δύο εμπλεκόμενες εταιρείες, παλαιά και νέα, πέτυχαν ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου της ΕΕ (ΓεΔΕΕ) μερική ακύρωση της απόφασης της Επιτροπής²⁶, με την εξέλιξη αυτή να δημιουργεί ζητήματα νομικής ασφάλειας και αποτελεσματικής εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου²⁷. Παράλληλα, μέσα από τη διαδικασία της διαιτησίας αναγνωρίστηκε χρέος του ελληνικού δημοσίου προς την Ολυμπιακή

²⁰. Βλ. Νόμος 3185/2003 (ΦΕΚ Α' 229/26.09.2003).

²¹. ΔΕΚ C-415/03, *Επιτροπή/Ελληνική Δημοκρατία*, 12.05.2005, ECLI:EU:C:2005:287.

²². ΠΕΚ T-68/03, *Ολυμπιακή Αεροπορία Υπηρεσίες ΑΕ/Επιτροπή*, 12.09.2007, ECLI:EU:T:2007:253.

²³. Βλ. σκ. 357-365.

²⁴. Απόφαση C(2005) 2706 τελικό της Επιτροπής, της 14ης Σεπτεμβρίου 2005, σχετικά με κρατικές ενισχύσεις προς την Ολυμπιακή Αεροπορία Υπηρεσίες ΑΕ [C 11/2004 (ex NN 4/2003) – Ολυμπιακή Αεροπορία – Αναδιάρθρωση και ιδιωτικοποίηση].

²⁵. ΔΕΚ C-419/06, *Επιτροπή/Ελληνική Δημοκρατία*, 14.02.2008, ECLI:EU:C:2008:89.

²⁶. ΓεΔΕΕ συνεκδικασθείσες υποθέσεις T-415/05, T-416/05 και T-423/05, *Ελληνική Δημοκρατία, Ολυμπιακές Αερογραμμές ΑΕ, Ολυμπιακή Αεροπορία Υπηρεσίες ΑΕ/Επιτροπή*, 13.09.2010, ECLI:EU:T:2010:386.

²⁷. Δηλαδή υπήρχε μία απόφαση του ΔΕΚ/πλέον ΔΕΕ που υποχρέωνε την Ελλάδα να συμμορφωθεί προς μία απόφαση της Επιτροπής, την οποία δύο έτη αργότερα ακύρωνε στο μεγαλύτερο της μέρος το ΓεΔΕΕ λόγω παράλειψης εφαρμογής του κριτηρίου του ιδιώτη επενδυτή, πρόδηλης πλάνης εκτιμήσεως και ελλείψεως αιτιολογίας.

λόγω της μεταφοράς της στο αεροδρόμιο των Σπάτων, εξέλιξη που εξυπηρετούσε το συμψηφισμό των χρεών και την αποφυγή ανάκτησης των κρατικών ενισχύσεων. Ο κύκλος των εθνικών μέτρων και των ενωσιακών διοικητικών και δικαστικών ενεργειών συνεχίστηκε ώσπου τελικώς τμήματα της Ολυμπιακής Αεροπορίας και των Ολυμπιακών Αερογραμμών (ειδικά το σήμα της Ο.Α.) μεταφέρθηκαν σε μία νέα ιδιωτική εταιρεία, την Olympic Air²⁸, η οποία από τη Marfin Investment Group πέρασε μετά από έγκριση της Επιτροπής στον αποκλειστικό έλεγχο της Aegean²⁹.

2.2. Η δημιουργία ενός σύγχρονου και αποτελεσματικού πλαισίου εφαρμογής ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων στις αερομεταφορές

2.2.1. Οι κατευθυντήριες γραμμές του 2005 σχετικά με τη χρηματοδότηση των αεροδρομίων και τις επιδοτήσεις νέων αερογραμμών και η υπόθεση Ryanair-Charleroi

Το πλαίσιο εφαρμογής των διατάξεων περί ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων ανανεώθηκε και ουσιαστικά πήρε τη σημερινή του μορφή με αφορμή υπόθεση σχετικά με τις πρακτικές επέκτασης της γνωστής εταιρείας χαμηλού κόστους (low-cost air carrier) Ryanair και τις συμφωνίες της με τους ιδιοκτήτες/διαχειριστές αερολιμένων. Η πολιτική χαμηλών εισιτηρίων της εταιρείας οφειλόταν, μεταξύ άλλων, και στη συνεργασία της με περιφερειακά αεροδρόμια, τα οποία συνήθως ήταν υπό δημόσιο έλεγχο. Προκειμένου να διευρύνει το δίκτυό της στην ηπειρωτική Ευρώπη και να αυξήσει τον ανταγωνισμό με τους παλαιούς ιστορικούς αερομεταφορείς, η ιρλανδική εταιρεία αποφάσισε να ξεκινήσει πτήσεις από και προς το Βέλγιο, όχι όμως από το κεντρικό Zaventem, αλλά από το περιφερειακό του Charleroi. Σύναψε επομένως δύο συμφωνίες, τη μία με την ίδια την Περιφέρεια της Βαλλονίας που ήταν ο ιδιοκτήτης του συγκεκριμένου αεροδρομίου, την δε έτερη με την Brussels South Charleroi Airport (BSCA), δημόσια επιχείρηση ελεγχόμενη από την Περιφέρεια Βαλλονίας, διαχειριζόμενη και εκμεταλλευόμενη το εν λόγω αεροδρόμιο στα πλαίσια συμβάσεως παραχωρήσεως.

Οι συμφωνίες περιλάμβαναν διάφορες παραχωρήσεις για την εγκατάσταση της εταιρείας όπως μειώσεις στα τέλη, μειώσεις στις χρεώσεις των επιβατών για την παροχή υπηρεσιών εξυπηρέτησεως εδάφους, αποζημιώσεις για απώλειες κέρδους, συμμετοχή στις δαπάνες για την εγκατάσταση του αερομεταφορέα καθώς και συμμετοχή στη χρηματοδότηση της προώθησεως των δραστηριοτήτων της Ryanair στο Charleroi και στον αερολιμένα του Charleroi. Για την Επιτροπή, ορισμένα από τα μέτρα αυτά (τέλη, αποζημιώσεις, εκπτώσεις στις υπηρεσίες εξυπηρέτησεως εδάφους) αποτελούσαν ενισχύσεις που δημιουργούσαν διάκριση υπέρ της Ryanair, νοθεύοντας τον ανταγωνισμό και μάλιστα όχι μόνον σε συγκεκριμένα δρομολόγια αλλά στο σύνολο του δικτύου που αυτή εξυπηρετούσε. Σχετικά με άλλες εκχωρήσεις (προώθηση των αεροπορικών υπηρεσιών), αυτές θεωρήθηκαν και πάλι ενισχύσεις, υπό όρους όμως συμβατές με την εσωτερική αγορά.

Στη συνέχεια, η Επιτροπή, αναγνωρίζοντας την ανάγκη τόνωσης της αγοράς των αερομεταφορών και της ανταγωνιστικότητας αλλά και τη χρησιμότητα των στρατηγικών συμφωνιών μεταξύ αεροπορικών εταιρειών και αερολιμένων, προχώρησε στην έκδοση κατευθυντήριων γραμμών σχετικών με τη χρηματοδότηση αερολιμένων και τις ενισχύσεις σε αερομεταφορείς που εκκινούν πτήσεις από περιφερειακά αεροδρόμια. Διευκρίνισε μάλιστα ότι οι κατευθυντήριες γραμμές του 1994 δεν κάλυπταν όλες τις ως άνω νέες πτυχές χρηματοδοτήσεων, καθώς αφορούσαν σχεδόν αποκλειστικά στους «όρους χορήγησης κρατικών ενισχύσεων στις αεροπορικές εταιρείες». Επιπλέον, αναγνώρισε τη δυναμική είσοδο των εταιρειών χαμηλού κόστους στην αγορά των αερομεταφορών και τη σημασία της ανάπτυξης των περιφερειακών αερολιμένων. Το πλαίσιο λειτουργίας τους, οι στρατηγικές συμφωνίες μεταξύ τους και η χρηματοδότησή τους θα έπρεπε να τελούν υπό την πλήρη τήρηση των αρχών της διαφάνειας, της ισότιμης μεταχείρισης και της αναλογικότητας, αποφεύγοντας κάθε στρέβλωση του ανταγωνισμού. Από τη μία πλευρά, η Επιτροπή διατύπωσε αυστηρές

²⁸. Βλ. και P. XATZHNΙΚΟΛΑΟΥ-ΑΓΓΕΛΙΔΟΥ, Αεροπορική Μεταφορά Επιβατών, ό.π., σ. 35.

²⁹. Απόφαση της Επιτροπής της 9ης Οκτωβρίου 2013 στην υπόθεση COMP/M.6796 – Aegean / Olympic II.

προϋποθέσεις ώστε μέτρα χρηματοδότησης να θεωρηθούν είτε επενδύσεις, σύμφωνα με το κριτήριο του ιδιώτη επενδυτή, είτε επιχορηγήσεις υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος.

Η ίδια η ορθή εφαρμογή όμως του κριτηρίου του ιδιώτη επενδυτή από την Επιτροπή στις συμφωνίες αεροπορικών εταιρειών και αερολιμένων τέθηκε σε αμφισβήτηση από την απόφαση του Πρωτοδικείου των Κοινοτήτων (πλέον ΓΕΔΕΕ), το οποίο, μετά από προσφυγή της Ryanair, ακύρωσε μερικώς την συγκεκριμένη απόφαση³⁰. Ο αντίκτυπος της συγκεκριμένης νομολογίας ήταν ιδιαίτερα σημαντικός καθώς έθετε σε αμφισβήτηση την ευρύτερη προσέγγιση της Επιτροπής στο συγκεκριμένο ζήτημα, επιβεβαιώνοντας την πεποίθηση ότι αυτή λειτουργούσε με διαφορετικά μέτρα και σταθμά όσον αφορά στη δραστηριότητα των αεροδρομίων, στη χρηματοδότησή τους και στον καθορισμό των τελών που αυτά επιβάλλουν στις αεροπορικές εταιρείες στα πλαίσια της διαχείρισης των υποδομών τους.

Η προσέγγιση της Επιτροπής, που κυρίως απέρριψε το Πρωτοδικείο, αφορούσε στην άρνησή της να εφαρμόσει την αρχή του ιδιώτη επενδυτή υπό συνθήκες οικονομίας της αγοράς επί των συμφωνιών του ιρλανδικού αερομεταφορέα με την Περιφέρεια της Βαλλονίας. Αν και αναγνώρισε τους στενούς δεσμούς που συνέδεαν την Περιφέρεια με τον διαχειριστή του αερολιμένα, η Επιτροπή στην απόφασή της είχε διαχωρίσει την αποστολή και τα συμφέροντα των δύο οντοτήτων, αναγνωρίζοντας στην Περιφέρεια αποκλειστικά τον ρόλο ρυθμιστικής αρχής που εξυπηρετεί αποκλειστικά δημόσιο συμφέρον. Σημαντική υπήρξε η υπόμνηση του κοινοτικού δικαστή σχετικά με τον αντικειμενικό χαρακτήρα των στοιχείων επί των οποίων ερμηνεύεται η έννοια της κρατικής ενισχύσεως αλλά και η ευρεία εκτιμήσεως της Επιτροπής επί των περίπλοκων οικονομικών εκτιμήσεων³¹.

2.2.2. Οι κατευθυντήριες γραμμές του 2014³² και η επικείμενη αναθεώρησή τους

2.2.2.1. Περιεχόμενο και βασικά κριτήρια συμβατότητας των υπό εφαρμογή κατευθύνσεων της Επιτροπής

Θα πρέπει να διευκρινιστεί στο σημείο αυτό ότι η υπό ανάλυση πράξη ήπιου δικαίου δεν αποτελεί το αποκλειστικό νομικό κείμενο που αφορά στην εφαρμογή των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων στις αερομεταφορές. Εξάλλου, αποτελεί μία μορφή τομεακών κατευθύνσεων που στοχεύει στη νομική ασφάλεια και την προβλεψιμότητα, παρέχοντας εκ των προτέρων σε κράτη και επιχειρήσεις τα κριτήρια που θα χρησιμοποιήσει η Επιτροπή, με τη διακριτική ευχέρεια που της αναγνωρίζεται, προκειμένου να επιβεβαιώσει τη συμβατότητα με τις Συνθήκες και την εσωτερική αγορά ενός χορηγούμενου οικονομικού πλεονεκτήματος. Παράλληλα, λοιπόν, με αυτές τις κατευθυντήριες γραμμές, βρίσκουν εφαρμογή στον τομέα των αερομεταφορών, αν και σε πολύ συγκεκριμένες περιπτώσεις, τουλάχιστον δύο δεσμευτικές πράξεις παράγωγου δικαίου.

