



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 10.02.2012
SWD(2012) 44

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Έγγραφο καθοδήγησης σχετικά με τη χρηματοδότηση, την αναδιάρθρωση και την ιδιωτικοποίηση των κρατικών επιχειρήσεων σύμφωνα με τους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Έγγραφο καθοδήγησης σχετικά με τη χρηματοδότηση, την αναδιάρθρωση και την ιδιωτικοποίηση των κρατικών επιχειρήσεων σύμφωνα με τους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

1.	Εισαγωγή.....	3
2.	Βασικές αρχές	3
3.	Χρηματοδότηση των κρατικών επιχειρήσεων	6
4.	Αναδιάρθρωση των κρατικών επιχειρήσεων	8
5.	Ιδιωτικοποίηση των κρατικών επιχειρήσεων.....	10
6.	Συμπεράσματα	15

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Είναι προφανές στο πλαίσιο της τρέχουσας οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης ότι ορισμένες κρατικές επιχειρήσεις (εφεξής «ΚΕ») είναι ζημιогόνες και/ή έχουν συσσωρεύσει σημαντικά χρέη, γεγονός που καθιστά την οικονομική τους βιωσιμότητα αβέβαιη. Προκειμένου να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα που συναντούν οι ΚΕ, πολλά κράτη μέλη λαμβάνουν μέτρα με τη μορφή χρηματοδότησης (π.χ. εισφορές κεφαλαίου, διαγραφή χρεών), αναδιάρθρωσης και/ή ιδιωτικοποίησης των ΚΕ, τα οποία ενδέχεται να περιλαμβάνουν κρατικές ενισχύσεις. Ένα μέτρο που συνιστά κρατική ενίσχυση δεν πρέπει να τεθεί σε εφαρμογή πριν από την έγκρισή του από την Επιτροπή. Η συμβατότητα των μέτρων κρατικής ενίσχυσης πρέπει να αξιολογείται με βάση τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης («ΣΛΕΕ»).

Στόχος του παρόντος εγγράφου είναι να αυξηθεί η ευαισθητοποίηση σε όλα τα κράτη μέλη όσον αφορά τους κανόνες της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις, οι οποίοι πρέπει να τηρούνται κατά τη χρηματοδότηση, την αναδιάρθρωση και/ή την ιδιωτικοποίηση των ΚΕ, και να παρασχεθούν διευκρινίσεις για τον τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή εφαρμόζει τις βασικές αρχές για τις κρατικές ενισχύσεις. Το παρόν έγγραφο καθοδήγησης αναφέρεται αποκλειστικά στους ισχύοντες κανόνες και οι ατομικές υποθέσεις θα αξιολογούνται με βάση τα χαρακτηριστικά τους.

Το έγγραφο καθοδήγησης αποβλέπει επίσης στη διευκρίνιση της επίπτωσης που οι κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις θα μπορούσαν να έχουν στις πολιτικές και στις αποφάσεις των κρατών μελών που υποβάλλονται σε προγράμματα οικονομικής προσαρμογής, τα οποία έχουν δεσμευτεί να περιορίσουν τις πιέσεις στα δημόσια οικονομικά, μεταξύ άλλων, μέσω αναδιάρθρωσης ή/και ιδιωτικοποίησης ΚΕ. Πιο συγκεκριμένα, η Επιτροπή ενθαρρύνει τα κράτη μέλη που εφαρμόζουν μεγάλα προγράμματα ιδιωτικοποιήσεων να συνεργαστούν στενά με την ίδια για να εξασφαλισθεί ότι κάθε ζήτημα που αφορά κρατική ενίσχυση το οποίο ενδέχεται να εμφανιστεί κατά τη διάρκεια της εφαρμογής του προγράμματος, αντιμετωπίζεται εγκαίρως. Αυτό θα βοηθήσει να εξασφαλισθεί στον μέγιστο δυνατό βαθμό η ασφάλεια δικαίου και κατά πάσα πιθανότητα να αποφευχθεί η αντιδικία που θα μπορούσε να παρεμποδίσει τη διαδικασία ιδιωτικοποίησης.

Το έγγραφο καθοδήγησης είναι ένα έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής για λόγους ενημέρωσης. Δεν αντιπροσωπεύει την επίσημη θέση της Επιτροπής σχετικά με αυτό το ζήτημα, ούτε προεξοφλεί μια τέτοια θέση. Δεν πρόκειται να αποτελέσει δεσμευτικό νομοθέτημα και δεν θίγει την ερμηνεία των διατάξεων της Συνθήκης περί κρατικών ενισχύσεων από το Δικαστήριο ή το Γενικό Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εκτός εάν άλλως προβλέπεται, οι αρχές που αναφέρονται στο παρόν έγγραφο καθοδήγησης εφαρμόζονται όχι μόνο σε ΚΕ, που ανήκουν εν όλω ή εν μέρει στο κράτος, αλλά γενικότερα σε κάθε μερίδιο ή συμμετοχή που μπορεί να κατέχει μια δημόσια αρχή σε μια επιχείρηση, ανεξάρτητα από το κατά πόσο η δημόσια αρχή ασκεί ουσιαστικό ή μη έλεγχο σε αυτή.

2. ΒΑΣΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ

Πότε ένα μέτρο συνιστά κρατική ενίσχυση;

Το άρθρο 107 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ προβλέπει ένα γενικό ορισμό των κρατικών ενισχύσεων, ο οποίος αποτελείται από τα τέσσερα σωρευτικά κριτήρια που καθορίζονται κατωτέρω:

- (1) Το μέτρο πρέπει να χορηγείται από κράτος μέλος ή μέσω **κρατικών πόρων**.

Βάσει των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις, το κράτος δεν είναι μόνο η κεντρική διοίκηση, αλλά όλα τα επίπεδα κυβέρνησης (π.χ. περιφέρειες, δήμοι, κ.λπ.). Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί στις δημόσιες επιχειρήσεις, αφού οι ενέργειές τους σε πολλές περιπτώσεις μπορούν να καταλογισθούν στο κράτος και να εμπλέκονται κρατικοί πόροι.

Το μέτρο μπορεί να λάβει τη μορφή θετικής μεταφοράς κρατικών πόρων (π.χ. δάνειο ή επιχορήγηση), αλλά επίσης και αρνητικής μεταφοράς, δηλαδή όταν το μέλος παραιτείται εσόδων που κανονικά θα ελάμβανε (π.χ. μέσω απαλλαγής από τον φόρο ή διαγραφής χρέους).

(2) Πρέπει να υπάρχει **επιλεκτικό πλεονέκτημα** (πρέπει να ευνοεί ορισμένες επιχειρήσεις, την παραγωγή ορισμένων αγαθών ή την παροχή ορισμένων υπηρεσιών).

Ο αποδέκτης του μέτρου πρέπει να είναι επιχείρηση. Βάσει των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις, πρόκειται για λειτουργικό κριτήριο: αυτό που έχει σημασία είναι η οικονομική φύση της δραστηριότητας και εάν η δικαιούχος επιχείρηση παρέχει αγαθά ή υπηρεσίες στην αγορά, και όχι τόσο η νομική της μορφή ή το κατά πόσον έχει κερδοσκοπικό χαρακτήρα ή όχι.

Το άρθρο 107 της ΣΛΕΕ και επόμενα για τις κρατικές ενισχύσεις εφαρμόζονται αδιακρίτως τόσο στις ιδιωτικές όσο και στις δημόσιες επιχειρήσεις. Τούτο απορρέει από το άρθρο 345 της ΣΛΕΕ, το οποίο καθιερώνει την αρχή της ουδετερότητας όσον αφορά το καθεστώς της ιδιοκτησίας, καθώς και από τη νομολογία των Δικαστηρίων της ΕΕ, που έχουν επίσης αναγνωρίσει την αρχή της ισότητας μεταξύ δημοσίων και ιδιωτικών επιχειρήσεων.

Ένα μέτρο παρέχει πλεονέκτημα στη δικαιούχο επιχείρηση όταν παρέχει οικονομικό ή εμπορικό όφελος που η συγκεκριμένη επιχείρηση δεν θα ήταν σε θέση να εξασφαλίσει στην αγορά (συνήθως, επειδή το Δημόσιο παρέσχε το όφελος χωρίς ή με ανεπαρκή αμοιβή). Η συνήθης συμπεριφορά στην αγορά αποτελεί το σημείο αναφοράς που χρησιμοποιείται για την αξιολόγηση κάθε είδους οικονομικών συναλλαγών που πραγματοποιούν δημόσιες αρχές. Για να προσδιοριστεί το στοιχείο που συνιστά τη συνήθη συμπεριφορά στην αγορά, η Επιτροπή εφαρμόζει το κριτήριο της αρχής του ιδιώτη επενδυτή στην οικονομία της αγοράς, το οποίο επεξηγείται περαιτέρω στο τμήμα 5.

Επίσης, το πλεονέκτημα πρέπει να είναι επιλεκτικό, δηλαδή να ευνοεί ορισμένες επιχειρήσεις, περιφέρειες και/ή οικονομικές δραστηριότητες εις βάρος άλλων. Ας σημειωθεί ότι ένα μέτρο που είναι επίσημα ουδέτερο (δηλαδή τυπικά ανοικτό σε όλες τις επιχειρήσεις) μπορεί *de facto* να είναι επιλεκτικό εάν στην πράξη εφαρμόζεται μόνο σε ορισμένες επιχειρήσεις.

(3) Πρέπει να υπάρχει (περιθώριο για) **στρέβλωση του ανταγωνισμού**.

Εάν ένα μέτρο που παρέχεται από το κράτος ενισχύει (ή θα είναι σε θέση να ενισχύσει) την ανταγωνιστική θέση της δικαιούχου επιχείρησης σε σύγκριση με εκείνη των ανταγωνιστών της, τότε θεωρείται ότι συνιστά στρέβλωση του ανταγωνισμού. Σύμφωνα με τη ΣΛΕΕ, η οποία ορίζει ότι το μέτρο πρέπει να νοθεύει ή να απειλεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό, δεν απαιτείται πραγματική στρέβλωση του ανταγωνισμού.

