

Η μετάφραση αυτής της σελίδας είναι προϊόν αυτόματης μετάφρασης [Σύνδεσμος]. Οι αυτόματες μεταφράσεις μπορεί να περιέχουν σφάλματα που δυνητικά μειώνουν τη σαφήνεια και την ακρίβεια· ο Διαμεσολαβητής δεν φέρει καμία ευθύνη για τυχόν αποκλίσεις. Για πιο αξιόπιστες πληροφορίες και μεγαλύτερη νομική ασφάλεια, ανατρέξτε στην πρωτότυπη έκδοση που αγγλικά περιέχεται στον ανωτέρω σύνδεσμο. Για περισσότερες πληροφορίες συμβουλευτείτε τη [γλωσσική και μεταφραστική πολιτική \[Σύνδεσμος\]](#) μας.

Απόφαση του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή στην υπόθεση 1179/2014/LP σχετικά με τη συμμετοχή «ενδιαφερόμενων μερών» στις έρευνες της Επιτροπής για τις κρατικές ενισχύσεις

Απόφαση

Υπόθεση 1179/2014/LP - Εκκίνηση έρευνας στις 06/08/2014 - Απόφαση στις 23/09/2016 - Εμπλεκόμενο θεσμικό όργανο Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Μη διαπίστωση κακοδιοίκησης) |

Η υπόθεση αφορούσε την πρακτική της Επιτροπής να αρνηθεί, στο πλαίσιο επίσημης έρευνας για κρατικές ενισχύσεις, να παράσχει στους δικαιούχους κρατικών ενισχύσεων και σε άλλα ενδιαφερόμενα μέρη πρόσβαση στον φάκελο της κρατικής ενίσχυσης.

Ο καταγγέλλων ισχυρίστηκε ότι, μετά την έναρξη ισχύος του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η πρακτική της Επιτροπής παραβιάζει το άρθρο 41 (δικαίωμα χρηστής διοίκησης) και το άρθρο 47 (δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και αμερόληπτου δικαστηρίου) του Χάρτη.

Ο Διαμεσολαβητής ερεύνησε το ζήτημα και διαπίστωσε ότι η πρακτική της Επιτροπής ήταν σύμφωνη με τους σχετικούς διαδικαστικούς κανονισμούς για τις κρατικές ενισχύσεις και τη νομολογία των δικαστηρίων της ΕΕ σχετικά με τα διαδικαστικά δικαιώματα των ενδιαφερόμενων μερών. Το γεγονός ότι οι δικαιούχοι και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη δεν έχουν πρόσβαση στον φάκελο κρατικών ενισχύσεων της Επιτροπής αντικατοπτρίζει τον περιορισμένο ρόλο τους σε έρευνα για κρατικές ενισχύσεις και το γεγονός ότι κινείται έρευνα για κρατικές ενισχύσεις κατά κράτους μέλους και όχι κατά δικαιούχου. Ως εκ τούτου, ο Διαμεσολαβητής διαπίστωσε ότι δεν υπήρξε κακοδιοίκηση.

Το ιστορικό της καταγγελίας



1. Ο καταγγέλλων είναι ανώτερος δικηγόρος με ειδικευση στο δίκαιο ανταγωνισμού της ΕΕ. Στις 21 Ιανουαρίου 2014, απέστειλε επιστολή στον Επίτροπο Ανταγωνισμού στην οποία εξέθετε τις ανησυχίες του σχετικά με την περιορισμένη συμμετοχή τρίτων σε υποθέσεις κρατικών ενισχύσεων, σε σύγκριση με άλλους τομείς του δικαίου του ανταγωνισμού (αντιμονοπωλιακές πρακτικές και συγχωνεύσεις). Ο καταγγέλλων επισήμανε ότι η διαδικασία για τη διερεύνηση εικαζόμενων παράνομων κρατικών ενισχύσεων, η οποία βασίζεται στον κανονισμό 659/1999 [1] , και για την τροποποίηση του κανονισμού 734/2013 [2] («διαδικαστικοί κανονισμοί»), θεωρείται ως διαδικασία μόνο μεταξύ της Επιτροπής και του οικείου κράτους μέλους. Κατά την άποψή του, αυτό στερεί από τους δικαιούχους κρατικών ενισχύσεων, τους ανταγωνιστές τους και άλλα κράτη μέλη (« ενδιαφερόμενα μέρη ») το δικαίωμά τους να ενημερώνονται σχετικά με την εν εξελίξει διαδικασία κρατικών ενισχύσεων και να υποβάλλουν χρήσιμες παρατηρήσεις.

2. Στις 28 Απριλίου 2014, ο καταγγέλλων απέστειλε ακαδημαϊκό έγγραφο που συνέταξε στην Επιτροπή και εκθέτει λεπτομερή επιχειρήματα σχετικά με τους λόγους για τους οποίους οι ισχύοντες διαδικαστικοί κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις όσον αφορά τα δικαιώματα των ενδιαφερόμενων μερών παραβιάζουν την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (« Σύμβαση ») και τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (ο « Χάρτης »), δηλαδή τις αρχές της χρηστής διοίκησης (άρθρο 41 του Χάρτη) και το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής (άρθρο 47 του Χάρτη).

3. Στο ακαδημαϊκό του έγγραφο, ο καταγγέλλων επέκρινε το γεγονός ότι τα ενδιαφερόμενα μέρη έχουν περιορισμένα δικαιώματα κατά τη διάρκεια επίσημης έρευνας για κρατικές ενισχύσεις, δεδομένου ότι τους παρέχεται η δυνατότητα να υποβάλουν παρατηρήσεις μόνο **μετά** την απόφαση της Επιτροπής να κινήσει επίσημη έρευνα για ένα κοινοποιηθέν μέτρο ενίσχυσης. Προσέθεσε ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, η Επιτροπή ζήτησε τις απόψεις των ενδιαφερόμενων μερών, κατά τη διάρκεια επίσημης έρευνας, αλλά μόνο για να στηρίξει τις απόψεις της. Όσον αφορά τη διαβούλευση με τον δικαιούχο, η κατάσταση είναι ακόμη χειρότερη· δήλωσε ότι ο δικαιούχος της ενίσχυσης μπορεί να υποβάλει παρατηρήσεις μόνο με τη συγκατάθεση του κράτους μέλους που χορήγησε την ενίσχυση.

4. Για τον καταγγέλλοντα, ο περιορισμένος ρόλος των ενδιαφερόμενων μερών βάσει των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις παραβιάζει το « *δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και αμερόληπτου δικαστηρίου* », το οποίο κατοχυρώνεται στο άρθρο 6 της Σύμβασης και στο άρθρο 47 του Χάρτη.

5. Ο τρόπος για να διορθωθεί αυτή η κατάσταση θα ήταν, όπως υποστήριξε, να δοθεί στα ενδιαφερόμενα μέρη το δικαίωμα να συγκεντρώσουν τα αποδεικτικά στοιχεία που υπάρχουν στον φάκελο της Επιτροπής για τις κρατικές ενισχύσεις πριν από την έκδοση απόφασης και να τους παρασχεθεί το δικαίωμα να υποβάλουν παρατηρήσεις σχετικά με τα εν λόγω αποδεικτικά στοιχεία (όπως συμβαίνει στις υποθέσεις αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας).

6. Κατά την άποψη του καταγγέλλοντος, οι διαδικαστικοί κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις αντιβαίνουν επίσης στο δικαίωμα «ορθής διοίκησης» του άρθρου 41 του Χάρτη, το οποίο επιβάλλει στην Επιτροπή νομική υποχρέωση να είναι αμερόληπτη, δίκαιη, συνεπής και ανοιχτόμυαλη όταν χειρίζεται υποθέσεις κρατικών ενισχύσεων. Επιπλέον, δεδομένου ότι τα



συμφέροντα του κράτους μέλους που χορηγεί την ενίσχυση και τα συμφέροντα του δικαιούχου ενδέχεται να συγκρούονται, η αρχή της χρηστής διοίκησης συνεπάγεται επίσης ότι η Επιτροπή θα πρέπει να αποφεύγει μια τέτοια παράβαση παρέχοντας πρόσβαση στον φάκελό της σε **όλα** τα ενδιαφερόμενα μέρη, ώστε να μπορούν να ασκήσουν τα δικαιώματά τους ενώπιον δικαστηρίου.