Η μία από αυτές είναι ο Γενικός Κανονισμός Απαλλαγής κατά Κατηγορία (ΓΚΑΚ) 651/2014³³, όπως αυτός έχει τροποποιηθεί και ισχύει. Μεταξύ άλλων, περιλαμβάνει ρυθμίσεις για τη χορήγηση κρατικών ενισχύσεων σε περιφερειακούς αερολιμένες. Η βασική διευκόλυνση αυτής της ρύθμισης είναι ότι απαλλάσσει από την υποχρέωση κοινοποίησης των μέτρων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του, ενώ τέτοια απαλλαγή δεν περιλαμβάνεται στις ρυθμίσεις των κατευθυντήριων γραμμών. Οι προϋποθέσεις υπαγωγής στο συγκεκριμένο καθεστώς της επιδότησης αερολιμένων είναι αυστηρές. Οι «περιφερειακοί αερολιμένες» προκειμένου να εμπίπτουν στη συγκεκριμένη απαλλαγή, πρέπει να βρίσκονται σε απόσταση άνω των 100 χιλιομέτρων ή 60 λεπτών με αυτοκίνητο, λεωφορείο, τρένο ή τρένο μεγάλης ταχύτητας από

³⁰. ΠΕΚ Τ-196/04, *Ryanair Ltd/Επιτροπή*, 17.12.2008, ECLI:EU:T:2008:585.

³¹. Σκ. 40-41.

³². ΕΠΙΤΡΟΠΗ, Κατευθυντήριες γραμμές για τις Κρατικές ενισχύσεις σε αερολιμένες και αεροπορικές εταιρείες, ΕΕ C 99/3 της 04.04.2014.

³³. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 651/2014 της Επιτροπής, της 17ης Ιουνίου 2014, για την κήρυξη ορισμένων κατηγοριών ενισχύσεων ως συμβατών με την εσωτερική αγορά κατ' εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης, ΕΕ 2014 L 187/1.

υφιστάμενο αερολιμένα από τον οποίο εκτελούνται τακτικές αεροπορικές γραμμές. Ο περιορισμός αυτός στοχεύει στην εξάλειψη δημιουργίας άνισων όρων ανταγωνισμού και διάκρισης μεταξύ αεροδρομίων. Για τον λόγο αυτό, και προκειμένου να μην χρηματοδοτηθούν παρά μόνο οι περιφερειακοί αερολιμένες, ήτοι αυτοί που χρήζουν ενίσχυσης ώστε να τονωθεί, από τη μία, η ανταγωνιστικότητά τους και, από την άλλη, να προωθηθεί η οικονομική ανάπτυξη των περιοχών που αυτοί εξυπηρετούν, επιτρέπονται ενισχύσεις λειτουργίας σε αυτούς που εξυπηρετούν έως 200.000 επιβάτες ετησίως και επενδυτικές ενισχύσεις σε αερολιμένες με έως 3 εκατομμύρια επιβάτες ετησίως.

Περαιτέρω, βρίσκει εφαρμογή στις αεροπορικές εταιρείες και τους αερολιμένες που επιφορτίζονται και αποζημιώνονται για υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας, ο Κανονισμός 2023/2832³⁴, ο οποίος θέτει ως περιορισμό για την απαλλαγή το όριο της χρηματοδότησης έως 750.000 ευρώ για μία περίοδο τριών οικονομικών ετών. Οι υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος είναι κομβικής σημασίας καθώς αναγνωρίζεται στο ίδιο το πρωτογενές δίκαιο η συνεισφορά τους στην κοινωνική και εδαφική συνοχή της Ένωσης³⁵. Το άρθρο 106 ΣΛΕΕ επιβάλλει στις επιχειρήσεις που είναι επιφορτισμένες με ΥΓΟΣ την εφαρμογή των ενωσιακών κανόνων ανταγωνισμού, «κατά το μέτρο που η εφαρμογή των κανόνων αυτών δεν εμποδίζει νομικά ή πραγματικά την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής που τους έχει ανατεθεί». Διευκρινίζεται ότι, σύμφωνα με τη νομολογία *Altmark* του ΔΕΕ³⁶, η αντιστάθμιση για την παροχή υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος μπορεί να μην συνιστά κρατική ενίσχυση, εφόσον ισχύουν συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Σε περίπτωση που δεν συντρέχουν αυτές, και επομένως χορηγείται ενίσχυση, αυτή μπορεί να κηρυχθεί συμβιβασίμη ως ήσσονος σημασίας, δεν θα πρέπει όμως να σωρεύεται με οποιαδήποτε άλλη αντιστάθμιση για την ίδια υπηρεσία, ακόμα και αν αυτή η τελευταία δεν αποτελεί κρατική ενίσχυση.

Τέλος, εφαρμογή ως πράξη ήπιου δικαίου βρίσκουν και οι κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για τη διάσωση και αναδιάρθρωση μη χρηματοπιστωτικών προβληματικών επιχειρήσεων³⁷. Στο κείμενο αυτό βρίσκουμε για ακόμα μία φορά την αρχή της «εφάπαξ ενίσχυσης» ή «μία φορά-τελευταία φορά/*one time-last time*». Και αυτό γιατί μία επιχείρηση που εξακολουθεί να έχει ανάγκη από κρατική παρέμβαση αποδεικνύει ότι δεν είναι βιώσιμη και πως η δημόσια στήριξη που έλαβε δεν αντιμετώπισε επαρκώς τα οικονομικά ζητήματά της. Το πρόγραμμα διάσωσης ή αναδιάρθρωσης που κοινοποιείται στην Επιτροπή θα πρέπει να συνοδεύεται από εφικτό και μακρόπνοο σχέδιο εξυγίανσης.

Όσον αφορά στις ισχύουσες κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής του 2014 για τις αερομεταφορές, αυτές καλύπτουν σε αρκετά μεγάλο βαθμό τον συγκεκριμένο τομέα, καθώς ρυθμίζουν την κρατική χρηματοδότηση των βασικών πρωταγωνιστών του, ήτοι τις αεροπορικές εταιρείες και τους αερολιμένες. Η υιοθέτησή τους, ύστερα από μία δημόσια διαβούλευση που διεξήχθη το 2011, εξυπηρετούσε δύο βασικούς στόχους. Από τη μία πλευρά, υπάρχει η συνεχής ανάγκη επικαιροποίησης και εκσυγχρονισμού του γενικού πλαισίου εφαρμογής της ενωσιακής νομοθεσίας περί κρατικών ενισχύσεων. Ταυτόχρονα, η υλοποίηση μίας πλήρους και αποτελεσματικής ευρωπαϊκής πολιτικής αερομεταφορών ευνοεί τόσο τη συνδεσιμότητα των απομακρυσμένων περιοχών της Ένωσης όσο και τη διευκόλυνση της ελεύθερης κυκλοφορίας των ευρωπαίων πολιτών³⁸.

³⁴. Κανονισμός (ΕΕ) 2023/2832 της Επιτροπής, της 13ης Δεκεμβρίου 2023, σχετικά με την εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις ενισχύσεις ήσσονος σημασίας οι οποίες χορηγούνται σε επιχειρήσεις που παρέχουν υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος, ΕΕ 2023 L 2023/2832/1.

³⁵. Βλ. άρθρο 14 ΣΛΕΕ και άρθρο 36 ΧΘΔΕΕ.

³⁶. ΔΕΚ C-280/00, *Altmark Trans GmbH και Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH και Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*, 24.07.2003, ECLI:EU:C:2003:415, σκ. 88 έως 93.

³⁷. ΕΕ 2014 C 249/1. Η συγκεκριμένη πράξη έληγε αρχικά στα τέλη του 2025. Με νέα Ανακοίνωση της Επιτροπής παρατάθηκε έως τις 31 Δεκεμβρίου 2026 (C/2025/5428).

³⁸. Για αναλυτική παρουσίαση των κατευθυντήριων γραμμών, βλ. D. VOUGIOUKAS, *Les nouvelles lignes directrices de la Commission concernant les aides d'Etat au secteur de l'aviation*, RLDA, n° 93, mai 2014, *Chronique sur le droit européen du marché intérieur*, σσ. 75-77, Ε. ΚΩΝΣΤΑΝΤΑΚΟΥ, *Οι κατευθυντήριες γραμμές του 2014*,

Για τις τροποποιήσεις που περιέλαβε το κείμενο του 2014 ελήφθη κυρίως υπόψιν το γεγονός ότι αρκετά αεροδρόμια προσαρμόσαν το οικονομικό τους μοντέλο, ώστε να γίνουν πιο ελκυστικά για τις εταιρείες χαμηλού κόστους και πέρασαν από τον δημόσιο έλεγχο σε ιδιωτικά κεφάλαια³⁹. Μία κρατική χρηματοδότηση όμως θα μπορούσε, αντί να ενισχύσει, να νοθεύσει τον ανταγωνισμό, αν κατέληγε να στηρίζει κατά τρόπο τεχνητό συγκεκριμένα αεροδρόμια και αερομεταφορείς εις βάρος άλλων στις ίδιες σχετικές αγορές. Οι κατευθυντήριες γραμμές του 2014 αντικατέστησαν τόσο αυτές του 1994 για την αναδιάρθρωση των αεροπορικών εταιρειών όσο και αυτές του 2005 σχετικά με τη χρηματοδότηση αερολιμένων και αεροπορικών εταιρειών για την έναρξη νέων γραμμών με αναχώρηση από περιφερειακούς αερολιμένες.

Σε ένα πρώτο μέρος των κατευθυντήριων γραμμών της και ανατρέχοντας στη νομολογία του Δικαστηρίου της Ένωσης, η Επιτροπή δίνει τις απαραίτητες διευκρινίσεις σχετικά με την έννοια της επιχείρησης και της οικονομικής δραστηριότητας, στις οποίες έγινε αναφορά στην αρχή της παρούσας μελέτης. Ειδική μνεία θα πρέπει να γίνει σε αυτό το σημείο στην ίδια την έννοια της ενίσχυσης και στην εφαρμογή του κριτηρίου του ιδιώτη επενδυτή. Υπενθυμίζοντας την ουδετερότητα των Συνθηκών έναντι του καθεστώτος ιδιοκτησίας των κρατών μελών που προκύπτει από τη διάταξη του άρθρου 345 ΣΛΕΕ, διευκρίνισε ότι η χρηματοδότηση αεροπορικών εταιρειών και αερολιμένων εξετάζεται χωρίς να γίνεται διάκριση «*ως προς τη νομική τους δομή ή ως προς το εάν ανήκουν στον δημόσιο ή τον ιδιωτικό τομέα*»⁴⁰.

Στη συνέχεια, αναφέρεται στο θεμελιώδες κριτήριο διάκρισης μίας κρατικής ενίσχυσης από μία επένδυση, αυτό του ιδιώτη επενδυτή σε οικονομία της αγοράς. Η ύπαρξη προοπτικής μακροπρόθεσμης αποδοτικότητας, ειδικά στη χρηματοδότηση των αερολιμένων των οποίων οι υποδομές απαιτούν τη διάθεση υψηλών χρηματικών ποσών, αποτελεί βασικό στοιχείο ένδειξης συμμόρφωσης με τις επιταγές του κριτηρίου του ιδιώτη επενδυτή. Για παράδειγμα, η έλλειψη επιχειρηματικού σχεδίου μπορεί να αποτελεί ένδειξη ότι το κράτος ή ο φορέας που προέβη στη συγκεκριμένη χρηματοδότηση με δημόσιους πόρους αερομεταφορέα ή αερολιμένα το έπραξε διότι επιδίωκε την εξυπηρέτηση συγκεκριμένων κοινωνικών ή περιφερειακών πολιτικών, όχι όμως την οικονομική αποδοτικότητα.

Ειδικά για τις οικονομικές σχέσεις μεταξύ αερολιμένων και αεροπορικών εταιρειών, ζήτημα ακανθώδες που προέκυψε κυρίως από την πολιτική της εταιρείας χαμηλού κόστους Ryanair, η Επιτροπή παρουσίασε συγκεκριμένες προϋποθέσεις εκπλήρωσης του κριτηρίου του ιδιώτη επενδυτή (ΙΕΟΑ). Θα πρέπει η τιμή που χρεώνεται για τις αερολιμενικές υπηρεσίες να αντιστοιχεί στην αγοραία τιμή ή εναλλακτικά να αποδειχθεί μέσω εκ των προτέρων ανάλυσης ότι η ρύθμιση μεταξύ αερολιμένα και αεροπορικής εταιρείας θα οδηγήσει σε θετική πρόσθετη συμβολή στα κέρδη για τον αερολιμένα⁴¹. Η Επιτροπή διατύπωσε πάντως επιφυλάξεις σχετικά με τη λειτουργία και τιμολόγηση των αερολιμένων υπό συνθήκες αγοράς, καθώς η μεγάλη πλειοψηφία τους συνέχιζε, τουλάχιστον τη δεδομένη χρονική στιγμή υιοθέτησης των εν λόγω κατευθύνσεων, να βρίσκεται υπό κρατικό έλεγχο. Ως υποδομές συνυφασμένες με κοινωνικές και περιφερειακές πολιτικές και λιγότερο ως επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται αυτόνομα, τείνουν να μην καθορίζουν τις τιμές τους με όρους αγοράς.