(4) Δεν πρέπει να **επηρεάζει τις συναλλαγές** μεταξύ των κρατών μελών.

Επίσης, το κριτήριο αυτό έχει ερμηνευθεί διασταλτικά από τα Δικαστήρια της ΕΕ. Πράγματι, αρκεί η δικαιούχος επιχείρηση να προσφέρει ένα αγαθό ή μια υπηρεσία που θα μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο συναλλαγών μεταξύ των κρατών μελών. Υπό την έννοια αυτή, ένα

μέτρο μπορεί να επηρεάσει το εμπόριο, ακόμα και εάν η δικαιούχος επιχείρηση δεν διεξάγει συναλλαγές εντός της ΕΕ.

Σε περίπτωση που ένα μέτρο πληροί και τα τέσσερα σωρευτικά κριτήρια, τότε συνιστά κρατική ενίσχυση η οποία, κατ'αρχήν, απαγορεύεται από το άρθρο 107 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ. Ωστόσο, το άρθρο 107 παράγραφοι 2 και 3 της ΣΛΕΕ προβλέπει διάφορες προϋποθέσεις υπό τις οποίες μια κρατική ενίσχυση θα ή μπορεί να θεωρηθεί συμβατή με την εσωτερική αγορά και θα μπορούσε, επομένως, να εγκριθεί από την Επιτροπή (η οποία έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα να κηρύσσει τις κρατικές ενισχύσεις συμβατές με την εσωτερική αγορά). Με βάση τα άρθρα αυτά, η Επιτροπή εξέδωσε λεπτομερή εργαλεία και έγγραφα καθοδήγησης προκειμένου να διευκρινίζονται τα κριτήρια που εφαρμόζει κατά την αξιολόγηση συμβατότητας των κρατικών ενισχύσεων¹.

Βασικά στοιχεία των διαδικασιών για τις κρατικές ενισχύσεις ενώπιον της Επιτροπής

- Όλα τα μέτρα κρατικών ενισχύσεων (μεμονωμένα μέτρα και καθεστώτα ενισχύσεων) πρέπει να κοινοποιούνται για έγκριση στην Επιτροπή και δεν θα πρέπει να τίθενται σε ισχύ πριν η Επιτροπή λάβει απόφαση με την οποία να τα εγκρίνει («υποχρέωση αναστολής»)². Κάθε ενίσχυση που χορηγείται πριν από την έγκριση της Επιτροπής θεωρείται παράνομη και ενδέχεται να πρέπει να ανακτηθεί από τον αποδέκτη με τόκο.
- Όταν ένα μέτρο έχει κοινοποιηθεί, η Επιτροπή πρέπει να λάβει απόφαση εντός δύο μηνών. Η εν λόγω προθεσμία αρχίζει να υπολογίζεται από τη στιγμή που θεωρηθεί πλήρης η κοινοποίηση και η Επιτροπή έχει στη διάθεσή της όλες τις απαραίτητες πληροφορίες.
- Όταν η κοινοποίηση καταστεί πλήρης, η Επιτροπή μπορεί να αποφασίσει (i) ότι το μέτρο δεν συνιστά ενίσχυση, (ii) ότι πρόκειται για ενίσχυση, πλην όμως συμβιβάζεται με την εσωτερική αγορά (και, κατά συνέπεια, εγκρίνεται), ή (iii) ότι έχει αμφιβολίες για το κατά πόσο η ενίσχυση είναι συμβατή με την εσωτερική αγορά και αποφασίζει να κινήσει την επίσημη διαδικασία έρευνας.
- Εάν η Επιτροπή αποφασίσει να κινήσει την επίσημη διαδικασία έρευνας, θα προβεί σε λεπτομερή αξιολόγηση του μέτρου και των ενδεχόμενων λόγων συμβατότητάς του. Η κίνηση της επίσημης διαδικασίας έρευνας δεν προδικάζει την τελική απόφαση της Επιτροπής. Δεν υπάρχει δεσμευτική προθεσμία διενέργειας της επίσημης διαδικασίας έρευνας, αν και η Επιτροπή θα προσπαθήσει, στο μέτρο του δυνατού, να λάβει απόφαση εντός προθεσμίας 18 μηνών από την έναρξη της διαδικασίας³.

¹ Όλοι οι κανόνες διατίθενται στη διεύθυνση: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html.