7. Τέλος, ο καταγγέλλων θεώρησε « *πολύ λυπηρό* » το γεγονός ότι το Συμβούλιο, μετά την έναρξη ισχύος του Χάρτη, δεν αξιοποίησε την ευκαιρία, κατά την έκδοση του κανονισμού 734/2013, για την τροποποίηση του κανονισμού 659/1999, να παράσχει στα ενδιαφερόμενα μέρη το δικαίωμα πρόσβασης στον φάκελο κρατικών ενισχύσεων της Επιτροπής.

8. Στις 13 Ιουνίου 2014, ο Γενικός Διευθυντής Ανταγωνισμού, ενεργώντας εξ ονόματος του Επιτρόπου Ανταγωνισμού, ευχαρίστησε τον καταγγέλλοντα για τις σκέψεις και τις ανησυχίες του σχετικά με τον δίκαιο χαρακτήρα της διαδικασίας κρατικών ενισχύσεων. Σημείωσε ότι ο κανονισμός 734/2013 άνοιξε νέες δυνατότητες συμμετοχής τρίτων σε διαδικασίες κρατικών ενισχύσεων, τηρώντας παράλληλα τον θεμελιώδη χαρακτήρα μιας έρευνας για κρατικές ενισχύσεις, ο οποίος συνίσταται στο ότι η απόφαση περί κρατικών ενισχύσεων απευθύνεται μόνο στο οικείο κράτος μέλος και όχι σε τρίτους.

9. Δεδομένου ότι ο καταγγέλλων δεν ήταν ικανοποιημένος με την απάντηση της Επιτροπής, απευθύνθηκε στον Διαμεσολαβητή τον Ιούλιο του 2014.

Η έρευνα

10. Στις 6 Αυγούστου 2014, ο Διαμεσολαβητής κίνησε έρευνα σχετικά με την καταγγελία και εντόπισε τους ακόλουθους ισχυρισμούς και ισχυρισμούς:

Ισχυρισμός:

Η πρακτική της Επιτροπής στο πλαίσιο των ερευνών της για τις κρατικές ενισχύσεις αντιβαίνει στα άρθρα 41 και 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

Ισχυρισμός:

Η πρακτική της Επιτροπής στο πλαίσιο των ερευνών της για τις κρατικές ενισχύσεις θα πρέπει να τηρεί τα άρθρα 41 και 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, και ιδίως i) να θέτει στη διάθεση των ενδιαφερόμενων μερών κάθε έγγραφο του φακέλου της Επιτροπής (κατά τη διάρκεια της προκαταρκτικής έρευνας και της διεξοδικής έρευνας), με την επιφύλαξη της προστασίας των εμπιστευτικών πληροφοριών· και ii) αναγνωρίζοντας ότι έχει την υποχρέωση να ενεργεί αμερόληπτα καθ' όλη τη διάρκεια της έρευνας και, ως εκ τούτου, να παρέχει στα ενδιαφερόμενα μέρη, των οποίων τα συμφέροντα ενδέχεται να αντιταχθούν, τη δυνατότητα να υποβάλουν παρατηρήσεις.

11. Κατά την έναρξη της έρευνας, ο Διαμεσολαβητής ενημέρωσε την Επιτροπή ότι ο άλλος



ισχυρισμός του καταγγέλλοντος και ο ισχυρισμός ότι οι διαδικαστικοί κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις είναι αντίθετοι με τον Χάρτη και ότι θα έπρεπε να τροποποιηθούν, ήταν απαράδεκτοι επειδή η πτυχή αυτή (το βάσιμο της νομοθεσίας της ΕΕ) αποτελούσε επιλογή του νομοθέτη και δεν μπορούσε να συνιστά κακοδιοίκηση.

12. Στις 23 Οκτωβρίου 2014, η Διαμεσολαβήτρια έλαβε παρατηρήσεις από δύο νομικούς προς υποστήριξη της καταγγελίας (τα «υποστηριζόμενα μέρη») και αποφάσισε να τις προσθέσει στον φάκελο της υπόθεσης και να ζητήσει από την Επιτροπή τις παρατηρήσεις της.

13. Κατά τη διεξαγωγή της έρευνας, ο Διαμεσολαβητής έλαβε υπόψη τα επιχειρήματα και τις γνώμες που προέβαλαν όλα τα μέρη.

Ο ισχυρισμός ότι η πρακτική της Επιτροπής στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων αντιβαίνει στα άρθρα 41 και 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων

Επιχειρήματα που υποβλήθηκαν στη Διαμεσολαβήτρια

14. Προς στήριξη του ισχυρισμού του, ο **καταγγέλλων** αναφέρθηκε στα λεπτομερή επιχειρήματά του που εκτίθενται στο ακαδημαϊκό του έγγραφο (βλ. ανωτέρω, σκέψεις 3-7). Ο κύριος ισχυρισμός του είναι ότι τα περιορισμένα δικαιώματα που απολαύουν τα ενδιαφερόμενα μέρη στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας για τις κρατικές ενισχύσεις που διεξάγει η Επιτροπή είναι αντίθετα προς τα άρθρα 41 και 47 του Χάρτη και ότι η Επιτροπή θα πρέπει να θέτει στη διάθεση των ενδιαφερόμενων μερών όλα τα έγγραφα του φακέλου της και να τους παρέχει τη δυνατότητα να υποβάλλουν παρατηρήσεις.

15. Στην απάντησή της της 27ης Οκτωβρίου 2014 και της 8ης Φεβρουαρίου 2015 σχετικά με την καταγγελία και τις παρατηρήσεις των υποστηρικτικών μερών, η **Επιτροπή** εξέφρασε την ικανοποίησή της για το γεγονός ότι ο Διαμεσολαβητής έκρινε την καταγγελία απαράδεκτη στον βαθμό που αφορούσε τη νομιμότητα των διαδικαστικών κανονισμών, αλλά υποστήριξε ότι η διοικητική πρακτική της στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων δεν μπορεί να διαχωριστεί από το σχετικό νομοθετικό πλαίσιο και τη νομολογία των δικαστηρίων της ΕΕ [3] .

16. Η Επιτροπή υποστήριξε ότι η πρακτική της στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων βασιζόταν πάντα στον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων, πολύ πριν από την ενσωμάτωση του Χάρτη στο δίκαιο της ΕΕ. Από το 1970, τα δικαστήρια της ΕΕ έχουν επανειλημμένως κρίνει ότι ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων αποτελεί αναπόσπαστο μέρος των γενικών αρχών του δικαίου της ΕΕ, την τήρηση των οποίων διασφαλίζει το ίδιο το Δικαστήριο [4] . Συναφώς, το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει ρητώς τη γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης, η οποία εμπνέεται από τα εν λόγω θεμελιώδη δικαιώματα, σύμφωνα με την οποία κάθε πρόσωπο δικαιούται δίκαιη δικαστική διαδικασία [5] . Το να υπονοηθεί μέχρι σήμερα ότι η προηγούμενη νομολογία του Δικαστηρίου ήταν *ανεκτική* όσον αφορά την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων θα ισοδυναμούσε με αμφισβήτηση της συνολικής νομολογίας του Δικαστηρίου στον τομέα αυτό.



17. Η Επιτροπή δήλωσε ότι η διοικητική διαδικασία σχετικά με τη χορήγηση κρατικής ενίσχυσης κινείται **κατά του οικείου κράτους μέλους**, όχι κατά του δικαιούχου ή οποιουδήποτε άλλου «ενδιαφερόμενου μέρους». Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο η νομολογία των δικαστηρίων της ΕΕ αναθέτει στους εν λόγω διαδίκους απλώς τον ρόλο των **πηγών πληροφοριών** [6] .

Επομένως, τα ενδιαφερόμενα μέρη δεν έχουν το δικαίωμα, βάσει των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων, να συμβουλευούνται τα έγγραφα του διοικητικού φακέλου της Επιτροπής. Όπως έκρινε το Δικαστήριο στην υπόθεση *TGI*, εάν τα εν λόγω ενδιαφερόμενα μέρη μπορούσαν να αποκτήσουν τέτοια πρόσβαση, το σύστημα επανεξέτασης των κρατικών ενισχύσεων θα τεθεί υπό αμφισβήτηση [7] . Το σύστημα αυτό προβλέπει ότι, όταν η Επιτροπή αποφασίζει να κινήσει την επίσημη διαδικασία έρευνας, υποχρεούται να δημοσιεύσει ανακοίνωση στην Επίσημη Εφημερίδα και να καλέσει όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους, τηρώντας πλήρως την αρχή της χρηστής διοίκησης. Απόφαση της Επιτροπής να μην κινήσει επίσημη διαδικασία έρευνας σε συγκεκριμένη υπόθεση κρατικών ενισχύσεων, με αποτέλεσμα τα ενδιαφερόμενα μέρη να στερούνται τη δυνατότητα να υποβάλουν παρατηρήσεις, μπορεί να κριθεί από τα δικαστήρια της ΕΕ.