Η Επιτροπή προβαίνει, περαιτέρω, στη διάκριση των κατηγοριών ενισχύσεων, ανάλογα με τον λήπτη, και παρουσιάζει τις γενικές και ειδικές προϋποθέσεις συμβατότητας για κάθε μία από αυτές. Εφόσον οι προϋποθέσεις για κάθε μία κατηγορία καλύπτονται, οι ενισχύσεις θα κηρύσσονται συμβατές με την εσωτερική αγορά δυνάμει του άρθρου 107 παρ. 3, στοιχείο γ', της Συνθήκης.

σε: Λ. Αθανασίου (επιμ.), Δίκαιο Κρατικών Ενισχύσεων (Ενωσιακή ρύθμιση – Εθνική εφαρμογή), εκδ. Νομική βιβλιοθήκη, 2015.

³⁹. Βλ. Προοίμιο κατευθυντήριων γραμμών και B. BYRNE / E. ADLER, State aid to airports and airlines, σε: L. Hancher / J. Piernas Lopez (eds), Research Handbook on European State Aid Law, Edward Elgar Publishing, 2021, σ. 270.

⁴⁰. Παρ. 47.

⁴¹. Παρ. 53.

Όσον αφορά στα αεροδρόμια, προβαίνει σε επιπλέον κατηγοριοποιήσεις ανάλογα αν πρόκειται για επενδυτικές ή ενισχύσεις λειτουργίας. Για τις πρώτες, απαιτείται να καλύπτουν πραγματικές μεταφορικές ανάγκες συμβάλλοντας στην αύξηση της κινητικότητας των πολιτών της Ένωσης και στη συνδεσιμότητα των διάφορων περιοχών της ή στην καταπολέμηση της συμφόρησης στον εναέριο χώρο ή στη διευκόλυνση της περιφερειακής ανάπτυξης. Κάθε επένδυση θα πρέπει να συνοδεύεται από ικανοποιητικές μεσοπρόθεσμες προοπτικές χρήσης. Τα όρια της κρατικής χρηματοδότησης διαμορφώνονται ανάλογα με το μέγεθος του υπό στήριξη αερολιμένα, με την Επιτροπή να θεωρεί ότι οι μικροί αερολιμένες είναι κυρίως αυτοί που δυσκολεύονται να επιτύχουν χρηματοδότηση με ιδιωτικά κεφάλαια και αναγκαστικά προσβλέπουν στην κρατική επιχορήγηση.

Σε κάθε περίπτωση, τα κράτη μέλη θα πρέπει να είναι σε θέση να αποδείξουν ότι τα συγκεκριμένα μέτρα στήριξης είναι τα ενδεδειγμένα με τη λιγότερο δυνατή στρέβλωση του ανταγωνισμού. Εξάλλου, και αυτή είναι μία προσέγγιση που εφαρμόζεται γενικότερα στις χρηματοδοτήσεις υποδομών, η ενίσχυση θα πρέπει να λειτουργεί ως κίνητρο για ένα επενδυτικό μέτρο σε αερολιμένα. Αν αυτό το μέτρο είναι από μόνο του οικονομικά ελκυστικό δεν υπάρχει ανάγκη για κρατική παρέμβαση, εκτός φυσικά αν μία δημόσια αρχή λειτουργήσει σύμφωνα με τις επιταγές της αρχής του ιδιώτη επενδυτή. Αυτό έχει ως συνέπεια, ενισχύσεις που δίδονται όταν η αίτηση στη χορηγούσα αρχή υποβάλλεται μετά την έναρξη εργασιών να θεωρούνται ασύμβατες. Η ανάλυση αντιπαραδειγμάτων, ήτοι η σύγκριση των επιπέδων της σχεδιαζόμενης δραστηριότητας με ή χωρίς ενίσχυση, χρησιμοποιείται ως βασικό κριτήριο για την ύπαρξη κινήτρου, προβλέπεται όμως και εναλλακτικός τρόπος⁴².

Σχετικά με τις ενισχύσεις λειτουργίας, η Επιτροπή, εκτός των άλλων προϋποθέσεων, έκρινε σκόπιμη τη χρήση μίας μεταβατικής περιόδου δέκα ετών με ημερομηνία έναρξης την 4η Απριλίου 2014, ώστε να περιοριστεί η ενίσχυση στο ελάχιστο αναγκαίο. Για τον λόγο αυτό, ένα επιχειρηματικό σχέδιο, με πρόβλεψη για πλήρη κάλυψη των λειτουργικών δαπανών κατά το πέρας της μεταβατικής περιόδου, θα έπρεπε να καταρτιστεί ως απαραίτητο στοιχείο για τη συμβατότητα της ενίσχυσης. Η Επιτροπή δείχνει μεγαλύτερη δυσπιστία ως προς αυτή τη μορφή ενισχύσεων, καθώς θεωρεί ότι *«στρεβλώνει σημαντικά τον ανταγωνισμό»* και ότι *«οι αερολιμένες και οι αεροπορικές εταιρείες θα πρέπει κατά κανόνα να αναλαμβάνουν τις δικές τους λειτουργικές δαπάνες»*⁴³. Για τον λόγο αυτό, επιλέξιμοι για το μεταβατικό αυτό καθεστώς είναι μόνο οι αερολιμένες με επιβατική κίνηση που δεν υπερβαίνει τα 3 εκατομμύρια επιβάτες. Αναγνωρίζει όμως ταυτόχρονα τις αυξημένες δυσχέρειες των αερολιμένων με ετήσιο όγκο επιβατικής κίνησης έως 700.000 επιβάτες. Προέβλεψε, επομένως, για αυτούς ένα ειδικό καθεστώς για αρχική περίοδο πέντε ετών, η οποία όμως έλαβε μία πρώτη παράταση το 2018 έως τις 3 Απριλίου 2024. Με νέα Ανακοίνωσή της το 2023⁴⁴, η Επιτροπή, λόγω της πανδημίας και της επίθεσης της Ρωσίας στην Ουκρανία, αποφάσισε την επέκταση της μεταβατικής περιόδου μέχρι τις 4 Απριλίου 2027. Ως την ίδια ημερομηνία επέτρεψε και την επέκταση του ειδικού καθεστώτος των αερολιμένων με έως 700.000 επιβάτες ετησίως.

Η τρίτη κατηγορία αφορά στη στήριξη αεροπορικών εταιρειών προκειμένου να προβούν στην έναρξη ενός νέου δρομολογίου ενισχύοντας έτσι τη συνδεσιμότητα μίας περιοχής. Ουσιαστικά καλύπτει τις πρωτοβουλίες των εταιρειών χαμηλού κόστους, όπως η Ryanair, να ξεκινήσουν πτήσεις από περιφερειακούς αερολιμένες δίνοντας ώθηση σε απομακρυσμένες περιοχές και αυξάνοντας την ανταγωνιστικότητα. Προκειμένου να εξασφαλίζεται και για αυτή τη μορφή ενισχύσεων η συμβατότητα με το περιεχόμενο του άρθρου 107 ΣΛΕΕ και να μην νοθευτεί ο ανταγωνισμός, η Επιτροπή επιβάλλει συγκεκριμένες προϋποθέσεις χορήγησης. Καταρχάς, δεν επιτρέπεται η χορήγηση ενισχύσεων σε αερομεταφορείς για δρομολόγια από αερολιμένες του

⁴². Παρ. 93-96.

⁴³. Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την παράταση του ειδικού καθεστώτος για τις ενισχύσεις λειτουργίας σε αερολιμένες με έως 700000 επιβάτες ετησίως, το οποίο προβλέπεται στις κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις σε αερολιμένες και αεροπορικές εταιρείες, ΕΕ 2018 C 456/27, παρ. 2.

⁴⁴. Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την παράταση της μεταβατικής περιόδου που προβλέπεται στις κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις σε αερολιμένες και αεροπορικές εταιρείες όσον αφορά περιφερειακούς αερολιμένες 2023/C 244/01, ΕΕ 2023 C 244/1.

Κοινού Ευρωπαϊκού Εναέριου Χώρου με περισσότερους από 3 εκατομμύρια επιβάτες ετησίως, εκτός αν αυτός ο αερολιμένας εξυπηρετεί απομακρυσμένη περιοχή. Καθώς οι ενισχύσεις αυτές προορίζονται για να δημιουργήσουν κίνητρα και όχι να μειώσουν με τεχνητό τρόπο τον ανταγωνισμό, η περιοχή που θα συνδεθεί δεν θα πρέπει να εξυπηρετείται ήδη από σιδηροδρομικό δρομολόγιο μεγάλης ταχύτητας ή από άλλον αερολιμένα υπό παρεμφερείς συνθήκες⁴⁵. Εξάλλου, θα πρέπει να προκύπτει ότι χωρίς την ενίσχυση ο αερομεταφορέας δεν θα προχωρούσε στην εκτέλεση πτήσεων από το συγκεκριμένο αεροδρόμιο. Τέλος, προβλέπεται χρονικός περιορισμός για την οικονομική στήριξη ώστε αυτή να είναι αναλογική και, για τον λόγο αυτό, θα πρέπει να καταρτίζεται εκ των προτέρων ένα επιχειρηματικό σχέδιο.

Πρόσφατα, η Επιτροπή εξέδωσε απόφαση σχετικά με χρηματοδοτικές εισφορές τις οποίες έλαβε το Εμπορικό και Βιομηχανικό Επιμελητήριο της Carcassonne (Chambre de Commerce et d'Industrie de Carcassonne («το CCI της Carcassonne»)) ως διαχειριστής του αερολιμένα που εξυπηρετεί τη συγκεκριμένη πόλη της Γαλλίας, καθώς και με χρηματοδοτήσεις που έλαβε η Ryanair και η θυγατρική της Airport Marketing Services (AMS) βάσει συμβάσεων που είχαν υπογράψει με το CCI της Carcassonne σχετικά με την παροχής αερολιμενικών υπηρεσιών και την παροχή υπηρεσιών μάρκετινγκ⁴⁶. Όσον αφορά την πρώτη κατηγορία, ήτοι τη χρηματοδότηση υποδομών, η Επιτροπή έκρινε ότι τα ποσά που έλαβε ο διαχειριστής του αερολιμένα της Carcassonne από διάφορες δημόσιες οντότητες και αρχές της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούσαν κρατικές ενισχύσεις συμβατές με αναγκαίο και αναλογικό χαρακτήρα, απαραίτητες για τον εκσυγχρονισμό του συγκεκριμένου αερολιμένα. Εξάλλου, δεν νόθευαν τον ανταγωνισμό με γειτονικά περιφερειακά αεροδρόμια, όπως αυτό του Perpignan ή της Toulouse-Blagnac. Οι χρηματοδοτήσεις όμως προς τη Ryanair και τη θυγατρική της κρίθηκαν ασύμβατες καθώς η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι φορείς εκμετάλλευσης του αερολιμένα δεν συμπεριφέρθηκαν ως συνετοί επενδυτές στην οικονομία της αγοράς και δεν πληρούνταν οι προϋποθέσεις συμβατότητας των κατευθυντήριων γραμμών του 2005⁴⁷.

2.2.2.2. Η ανάγκη αναθεώρησης του πλαισίου για τις κρατικές ενισχύσεις στις αερομεταφορές και τα βασικά σημεία επανεξέτασής τους

Η εξέλιξη της αγοράς, η δυναμική του δικαίου προστασίας του ανταγωνισμού, οι ιδιαιτερότητες του τομέα των αερομεταφορών επιβάλλουν επικαιροποίηση και βελτίωση των κριτηρίων και των μέσων που αξιοποιεί η Επιτροπή προκειμένου να προβεί σε έναν αποτελεσματικό έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων στον συγκεκριμένο τομέα. Η ανάγκη αυτή δεν περιορίζεται να καλύψει τους στόχους μίας πολιτικής ελεύθερου ανταγωνισμού με τη στενή έννοια, αλλά να εγγυηθεί την εύρυθμη λειτουργία στρατηγικών αγορών και την αποτελεσματική άσκηση πολιτικών σε ευαίσθητους τομείς, όπως αυτός των μεταφορών, της ενέργειας και του περιβάλλοντος. Η Επιτροπή τονίζει την ανάγκη ευθυγράμμισης των κατευθυντήριων γραμμών για τις κρατικές ενισχύσεις στον τομέα των αερομεταφορών με τους στόχους της Πράσινης Συμφωνίας⁴⁸.

Όπως αναφέρθηκε και σε προηγούμενη ενότητα, οι εν ισχύ κατευθυντήριες γραμμές έλαβαν τροποποιήσεις, κυρίως με παράταση της μεταβατικής περιόδου που προβλέπεται. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαπίστωσε όμως ότι ακόμα και μετά το 2027, έτος λήξης της μεταβατικής περιόδου, είναι πιθανό ορισμένοι περιφερειακοί αερολιμένες να εξακολουθήσουν

⁴⁵. Παρ. 151.

⁴⁶. Απόφαση της Επιτροπής της 22ας Σεπτεμβρίου 2025 στην Υπόθεση Κρατική ενίσχυση SA.33962 (2012/C ex 2012/NN) – Αερολιμένας της Carcassonne (το κείμενο της απόφασης δεν έχει ακόμα δημοσιευτεί, βλ. Δελτίο Τύπου IP/25/2140).