² Υπάρχουν ωστόσο ορισμένες εξαιρέσεις από την υποχρέωση της εκ των προτέρων κοινοποίησης. Βλ., για παράδειγμα, τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 994/98 του Συμβουλίου, της 7ης Μαΐου 1998, για την εφαρμογή των άρθρων 92 και 93 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σε ορισμένες κατηγορίες οριζόντιων κρατικών ενισχύσεων (ΕΕ L 142 της 14.5.1998, σ. 1) και τον κανονισμό της Επιτροπής (ΕΚ) αριθ. 800/2008 της Επιτροπής, της 6ης Αυγούστου 2008, για την κήρυξη ορισμένων κατηγοριών ενισχύσεων ως συμβατών με την κοινή αγορά κατ'εφαρμογή των άρθρων 87 και 88 της Συνθήκης (γενικός κανονισμός απαλλαγής κατά κατηγορία (ΕΕ L 214 της 9.8.2008, σ. 3)).

³ Βλ. άρθρο 7 παράγραφος 6 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 659/1999 της 22ας Μαρτίου 1999 για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του άρθρου 93 της συνθήκης ΕΚ (ΕΕ L 83 της 27.3.1999, σ. 1). Η προθεσμία αυτή μπορεί να παραταθεί κατόπιν κοινής συμφωνίας μεταξύ της Επιτροπής και του οικείου κράτους μέλους.

- Μια επίσημη διαδικασία έρευνας ολοκληρώνεται με την έκδοση οριστικής απόφασης της Επιτροπής η οποία ορίζει (i) εάν το μέτρο συνιστά κρατική ενίσχυση, και εάν ναι, (ii) κατά πόσον το εν λόγω μέτρο είναι συμβατό με την εσωτερική αγορά και μπορεί να εφαρμοστεί, ή (iii) εάν είναι ασυμβίβαστο με την κοινή αγορά και δεν πρέπει να τεθεί σε εφαρμογή (εάν έχει ήδη εφαρμοστεί, η Επιτροπή, κατά κανόνα, θα διατάξει το κράτος μέλος να ζητήσει την ανάκτηση της ενίσχυσης από τον δικαιούχο).

Επιπλέον, η Επιτροπή εξετάζει καταγγελίες από ανταγωνιστές, πολίτες, κ.λπ., όσον αφορά ενδεχόμενα ζητήματα κρατικών ενισχύσεων και μπορεί επίσης να κινηθεί αυτεπάγγελτη έρευνα. Ως εκ τούτου, αν ένα μέτρο στήριξης δεν κοινοποιείται στην Επιτροπή για έγκριση πριν από τη χορήγησή του, υπάρχει σαφής κίνδυνος αντιδικίας και πιθανών προβλημάτων κατά την εφαρμογή του, δεδομένου ότι θα συνιστούσε παράνομη κρατική ενίσχυση. Πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι ένα εθνικό δικαστήριο που καλείται (για παράδειγμα, από έναν ανταγωνιστή) να εκτιμήσει κατά πόσον ένα μέτρο συνιστά κρατική ενίσχυση μπορεί να διατάξει την ακύρωση του μέτρου ή την αναστολή του, και η ενίσχυση θα πρέπει να ανακτηθεί.⁴

Επίσης, η Επιτροπή έχει θέσει σε εφαρμογή μια **ειδική διαδικασία προκαταρκτικής κοινοποίησης**, η οποία αποσκοπεί στην παροχή ανεπίσημης βοήθειας στα κράτη μέλη για την κατάρτιση των κοινοποιήσεών τους. Η διαδικασία αυτή μπορεί επίσης να χρησιμοποιηθεί από τα κράτη μέλη που ζητούν συμβουλές για την αξιολόγηση του κατά πόσο ένα μέτρο θα πρέπει να θεωρηθεί κρατική ενίσχυση ή όχι. Προκαταρκτικές κοινοποιήσεις πραγματοποιούνται **ανεπίσημα** και με τη δέουσα τήρηση της **εμπιστευτικότητας**.

3. ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΩΝ ΚΕ

Οι δημόσιες αρχές μπορούν να αποφασίσουν να παράσχουν χρηματοδότηση σε ΚΕ στο πλαίσιο διαδικασίας αναδιάρθρωσης/ιδιωτικοποίησης. Στην περίπτωση αυτή, οι ενισχύσεις που παρέχονται υπό τους όρους της αγοράς και έναντι απόδοσης που θα ήταν ικανοποιητική για ένα ιδιώτη ιδιοκτήτη/επενδυτή στον ίδιο βιομηχανικό κλάδο δεν συνιστούν κρατική ενίσχυση και δεν απαιτείται η κοινοποίησή τους. Αυτό δεν ισχύει στην περίπτωση που υπάρχει εισφορά νέου κεφαλαίου η οποία πραγματοποιείται υπό συνθήκες που δεν θα ήταν αποδεκτές από έναν ιδιώτη επενδυτή ο οποίος λειτουργεί σε συνθήκες της αγοράς. Για παράδειγμα, (i) όταν η οικονομική κατάσταση της επιχείρησης, και ιδίως η διάρθρωση και το μέγεθος του χρέους της, είναι τέτοια ώστε να μην αναμένεται φυσιολογική απόδοση (σε μερίσματα ή σε κέρδη κεφαλαίου) εντός εύλογης προθεσμίας από το επενδεδυμένο κεφάλαιο· (ii) όταν, λόγω της ανεπαρκούς ταμειακής ροής ή για οποιονδήποτε άλλο λόγο, η εταιρεία δεν θα είναι σε θέση να αντλήσει τα απαραίτητα κεφάλαια για να εκτελέσει ένα πρόγραμμα επενδύσεων, στις κεφαλαιαγορές. (iii) όταν η απόκτηση των μεριδίων συμμετοχής είναι βραχυπρόθεσμη και η διάρκειά της και η τιμή μεταβίβασης καθορίζονται εκ των προτέρων, κατά τέτοιο τρόπο ώστε η απόδοση που προκύπτει για τον πάροχο κεφαλαίου να είναι