18. Η Επιτροπή απέρριψε επίσης την κύρια θέση της καταγγελίας ότι ο Χάρτης απαιτεί επανεξέταση του τρόπου με τον οποίο διεξάγονται οι διαδικασίες κρατικών ενισχύσεων. Τα δικαστήρια της ΕΕ έχουν επανειλημμένα επιβεβαιώσει ότι ο Χάρτης δεν αποσκοπεί να μεταβάλει τη φύση του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων που θεσπίζεται με τη Συνθήκη ή να παράσχει σε τρίτους δικαίωμα ελέγχου, το οποίο δεν προβλέπει το άρθρο 108 της ΣΛΕΕ [8] .

19. Όσον αφορά ιδίως τον ρόλο του δικαιούχου μιας ενίσχυσης, η Επιτροπή υποστήριξε ότι οι δικαιούχοι δεν έχουν «δικαίωμα να λάβουν ενίσχυση». Αντιθέτως, η χορήγηση κρατικών ενισχύσεων απαγορεύεται, κατ' αρχήν, από τη Συνθήκη. Οι κρατικές ενισχύσεις μπορούν να κηρυχθούν συμβιβάσιμες και, ως εκ τούτου, να εγκριθούν από την Επιτροπή μόνο υπό τις αυστηρές προϋποθέσεις που ορίζονται στο άρθρο 108 της Συνθήκης. Το κράτος μέλος είναι εκείνο που αποφασίζει να χορηγήσει ενίσχυση σε μια επιχείρηση και, ως εκ τούτου, το κράτος μέλος είναι αυτό που πρέπει να κοινοποιήσει ένα τέτοιο σχέδιο στην Επιτροπή για έγκριση. Επιπλέον, οι δικαιούχοι ενισχύσεων που κηρύχθηκαν ασυμβίβαστες από την Επιτροπή δεν φέρουν καμία οικονομική ευθύνη ούτε μπορούν να τους επιβληθούν κυρώσεις από την Επιτροπή. Η εντολή της Επιτροπής να ανακτήσει το οικείο κράτος μέλος κάθε ασυμβίβαστη ενίσχυση εξυπηρετεί απλώς την αποκατάσταση των ανόθευτων όρων ανταγωνισμού και δεν έχει τιμωρητικές συνέπειες για τον δικαιούχο (δεν συνιστά πρόστιμο επιβληθέν στην εν λόγω εταιρεία).

20. Η Επιτροπή ανέφερε επίσης ότι ο καταγγέλλων δεν παρέσχε κανένα παράδειγμα ή πραγματικά περιστατικά για να τεκμηριώσει τον ισχυρισμό του ότι η πρακτική της Επιτροπής, όσον αφορά τη μεταχείριση και τη συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών στις διαδικασίες κρατικών ενισχύσεων, ποικίλλει από υπόθεση σε υπόθεση.

21. Συμπερασματικά, η Επιτροπή υποστήριξε ότι η πρακτική της στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων συμμορφώνεται πλήρως με τον κώδικα ορθής διοικητικής συμπεριφοράς, και ιδίως με την αρχή 1 (Επιτρέπεται — ενεργώντας σύμφωνα με τη νομοθεσία, εφαρμόζοντας τους



κανόνες και τις διαδικασίες που ορίζονται στη νομοθεσία της ΕΕ).

22. Στις απαντήσεις του της 14ης Νοεμβρίου 2014 και της 23ης Μαρτίου 2015, ο **καταγγέλλων δήλωσε** ότι η καταγγελία του δεν αφορούσε τη νομιμότητα των διαδικαστικών κανονισμών, αλλά κατά πόσον η πρακτική της Επιτροπής στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων αντιβαίνει στον Χάρτη. Οι διαδικαστικοί κανονισμοί δεν υποχρεώνουν ούτε εξουσιοδοτούν την Επιτροπή να αρνηθεί την πρόσβαση στους φακέλους της σε ενδιαφερόμενα μέρη που έχουν την απαιτούμενη *νομιμοποίηση* να προσβάλουν απόφαση της Επιτροπής ενώπιον των δικαστηρίων της ΕΕ. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή είναι ελεύθερη να συμμορφώνεται με τον Χάρτη χωρίς να τροποποιεί τους διαδικαστικούς κανονισμούς. Ωστόσο, αν οι διαδικαστικοί κανονισμοί όντως υποστηρίζουν την πρακτική της Επιτροπής στον τομέα αυτό, θα ήταν, επομένως, αντίθετοι προς τον Χάρτη και, ως εκ τούτου, *άκυροι*.

23. Η καταγγέλλουσα αμφισβήτησε την εκ μέρους της Επιτροπής επίκληση της αποφάσεως *TGI* (βλ. σκέψη 17 ανωτέρω) υποστηρίζοντας ότι η υπόθεση αυτή δεν ασκεί επιρροή, καθόσον αφορούσε την *πρόσβαση του κοινού* στα έγγραφα βάσει του κανονισμού 1049/2011, και όχι την εφαρμογή των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων.

24. Επιπλέον, υποστήριξε ότι η Επιτροπή παρέλειψε να εξετάσει το άλλο παράδειγμα που είχε αναφέρει στην ακαδημαϊκή του εργασία. Το παράδειγμα αυτό αφορούσε τις περιστάσεις ενός ανταγωνιστή δικαιούχου κρατικής ενίσχυσης που ζητούσε πρόσβαση στον φάκελο κρατικής ενίσχυσης της Επιτροπής προκειμένου να έχει «αποτελεσματικό διορθωτικό μέτρο» σύμφωνα με το άρθρο 47 του Χάρτη. Ένα «αποτελεσματικό ένδικο μέσο» σε μια τέτοια περίπτωση θα ήταν να ισχυριστεί ενώπιον εθνικού δικαστηρίου ότι ένα κράτος μέλος του καταβάλλει αποζημίωση για παράβαση των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων.

25. Τέλος, ο καταγγέλλων ισχυρίστηκε ότι η νομολογία του Δικαστηρίου, σύμφωνα με την οποία τα ενδιαφερόμενα μέρη έχουν δικαίωμα συμμετοχής κατά το στάδιο της έρευνας *για τις κρατικές ενισχύσεις «στο βαθμό που ενδείκνυται υπό το πρίσμα των περιστάσεων της υπόθεσης»* [9] , σημαίνει ότι θα ήταν πράγματι *σκόπιμο* για τα ενδιαφερόμενα μέρη να έχουν πρόσβαση στον φάκελο της Επιτροπής.

Η αξιολόγηση της Διαμεσολαβήτριας

26. Ο ισχυρισμός του καταγγέλλοντος είναι ότι τα «ενδιαφερόμενα μέρη» (δηλαδή οι ανταγωνιστές και ο δικαιούχος) θα πρέπει να έχουν τα ίδια δικαιώματα πρόσβασης στον φάκελο κρατικής ενίσχυσης της Επιτροπής με το οικείο κράτος μέλος. Κατά την άποψη του καταγγέλλοντος, το δικαίωμα αυτό απορρέει από τον Χάρτη, και ιδίως από το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και αμερόληπτου δικαστηρίου (άρθρο 47) και από τις αρχές της χρηστής διοίκησης (άρθρο 41).

27. Ο καταγγέλλων ισχυρίστηκε ότι η πρόσβαση αυτή είναι απαραίτητη για την προστασία του δικαιώματος του δικαιούχου να προσβάλει απόφαση της Επιτροπής για κρατική ενίσχυση ενώπιον των δικαστηρίων της ΕΕ. Υποστήριξε επίσης ότι η πρόσβαση αυτή είναι απαραίτητη



για την προστασία της δυνατότητας ενός ανταγωνιστή δικαιούχου να προσφύγει ενώπιον εθνικού δικαστηρίου για αποζημίωση κατά του κράτους μέλους που χορήγησε την παράνομη κρατική ενίσχυση. Και στις δύο περιπτώσεις, ο καταγγέλλων θεωρεί ότι το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και αμερόληπτου δικαστηρίου, που κατοχυρώνεται στο άρθρο 47 του Χάρτη, υπονομεύεται σοβαρά από το γεγονός ότι τα ενδιαφερόμενα μέρη δεν έχουν πρόσβαση στον φάκελο κρατικών ενισχύσεων της Επιτροπής.