⁴⁷. Η έρευνα της Επιτροπής ξεκίνησε κατόπιν καταγγελίας που της υπεβλήθη στις 4 Απριλίου 2011 και η ελεγχόμενη περίοδος αφορούσε στο διάστημα 2001 με 2011.

⁴⁸. Πρόκειται για μία στρατηγική της ΕΕ για την προστασία του περιβάλλοντος, για μία βιώσιμη ανάπτυξη με μηδενική εκπομπή αερίων θερμοκηπίου και τον εφοδιασμό με καθαρή ενέργεια όλης της οικονομίας. Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών – Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία [COM(2019) 640 final].

να μην είναι αποδοτική και να παρουσιάζεται αδήριτη η ανάγκη για μια πιο μακροπρόθεσμη λύση. Είναι κυρίως όμως η αποδοχή από την πλευρά της, ότι οι διατάξεις των κατευθύνσεων του 2014 σχετικά με τις ενισχύσεις λειτουργίας σε αερολιμένες και τις ενισχύσεις σε αεροπορικές εταιρείες για την έναρξη νέων γραμμών, σπάνια αξιοποιήθηκαν στην πράξη⁴⁹. Διακρίνεται στο κείμενο της πρόσκλησης υποβολής παρατηρήσεων μία αυτοκριτική της Επιτροπής για την προσέγγιση της διεξαγωγής ανταγωνισμού ανάμεσα σε αεροπορικές εταιρείες καθώς και ανάμεσα σε αερολιμένες, χωρίς φυσικά να αμφισβητείται η εξέλιξη του συγκεκριμένου τομέα και η αλλαγή της φύσης των απαιτήσεων του. Η Επιτροπή δίνει ιδιαίτερη σημασία πλέον στην έννοια της ζώνης επιρροής και την εναλλαξιμότητα μεταξύ των αερολιμένων προς αποφυγή αδικαιολόγητων στρεβλώσεων στον ανταγωνισμό.

Διάφορες εναλλακτικές εξετάζονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ως διάδοχη κατάσταση της μεταβατικής περιόδου των κατευθυντήριων γραμμών που λήγει το 2027. Υπάρχει η προοπτική να συνεχίσουν να εφαρμόζονται οι κατευθυντήριες γραμμές για τις αεροπορικές μεταφορές χωρίς τροποποιήσεις και να λήξει το 2027 η δυνατότητα χορήγησης ενισχύσεων λειτουργίας σε μη αποδοτικούς περιφερειακούς αερολιμένες με το πέρας της παραταθείσας μεταβατικής περιόδου. Ενδεχομένως, η χρηματοδότηση των μη αποδοτικών αερολιμένων για λόγους εξυπηρέτησης συγκεκριμένων κοινωνικών και περιφερειακών να συνεχιστεί, υπαγόμενη όμως στις διατάξεις και τις ρυθμίσεις μίας άλλης νομικής πράξης (όπως ο Κανονισμός για τις ΥΓΟΣ). Η Επιτροπή, με βάση τα ως άνω αναφερόμενα, έθεσε προς διαβούλευση μία σειρά ερωτημάτων προς τα ενδιαφερόμενα μέρη. Μεταξύ άλλων, έθεσε και το ζήτημα της σκοπιμότητας διατήρησης των ενισχύσεων σε αεροπορικές εταιρείες για την έναρξη νέων γραμμών και των επενδυτικών ενισχύσεων σε αερολιμένες και της ανάγκης προσαρμογής τους σε νέα δεδομένα.

Σταχυολογώντας τις απαντήσεις και τα σχόλια των ενδιαφερόμενων⁵⁰, μπορούμε να διακρίνουμε συγκεκριμένα κοινά σημεία. Διαφαίνεται μία ευαισθησία των φορέων σε περιβαλλοντικά θέματα και στην απαλλαγή από τις εκπομπές άνθρακα με αίτημα την πρόβλεψη ειδικού καθεστώτος απαλλαγής για επενδυτικές ενισχύσεις προς αερομεταφορείς και αεροδρόμια που στοχεύουν στο κλίμα και το περιβάλλον. Επιπλέον, αποτελεί κοινή διαπίστωση η ανάγκη εκσυγχρονισμού του πλαισίου απαλλαγής των κρατικών ενισχύσεων και απλούστευσης των διαδικασιών χορήγησής τους. Η πλειοψηφία των συμμετεχόντων διατύπωσε την ανάγκη διαρκούς στήριξης των περιφερειακών αεροδρομίων πέρα από μεταβατική περίοδο⁵¹ και τόνισαν τη σημασία της συνδεσιμότητας των απομακρυσμένων περιοχών. Η έγκριση της Επιτροπής έχει προγραμματιστεί για το δεύτερο τρίμηνο του 2027. Δεδομένων και των νέων συνθηκών για τις αερομεταφορές, όπως διαμορφώθηκαν από την πανδημία, την ενεργειακή κρίση και τον πόλεμο στην Ουκρανία, οι νέες κατευθυντήριες γραμμές πρέπει να ανταποκρίνονται τόσο στις απαιτήσεις της συγκεκριμένης αγοράς και των πολιτών που τη χρησιμοποιούν, αφήνοντας όσο το δυνατόν πιο στενά περιθώρια στρέβλωσης του ανταγωνισμού. Κυρίως, και αυτό εκφράστηκε ιδιαίτερα από τους συμμετέχοντες στη διαβούλευση φορείς, πρέπει να ενισχύσουν τη νομική ασφάλεια επιχειρήσεων και δημόσιων αρχών και αυτό μπορεί να προκύψει μέσα από την υιοθέτηση πιο ευκρινών και με λεπτομέρεια διατυπωμένων ρυθμίσεων.

3. Ειδικές περιπτώσεις επιτρεπόμενης χορήγησης κρατικών ενισχύσεων σε αεροπορικές εταιρείες και η συνδρομή της νομολογίας του Δικαστηρίου της ΕΕ

⁴⁹. Βλ. ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ, Κατευθυντήριες γραμμές για τις αεροπορικές μεταφορές – Αναθεώρηση, Πρόσκληση υποβολής στοιχείων για εκτίμηση επιπτώσεων, Ref. Ares(2024)6063603 – 27.08.2024, διαθέσιμο στον ιστότοπο της Επιτροπής.

⁵⁰. Βλ. σύνοψη των απαντήσεων, Factual summary report of the stakeholders' consultation on the proposed revision of the 2014 Aviation Guidelines, Ref. Ares(2025)4298145 – 28/05/2025.

⁵¹. Σχεδόν 88% των συμμετεχόντων στη διαβούλευση διατύπωσαν την άποψη ότι το νέο καθεστώς θα πρέπει να συνεχίσει να περιλαμβάνει λειτουργικές ενισχύσεις στα περιφερειακά αεροδρόμια, υπήρξε όμως διαφοροποίηση ως προς το μέγεθος των αερολιμένων και τις προϋποθέσεις χορήγησης.

Οι κρατικές ενισχύσεις, όσο και αν έχουν δαιμονοποιηθεί ως μηχανισμοί διάκρισης και νόθευσης ενός δίκαιου και αποτελεσματικού ανταγωνισμού, μπορούν να μετατραπούν σε εργαλεία σταθεροποίησης αποδυναμωμένων από έκτακτα γεγονότα αγορών. Δεν είναι τυχαία η διάκριση στο πρωτογενές δίκαιο μεταξύ ενισχύσεων που είναι αυτοδικαίως συμβατές και ενισχύσεων που μπορούν να κριθούν συμβατές μετά από αξιολόγηση της Επιτροπής. Η ίδια η φιλοσοφία που διέπει το καθεστώς τους είναι διαφορετική. Η παρ. 2 του άρθρου 107, και ειδικότερα το στοιχείο β' που αφορά σε αποζημιώσεις για φυσικές καταστροφές και άλλα έκτακτα γεγονότα, περιορίζει σε μεγάλο βαθμό τη διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής. Οι ενισχύσεις που υπάγονται σε αυτή τη ρύθμιση εφόσον καλύπτουν ζημία που συνδέεται άμεσα με το έκτακτο γεγονός υποχρεωτικά κηρύσσονται συμβατές, τα κριτήρια υπαγωγής όμως στη συγκεκριμένη διάταξη εφαρμόζονται στενά και με αυστηρότητα από τις ενωσιακές αρχές. Οι περιπτώσεις της παρ. 3 του άρθρου 107 (ειδικότερα τα στοιχεία β' και γ') μπορεί να παρέχουν μεγαλύτερη εξουσία αξιολόγησης στην Επιτροπή, ταυτόχρονα όμως προσφέρουν μεγαλύτερη ευελιξία στην υπαγωγή ενός οικονομικού μέτρου σε αυτά⁵².

3.1. Έκτακτα γεγονότα: Το ξέσπασμα του κορωνοϊού και η κρατική στήριξη προς τις αερομεταφορές

3.1.1. Το πλαίσιο ενίσχυσης των αερομεταφορών από την Επιτροπή κατά την πανδημία COVID-19

Τα δεδομένα που επήλθαν με την εξάπλωση της πανδημίας επέφεραν βαρύτατο πλήγμα στις αερομεταφορές καθώς αυτές δέχθηκαν όχι μόνο εμμέσως τις συνέπειες του οικονομικού μαρασμού των επιχειρηματικών συναλλαγών αλλά και άμεσα με υποχρεωτικό περιορισμό δρομολογίων και εξυπηρέτησης επιβατών και ακυρώσεις πτήσεων συνέπεια των κρατικών μέτρων στα πλαίσια της καταπολέμησης της εξάπλωσης του κορωνοϊού. Αν και ο συγκεκριμένος τομέας επέδειξε ιδιαίτερη έκθεση γενικότερα σε έκτακτα γεγονότα και κρίσεις, η περίπτωση της πανδημίας υπήρξε κάτι πρωτόγνωρο και οι αερομεταφορές υπέστησαν ιδιαίτερη επιβάρυνση συγκρίσιμη με τις συνέπειες του Β' Παγκοσμίου Πολέμου⁵³! Τα διάφορα μέτρα ανασχεσης που θέσπισαν τα κράτη μέλη σε μία προσπάθεια περιορισμού της εξάρτησης της νόσου COVID-19 και των συνεπειών της, όπως τα μέτρα κοινωνικής αποστασιοποίησης, οι περιορισμοί των μετακινήσεων, οι καραντίνες και οι αποκλεισμοί, προκάλεσαν, όπως ήταν αναμενόμενο, ζήτημα οικονομικής ρευστότητας και επιβίωσης στις επιχειρήσεις του κλάδου των αερομεταφορών.

Η ίδια η Επιτροπή έκρινε απαραίτητη την κρατική παρέμβαση για τη στήριξη των οικονομικών δραστηριοτήτων στην ΕΕ, σημειώνοντας μάλιστα την περιορισμένη δυνατότητα ανάληψης δράσης σε ενωσιακό επίπεδο λόγω προϋπολογισμού⁵⁴. Εξέδωσε, επομένως, Ανακοίνωση στις 19 Μαρτίου 2020, λιγότερο από μία εβδομάδα αφότου ο ΠΟΥ ανακήρυξε την Ευρώπη κέντρο της πανδημίας του κορωνοϊού, με την οποία εφαρμόζε ένα προσωρινό ευέλικτο πλαίσιο χορήγησης κρατικών ενισχύσεων σε δοκιμαζόμενες από την πανδημία επιχειρήσεις. Υπήρχε μία διαφοροποίηση στη νομική βάση έγκρισης των μέτρων. Ειδικότερα, μέτρα σχετικά με την οικονομική στήριξη και την κάλυψη πιστικών αναγκών ρευστότητας υπάγονταν στη διάταξη της παρ. 3, στοιχείο γ', του άρθρου 107 της ΣΛΕΕ, που αφορά ιδίως στη διάσωση και αναδιάρθρωση επιχειρήσεων. Για αυτά τα μέτρα εξακολουθούσαν να εφαρμόζονται με μία ελαστική προσέγγιση οι ειδικές προϋποθέσεις των κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με την αναδιάρθρωση επιχειρήσεων⁵⁵. Ενισχύσεις με ευρύτερη εμβέλεια που στόχευαν στην άρση

⁵². P. NIKOLAIDES, Application of Article 107(2)(b) TFEU to Covid-19 Measures, JECLAP, 2020, Vol. 11, No. 5-6, σσ. 238-243.

⁵³. Βλ. L. MARTIN-DOMINGO / J. C. MARTIN, The Effect of COVID-Related EU State Aid on the Level Playing Field for Airlines, Sustainability 2022, 14, σ. 2368, διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.3390/su14042368>, και A. DE JUNIAC, Crises are not new – resilience is in our DNA, IATA annual review 2020, διαθέσιμο στο: <https://www.iata.org/contentassets/c81222d96c9a4e0bb4ff6ced0126f0bb/iata-annual-review-2020.pdf>.

⁵⁴. Ανακοίνωση της Επιτροπής, Προσωρινό πλαίσιο για τη λήψη μέτρων κρατικής ενίσχυσης με σκοπό να στηριχθεί η οικονομία κατά τη διάρκεια της τρέχουσας εξάρτησης της νόσου COVID-19, ΕΕ 2020 C 91/1.