⁴

Βλέπε την ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή της νομοθεσίας περί κρατικών ενισχύσεων από τα εθνικά δικαστήρια, ΕΕ C 85 της 9.4.2009, σ. 1. Η ανακοίνωση παρέχει καθοδήγηση σχετικά με τα πιθανά μέσα έννομης προστασίας έναντι των παραβιάσεων της υποχρέωσης αναστολής, όπως την επιστροφή των παράνομων ενισχύσεων, τις προσφυγές για ζημίες, τις προσφυγές για προσωρινά μέτρα ή πληρωμές τόκων. Επίσης, προβλέπει δύο μηχανισμούς διαβούλευσης για τα εθνικά δικαστήρια, τα οποία δύνανται να ζητούν από την Επιτροπή πληροφοριακά στοιχεία που αυτή κατέχει ή/και τη γνώμη της σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις.

αισθητά κατώτερη από το κέρδος που θα αναμενόταν από τοποθέτηση ανάλογης διάρκειας στην κεφαλαιαγορά· ή (iv) σε περίπτωση που η συμμετοχή των δημοσίων αρχών συνεπάγεται την ανάληψη ή τη συνέχιση του συνόλου ή μέρους των μη βιώσιμων δραστηριοτήτων μιας προβληματικής εταιρείας μέσω της δημιουργίας μιας νέας νομικής οντότητας.

Όσον αφορά τα μέτρα στήριξης που πληρούν τις αναγκαίες προϋποθέσεις ώστε να θεωρηθούν κρατική ενίσχυση, προβλέπονται ορισμένοι λόγοι για τους οποίους η ενίσχυση μπορεί να θεωρηθεί συμβατή με την εσωτερική αγορά. Είναι πέραν του πεδίου εφαρμογής του παρόντος εγγράφου καθοδήγησης η συνοπτική παρουσίαση των πολυάριθμων λόγων συμβατότητας, αν και δυνητικά φαίνεται να ισχύουν στο πλαίσιο των προγραμματιών οικονομικής προσαρμογής τα εξής: οι ενισχύσεις διάσωσης και αναδιάρθρωσης⁵, οι περιφερειακές ενισχύσεις⁶, οι ενισχύσεις για επαγγελματική κατάρτιση⁷, οι ενισχύσεις για έρευνα και ανάπτυξη και καινοτομία⁸ κ.λπ.. Όταν δεν πληρούνται αυτοί οι λόγοι συμβατότητας, η χρηματοδότηση των ΚΕ θα συνεπάγεται, κατ' αρχήν, μη συμβιβάσιμη κρατική ενίσχυση.

Ειδικοί κανόνες ισχύουν για τη χρηματοδότηση των δημοσίων υπηρεσιών, που ορίζονται στις Συνθήκες ως υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος (ΥΓΟΣ). Οι ΥΓΟΣ είναι οικονομικές δραστηριότητες που οι δημόσιες αρχές προσδιορίζουν ως ιδιαίτερης σημασίας για τους πολίτες και οι οποίες δεν θα παρέχονταν (ή θα παρέχονταν υπό διαφορετικές συνθήκες) χωρίς δημόσια παρέμβαση⁹. Το Δικαστήριο στην απόφαση Altmark διασαφήνισε τους σωρευτικούς όρους βάσει των οποίων η αντιστάθμιση για την παροχή ΥΓΟΣ δεν συνιστά κρατική ενίσχυση¹⁰. Η νέα δέσμη ΥΓΟΣ, που εκδόθηκε από την Επιτροπή στις 20 Δεκεμβρίου 2011, διευκρινίζει τους όρους βάσει των οποίων οι κρατικές ενισχύσεις υπό μορφή αντιστάθμισης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας μπορούν να θεωρηθούν συμβιβάσιμες με τους κανόνες της ΕΕ¹¹.

⁵ Βλέπε τις κοινοτικές κατευθυντήριες γραμμές όσον αφορά τις κρατικές ενισχύσεις για τη διάσωση και την αναδιάρθρωση προβληματικών επιχειρήσεων, ΕΕ C 244 της 1.10.2004, σ. 2.

⁶ Βλ. ιδίως τις κατευθυντήριες γραμμές για τις εθνικές περιφερειακές ενισχύσεις για την περίοδο 2007-2013, ΕΕ C 54 της 4.3.2006, σ. 13.