28. Ο καταγγέλλων υποστήριξε επίσης ότι η έναρξη ισχύος του Χάρτη συνεπάγεται ότι η νομολογία των δικαστηρίων της ΕΕ σχετικά με την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων βάσει του δικαίου της ΕΕ, η οποία προηγείται της έναρξης ισχύος του Χάρτη, δεν είναι πλέον συναφής. Όσον αφορά το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο για τις κρατικές ενισχύσεις, ο καταγγέλλων θεωρεί ότι οι ισχύοντες διαδικαστικοί κανονισμοί δεν υποχρεώνουν ούτε εξουσιοδοτούν την Επιτροπή να αρνηθεί την πρόσβαση των ενδιαφερόμενων μερών στον φάκελο κρατικών ενισχύσεων. Η τελευταία είναι ελεύθερη να παρέχει στα ενδιαφερόμενα μέρη πλήρη πρόσβαση στον κρατικό φάκελό της και, ως εκ τούτου, να συμμορφώνεται με τον Χάρτη.

29. Όσον αφορά το άρθρο 41 του Χάρτη, ο καταγγέλλων θεωρεί ότι η υποχρέωση της Επιτροπής να διεξάγει δίκαιες και αμερόληπτες επίσημες έρευνες για τις κρατικές ενισχύσεις συνεπάγεται επίσης ότι τα ενδιαφερόμενα μέρη θα πρέπει να έχουν πρόσβαση στον φάκελο κρατικών ενισχύσεων.

30. Η Επιτροπή απέρριψε τη θέση της προσφεύγουσας με την αιτιολογία ότι ο νομοθέτης της Ένωσης καθόρισε ένα πολύ σαφές διαδικαστικό νομικό πλαίσιο για τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων, παρέχοντας στα ενδιαφερόμενα μέρη ειδικά διαδικαστικά δικαιώματα που αντικατοπτρίζουν τον περιορισμένο ρόλο τους σε αυτό το είδος διαδικασίας. Εάν τα ενδιαφερόμενα μέρη αποκτήσουν πρόσβαση στον φάκελο κρατικών ενισχύσεων, θα τεθεί υπό αμφισβήτηση το σύνολο του συστήματος ελέγχου και ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων στην ΕΕ, όπως σχεδιάστηκε από τον νομοθέτη της Ένωσης και επικυρώθηκε από τη νομολογία.

31. Προκειμένου να εξεταστεί κατά πόσον η πρακτική της Επιτροπής να αρνείται στα ενδιαφερόμενα μέρη την πρόσβαση στον φάκελό της για τις κρατικές ενισχύσεις παραβιάζει τα άρθρα 41 και 47 του Χάρτη, είναι σημαντικό να προσδιοριστούν α) τα διαδικαστικά δικαιώματα που χορηγούνται επί του παρόντος στα ενδιαφερόμενα μέρη που εμπλέκονται σε διαδικασίες κρατικών ενισχύσεων και, στη συνέχεια, β) ο τρόπος με τον οποίο τα δικαιώματα αυτά γίνονται δεκτά από το Δικαστήριο. Η Διαμεσολαβήτρια σημειώνει ότι η παρούσα έρευνα δεν αποσκοπεί στη διαπίστωση της νομιμότητας της σχετικής νομοθεσίας της ΕΕ. Δεν εναπόκειται στον Διαμεσολαβητή να αποφανθεί επί της συμβατότητας της νομοθεσίας της ΕΕ με τις διατάξεις της Συνθήκης ή με τον Χάρτη. Αντιθέτως, ο Διαμεσολαβητής θα εξετάσει κατά πόσον η **διοικητική πρακτική** της Επιτροπής να αρνείται στα ενδιαφερόμενα μέρη την πρόσβαση στον φάκελο κρατικών ενισχύσεων παραβιάζει είτε τους σχετικούς κανόνες της ΕΕ είτε τη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου.

α) οι διαδικαστικοί κανονισμοί

32. Οι πρώτοι διαδικαστικοί κανόνες σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων της Συνθήκης για



τις κρατικές ενισχύσεις θεσπίστηκαν με τον κανονισμό 659/1999 του Συμβουλίου. Ο εν λόγω κανονισμός κωδικοποιούσε την προηγούμενη πρακτική της Επιτροπής για τις κρατικές ενισχύσεις και βασιζόταν στη νομολογία του Δικαστηρίου στον τομέα αυτό. Δεν παρείχε στα ενδιαφερόμενα μέρη ουσιώδη διαδικαστικά δικαιώματα, εκτός από τη δυνατότητα «να υποβάλουν παρατηρήσεις σύμφωνα με το άρθρο 6 μετά από απόφαση της Επιτροπής να κινήσει την επίσημη διαδικασία έρευνας» (άρθρο 20 παράγραφος 1), και να « ενημερώσουν την Επιτροπή για κάθε εικαζόμενη παράνομη ενίσχυση και τυχόν εικαζόμενη κατάχρηση της ενίσχυσης» (άρθρο 20.2) .

33. Ο κανονισμός 743/2013 [10] , ο οποίος εκδόθηκε τέσσερα έτη μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας και του Χάρτη, για την τροποποίηση του κανονισμού 659/1999, δεν τροποποίησε το πεδίο εφαρμογής των διαδικαστικών δικαιωμάτων που έχουν ήδη παραχωρηθεί στα ενδιαφερόμενα μέρη. Ωστόσο, κατέστησε σαφές το καθεστώς τους μόνο ως πηγή πληροφοριών . Προέβλεπε επίσης ότι, μολονότι η Επιτροπή μπορεί να επιλέξει να ζητήσει από τα ενδιαφερόμενα μέρη τις πληροφορίες που είναι αναγκαίες για την ολοκλήρωση της επίσημης έρευνάς της, μπορεί να ζητήσει τις πληροφορίες αυτές από τον δικαιούχο μέτρου κρατικής ενίσχυσης μόνον εφόσον το οικείο κράτος μέλος έχει συμφωνήσει να υποβάλει το εν λόγω αίτημα. Ως εκ τούτου, το γεγονός ότι τα ενδιαφερόμενα μέρη δεν είναι «μέρη της διαδικασίας» διευκρινίστηκε επίσης στην αιτιολογική σκέψη 4 του εν λόγω κανονισμού: «λόγω της ειδικής σχέσης μεταξύ των δικαιούχων της ενίσχυσης και του οικείου κράτους μέλους, η Επιτροπή θα πρέπει να μπορεί να ζητεί πληροφορίες από δικαιούχο ενίσχυσης μόνο σε συμφωνία με το οικείο κράτος μέλος. Η παροχή πληροφοριών από τον δικαιούχο για το εν λόγω μέτρο ενίσχυσης δεν αποτελεί νομική βάση για διμερείς διαπραγματεύσεις μεταξύ της Επιτροπής και του εν λόγω δικαιούχου ».

34. Ούτε ο κανονισμός 659/1999 ούτε η τροποποίηση του κανονισμού 743/2013 περιείχαν διάταξη που παρέχει στα ενδιαφερόμενα μέρη δικαίωμα πρόσβασης στον φάκελο κρατικών ενισχύσεων της Επιτροπής ή οποιοδήποτε άλλο διαδικαστικό δικαίωμα που υπερβαίνει την απλή υποβολή παρατηρήσεων μετά την κίνηση επίσημης έρευνας.

35. Ως εκ τούτου, λαμβανομένων υπόψη των πολύ περιορισμένων διαδικαστικών δικαιωμάτων που παρέχει ο νομοθέτης της Ένωσης στους ενδιαφερομένους, ο Διαμεσολαβητής δεν συμμερίζεται την άποψη του καταγγέλλοντος ότι οι διαδικαστικοί κανονισμοί δεν εμποδίζουν την Επιτροπή να χορηγήσει στα ενδιαφερόμενα μέρη πρόσβαση στον οικείο φάκελο κρατικών ενισχύσεων. Τα περιορισμένα διαδικαστικά δικαιώματα που παρέχονται στα ενδιαφερόμενα μέρη και στον δικαιούχο, καθώς και το γεγονός ότι ο τελευταίος δεν έχει το δικαίωμα να διεξαγάγει διμερείς διαπραγματεύσεις με την Επιτροπή σχετικά με την ενίσχυση που κοινοποιείται από το οικείο κράτος μέλος, συνεπάγεται σαφώς ότι η Επιτροπή θα παραβίαζε τους διαδικαστικούς κανονισμούς εάν παρείχε στα ενδιαφερόμενα μέρη πρόσβαση στον φάκελο κρατικών ενισχύσεων. Αν ο νομοθέτης της Ένωσης επιθυμούσε να παράσχει ένα τόσο σημαντικό δικαίωμα στα ενδιαφερόμενα μέρη, **θα το είχε πράξει ρητώς** και, εν πάση περιπτώσει, δεν θα παρείχε τη δυνατότητα στην Επιτροπή να ζητήσει πληροφορίες από τον δικαιούχο **υπό την προϋπόθεση προηγούμενης έγκρισης του οικείου κράτους μέλους** .