⁵⁵. Βλ. Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για τη διάσωση και αναδιάρθρωση μη χρηματοπιστωτικών προβληματικών επιχειρήσεων, ΕΕ 2014 C 249/1.

σοβαρής διαταραχής της οικονομίας κράτους μέλους θα αξιολογούνταν στη βάση του στοιχείου β' της παρ. 3 του άρθρου 107 ΣΛΕΕ, διάταξη η οποία είχε βρει ιδιαίτερος εφαρμογή κατά την οικονομική κρίση προκειμένου να διασωθεί ο τραπεζικός τομέας. Η Ανακοίνωση περιλάμβανε ειδικότερα κριτήρια για τη συμβατότητα αυτών των ενισχύσεων. Τέλος, η διάταξη του άρθρου 107 παρ. 2, στοιχείο β', της ΣΛΕΕ έδινε τη δυνατότητα στα κράτη μέλη χορήγησης ενισχύσεων για την αντιστάθμιση της άμεσης ζημίας σε φορείς τομέων (όπως μεταφορές, τουρισμός, πολιτισμός, ξενοδοχειακός τομέας και λιανικό εμπόριο) που είχαν υποστεί ως αποτέλεσμα της έξαρσης της νόσου COVID-19.

Η Ανακοίνωση έλαβε συνεχείς τροποποιήσεις σε μία προσπάθεια προσαρμογής κατά την εξέλιξη της πορείας της πανδημίας⁵⁶. Τα περισσότερα μέτρα στήριξης προς επιχειρήσεις που εγκρίθηκαν από την Επιτροπή προς αντιμετώπιση της πανδημίας αξιολογήθηκαν στη βάση του στοιχείου β' της παρ. 3 του άρθρου 107 ΣΛΕΕ και πολύ λιγότερα ως αποζημίωση από έκτακτο γεγονός. Αυτό οφειλόταν κυρίως στην ευελιξία εφαρμογής της συγκεκριμένης ρύθμισης καθώς και στο γεγονός ότι έδινε τη δυνατότητα υπαγωγής σε αυτήν σχημάτων στήριξης προς αποτροπή μελλοντικών συνεπειών της πανδημίας⁵⁷, ενώ η ρύθμιση για τα έκτακτα γεγονότα απαιτούσε επελθούσα ζημία⁵⁸.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε σειρά σχημάτων ενισχύσεων προς ευρωπαϊκούς αερομεταφορείς περιλαμβανομένης της Air France, της Lufthansa, της SAS, της Austrian Airlines, της airBaltic, της Blue Air, της KLM, της Nordica, της Alitalia και της Brussels Airlines λόγω ζημιών που υπέστησαν λόγω πανδημίας⁵⁹. Τα καθεστώτα ενισχύσεων των κρατών μελών αφορούσαν στο σύνολό τους αεροπορικές εταιρείες των οποίων η άδεια εκμετάλλευσης είχε εκδοθεί από αυτά. Για παράδειγμα, η Γαλλία κοινοποίησε μέτρο ενισχύσεως υπό μορφή αναστολής καταβολής του φόρου πολιτικής αεροπορίας και του φόρου αλληλεγγύης επί των αεροπορικών εισιτηρίων που οφείλονταν από τις αεροπορικές εταιρείες. Η ενίσχυση αφορούσε στις επιχειρήσεις δημοσίων αεροπορικών μεταφορών που κατείχαν άδεια των γαλλικών αρχών και επομένως την κύρια εγκατάστασή τους στη Γαλλία. Η χορήγησή της στόχευε στη διατήρηση επαρκούς ρευστότητας των γαλλικών αερομεταφορέων μέχρι την άρση των περιορισμών και την επιστροφή στη συνήθη εμπορική δραστηριότητα. Το συγκεκριμένο καθεστώς εγκρίθηκε από την Επιτροπή βάσει του άρθρου 107 παρ. 2, στοιχείο β', της ΣΛΕΕ⁶⁰. Η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι υφίστατο αιτιώδης συνάφεια μεταξύ των ζημιών που προκάλεσε η πανδημία COVID-19 και της ζημίας την οποία αντιστάθμιζε το εν λόγω καθεστώς ενισχύσεων, το οποίο ήταν αναλογικό και χωρίς να εισάγει δυσμενείς διακρίσεις.

Εξάλλου, βασιζόμενη στην ίδια διάταξη, η Επιτροπή ενέκρινε επιχορήγηση ύψους 120 εκατ. ευρώ της Ελλάδας στην Aegean Airlines ως αποζημίωση της αεροπορικής εταιρείας για τις ζημιές που υπέστη άμεσα λόγω της πανδημίας του κορονοϊού και των ταξιδιωτικών περιορισμών που επέβαλε η Ελλάδα και άλλες χώρες προορισμού⁶¹. Η Επιτροπή έκρινε ότι το

⁵⁶ Τροποποιήθηκε με τις ανακοινώσεις της Επιτροπής C(2020) 2215, EE 2020 C 112I/1, C(2020) 3156, EE 2020 C 164/3, C(2020) 4509, EE 2020 C 218/3, C(2020) 7127, EE 2020 C 340I/1 και C(2021) 564, EE 2021 C 34/6.

⁵⁷ P. NIKOLAIDES, Application of Article 107(2)(b) TFEU to Covid-19 Measures, ό.π., σ. 238.

⁵⁸ Οι Σ. ΔΡΑΚΑΚΑΚΗΣ / Μ. ΛΑΜΠΙΑΔΑΚΗ (Κρατικές ενισχύσεις ενόψει της νόσου covid-19, Συνήγορος, τ. 139/2020, σ. 30) αναφέρουν σχετικά: «Υπό την περ. β' της παρ. 2 του άρθρου 107 ΣΛΕΕ, τα μέτρα που λαμβάνονται αφορούν συνήθως τετελεσμένη ζημία, οπότε επεμβαίνουν απολογιστικά». Οι συγγραφείς αναγνωρίζουν όμως ότι στην περίπτωση της πανδημίας και σε παρεμφερείς περιπτώσεις, όπως η έκρηξη του ισλανδικού ηφαιστείου, οι αποζημιώσεις που εγκρίθηκαν υπό τη συγκεκριμένη διάταξη είχαν «και κατά τρόπο τινά προληπτική χρήση».

⁵⁹ Υποθέσεις: SA.57082, SA.57153, SA.57369, SA.57543 και SA.58342, SA.57539, SA.58101, SA.57026, SA.56943, SA.57116, SA.57586, SA.58114, SA.57544.

⁶⁰ Απόφαση της Επιτροπής της 31ης Μαρτίου 2020 C(2020) 2097 τελικό σχετικά με την κρατική ενίσχυση SA.56765 (2020/N) – Γαλλία – COVID-19 – Αναστολή καταβολής αεροπορικών φόρων και τελών υπέρ των επιχειρήσεων δημοσίων αεροπορικών μεταφορών. Βλ. και την ΓεΔΕΕ T-259/20, Ryanair/Επιτροπή, 17.02.2021, ECLI:EU:T:2021:92 και την ΔΕΕ C-210/21 P, Ryanair/Επιτροπή, 23.11.2023 ECLI:EU:C:2023:908.

⁶¹ Απόφαση της Επιτροπής της 23ης Δεκεμβρίου 2020 σχετικά με την κρατική ενίσχυση SA.59462 (2020/N) – Ελλάδα – COVID-19: Damage compensation for Aegean Airlines. Βλ. και Δελτίο τύπου IP/20/2521 της 23ης Δεκεμβρίου 2020.

μέτρο ήταν αναλογικό και δεν υπερέβαινε την εκτιμώμενη ζημία που υπέστη άμεσα η αεροπορική εταιρεία κατά την περίοδο από τις 23 Μαρτίου 2020 έως τις 30 Ιουνίου 2020. Εξυπακούεται ότι εγκεκριμένες ενισχύσεις έλαβαν και οι φορείς που διαχειρίζονται αερολιμένες, προκειμένου να καλυφθούν οι ζημιές από τα περιοριστικά μέτρα και τη μείωση του επιβατικού κοινού. Μεταξύ άλλων, επιχορηγήσεις συμβατές με τη διάταξη του άρθρου 107 παρ. 2, στοιχείο β', της ΣΛΕΕ έλαβε και ο Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών⁶². Οι ενισχύσεις που έλαβε προς κάλυψη των απωλειών λόγω πανδημίας θεωρήθηκαν καθοριστικές για την επιστροφή στην κερδοφορία⁶³.

3.1.2. Οι προσφυγές της Ryanair και η προσέγγιση του ενωσιακού δικαστή

Η ιρλανδική εταιρεία χαμηλού κόστους Ryanair αμφισβήτησε την προσέγγιση της Επιτροπής και προχώρησε σε προσφυγές ενώπιον του ΓεΔΕΕ κατά των αποφάσεων της περί έγκρισης ενισχύσεων σε ενωσιακούς αερομεταφορείς ανταγωνιστές της, επικαλούμενη συγκεκριμένους λόγους ακύρωσης, όπως παραβίαση των αρχών της απαγορεύσεως των διακρίσεων λόγω ιθαγενείας και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως κατά την εξέταση του αναλογικού χαρακτήρα των εν λόγω ενισχύσεων. Ορισμένες απορρίφθηκαν, όπως αυτή που στρεφόταν κατά της έγκρισης του ως άνω αναφερόμενου γαλλικού καθεστώτος ενίσχυσης⁶⁴. Τόσο το ΓεΔΕΕ, όσο και το ΔΕΕ απέρριψαν τις αιτιάσεις της προσφεύγουσας, σχετικά με το κριτήριο της κατοχής άδειας των γαλλικών αρχών περί υπαγωγής στο επίμαχο καθεστώς ενισχύσεων, το οποίο η τελευταία θεωρούσε ότι εισήγαγε δυσμενή διάκριση αντίθετη με τις διατάξεις του άρθρου 18 ΣΛΕΕ.

Ενδιαφέρουσα είναι η προσέγγιση του ενωσιακού δικαστή, ο οποίος απορρίπτοντας το επιχείρημα της Ryanair, υπενθύμισε ότι το άρθρο 18 ΣΛΕΕ «μπορεί να εφαρμοσθεί αυτοτελώς μόνο σε διεπόμενες από το δίκαιο της Ένωσης καταστάσεις για τις οποίες η Συνθήκη ΛΕΕ δεν προβλέπει ειδικούς κανόνες απαγορεύσεως των διακρίσεων»⁶⁵. Καθώς οι παρ. 2 και 3 του άρθρου 107 ΣΛΕΕ προβλέπουν παρεκκλίσεις από τη γενική αρχή που περιλαμβάνεται στην παρ. 1 του ίδιου άρθρου και αφορά στο ασυμβίβαστο των κρατικών ενισχύσεων, οι παρεκκλίσεις αυτές θεωρούνται «ειδικές διατάξεις». Επομένως, η όποια ενδεχόμενη διάκριση-διαφορετική μεταχείριση επιχειρήσεων θα έπρεπε να αξιολογηθεί μόνο βάσει των ανωτέρω ειδικών διατάξεων.

Παράλληλα, το ΓεΔΕΕ θεώρησε ότι το κριτήριο της άδειας των γαλλικών αρχών και, κατά συνέπεια, της εγκατάστασης των δικαιούχων εταιρειών επί του γαλλικού εδάφους διασφάλιζε κάποια σταθερότητα, από διοικητική και χρηματοοικονομική άποψη, ώστε να μπορούν αποτελεσματικά οι αρχές του συγκεκριμένου κράτους μέλους να ελέγχουν τη χρήση της ενίσχυσης από τους δικαιούχους⁶⁶. Ήταν δε αναλογικό ως μέτρο, καθώς οι δικαιούχοι πραγματοποιούσαν πτήσεις από και προς τη Γαλλία σε ποσοστό που έφθανε και το 100%, με τον ιρλανδικό αερομεταφορέα να πραγματοποιεί μόνο το 8,3% των δραστηριοτήτων του στη γαλλική επικράτεια ώστε να υποστεί σοβαρή ζημία από τα περιοριστικά μέτρα που είχε λάβει η γαλλική κυβέρνηση⁶⁷. Αντιστοίχως, ο ενωσιακός δικαστής απέρριψε τους ισχυρισμούς περί παραβίασης της ελεύθερης κυκλοφορίας υπηρεσιών.

Επιπλέον, σε συγκεκριμένες προσφυγές του, ο ιρλανδικός αερομεταφορέας έθεσε το ζήτημα της έμμεσης χρηματοδότησης ευρωπαϊκού αερομεταφορέα ο οποίος έχει συγχωνευθεί ή έχει εξαγοράσει ανταγωνιστή από άλλο κράτος μέλος. Τέτοια είναι η περίπτωση του σχήματος Air

⁶². Βλ. υποθέσεις SA.62052 και SA.100264.

⁶³. Ο. ΚΛΩΤΖΑ, Οικονομικός ταχυδρόμος, 28.09.2022, διαθέσιμο στο: <https://www.ot.gr/2022/09/28/epixeiriseis/diethnis-aerolimenas-athinon-anakta-dynameis/>.