⁷ Βλ. την ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τα κριτήρια για την ανάλυση της συμβατότητας των κρατικών ενισχύσεων για επαγγελματική εκπαίδευση οι οποίες κοινοποιούνται μεμονωμένα, ΕΕ C 188 της 11.8.2009, σ. 1.

⁸ Βλ. το κοινοτικό πλαίσιο σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για την έρευνα και ανάπτυξη και την καινοτομία, ΕΕ C 323 της 30.12.2006, σ. 1.

⁹ Το φάσμα των ΥΓΟΣ αρχίζει από ευρείας κλίμακας εμπορικές υπηρεσίες (βιομηχανιών δικτύου όπως οι ταχυδρομικές υπηρεσίες, ο ενεργειακός εφοδιασμός, οι υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών ή οι υπηρεσίες δημόσιων μεταφορών) και εκτείνεται μέχρι τις υπηρεσίες υγείας και τις κοινωνικές υπηρεσίες (π.χ. υπηρεσίες φροντίδας των ηλικιωμένων και των ατόμων με ειδικές ανάγκες).

¹⁰ Απόφαση του Δικαστηρίου της 24.7.2003 στην υπόθεση C-280/00, Altmark Trans GmbH, Συλλογή 2003, σ. I-7747. Η αντιστάθμιση για παροχή ΥΓΟΣ δεν συνιστά κρατική ενίσχυση λόγω της έλλειψης πλεονεκτήματος – και, ως εκ τούτου, δεν υπόκειται σε προηγούμενη κοινοποίηση προς την Επιτροπή ή έχει έγκριση από αυτήν, - εφόσον πληρούνται τέσσερα σωρευτικά κριτήρια: (i) Πρέπει να ανατεθεί στον δικαιούχο σαφώς καθορισμένη αποστολή παροχής δημόσιας υπηρεσίας • (ii) Οι παράμετροι για τον υπολογισμό των αντισταθμιστικών πληρωμών πρέπει να καθορίζονται εκ των προτέρων με αντικειμενικό και διαφανή τρόπο • (iii) Η αντιστάθμιση δεν πρέπει να υπερβαίνει το κόστος που συνεπάγεται η εκπλήρωση της δημόσιας υπηρεσίας, μείον τα έσοδα που προκύπτουν από την παροχή της υπηρεσίας συν ένα εύλογο κέρδος • και (iv) ο δικαιούχος επιλέγεται με δημόσιο διαγωνισμό ή η αντιστάθμιση δεν υπερβαίνει το κόστος μιας εύρυθμα λειτουργούσας επιχείρησης, επαρκώς εξοπλισμένης με τα μέσα για την παροχή της δημόσιας υπηρεσίας.

¹¹ Βλ. την ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις κρατικές ενισχύσεις στην αντιστάθμιση που χορηγείται για παροχή δημόσιας υπηρεσίας γενικού

Για τον προσδιορισμό ύπαρξης ή μη υπερβολικής αντιστάθμισης, η οδηγία περί διαφάνειας¹² προβλέπει ότι οι εταιρείες που λαμβάνουν αντιστάθμιση και δραστηριοποιούνται τόσο στον τομέα των δημοσίων υπηρεσιών όσο και σε άλλες αγορές πρέπει να τηρούν χωριστούς λογαριασμούς για τις διάφορες δραστηριότητές τους. Στην περίπτωση δημοσίων επιχειρήσεων – που ορίζονται στην οδηγία περί διαφάνειας ως επιχειρήσεις στις οποίες οι δημόσιες αρχές μπορούν να ασκούν, άμεσα ή έμμεσα, δεσπόζουσα επιρροή – τα κράτη μέλη πρέπει να εξασφαλίζουν διαφάνεια όσον αφορά τα δημόσια κονδύλια που διατίθενται στις επιχειρήσεις αυτές και τη χρήση για την οποία τα κεφάλαια αυτά διατίθενται. Αυτή η προϋπόθεση διαφάνειας ισχύει ιδίως για τον συμψηφισμό ζημιών διαχειρίσεως, την παροχή κεφαλαίων, τις μη επιστρεπτές επιχορηγήσεις, ή δάνεια με προνομιακούς όρους, την παραίτηση από την κανονική απόδοση επί των δεσμευμένων δημοσίων πόρων και την αντιστάθμιση των οικονομικών βαρών που επιβάλλονται από τις δημόσιες αρχές.

4. ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΩΝ ΚΕ

Σε ορισμένες περιπτώσεις, τα κράτη μέλη μπορεί να επιδιώξουν να μεγιστοποιήσουν τα έσοδα που θα προκύψουν από την ιδιωτικοποίηση μέσω προγενέστερης αναδιάρθρωσης της εταιρείας-στόχου, έτσι ώστε να αυξηθεί το ενδιαφέρον των δυνητικών αγοραστών. Ως εκ τούτου, μια σύνοψη των βασικών κανόνων για τις ενισχύσεις αναδιάρθρωσης φαίνεται σκόπιμη στο πλαίσιο της ιδιωτικοποίησης ΚΕ.