36. Ο Διαμεσολαβητής σημειώνει επίσης ότι στην υπόθεση *TGI* (βλ. κατωτέρω) το Δικαστήριο



διαπίστωσε ότι ο κανονισμός 659/1999 δεν παρέχει στα ενδιαφερόμενα μέρη κανένα δικαίωμα πρόσβασης στον φάκελο κρατικών ενισχύσεων της Επιτροπής. Ο καταγγέλλων ισχυρίζεται ότι η υπόθεση *TGI* δεν είναι συναφής με την παρούσα έρευνα, δεδομένου ότι αφορά την πρόσβαση του κοινού σε έγγραφα και όχι την πρόσβαση στον φάκελο κρατικής ενίσχυσης βάσει του κανονισμού 659/1999. Είναι αληθές ότι το Δικαστήριο διατύπωσε τον ανωτέρω ισχυρισμό (όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 659/1999) προκειμένου να συναγάγει, από τον ισχυρισμό αυτό, ότι οι κανόνες *πρόσβασης του κοινού* δεν μπορούσαν να χορηγήσουν ευρύτερα δικαιώματα από εκείνα που χορηγούνται δυνάμει του κανονισμού 659/1999. Ωστόσο, το γεγονός ότι η διαπίστωση του Δικαστηρίου (όσον αφορά την έκταση του δικαιώματος προσβάσεως δυνάμει του κανονισμού 659/1999) έγινε στο πλαίσιο αυτό δεν ανάγεται στο γεγονός ότι το Δικαστήριο έχει σαφώς δηλώσει ότι η πρόσβαση στον φάκελο κρατικών ενισχύσεων δυνάμει του κανονισμού 659/1999 είναι περιορισμένη.

37. Δεδομένου ότι οι υφιστάμενοι διαδικαστικοί κανονισμοί δεν παρέχουν στα ενδιαφερόμενα μέρη δικαίωμα πρόσβασης στον φάκελο κρατικών ενισχύσεων της Επιτροπής, το ερώτημα που πρέπει να εξεταστεί στη συνέχεια είναι αν η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τα διαδικαστικά δικαιώματα των ενδιαφερόμενων μερών και τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους απαιτεί από την Επιτροπή, κατά τη διεξαγωγή επίσημης έρευνας για τις κρατικές ενισχύσεις, να παρέχει στα ενδιαφερόμενα μέρη πρόσβαση στον οικείο φάκελο κρατικών ενισχύσεων.

38. Ωστόσο, προτού το πράξει, ο Διαμεσολαβητής θα εξετάσει πρώτα το επιχείρημα του καταγγέλλοντος ότι η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των διαδικαστικών δικαιωμάτων των ενδιαφερόμενων μερών, η οποία προηγείται της έναρξης ισχύος του Χάρτη, δεν έχει πλέον σημασία.

Η νομολογία των δικαστηρίων της ΕΕ και η έναρξη ισχύος του Χάρτη

39. Πριν από την έναρξη ισχύος του Χάρτη, η νομική βάση για τα θεμελιώδη δικαιώματα σε επίπεδο ΕΕ συνίστατο κυρίως στις αναφορές που έγιναν στη νομολογία του Δικαστηρίου στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, καθώς και στα θεμελιώδη δικαιώματα που απορρέουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών. Τούτο αντικατοπτρίζεται πλέον στο άρθρο 6 ΣΕΕ, το οποίο ορίζει ότι:

« Τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών και όπως απορρέουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, αποτελούν γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης .»

40. Είναι σημαντικό να διευκρινιστεί ότι ο Χάρτης δεν δημιουργεί νέα δικαιώματα· αντίθετα, αναγνωρίζει ορισμένα «δικαιώματα, ελευθερίες και αρχές» που υπήρχαν ήδη κατά τη στιγμή της διακήρυξής της. Επομένως, ο Χάρτης δεν απαιτεί, για πρώτη φορά στην έννομη τάξη της Ένωσης, πλήρη συμμόρφωση του δικαίου της Ένωσης με τα θεμελιώδη δικαιώματα και τις θεμελιώδεις ελευθερίες. Ο Χάρτης απλώς επέκτεινε τη νομική βάση που δημιουργήθηκε από



αναφορές στη νομολογία του Δικαστηρίου στη «Σύμβαση» και στις συνταγματικές παραδόσεις που είναι κοινές στα κράτη μέλη. Ο Χάρτης βασίζεται σε «καθιερωμένο δίκαιο», δηλαδή συγκεντρώνει τα θεμελιώδη δικαιώματα που έχουν **ήδη αναγνωριστεί από τις Συνθήκες της ΕΕ**, τις κοινές συνταγματικές αρχές των κρατών μελών, τη Σύμβαση και τους Κοινωνικούς Χάρτες της ΕΕ και του Συμβουλίου της Ευρώπης. Ανταποκρίνεται επίσης στις εκκλήσεις για διαφάνεια και αμεροληψία στη λειτουργία της κοινοτικής διοίκησης, ενσωματώνοντας το δικαίωμα χρηστής διοίκησης και πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα, βασιζόμενη σε βασικά στοιχεία της νομολογίας του Δικαστηρίου στον τομέα αυτό.

41. Ως εκ τούτου, ο Διαμεσολαβητής δεν βρίσκει έρεισμα στο επιχείρημα του καταγγέλλοντος ότι, δεδομένου ότι ο πρώτος διαδικαστικός κανονισμός 659/1999 εκδόθηκε πριν από την έναρξη ισχύος του Χάρτη, η νομολογία των δικαστηρίων της ΕΕ όσον αφορά τη συμμόρφωση της Επιτροπής με τα θεμελιώδη δικαιώματα στον τομέα της εφαρμογής των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις δεν έχει πλέον σημασία. Για να μην είναι λυσιτελής, θα πρέπει να αποδειχθεί ότι ο Χάρτης κατά κάποιο τρόπο παρεκκλίνει ή τροποποιεί το προηγούμενο ισχύον δίκαιο. Δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι επήλθε τέτοια παρέκκλιση ή τροποποίηση, τουλάχιστον όσον αφορά τα επίμαχα δικονομικά δικαιώματα.

42. Εξάλλου, ο Διαμεσολαβητής δεν θεωρεί ότι από κανένα στοιχείο μπορεί να υποστηριχθεί ότι, όταν το Συμβούλιο εξέδωσε, τέσσερα έτη μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβώνας, τον κανονισμό 734/2013 για την τροποποίηση του κανονισμού 699/1999, δεν είχε λάβει πλήρως υπόψη τις συνέπειες του Χάρτη. Όπως προαναφέρθηκε, το Δικαστήριο είχε εξαρτήσει το ζήτημα της νομιμότητας της νομοθεσίας της Ένωσης από τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων πολύ πριν από την έναρξη ισχύος του Χάρτη.

43. Ως εκ τούτου, αυτό που πρέπει να εξεταστεί στη συνέχεια είναι κατά πόσον η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και, ιδίως, του δικαιώματος πραγματικής προσφυγής και αμερόληπτου δικαστηρίου, καθώς και το δικαίωμα χρηστής διοίκησης συνεπάγεται ότι η Επιτροπή θα πρέπει να παρέχει στα ενδιαφερόμενα μέρη πρόσβαση στον οικείο φάκελο κρατικών ενισχύσεων.

Η νομολογία των δικαστηρίων της ΕΕ σχετικά με τον ρόλο και τα δικαιώματα των ενδιαφερόμενων μερών στις διαδικασίες κρατικών ενισχύσεων

44. Ο Διαμεσολαβητής επισημαίνει ότι, κατά πάγια νομολογία, τα δικαιώματα άμυνας πρέπει να γίνονται σεβαστά σε όλες τις διαδικασίες που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε βλαπτική πράξη για το πρόσωπο κατά του οποίου έχει κινηθεί η διαδικασία. Πρόκειται για θεμελιώδη αρχή του δικαίου της Ένωσης, η οποία πρέπει να διασφαλίζεται ακόμη και ελλείψει ειδικών κανόνων. Η αρχή αυτή απαιτεί να παρέχεται στον ενδιαφερόμενο η δυνατότητα, κατά τη διάρκεια της διοικητικής διαδικασίας, να γνωστοποιεί αποτελεσματικά τις απόψεις του σχετικά με την αλήθεια και τη συνάφεια των πραγματικών περιστατικών, των αιτιάσεων και των περιστάσεων που προβάλλει η Επιτροπή [11].