⁶⁴. ΓεΔΕΕ T-259/20, *Ryanair DAC/Επιτροπή*, 17.02.2021, ECLI:EU:T:2021:92, η οποία επικυρώθηκε μετά από αναίρεση που άσκησε η Ryanair με την ΔΕΕ C-210/21 P, *Ryanair DAC/Επιτροπή*, 23.11.2023, ECLI:EU:C:2023:908.

⁶⁵. Σκ. 39 της ΔΕΕ C-210/21 P.

⁶⁶. Σκ. 37 της ΓεΔΕΕ T-259/20.

⁶⁷. Σκ. 33 της ΓεΔΕΕ T-259/20. Επικυρώθηκε και από το ΔΕΕ, βλ. σκ. 61 της ΔΕΕ C-210/21 P.

France-KLM⁶⁸ που προέκυψε από τη συγχώνευση της γαλλικής Air France με την ολλανδική KLM⁶⁹, όπως και του ομίλου της Lufthansa στον οποίο εντάσσονται αεροπορικές εταιρείες όπως η Austrian. Στην περίπτωση λοιπόν του ομίλου Air France-KLM, όσον αφορά στον γαλλικό αερομεταφορέα Air France, εκτός από το προαναφερόμενο γαλλικό καθεστώς ενίσχυσης, εγκρίθηκε, στη βάση του άρθρου 107 παρ. 3, στοιχείο β', ΣΔΕΕ, και ατομική ενίσχυση η οποία χορηγήθηκε από τη Γαλλική Δημοκρατία, υπό τη μορφή εγγύησης του Δημοσίου και μετοχικού δανείου, συνολικού ποσού 7 δισ. ευρώ, προκειμένου να καλυφθούν οι άμεσες ανάγκες ρευστότητας της εταιρείας⁷⁰. Η Επιτροπή δέχθηκε ότι δικαιούχοι του συγκεκριμένου μέτρου ήταν μόνο η Air France και οι θυγατρικές της, θεωρώντας εκτός την εταιρεία χαρτοφυλακίου Air France-KLM και τις λοιπές εταιρείες υπό τον έλεγχό της, όπως η KLM (Koninklijke LuchtvaartMaatschappij NV). Στη συνέχεια, υπήρξε νέα ατομική ενίσχυση με τη μορφή ανακεφαλαιοποίησης τόσο στην Air France όσο και στην εταιρεία χαρτοφυλακίου Air France-KLM⁷¹. Παράλληλα, υπήρξε απόφαση έγκρισης ενίσχυσης του Ολλανδικού Δημοσίου υπέρ της, η οποία συνίστατο, αφενός, σε εγγύηση του Δημοσίου για δάνειο που θα της χορηγούνταν από κοινοπραξία τραπεζών και, αφετέρου, σε κρατικό δάνειο. Αντιστοίχως, σε αυτή την περίπτωση μοναδικός δικαιούχος θεωρήθηκε ο ολλανδικός αερομεταφορέας.

Τόσο η απόφαση χρηματοδότησης της Air France⁷² όσο και της KLM ακυρώθηκαν από το ΓεΔΕΕ με τις υποθέσεις να εκκρεμούν κατόπιν αναίρεσης στο ΔΕΕ. Ειδικά στην περίπτωση της KLM⁷³, υπήρξαν διαδοχικές προσφυγές και ακυρώσεις, καθώς το ΓεΔΕΕ έκρινε ελλιπή την αιτιολογία όσον αφορά στον προσδιορισμό του τελικού δικαιούχου. Καταρχάς, επεσήμανε την ανάγκη ενδεδειγμένης εξέτασης των δεσμών μεταξύ εταιρειών του ίδιου ομίλου, όταν δύναται να προκύψουν ζητήματα για τον ανταγωνισμό λόγω της σώρευσης εντός αυτού κρατικών ενισχύσεων. Εξετάζοντας διαδοχικά τους κεφαλαιουχικούς, οργανικούς, λειτουργικούς και οικονομικούς δεσμούς μεταξύ της εταιρείας χαρτοφυλακίου Air France-KLM, της Air France και της KLM και των αντίστοιχων θυγατρικών τους, κατέληξε ότι τα εν λόγω διακριτά νομικά πρόσωπα αποτελούν μία και μόνη οικονομική ενότητα για τους σκοπούς της εφαρμογής των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων, επομένως η οικονομική στήριξη μίας εταιρείας του ομίλου θα μπορούσε να ευνοήσει έμμεσα και τις υπόλοιπες, ενδεχόμενο που όφειλε να λάβει υπόψη η Επιτροπή. Σε κάθε περίπτωση, αναμένουμε με ενδιαφέρον τις αποφάσεις του ΔΕΕ επί των αναιρέσεων της Επιτροπής.

Οι οικονομικοί και λειτουργικοί δεσμοί στον όμιλο της Lufthansa έγιναν επίσης αντικείμενο ελέγχου προκειμένου να φανεί αν ενίσχυση με συγκεκριμένο δικαιούχο ευνοούσε εμμέσως άλλα μέλη του συγκεκριμένου group⁷⁴. Τον Ιούνιο του 2020, η Αυστρία κοινοποίησε στην

⁶⁸. Οι εταιρείες Air France και KLM είναι δύο θυγατρικές της εταιρείας χαρτοφυλακίου Air France-KLM, μεγαλύτεροι μέτοχοι της οποίας είναι το Γαλλικό και το Ολλανδικό Δημόσιο, τα οποία κατέχουν αντιστοίχως το 14,3% και το 14% του κεφαλαίου (βλ. ΓεΔΕΕ T-643/20).

⁶⁹. Βλ. την Απόφαση της Επιτροπής, της 11ης Φεβρουαρίου 2004, περί του συμβατού μιας συγκεντρώσεως με την κοινή αγορά στην Υπόθεση αριθ. IV/M.3280 – AIR FRANCE / KLM, ΕΕ 2004 C 60/5. Η απόφαση της Επιτροπής επικυρώθηκε από το Πρωτοδικείο με την ΠΕΚ T-177/04, *easyJet Airline/Επιτροπή*, 04.07.2006, ECLI:EU:T:2006:187.

⁷⁰. Βλ. την Απόφαση της Επιτροπής, της 4ης Μαΐου 2020, C(2020) 2983 τελικό, σχετικά με την κρατική ενίσχυση SA.57082 (2020/N) – Γαλλία – COVID-19: Προσωρινό πλαίσιο, η οποία διορθώθηκε δύο φορές, την πρώτη στις 17 Δεκεμβρίου 2020 [απόφαση C(2020) 9384 τελικό της Επιτροπής] και τη δεύτερη στις 26 Ιουλίου 2021 [απόφαση C(2021) 5701 τελικό της Επιτροπής].

⁷¹. Απόφαση της Επιτροπής, της 5ης Απριλίου 2021, C(2021) 2488 τελικό, σχετικά με την κρατική ενίσχυση SA.59913 – Γαλλία – COVID-19 – Ανακεφαλαιοποίηση της Air France και της εταιρείας χαρτοφυλακίου Air France-KLM. Η ενίσχυση περιλάμβανε συμμετοχή του Γαλλικού κράτους σε σχέδιο αυξησέως κεφαλαίου ύψους ενός δισ. ευρώ.

⁷². ΓεΔΕΕ T-216/21, *Ryanair DAC και Malta Air/Επιτροπή (Air France; COVID-19)*, 20.12.2023, ECLI:EU:T:2023:822. Εκκρεμεί αναίρεση ενώπιον του ΔΕΕ (C-166/24 P).

⁷³. Βλ. ΓεΔΕΕ T-146/22, *Ryanair DAC/Επιτροπή (KLM II; COVID-19)*, 07.02.2024, ECLI:EU:T:2024:68. Κατά της απόφασης έχει ασκηθεί αναίρεση ενώπιον του ΔΕΕ (C-266/24 P).

⁷⁴ Επικεφαλής του ομίλου Lufthansa είναι η μητρική εταιρεία Deutsche Lufthansa AG. Συμμετέχουν, μεταξύ άλλων, και οι αεροπορικές εταιρείες Brussels Airlines S.A./N.V., AUA, Swiss International Air Lines Ltd και Edelweiss Air AG.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή ένα μέτρο ατομικής ενισχύσεως υπέρ της αεροπορικής εταιρείας Austrian Airlines (AuA), με τη μορφή δανείου μειωμένης εξασφάλισης μετατρέψιμου σε επιχορήγηση 150 εκατ. ευρώ ως αποζημίωση το οποίο εγκρίθηκε στη βάση του άρθρου 107 παρ. 2, στοιχείο β', ΣΔΕΕ⁷⁵, προς αντιμετώπιση των συνεπειών της πανδημίας COVID-19. Δεν αποτελούσε ένα μεμονωμένο μέτρο, αλλά αντιθέτως εντασσόταν στο πλαίσιο σειράς μέτρων ενισχύσεως υπέρ της AUA⁷⁶ και του ομίλου Deutsche Lufthansa⁷⁷. Αντιθέτως προς όσα υποστήριζαν οι προσφεύγουσες Ryanair και η Laudamotion, το ΓεΔΕΕ κατέληξε ότι η Επιτροπή εξέτασε όχι μόνον το σύνολο των μέτρων ενισχύσεως που χορηγήθηκαν υπέρ των εταιρειών του ομίλου Lufthansa, αλλά και τη μεταξύ τους διάρθρωση⁷⁸. Έλαβε υπόψιν, δηλαδή, στην αξιολόγηση του επίμαχου μέτρου όλες τις ενισχύσεις του ομίλου και εκτίμησε την αναλογικότητά τους συνολικά, προσέγγιση διαφορετική από αυτή που ακολούθησε στις ενισχύσεις του ομίλου Air France-KLM.

Γενικότερα, η ιδιαιτερότητα των υπό ανάλυση υποθέσεων σχετικά με την έγκριση ενισχύσεων σε αερομεταφορείς λόγω της πανδημίας είναι εμφανής και προκύπτει ακόμα και από τις έννομες συνέπειες ακύρωσης σχετικών αποφάσεων της Επιτροπής. Το ΓεΔΕΕ, αξιολογώντας την κρισιμότητα του ζητήματος της επιβίωσης των ενωσιακών αεροπορικών εταιρειών και τις επιτακτικές ανάγκες ασφάλειας δικαίου, περιόρισε τα διαχρονικά αποτελέσματα της ακύρωσης των προσβαλλόμενων αποφάσεων, ώστε να μην διακοπεί η οικονομική στήριξη των αερομεταφορέων και να αποφευχθούν περαιτέρω αρνητικές συνέπειες στην οικονομία και τη σύνδεση στα εμπλεκόμενα κράτη μέλη την κρίσιμη περίοδο. Καθώς η ακύρωση οφειλόταν σε ανεπαρκή αιτιολογία, το ΓεΔΕΕ περιορίστηκε να αφήσει χρονικό περιθώριο στην Επιτροπή προς έκδοση νέων διορθωμένων ως προς την αιτιολογία αποφάσεων στο πλαίσιο του άρθρου 108 ΣΔΕΕ⁷⁹. Σε επόμενες αποφάσεις του, το ΓεΔΕΕ δεν ακολούθησε την ίδια προσέγγιση και προχώρησε σε ακύρωση αποφάσεων της Επιτροπής χωρίς να αναστείλει τα αποτελέσματά της⁸⁰.

Η συζήτηση και κριτική που προέκυψε⁸¹, πέρα από τις προσφυγές που άσκησε η Ryanair κατά των αποφάσεων της Επιτροπής, ανέδειξε για ακόμα μία φορά το μωσαϊκό διαφορετικών εφαρμογών στα πλαίσια μίας ενιαίας ενωσιακής νομοθεσίας, καθώς η κρατική αρωγή δεν ήταν ομοιόμορφη από κράτος μέλος σε κράτος μέλος, ακόμα και αν τελούσε υπό τον έλεγχο και την έγκριση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, για να μην αναφερθούμε στο ύψος των ενισχύσεων που δόθηκαν από τρίτα κράτη στους αερομεταφορείς τους, όπως οι ΗΠΑ. Ακόμα και τα μέτρα που ελήφθησαν, διέφεραν μεταξύ των κρατών μελών, περιλαμβάνοντας επιχορηγήσεις, ανακεφαλαιοποίηση, κρατικά δάνεια ή συνδυσασμό κρατικών δανείων και κρατικών εγγυήσεων για τραπεζικά δάνεια, φορολογικές διευκολύνσεις και τη σύσταση ταμείου στήριξης της φερεγγυότητας επιχειρήσεων στρατηγικής σημασίας⁸². Αντιστοίχως, υπήρξε διαφοροποίηση ακόμα και στις προϋποθέσεις έγκρισης που έθεσε η Επιτροπή σε κάθε απόφασή της,

⁷⁵. Απόφαση της Επιτροπής, της 6ης Ιουλίου 2020, C(2020) 4684 τελικό, σχετικά με την κρατική ενίσχυση SA.57539 (2020/N) – Αυστρία – COVID 19 – Ενίσχυση υπέρ της Austrian Airlines.

⁷⁶. Η Austrian έλαβε εκτός των άλλων και κρατική εγγύηση για δάνειο στα πλαίσια του αυστριακού καθεστώτος υποστήριξης της οικονομίας κατά τη διάρκεια της παρούσας πανδημίας COVID-19, βλ. απόφαση της 17ης Απριλίου 2020, SA.56981 (2020/N), και τις τροποποιήσεις αυτής, SA.57520 (2020/N) και SA.56981 (2020/N).