Ως γενική αρχή, μπορεί να αποκλειστεί η ύπαρξη κρατικών ενισχύσεων στο πλαίσιο αναδιάρθρωσης εφόσον τα σχετικά μέτρα λαμβάνονται σύμφωνα με τους όρους της αγοράς, δηλαδή εάν τα μέτρα θα ήταν από εμπορική άποψη λογικά για ιδιώτες/πιστωτές της επιχείρησης υπό παρόμοιες συνθήκες. Εάν οι κρατικές ενισχύσεις δεν μπορούν να αποκλειστούν ρητώς, τότε η κοινοποίηση προς την Επιτροπή και η εκ των προτέρων έγκρισή της είναι αναγκαίες πριν από την αναδιάρθρωση. Η Επιτροπή αξιολογεί τη συμβατότητα του μέτρου με βάση τις κοινοτικές κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για τη διάσωση και την αναδιάρθρωση προβληματικών επιχειρήσεων (στο εξής «κατευθυντήριες γραμμές Δ&Α»)¹³.

Προκειμένου να είναι επιλέξιμη για ενίσχυση αναδιάρθρωσης, η δικαιούχος επιχείρηση πρέπει να είναι «**προβληματική επιχείρηση**» κατά την έννοια των σημείων 9 έως 13 των κατευθυντήριων γραμμών Δ&Α. Εν ολίγοις, μια προβληματική επιχείρηση είναι μια επιχείρηση που δεν είναι σε θέση, είτε με δικούς της πόρους είτε με κεφάλαια που μπορεί να αντλήσει από τους ιδιοκτήτες/μετόχους ή τους πιστωτές της, να εξαλείψει τις ζημίες οι οποίες, ελλείψει εξωτερικής παρέμβασης από τις δημόσιες αρχές, είναι σχεδόν βέβαιο ότι θα

οικονομικού συμφέροντος, ΕΕ C 8 της 11.1.2012, σ. 4· την απόφαση της Επιτροπής για την εφαρμογή του άρθρου 106 παράγραφος 2 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις κρατικές ενισχύσεις υπό μορφή αντιστάθμισης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας που χορηγούνται σε ορισμένες επιχειρήσεις επιφορτισμένες με τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος, ΕΕ L 7 της 11.1.2012, σ. 3, και την ανακοίνωση της Επιτροπής – Πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις κρατικές ενισχύσεις υπό μορφή αντιστάθμισης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας, ΕΕ C 8 της 11.1.2012, σ. 15.

¹² Οδηγία 2006/111/ΕΚ της Επιτροπής, της 16ης Νοεμβρίου 2006, για τη διαφάνεια των χρηματοοικονομικών σχέσεων μεταξύ των κρατών μελών και των δημοσίων επιχειρήσεων, καθώς και για τη χρηματοοικονομική διαφάνεια εντός ορισμένων επιχειρήσεων, ΕΕ L 318 της 17.11.2006, σ. 17.

¹³ Βλ. υποσημείωση 5. Μολονότι είναι επίσης δυνατή στο πλαίσιο των κατευθυντήριων γραμμών Δ&Α (υπό μορφή προσωρινής και ανακλητής συμβολής), δεν φαίνεται πιθανό ότι θα είναι ιδιαίτερα σημαντικό για τις ΚΕ.

την υποχρεώσουν να παύσει τις επιχειρηματικές της δραστηριότητες βραχυπρόθεσμα ή μεσοπρόθεσμα.

Η ενίσχυση πρέπει να εξαρτάται από την εφαρμογή σχεδίου αναδιάρθρωσης με στόχο την **αποκατάσταση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας** της δικαιούχου επιχείρησης με βάση ρεαλιστικές παραδοχές και σε εύλογο χρονικό διάστημα. Η δικαιούχος επιχείρηση πρέπει να εγκαταλείψει εκείνες τις δραστηριότητες οι οποίες θα παρέμεναν ζημιολογικές για διαρθρωτικούς λόγους ακόμη και μετά την αναδιάρθρωση. Η Επιτροπή πρέπει να εγκρίνει το σχέδιο αναδιάρθρωσης πριν από την εφαρμογή του.

Η ενίσχυση πρέπει επίσης να **περιορίζεται στο ελάχιστο** απαραίτητο. Ο δικαιούχος πρέπει να παράσχει σημαντική συμβολή στην αναδιάρθρωση με ίδιους πόρους ή με εξωτερική χρηματοδότηση με τους όρους της αγοράς. Αυτή η συμβολή πρέπει να είναι πραγματική, δηλαδή ουσιαστική, αποκλείοντας κάθε μελλοντικά προσδοκώμενα κέρδη όπως οι ταμειακές εισροές και να είναι όσο το δυνατόν υψηλότερη. Ο βαθμός της ίδιας συνεισφοράς για τις μεγάλες επιχειρήσεις θα πρέπει να ανέρχεται κανονικά σε τουλάχιστον 50% του κόστους αναδιάρθρωσης¹⁴.