45. Ωστόσο, όπως έχει αποφανθεί το Δικαστήριο σε ορισμένες υποθέσεις που κινήθηκαν από δικαιούχους κρατικών ενισχύσεων και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη, η διοικητική διαδικασία



σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις κινείται **αποκλειστικά κατά του οικείου κράτους μέλους** .

46. Τούτο σημαίνει ότι μόνον το εν λόγω κράτος μέλος, ως αποδέκτης της προσβαλλομένης αποφάσεως, μπορεί να επικαλεστεί τα δικαιώματα άμυνας [12] . Ως εκ τούτου, οι δικαιούχοι και οποιοδήποτε άλλο ενδιαφερόμενο μέρος δεν μπορούν να επιδιώξουν να συμμετάσχουν σε κατ' αντιμωλία συζήτηση με την Επιτροπή κατά τον ίδιο τρόπο με το οικείο κράτος μέλος [13] .

47. Κατά το Δικαστήριο, από τη σημαντική αυτή σκέψη προκύπτει ότι, αντί να απολαύουν των ίδιων δικαιωμάτων άμυνας με εκείνους κατά των οποίων έχει κινηθεί διαδικασία, οι δικαιούχοι και τα λοιπά ενδιαφερόμενα μέρη έχουν το δικαίωμα να μετέχουν στη διοικητική διαδικασία μόνο στο μέτρο που *ενδείκνυται* λαμβανομένων υπόψη των περιστάσεων της συγκεκριμένης υποθέσεως.

48. Ο καταγγέλλων, χωρίς να αμφισβητεί το γεγονός ότι τα ενδιαφερόμενα μέρη δεν έχουν δικαιώματα υπεράσπισης, υποστήριξε ουσιαστικά ότι, υπό το πρίσμα των θεμελιωδών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στα άρθρα 41 και 47 του Χάρτη, θα ήταν πράγματι *σκόπιμο* τα ενδιαφερόμενα μέρη, και ιδίως οι δικαιούχοι, να έχουν πρόσβαση στον φάκελο της Επιτροπής για τις κρατικές ενισχύσεις.

49. Στο πλαίσιο αυτό, ο Διαμεσολαβητής επισημαίνει ότι το ζήτημα της έκτασης και της φύσης των διαδικαστικών δικαιωμάτων των ενδιαφερόμενων μερών στις κρατικές διαδικασίες έχει αποτελέσει αντικείμενο σειράς συγκλινουσών αποφάσεων από τα δικαστήρια της ΕΕ. Ειδικότερα, τα ενδιαφερόμενα μέρη έχουν ήδη προβάλει ενώπιον των δικαστηρίων της ΕΕ τα ίδια ακριβώς επιχειρήματα με εκείνα που προέβαλε ο καταγγέλλων στην παρούσα υπόθεση.

50. Ειδικότερα, στην υπόθεση T-198/01 [14] , το Δικαστήριο κλήθηκε να αποφανθεί κατά πόσον ο περιορισμένος ρόλος που επιφυλάσσεται στους δικαιούχους στις διαδικασίες κρατικών ενισχύσεων, σε σύγκριση με τον ρόλο των κρατών μελών, συνεπάγεται παραβίαση των θεμελιωδών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, και ιδίως του δικαιώματος πραγματικής προσφυγής και αμερόληπτου δικαστηρίου (νυν άρθρο 47 του Χάρτη), του δικαιώματος υπεράσπισης, του δικαιώματος ακρόασης πριν από τη λήψη απόφασης και του δικαιώματος χρηστής διοίκησης (νυν άρθρο 41 του Χάρτη).

51. Όπως και με τον καταγγέλλοντα στην παρούσα υπόθεση, οι αιτούντες υποστήριξαν στην προαναφερθείσα υπόθεση ότι το δικαίωμα ακρόασης και οι αρχές της χρηστής διοίκησης συνεπάγονται *δικαίωμα πρόσβασης στον φάκελο κρατικών ενισχύσεων της* Επιτροπής.

52. Με την απόφασή του, το Δικαστήριο επισήμανε ότι η διαδικασία ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων, λαμβανομένης υπόψη της γενικής οικονομίας της, αποτελεί διαδικασία κινηθείσα σε σχέση με το κράτος μέλος που είναι υπεύθυνο για τη χορήγηση της ενίσχυσης. Ως εκ τούτου, τα ενδιαφερόμενα μέρη δεν **μπορούν να επικαλεστούν το δικαίωμα να συζητούν τα ζητήματα με την Επιτροπή με τον ίδιο τρόπο όπως το εν λόγω κράτος μέλος** . Το Δικαστήριο τόνισε επίσης ότι καμία από τις διατάξεις σχετικά με τη διαδικασία ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων δεν επιφυλάσσει ειδικό ρόλο, μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών, στον δικαιούχο μιας ενίσχυσης.



53. Με την απόφαση αυτή, το Δικαστήριο εξέτασε ένα άλλο επιχείρημα, το οποίο επίσης προβλήθηκε στην παρούσα υπόθεση από τον καταγγέλλοντα, σύμφωνα με το οποίο τα ενδιαφερόμενα μέρη θα πρέπει να έχουν την ίδια πρόσβαση στον φάκελο κρατικών ενισχύσεων της Επιτροπής με τις επιχειρήσεις που συμμετέχουν στις έρευνες της Επιτροπής για την καταπολέμηση των μονοπωλίων και των συγκεντρώσεων. Το Δικαστήριο απέρριψε κάθε παραλληλισμό μεταξύ των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων, αφενός, και των κανόνων του δικαίου του ανταγωνισμού και του ελέγχου των συγκεντρώσεων, αφετέρου, με την αιτιολογία ότι κινούνται διαδικασίες ανταγωνισμού και συγκεντρώσεων κατά συγκεκριμένων επιχειρήσεων, οι οποίες, ως εκ τούτου, απολαμβάνουν ειδικών διαδικαστικών δικαιωμάτων, και όχι κατά κράτους μέλους, όπως συμβαίνει στην περίπτωση των κρατικών ενισχύσεων. Το Πρωτοδικείο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι, εφόσον τα ενδιαφερόμενα μέρη δεν μπορούν να επικαλεστούν δικαίωμα συμμετοχής σε διαδικασία κατ' αντιμωλία με την Επιτροπή, δεν έχουν δικαίωμα προσβάσεως στον φάκελο της Επιτροπής.

54. Αυτό επιβεβαιώθηκε εκ νέου από το Δικαστήριο στην πρόσφατη αίτηση αναιρέσεως στην υπόθεση *TGI* [15]. Στην εν λόγω απόφαση, προκειμένου να αποφασίσει αν η Επιτροπή θα μπορούσε να βασιστεί σε γενικό τεκμήριο βάσει του άρθρου 4 παράγραφος 2 του κανονισμού 1049/2001 για να αρνηθεί στα ενδιαφερόμενα μέρη την πρόσβαση στον φάκελο κρατικών ενισχύσεων, το Δικαστήριο έκρινε ότι, σύμφωνα με το καθεστώς κρατικών ενισχύσεων, « τα ενδιαφερόμενα μέρη, εκτός από το κράτος μέλος που είναι υπεύθυνο για τη χορήγηση της ενίσχυσης, δεν έχουν δικαίωμα, στο πλαίσιο της διαδικασίας ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων, να συμβουλευούνται τα έγγραφα του διοικητικού φακέλου της Επιτροπής (...) ». Για το Δικαστήριο, « εάν τα εν λόγω ενδιαφερόμενα μέρη μπορούσαν να αποκτήσουν πρόσβαση, βάσει του κανονισμού αριθ. 1049/2001, στα έγγραφα του διοικητικού φακέλου της Επιτροπής, το σύστημα ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων θα τεθεί υπό αμφισβήτηση » [16]. Ο Διαμεσολαβητής θεωρεί ότι το ίδιο θα ίσχυε εάν τα ενδιαφερόμενα μέρη είχαν πρόσβαση στον φάκελο κρατικών ενισχύσεων της Επιτροπής βάσει των νομικών διατάξεων είτε του άρθρου 41 είτε του άρθρου 47 του Χάρτη.

55. Ο καταγγέλλων υποστήριξε ότι η πρόσφατη απόφαση *TGI* δεν έχει σημασία, δεδομένου ότι αφορούσε την ερμηνεία του κανονισμού 1049/2001 και όχι τους διαδικαστικούς κανονισμούς.