⁷⁷. Μεταξύ άλλων, βλ. την απόφαση της 25ης Ιουνίου 2020, SA.57153 (2020/N) – Γερμανία – COVID-19 – Ενίσχυση στη Lufthansa στη βάση του άρθρου 107 παρ. 3, στοιχείο β', ΣΔΕΕ. Σημειώνεται ότι η συγκεκριμένη ενίσχυση μπορούσε να χρησιμοποιηθεί από την DLH προς υποστήριξη των άλλων εταιρειών του ομίλου Lufthansa που δεν αντιμετώπιζαν οικονομικές δυσχέρειες στις 31 Δεκεμβρίου 2019, περιλαμβανομένης της AUA.

⁷⁸. ΓεΔΕΕ T-677/20, *Ryanair DAC και Laudamotion/Επιτροπή (Austrian Airlines; COVID-19)*, 14.07.2021, ECLI:EU:T:2021:465.

⁷⁹. Βλ. ΓεΔΕΕ T-643/20, *Ryanair DAC/Επιτροπή*, 19.05.2021, ECLI:EU:T:2021:286, σκ. 79-84, ΓεΔΕΕ T-665/20, *Ryanair DAC/Επιτροπή*, 09.06.2021, ECLI:EU:T:2021:344, σκ. 68-73.

⁸⁰. Βλ. ΓεΔΕΕ T-146/22, *Ryanair DAC/Επιτροπή (KLM II; COVID-19)*, ό.π.

⁸¹. Βλ. L. MARTIN-DOMINGO / J.C. MARTIN, *The Effect of COVID-Related EU State Aid on the Level Playing Field for Airlines*, ό.π.

⁸². Βλ. Απόφαση της Επιτροπής, της 31ης Ιουλίου, 2020 C(2020) 5414 τελικό, σχετικά με την κρατική ενίσχυση SA.57659 (2020/N) – Ισπανία COVID-19 – Ταμείο ανακεφαλαιοποίησης.

επιβάλλοντας ακόμα και υποχρεώσεις περιβαλλοντικής πολιτικής⁸³. Αναμφισβήτητα, και παρά τις πρωτοβουλίες της Επιτροπής, υπήρξαν κενά ή γκρίζα σημεία στις αξιολογήσεις της και αυτό διαφαίνεται πρωτίστως από τις ακυρώσεις αποφάσεών της, οι οποίες δεν αποτέλεσαν μεμονωμένες περιπτώσεις.

3.2. Έκτακτα γεγονότα: τρομοκρατικά χτυπήματα και ισλανδικό ηφαίστειο

Οι τρομοκρατικές επιθέσεις της 11ης Σεπτεμβρίου 2001 έπληξαν, όπως άλλωστε και η πανδημία του κορωνοϊού, τις αερομεταφορές περισσότερο από οποιονδήποτε άλλο τομέα της οικονομίας, όχι μόνο στην Αμερική αλλά και παγκοσμίως. Εύστοχα παρατηρεί η Ρ. Χατζηνικολάου-Αγγελίδου, ότι «τα γεγονότα της 11^{ης} Σεπτεμβρίου απέδειξαν ότι σε μία τρομοκρατική επίθεση δεν σκορπίζεται μόνο ο τρόμος σε όλη την ανθρωπότητα, αλλά για πρώτη φορά το αεροσκάφος χρησιμοποιήθηκε ως φονικό όπλο για τις καταστροφικές επιθέσεις των τρομοκρατών»⁸⁴. Αυτή η κρίση έφερε τις εταιρείες Sabena και Swissair στα πρόθυρα της χρεοκοπίας, για να μην αναφέρουμε την United Airlines, το πρώτο θύμα των επιθέσεων. Την εβδομάδα των επιθέσεων, οι μετοχές των British Airways, Lufthansa και Air France έχασαν 4 δισ. δολάρια από την αγοραία αξία τους⁸⁵.

Η πιο άμεση και πιο δυσμενής συνέπεια για τις αεροπορικές εταιρείες ήταν το κλείσιμο ορισμένων τμημάτων του εναέριου χώρου για αρκετές ημέρες. Αυτό ίσχυε ιδιαίτερα για τον εναέριο χώρο των ΗΠΑ, ο οποίος έκλεισε εντελώς από τις 11 έως τις 14 Σεπτεμβρίου 2001 και ο οποίος δεν άνοιξε ξανά για την πλοήγηση μέχρι τις 15 Σεπτεμβρίου 2001. Ως αποτέλεσμα, οι αεροπορικές εταιρείες αναγκάστηκαν να ακυρώσουν πτήσεις που χρησιμοποιούν τον εν λόγω εναέριο χώρο. Υπέστησαν επίσης ζημιές λόγω διαταραχών στην υπόλοιπη κυκλοφορία ή αδυναμίας μεταφοράς ορισμένων επιβατών. Η κρατική παρέμβαση ήταν απαραίτητη για την αποκατάσταση της ισορροπίας στον τομέα της αεροπορίας, ο οποίος είχε πληγεί σοβαρά από την κατάσταση. Η κυβέρνηση των ΗΠΑ υιοθέτησε ένα πρόγραμμα δανείων, φορολογικών απαλλαγών και άμεσων επιδοτήσεων. Στην Ευρώπη, η παρέμβαση των εθνικών αρχών ήταν προφανής, αλλά θα έπρεπε να τελεί σε πλήρη συμμόρφωση με το τότε κοινοτικό δίκαιο περί συμβατότητας των κρατικών ενισχύσεων.

Έχοντας επίγνωση της κατάστασης αλλά πάντα υπό την πίεση του ρόλου της ως θεματοφύλακα των Συνθηκών, η Επιτροπή έσπευσε να εκδώσει Ανακοίνωση⁸⁶ προκειμένου να οριοθετήσει αρκετά στενά τις ενισχύσεις που σκόπευαν να χορηγήσουν κράτη μέλη σε αεροπορικές τους εταιρείες προς αποκατάσταση των ζημιών που υπέστησαν από τα τρομοκρατικά χτυπήματα ώστε να αποφύγει στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό. Αυτό που ήθελε να αποφύγει απαραίτητως η Επιτροπή ήταν χρηματοδοτήσεις που, υπό τον μανδύα της αποκατάστασης ζημίας από έκτακτο γεγονός, θα ενίσχυαν προβληματικές επιχειρήσεις. Η πρώτη προϋπόθεση γενικής φύσεως που έθετε η Επιτροπή ήταν η μη διάκριση μεταξύ των αεροπορικών εταιρειών του ίδιου κράτους μέλους. Από εκεί και πέρα, επέβαλε συγκεκριμένα κριτήρια εφαρμόζοντας κατά τον πιο στενό τρόπο το στοιχείο β' της παρ. 2 του άρθρου 107 ΣΛΕΕ (τότε 87 ΣυνΘΕΚ) που αφορά στις ενισχύσεις που απαλλάσσονται αυτοδικαίως. Οι αποζημιώσεις που θα δίνονταν από τα κράτη μέλη θα έπρεπε να αφορούν αποκλειστικά στις δαπάνες της περιόδου 11-14 Σεπτεμβρίου 2001, μετά το κλείσιμο του εναέριου χώρου που αποφασίστηκε από τις αμερικανικές αρχές. Όσον αφορά στον υπολογισμό της αποζημίωσης, το μέγιστο ύψος της δεν θα έπρεπε να ξεπερνά την απώλεια εσόδων που διαπιστώθηκε την εν λόγω περίοδο των τεσσάρων ημερών. Η Επιτροπή, δηλαδή, ήταν αποφασισμένη να μην επιτρέψει κάλυψη ζημιών

⁸³. Είναι η περίπτωση της Air France, βλ. S. TRUXAL, State Aid and Air Transport in the Shadow of COVID-19, Air and Space Law, 45, Special Issue (2020), Kluwer Law International BV, The Netherlands σσ. 73-74, διαθέσιμο στο: <https://openaccess.city.ac.uk/id/eprint/24522/>.

⁸⁴. Ibid, σ. 351.

⁸⁵. Γ. ΠΑΠΑΝΙΚΟΛΑΟΥ, άρθρο στον Οικονομικό Ταχυδρόμο της 22.09.2001, σ. 42.

⁸⁶. Επιτροπή, Ανακοίνωση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, Συνέπειες των τρομοκρατικών επιθέσεων στις Ηνωμένες Πολιτείες για τον κλάδο των Αερομεταφορών, Βρυξέλλες, 10.10.2001, COM(2001) 547 τελικό.

των αεροπορικών εταιρειών μετά το εκ νέου άνοιγμα του εναερίου χώρου στις 15 Σεπτεμβρίου 2001.

Εφαρμόζοντας αυστηρά το δόγμα που ανέπτυξε στην ως άνω Ανακοίνωση, η Επιτροπή κήρυξε⁸⁷ ασύμβατες αποζημιώσεις που χορήγησε η Γαλλία για την περίοδο από 15 έως 19 Σεπτεμβρίου 2001 σε εταιρείες που εκτελούν τακτικές και ναυλωμένες πτήσεις, και για την περίοδο από 15 έως 30 Σεπτεμβρίου 2001 σε εταιρείες επαγγελματικών ταξιδιών. Πρόβαλε το επιχείρημα ότι, μετά τις 14 Σεπτεμβρίου 2001, η κατάσταση δεν χαρακτηριζόταν πλέον από διακοπή αλλά απλώς πιο περιορισμένη διεξαγωγή των πτήσεων λόγω των μέτρων ασφαλείας⁸⁸. Κατά συνέπεια, οι δαπάνες που προέκυψαν λόγω αυτών των δυσχερειών δεν θα μπορούσαν «θεωρηθούν έκτακτα γεγονότα υπό την έννοια του άρθρου 87 παράγραφος 2 στοιχείο β) της συνθήκης».

Η περίπτωση της Ελλάδας, για την οποία επίσης εξέδωσε απόφαση⁸⁹ η Επιτροπή για αποζημιώσεις στις ελληνικές αεροπορικές εταιρείες λόγω 11ης Σεπτεμβρίου, εξελίχθηκε κάπως διαφορετικά. Η Επιτροπή έκρινε συμβατές τις ενισχύσεις μόνο προς την Ολυμπιακή Αεροπορία για την περίοδο από 11 έως 14 Σεπτεμβρίου 2001 και μόνο για ένα συγκεκριμένο ανώτατο ποσό. Ενισχύσεις που έθεσε σε εφαρμογή η ελληνική κυβέρνηση για την ίδια εταιρεία και αφορούσαν τις ημέρες μετά την 14η Σεπτεμβρίου 2001 κρίθηκαν ασύμβατες. Ασύμβατες κρίθηκαν και οι ενισχύσεις προς την Aegean Cronus, καθώς η εταιρεία δεν πραγματοποιούσε υπερατλαντικές πτήσεις και επομένως δεν αποδεικνυόταν η άμεση σχέση η οποία σύμφωνα με την προαναφερόμενη ανακοίνωση της 10ης Οκτωβρίου 2001, θα έπρεπε να υφίσταται μεταξύ του αποζημιωτέου κόστους και του κλεισίματος του εναερίου χώρου.

Η απόφαση όμως της Επιτροπής ακυρώθηκε μερικώς από το Πρωτοδικείο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (πλέον ΓΕΔΕΕ)⁹⁰, το οποίο έδωσε σημαντικές διευκρινίσεις σχετικά όχι μόνο για το εύρος εφαρμογής του στοιχείου β' της παρ. 2 του άρθρου 107 ΣΛΕΕ περί ενισχύσεων που καλύπτουν έκτακτα γεγονότα αλλά και στη δεσμευτικότητα πράξεων ήπιου δικαίου της Επιτροπής. Σχετικά με την Ανακοίνωση της Επιτροπής παρατήρησε ότι «*η Επιτροπή δεσμεύεται από τους κανόνες και τις ανακοινώσεις που θεσπίζει σε θέματα ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων, στον βαθμό που δεν αποκλίνουν από τους κανόνες της Συνθήκης και γίνονται δεκτά από τα κράτη μέλη*⁹¹».

Στη συνέχεια, το Πρωτοδικείο έκρινε για σειρά αποζημιώσεων που κάλυπταν, μεταξύ άλλων, και τη ματαίωση δύο πτήσεων μετ' επιστροφής προς Τορόντο μέσω Μόντρεαλ στις 15 και 16 Σεπτεμβρίου 2001, ότι συνιστούσαν άμεση συνέπεια των τρομοκρατικών επιθέσεων της 11ης Σεπτεμβρίου 2001. Επομένως, ήταν λογικό και νόμιμο οι σχετικές ζημίες να αποκατασταθούν βάσει του άρθρου 87 παρ. 2, στοιχείο β', ΣυνθΕΚ, ανεξαρτήτως του ότι προκλήθηκαν στις 15 και 16 Σεπτεμβρίου 2001. Ήταν σημαντική η διευκρίνιση του κοινοτικού δικαστή ότι η ύπαρξη άμεσης αιτιώδους συνάφειας μεταξύ του εκτάκτου γεγονότος και της προκληθείσας ζημίας δεν προϋποθέτει και τη σύγχρονη επέλευσή τους, δηλαδή είναι δεκτό η ζημία να επέρχεται λίγο μετά την επέλευση του έκτακτου γεγονότος.