56. Ο Διαμεσολαβητής δεν συμμερίζεται την άποψη αυτή. Όπως τόνισε το Γενικό Δικαστήριο στην πρόσφατη *TGI*, αν είναι αληθές ότι το δικαίωμα προσβάσεως στον διοικητικό φάκελο στο πλαίσιο έρευνας για κρατικές ενισχύσεις και το δικαίωμα προσβάσεως σε έγγραφα δυνάμει του κανονισμού 1049/2001 είναι νομικά διακριτά, « παραμένει γεγονός ότι οδηγούν σε συγκρίσιμη κατάσταση από πρακτική άποψη. Ανεξάρτητα από τη νομική βάση επί της οποίας χορηγείται, η πρόσβαση στον φάκελο παρέχει στους ενδιαφερομένους τη δυνατότητα να λάβουν όλες τις παρατηρήσεις και τα έγγραφα που υποβλήθηκαν στην Επιτροπή και, ενδεχομένως, να λάβουν θέση επί των ζητημάτων αυτών με τις παρατηρήσεις τους, πράγμα που μπορεί να μεταβάλει τη φύση μιας τέτοιας διαδικασίας ».

57. Ως εκ τούτου, ο Διαμεσολαβητής καταλήγει στο συμπέρασμα ότι τίποτα στη νομολογία των δικαστηρίων της ΕΕ δεν θα μπορούσε να στηρίξει την άποψη του καταγγέλλοντος ότι η άρνηση



πρόσβασης των ενδιαφερόμενων μερών στον φάκελο κρατικών ενισχύσεων της Επιτροπής θα συνιστούσε παραβίαση των διαδικαστικών δικαιωμάτων, και ιδίως του δικαιώματος πραγματικής προσφυγής και αμερόληπτου δικαστηρίου που αναγνωρίζεται στο άρθρο 47 του Χάρτη.

58. Ο καταγγέλλων ισχυρίζεται ότι η υποχρέωση της Επιτροπής να διεξαγάγει δίκαιη και αμερόληπτη διαδικασία κρατικών ενισχύσεων δυνάμει του άρθρου 41 του Χάρτη (δικαίωμα χρηστής διοίκησης) συνεπάγεται ότι τα ενδιαφερόμενα μέρη θα πρέπει να έχουν το ίδιο δικαίωμα πρόσβασης στον φάκελο κρατικών ενισχύσεων της Επιτροπής με το οικείο κράτος μέλος. Αυτό φαίνεται να παραβλέπει το γεγονός ότι μια διαδικασία κρατικών ενισχύσεων, όπως προαναφέρθηκε, δεν κινείται *κατά των* ενδιαφερόμενων μερών, αλλά *κατά* κράτους μέλους μόνο. Ως εκ τούτου, ο Διαμεσολαβητής δεν διαπιστώνει σε ποιες περιπτώσεις το δικαίωμα χρηστής διοίκησης του άρθρου 41 του Χάρτη, και ιδίως του άρθρου 41 παράγραφος 2 στοιχεία α) και β), θα μπορούσε να δικαιολογήσει τη χορήγηση πρόσβασης στα ενδιαφερόμενα μέρη στον φάκελο κρατικών ενισχύσεων της Επιτροπής. Εν πάση περιπτώσει, η έννοια της «δίκαιης» και της «αμερόληπτης» διεξαγωγής από την Επιτροπή μιας διαδικασίας κρατικών ενισχύσεων δεν μπορεί να φθάσει μέχρι του σημείου να συνεπάγεται ότι τα ενδιαφερόμενα μέρη θα πρέπει να αντιμετωπίζονται κατά τον ίδιο τρόπο με το οικείο κράτος μέλος κατά του οποίου στρέφεται η έρευνα της Επιτροπής.

59. Σε περιπτώσεις όπου, όπως υποστήριξε ο καταγγέλλων, τα συμφέροντα του οικείου κράτους μέλους ενδέχεται να μην συμπίπτουν πάντοτε με εκείνα του δικαιούχου, ο Διαμεσολαβητής δεν μπορεί να αντιληφθεί πώς αυτό υποχρεώνει την Επιτροπή να αναγνωρίσει σύγκρουση συμφερόντων και να την διορθώσει παρέχοντας στον δικαιούχο πρόσβαση στον φάκελο κρατικής ενίσχυσης.

60. Όπως επισήμανε η Επιτροπή, οι δικαιούχοι κρατικών ενισχύσεων **δεν έχουν, αφ' εαυτών, δικαίωμα να λάβουν ενίσχυση**. Αντιθέτως, στο οικείο κράτος μέλος εναπόκειται να αποφασίσει αν και υπό ποιες προϋποθέσεις θα παράσχει οικονομική ή άλλη ανάλογη στήριξη σε μια επιχείρηση, είτε στο πλαίσιο ενίσχυσης διάσωσης και αναδιάρθρωσης είτε στο πλαίσιο περιφερειακής, τομεακής, πολιτιστικής ή άλλης κρατικής πολιτικής. Κατά συνέπεια, **διακυβεύονται τα συμφέροντα του οικείου κράτους μέλους μετά την κίνηση της επίσημης διαδικασίας έρευνας από την Επιτροπή και όχι τα συμφέροντα του δικαιούχου ή οποιουδήποτε άλλου ενδιαφερόμενου μέρους**. Το γεγονός ότι τα συμφέροντα του οικείου κράτους μέλους και του δικαιούχου ή οποιουδήποτε άλλου ενδιαφερόμενου μέρους ενδέχεται ή όχι να συμπίπτουν πάντοτε στο πλαίσιο διαδικασίας κρατικών ενισχύσεων δεν ασκεί επιρροή όσον αφορά το ζήτημα της παροχής ή μη πρόσβασης στον φάκελο. Αν τα συμφέροντα συμπίπτουν, αυτό δεν σημαίνει ότι ένα κράτος μέλος, όταν υπερασπίζεται τον εαυτό του στο πλαίσιο διαδικασίας κρατικών ενισχύσεων, ενεργεί κατά κάποιο τρόπο ως πληρεξούσιος για τον δικαιούχο. Αντιστρόφως, εάν σε μια συγκεκριμένη περίπτωση ένα κράτος μέλος δεν έχει τα ίδια συμφέροντα με τον δικαιούχο, αυτό δεν σημαίνει ότι, κατά κάποιο τρόπο, ο δικαιούχος θα πρέπει να έχει το δικαίωμα να παρεμβαίνει στις διοικητικές διαδικασίες σαν να ήταν το υπό έρευνα κράτος μέλος.

61. Ο καταγγέλλων υποστήριξε επίσης ότι άλλα ενδιαφερόμενα μέρη, και ιδίως οι ανταγωνιστές



ενός δικαιούχου, θα πρέπει επίσης να έχουν δικαίωμα πρόσβασης στον φάκελο κρατικών ενισχύσεων της Επιτροπής, προκειμένου να απολαύουν πραγματικής προσφυγής και δίκαιης δίκης όταν ζητούν αποζημίωση από κράτος μέλος ενώπιον εθνικού δικαστηρίου για παραβίαση του δικαίου της ΕΕ.

62. Ο Διαμεσολαβητής σημειώνει ότι, σύμφωνα με το δίκαιο της ΕΕ, κάθε ανταγωνιστής δικαιούχου ενίσχυσης που έχει κηρυχθεί ασυμβίβαστος από την Επιτροπή μπορεί να ζητήσει αποζημίωση από το οικείο κράτος μέλος για παραβίαση των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων. Το αίτημα αυτό υποβάλλεται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Προκειμένου να ενισχυθεί περαιτέρω η πειθαρχία της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις, η Επιτροπή δημοσίευσε επίσης λεπτομερή ανακοίνωση *σχετικά με την επιβολή της νομοθεσίας περί κρατικών ενισχύσεων από τα εθνικά δικαστήρια* [18], η οποία παρέχει στα εθνικά δικαστήρια και σε τρίτους, συμπεριλαμβανομένων των ανταγωνιστών, λεπτομερείς οδηγίες σχετικά με τα διαθέσιμα διορθωτικά μέτρα σε περίπτωση παραβίασης των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων και την πρακτική εφαρμογή των κανόνων αυτών.

63. Ειδικότερα, το τμήμα 3.2 της εν λόγω ανακοίνωσης προβλέπει συγκεκριμένα ότι, δεδομένου του σημαντικού και πολύπλοκου ρόλου που διαδραματίζουν τα εθνικά δικαστήρια στην επιβολή των κρατικών ενισχύσεων, τα εθνικά δικαστήρια μπορούν να ζητήσουν τη γνώμη της Επιτροπής σχετικά με συναφή ζητήματα που αφορούν την εφαρμογή των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις, συμπεριλαμβανομένων « των νομικών προϋποθέσεων για τις αξιώσεις αποζημίωσης βάσει του κοινοτικού δικαίου και ζητημάτων που αφορούν τον υπολογισμό της προκληθείσας ζημίας ».

64. Ο Διαμεσολαβητής επισημαίνει ότι ο καταγγέλλων, δεδομένου του πλαισίου που περιγράφεται στην προηγούμενη παράγραφο, δεν έχει παράσχει κανένα συγκεκριμένο παράδειγμα ή επιχειρήματα για να στηρίξει την άποψή του ότι το γεγονός ότι οι ανταγωνιστές ενός δικαιούχου δεν έχουν οι ίδιοι πρόσβαση στον φάκελο κρατικών ενισχύσεων της Επιτροπής υπονομεύει το δικαίωμά τους σε αποτελεσματική προσφυγή και δίκαιη δίκη όταν ζητούν αποζημίωση ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Ως εκ τούτου, δεδομένων των λεπτομερών κανόνων που έχει θεσπίσει η Επιτροπή για να καταστήσει αποτελεσματικότερη την εφαρμογή της νομοθεσίας περί κρατικών ενισχύσεων από τα εθνικά δικαστήρια, ο Διαμεσολαβητής δεν έχει τη δυνατότητα να δεχθεί αυτό το μέρος του ισχυρισμού του καταγγέλλοντος.

65. Τέλος, ο καταγγέλλων υποστήριξε ότι η πρακτική της Επιτροπής στον τομέα αυτό δεν ήταν πάντοτε συνεπής, δεδομένου ότι σε ορισμένες περιπτώσεις οι δικαιούχοι είχαν ευρύτερα διαδικαστικά δικαιώματα σε αντάλλαγμα για την παροχή υποστήριξης στις απόψεις της Επιτροπής. Η Διαμεσολαβητρια σημειώνει ότι, όπως επισήμανε και η Επιτροπή, ο καταγγέλλων δεν έχει παράσχει κανένα συγκεκριμένο παράδειγμα τέτοιων υποθέσεων. Ως εκ τούτου, ο Διαμεσολαβητής δεν μπόρεσε να εντοπίσει τυχόν κρούσματα κακοδιοίκησης εν προκειμένω.

66. Η Διαμεσολαβητρια καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η πρακτική της Επιτροπής –αφού κινήσει την επίσημη διαδικασία έρευνας για τις κρατικές ενισχύσεις κατά κράτους μέλους– να αρνείται να παράσχει στα ενδιαφερόμενα μέρη, συμπεριλαμβανομένου του δικαιούχου, πρόσβαση στον φάκελό της για τις κρατικές ενισχύσεις δεν παραβιάζει ούτε το σχετικό



διαδικαστικό νομικό πλαίσιο ούτε τη νομολογία των δικαστηρίων της ΕΕ σχετικά με τον ρόλο και τα δικαιώματα των ενδιαφερόμενων μερών στις διαδικασίες κρατικών ενισχύσεων. Ως εκ τούτου, ο Διαμεσολαβητής δεν διαπιστώνει κακοδιοίκηση.

Συμπερασματα

Βάσει της έρευνας σχετικά με την εν λόγω καταγγελία, ο Διαμεσολαβητής την περατώνει με το ακόλουθο συμπέρασμα:

Ο Διαμεσολαβητής δεν διαπιστώνει κακοδιοίκηση από την Επιτροπή

Ο καταγγέλλων και η Επιτροπή θα ενημερωθούν για την απόφαση αυτή.

Έμιλυ Ο' Ράιλι

Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής

Στρασβούργο, 23/09/2016

[1] Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 659/1999 του Συμβουλίου, της 22ας Μαρτίου 1999, για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του άρθρου 108 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΕΕ L 83 της 27.3.1999, σ. 1.

[2] Κανονισμός αριθ. 734/2013 του Συμβουλίου, της 22ας Ιουλίου 2013, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 659/1999 για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του άρθρου 93 της συνθήκης ΕΚ, ΕΕ L 204 της 31.7.2013, σ. 15.

[3] Υπόθεση C-274/12 P, *Telefónica* κατά *Επιτροπής*, EU:C:2013:852, σκέψεις 56-57.

[4] Υπόθεση 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, EU:C:1970:114, σκέψη 4.

[5] Υπόθεση C-7/98, *Krombach*, EU:C:2000:164, σκέψη 26 και C-185/95 P, *Baustahlgewebe* κατά *Επιτροπής*, σκέψεις 20 και 21.

[6] Συνεκδικασθείσες υποθέσεις T-371/94 και T-394/94, *British Airways κ.λπ. και British Midland Airways* κατά *Επιτροπής*, EU:T:1998:140, σκέψεις 44 και 58-65.

[7] Υπόθεση C-139/07 P, *Επιτροπή κατά Technische Glaswerke Ilmenau*, EU:C:2010:376, σκέψεις 57-59.

[8] Υπόθεση T-468/08, *Tisza Erőmű* κατά *Επιτροπής*, EU:T:2014:235, σκέψεις 204 έως 207, και υπόθεση T-140/13, *Netherlands Maritime Technology Association* κατά *Επιτροπής*,



ΕΥ:Τ:2014:1029, σκέψη 60.

[9] Υπόθεση T-468/08, *Tisza Erőmű* κατά Επιτροπής, ΕΥ:Τ:2014:235.

[10] ΕΕ L 204 της 31.7.2013, σ. 15. Στις 13 Ιουλίου 2015, το Συμβούλιο εξέδωσε τον κανονισμό 2015/1589, για την κωδικοποίηση του κανονισμού 659/1999, όπως τροποποιήθηκε στη συνέχεια, ΕΕ L 248 της 24.9.2015, σ. 9.

[11] Βλ. αποφάσεις της 10ης Ιουλίου 1986, Βέλγιο κατά Επιτροπής, 234/84, Συλλογή, ΕΥ:C:1986:302, σκέψη 27· Της 9ης Ιουλίου 2008, Alitalia κατά Επιτροπής, T-301/01, Συλλογή, ΕΥ:Τ:2008:262, σκέψη 169· Της 15ης Δεκεμβρίου 2009, EDF κατά Επιτροπής, T-156/04, Συλλογή, ΕΥ:Τ:2009:505, σκέψη 101· και της 12ης Μαΐου 2011, Région Nord-Pas-de-Calais και Communauté d'Agglomération du Douaisis κατά Επιτροπής, T-267/08 και T-279/08, Συλλογή, ΕΥ:Τ:2011:209, σκέψη 70.

[12] Βλ. συνεκδικασθείσες υποθέσεις T-425/04 RENV και T-444/04 RENV, απόφαση της 1ης Ιουλίου 2009, Operator ARP κατά Επιτροπής, T-291/06, Συλλογή, ΕΥ:Τ:2009:235, σκέψη 35 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

[13] Βλ. αποφάσεις της 24ης Σεπτεμβρίου 2002, *Falck και Acciaierie di Bolzano* κατά Επιτροπής, C-4/00 P και C-5/00 P, Συλλογή, ΕΥ:C:2002:524, σκέψεις 81 και 83· *Alitalia* κατά Επιτροπής, ό.π., ΕΥ:Τ:2008:262, σκέψη 170· και *EDF* κατά Επιτροπής, ό.π. ΕΥ:Τ:2009:505, σκέψη 102.

[14] Υπόθεση T-198/01, *Technische Glaswerke Ilmenau* κατά Επιτροπής, ECLI:ΕΥ:Τ:2004:222, σκέψεις 177-190.

[15] Υπόθεση C-139/07 P *Επιτροπή κατά Technische Glaswerke Ilmenau*. Στην υπόθεση εκείνη, η Επιτροπή ζήτησε την ακύρωση της αποφάσεως του Πρωτοδικείου (νυν Γενικού Δικαστηρίου) της 14ης Δεκεμβρίου 2006, T-237/02, *Technische Glaswerke Ilmenau* κατά Επιτροπής, η οποία ακύρωσε απόφαση της Επιτροπής με την οποία απορρίφθηκε η πρόσβαση σε έγγραφα σχετικά με τις διαδικασίες ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων που χορηγήθηκαν στην Technische Glaswerke Ilmenau GmbH (στο εξής: TGI).

[16] Υπόθεση C-139/07 P, ό.π., σκέψη 58.

[17] Υπόθεση C-139/07 P, ό.π., σκέψη 59.

[18] ΕΕ C 85 της 9.4.2009, σ. 1.