Άξια κριτικής αποτελεί η άρνηση της Επιτροπής να δεχθεί το επιχείρημα της Ολυμπιακής η οποία αιτιολογούσε ματαίωση πτήσεων την 15η και την 16η Σεπτεμβρίου 2001 προς Τορόντο μέσω Μόντρεαλ, λόγω της καθηλώσεως του αεροσκάφους από τις καναδικές αρχές μέχρι τις 15 Σεπτεμβρίου 2001 στο Χάλιφαξ. Το Δικαστήριο εύλογα απέρριψε την επιχειρηματολογία

⁸⁷. Απόφαση 2003/196/ΕΚ της Επιτροπής, της 11ης Δεκεμβρίου 2002, σχετικά με το καθεστώς κρατικής ενίσχυσης C 42/2002 (πρώην N 286/2002) που προτίθεται να θέσει σε εφαρμογή η Γαλλία υπέρ γαλλικών αεροπορικών εταιρειών, ΕΕ 2003 L 077/61.

⁸⁸. Σκ. 37 της απόφασης.

⁸⁹. Απόφαση 2010/768/ΕΚ της Επιτροπής, της 26ης Απριλίου 2006, σχετικά με το καθεστώς κρατικής ενίσχυσης C 39/03 (πρώην NN 119/02) το οποίο έθεσε σε εφαρμογή η Ελλάδα υπέρ των αερομεταφορέων λόγω των ζημιών που υπέστησαν από τις 11 έως τις 14 Σεπτεμβρίου 2001, ΕΕ 2010 L 327/71.

⁹⁰. ΠΕΚ T-268/06, *Ολυμπιακή Αεροπορία Υπηρεσίες/Επιτροπή*, 25.06.2008, ECLI:EU:T:2008:222.

⁹¹. Σκ. 50 της απόφασης.

της Επιτροπής περί ευθύνης της εταιρείας για ανεπάρκεια αεροσκαφών, θεωρώντας ότι οι ματαιώσεις ήταν συνέπεια άμεση των τρομοκρατικών επιθέσεων⁹².

Μία αναφορά πρέπει να γίνει και στην περίπτωση της έκρηξης του ισλανδικού ηφαιστείου Eyjafjöll, καθώς αποτελεί ένα ακόμα έκτακτο γεγονός που επηρέασε άμεσα τις αερομεταφορές λόγω του νέφους ηφαιστειακής τέφρας και οδήγησε στο κλείσιμο του εναέριου χώρου ευρωπαϊκών κρατών για το διάστημα 15-20 Απριλίου 2010 με αποτέλεσμα να ακυρωθούν πάνω από 100.000 πτήσεις και να εγκλωβιστούν περισσότεροι από 10 εκατομμύρια επιβάτες⁹³. Η Επιτροπή ακολούθησε στη συγκεκριμένη περίπτωση την πρακτική της στενά οριοθετημένης εφαρμογής του στοιχείου β' της παρ. 2 του άρθρου 107 ΣΛΕΕ όπως έπραξε στα τρομοκρατικά χτυπήματα της 11ης Σεπτεμβρίου. Υπήρξε περιορισμένη προσφυγή στη συγκεκριμένη διάταξη για κρατική στήριξη, καθώς αεροπορικές εταιρείες και αεροδρόμια δήλωσαν την πρόθεσή τους να αντιμετωπίσουν την κατάσταση με ίδια μέσα. Η Σλοβενία έλαβε έγκριση από την Επιτροπή προκειμένου να αποζημιώσει αερομεταφορείς με άδεια από τις σλοβενικές αρχές και φορείς διαχείρισης αεροδρομίων καταχωρημένους στην επικράτειά της⁹⁴.

4. Συμπεράσματα

Ο αριθμός των υποθέσεων που χειρίστηκαν ως σήμερα οι ενωσιακές αρχές όσον αφορά στην οικονομική στήριξη των επιχειρήσεων του τομέα των αερομεταφορών και η ποικιλία των ρυθμίσεων, δεσμευτικών ή μη, που έχουν εφαρμογή σε αυτήν επιβεβαιώνουν τη σημασία που παρουσιάζει η οριοθέτησή της για την εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Η συζήτηση όμως περί κρατικών ενισχύσεων στις αερομεταφορές, σχετικά με τη συμβατότητα και την αναγκαιότητά τους, δημιουργεί σκέψεις και κριτικές που μπορούν να κλυδωνίσουν ολόκληρο το δημιούργημα της απελευθέρωσης του κλάδου στην Ένωση. Μέσα από τις προαναφερόμενες υποθέσεις και το νομικό πλαίσιο που τις καλύπτει μπορούμε να διαπιστώσουμε μία διαφοροποίηση στην προσέγγιση της Επιτροπής, η οποία, σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, επιδεικνύει έναν υπερβάλλοντα ζήλο και μία σχετική αυστηρότητα όσον αφορά στον χαρακτηρισμό ενός μέτρου ως ενίσχυσης, στο ασύμβατο και στις ανταγωνιστικές προεκτάσεις μίας κρατικής ενίσχυσης, ενώ, αξιοποιώντας τη διακριτική ευχέρεια που της αποδίδει το ενωσιακό νομικό πλαίσιο, αποφεύγει ορισμένες φορές να προχωρήσει σε ευρύτερη αξιολόγηση του αντίκτυπου που μπορεί να έχει μία ενίσχυση σε μία αεροπορική εταιρεία. Η ακύρωση αποφάσεών της από τον ενωσιακό δικαστή για λόγους που αφορούν τόσο σε ουσία, όπως η εφαρμογή του κριτηρίου του ιδιώτη επενδυτή, όσο και σε διαδικασία αποκαλύπτει την πολυπλοκότητα και τις αδυναμίες της εφαρμογής της νομοθεσίας περί κρατικών ενισχύσεων στις αερομεταφορές.

Από τη μία πλευρά, παρατηρούμε μία διαρκή στροφή ειδικά των αεροπορικών εταιρειών σε δημόσιες οικονομικές στηρίξεις με διάφορες μορφές και για διαφορετικές αιτίες και αυτό παρά την πλήρη απελευθέρωση του τομέα στην Ένωση. Η τάση αυτή καταδεικνύει ότι ο τομέας είναι ευάλωτος και διαφαίνεται ότι τόσο τα κράτη μέλη, τουλάχιστον κάποια από αυτά, όσο και οι ίδιοι οι πρωταγωνιστές των αεροπορικών μεταφορών δεν επιθυμούν να διαρρήξουν πλήρως τους δεσμούς μεταξύ τους. Κάποιες φορές, η δημόσια οικονομική στήριξη είναι αναπόφευκτη και αποτελεί το τίμημα για τη συμμετοχή των αερομεταφορών στην εξυπηρέτηση ενωσιακών ή κρατικών πολιτικών, όπως είναι η προστασία του περιβάλλοντος διαμέσου της μείωσης των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου ή η σύνδεση με απομονωμένες περιοχές. Από την άλλη πλευρά, πρωτοβουλίες όπως η δραστηριοποίηση περιφερειακών αεροδρομίων και η έξοδός τους από την αφάνεια με την υποστήριξη των εταιρειών χαμηλού κόστους αλλά και τη σύμπραξη των δημοσίων φορέων μπορούν να δράσουν θετικά υπέρ του ανταγωνισμού και της αποσυμφόρησης των μεγάλων αερολιμένων. Επιβάλλεται μία ορθή και ευρεία εφαρμογή του

⁹². Σκ. 30-33.

⁹³. MEMO/10/152, Βρυξέλλες, 27 Απριλίου 2010.

⁹⁴. Απόφαση της Επιτροπής, της 1ης Αυγούστου 2011, στην υπόθεση SA.32163 – 2010/N – Slovenia – Rectification of consequences of the damage caused to air carriers and airports by earthquake activity in Iceland and the resulting volcano ash in April 2010.

κριτηρίου του ιδιώτη επενδυτή που δεν θα στερήσει από τις κρατικές αρχές τη δυνατότητα να προβούν σε οικονομικές στρατηγικές με ευρύτερα οφέλη τόσο για τους πολίτες όσο και για τις επιχειρήσεις.

Αν υπάρχει ένα δίδαγμα που οφείλουμε να κρατήσουμε από την ως άνω ανασκόπηση και ανάλυση περί ενωσιακού ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων στις αερομεταφορές, είναι ότι αυτές, όταν δεν αποτελούν παρά μία οικονομική διευκόλυνση και όχι κίνητρο, δεν προσφέρουν παρά εφήμερες λύσεις. Αυτός, εξάλλου, ήταν και ο σκοπός της απελευθέρωσης του τομέα. Να απογαλακτιστούν οι επιχειρήσεις και να μπορούν να στηριχθούν στις δικές τους δυνάμεις, να αναπτύξουν συνεργασίες και πρωτοβουλίες για να προσφέρουν τις καλύτερες υπηρεσίες στις καλύτερες τιμές και να παρουσιάζουν εγγυημένη οικονομική βιωσιμότητα χωρίς να στηρίζονται απαραίτητα στις πλάτες των ευρωπαϊών φορολογουμένων. Κυρίως, όμως, είναι η αίσθηση διάκρισης που δημιουργείται μεταξύ ανταγωνιστών, καθώς τα πιο εύρωστα οικονομικά κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα σημαντικότερης στήριξης των εταιρειών που έχουν εγκατάσταση στο έδαφός τους θέτοντας σε δυσμενέστερη θέση εταιρείες που δεν λαμβάνουν καθόλου ή λαμβάνουν ποσά ήσσονος σημασίας⁹⁵. Μία τέτοια κατάσταση μπορεί να οδηγήσει σε κατακερματισμό της εσωτερικής αγοράς⁹⁶. Ταυτόχρονα, οι ενωσιακές επιχειρήσεις δέχονται έντονες ανταγωνιστικές πιέσεις από εταιρείες τρίτων χωρών, οι οποίες δέχονται σημαντική οικονομική στήριξη από αυτές.

Προς το παρόν δεν αναμένουμε ρηξικέλευθες αλλαγές στις κατευθυντήριες γραμμές που πρόκειται να αντικαταστήσουν τις υπάρχουσες. Και, όπως φάνηκε, δεν καλύπτουν παρά την επιδότηση συγκεκριμένων δραστηριοτήτων, όπως η έναρξη νέων δρομολογίων ή η επέκταση των αερολιμενικών υπηρεσιών. Δείχνουν να κινούνται, και αυτό είναι θετικό, προς μία πιο οικονομική προσέγγιση βασισμένη στα αποτελέσματα και να συνδέουν τις κρατικές ενισχύσεις με ευρύτερες πολιτικές της Ένωσης. Επειδή όμως το ζήτημα της ανάγκης προσφυγής στους κρατικούς πόρους είναι ευρύτερο, προτείνεται να αναζητηθούν πιο ριζικές και μακροπρόθεσμες λύσεις, στις οποίες μάλιστα μπορεί να συνδράμει και το δίκαιο ανταγωνισμού, όπως οι ευρύτερες συνεργασίες και συγχωνεύσεις και η δημιουργία ταμείων που θα χρηματοδοτούνται από τα κέρδη των επιχειρήσεων, ώστε να καλύπτουν ενδεχόμενες ζημιές και τις συνέπειες από απρόβλεπτα γεγονότα. Αξιοποιώντας το παράδειγμα της χρηματοοικονομικής κρίσης που οδήγησε την Ένωση πέρα από τις κρατικές ενισχύσεις με βραχυπρόθεσμο χαρακτήρα στη θεσμοθέτηση ενός νομικού πλαισίου για τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, οι ενωσιακές αρχές καλούνται να θέσουν τα θεμέλια ενός πλαισίου θεσμικής, λειτουργικής και οικονομικής θωράκισης των αερομεταφορών μέσα στην Ένωση, ώστε οι πολίτες πραγματικά να έχουν πρόσβαση σε υγιείς, βιώσιμες και ανταγωνιστικές αερομεταφορές.

⁹⁵. Βλ. Ι. ΚΑΡΑΤΖΑΣ, Άποψη: Κρατικές ενισχύσεις στις αερομεταφορές, Καθημερινή, 21.06.2020, διαθέσιμο στο: <https://www.kathimerini.gr/economy/local/1083727/apopsi-kratikes-enischyseis-stis-aerometafores/>, όπου αναφέρεται χαρακτηριστικά για την Ελλάδα: «Παρά τις καταγγελίες για «γενναιόδωρες παροχές», οι κρατικές ενισχύσεις στη χώρα μας φαίνονται αναμικτές σε σύγκριση με αυτές άλλων χωρών».

⁹⁶. F. MUNARI, Lifting the Veil: COVID-19 and the Need to Re-consider Airline Regulation, European Papers, Vol. 5, 2020, No 1, σ. 538, διαθέσιμο στο: <https://www.europeanpapers.eu/europeanforum/lifting-the-veil-covid-19-and-need-to-reconsider-airline-regulation>.