Κυρίως, **τα αντισταθμιστικά μέτρα** θα είναι επίσης απαραίτητα για να διασφαλισθεί ότι ο ανταγωνισμός νοθεύεται στον ελάχιστο δυνατό βαθμό από το γεγονός ότι η ενίσχυση παρέχει τη δυνατότητα στην επιχείρηση να συνεχίσει τις επιχειρηματικές της δραστηριότητες. Στα μέτρα αυτά μπορεί να περιλαμβάνεται και η πώληση στοιχείων του ενεργητικού, η μείωση της παραγωγικής ικανότητας ή της παρουσίας στην αγορά, η μείωση των φραγμών εισόδου στην αγορά, κ.λπ.¹⁵, ανάλογα με τη συγκεκριμένη υπόθεση και τις διαπιστωμένες στρεβλώσεις του ανταγωνισμού. Ωστόσο, αυτή η προϋπόθεση, κατά κανόνα, δεν θα ισχύει για τις μικρές επιχειρήσεις, δεδομένου ότι μπορεί να θεωρηθεί ότι οι ενισχύσεις ad hoc σε μικρές επιχειρήσεις συνήθως δεν στρεβλώνουν τον ανταγωνισμό σε βαθμό που να αντίκειται προς το κοινό συμφέρον¹⁶. Η παύση και το κλείσιμο ζημιολογικών δραστηριοτήτων που θα είναι σε κάθε περίπτωση αναγκαίες για να αποκατασταθεί η βιωσιμότητα δεν μπορούν να θεωρηθούν ως αντισταθμιστικά μέτρα.

Τέλος, πρέπει να τηρείται επίσης η αρχή της «**εφάπαξ ενίσχυσης**»: δεν μπορεί να προβλέπεται ενίσχυση αναδιάρθρωσης για μια επιχείρηση που έλαβε ενισχύσεις αναδιάρθρωσης κατά την προηγούμενη δεκαετία.

Η πώληση μιας ΚΕ μπορεί να συμβάλει ώστε η ενίσχυση αναδιάρθρωσης να καταστεί συμβατή, υπό την προϋπόθεση ότι το εξαγοράζον μέρος παρέχει νέα χρηματοδότηση στην εταιρεία. Τέτοια χρηματοδότηση μπορεί να καταδεικνύει την εμπιστοσύνη της αγοράς όσον αφορά την αποκατάσταση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας της εταιρείας. Μπορεί κατά κανόνα να θεωρηθεί ως «πραγματική συμμετοχή» κατά την έννοια του σημείου 43 των κατευθυντήριων γραμμών Δ&Α.

¹⁴ Για τις μικρές επιχειρήσεις πρέπει να είναι τουλάχιστον 25%, και για τις μεσαίες επιχειρήσεις τουλάχιστον 40%. Για όλα τα είδη επιχειρήσεων, η Επιτροπή μπορεί να δεχθεί χαμηλότερη συμμετοχή σε εξαιρετικές περιστάσεις και σε περιπτώσεις ιδιαίτερης δυσκολίας, οι οποίες πρέπει να αποδεικνύονται από το κράτος μέλος.

¹⁵ Σε περιοχές που είναι επιλέξιμες για περιφερειακές ενισχύσεις δυνάμει του άρθρου 107 παράγραφος 3 στοιχεία α) και γ) της ΣΛΕΕ, οι προϋποθέσεις για την έγκριση ενίσχυσης μπορεί να είναι λιγότερο αυστηρές όσον αφορά την εφαρμογή αντισταθμιστικών μέτρων και το μέγεθος της συμβολής του δικαιούχου. Βλέπε σημεία 55 και 56 των κατευθυντήριων γραμμών Δ & Α.

¹⁶ Βλ. σημείο 41 των κατευθυντήριων γραμμών Δ & Α.

Αν και οι γενικές αρχές των ενισχύσεων αναδιάρθρωσης ισχύουν για όλους τους τομείς της οικονομίας, ειδικοί κανόνες και προϋποθέσεις εφαρμόζονται για την αναδιάρθρωση επιχειρήσεων στους τομείς της γεωργίας¹⁷, της αλιείας¹⁸, των χρηματοοικονομικών υπηρεσιών¹⁹ και των μεταφορών²⁰.

5. ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΚΕ

Όπως εξηγείται ανωτέρω, η συνήθης συμπεριφορά στην αγορά αποτελεί το σημείο αναφοράς που χρησιμοποιείται για την αξιολόγηση της δράσης των δημοσίων αρχών όταν συμμετέχουν σε οικονομικές συναλλαγές. Αυτή η γενική αρχή ισχύει επίσης και για τις ιδιωτικοποιήσεις: προκειμένου οι ιδιωτικοποιήσεις να μην συνεπάγονται κρατικές ενισχύσεις, οι δημόσιες αρχές πρέπει να διασφαλίζουν ότι αυτές πραγματοποιούνται με βάση τους όρους της αγοράς και ότι δεν χορηγήθηκε κανένα πλεονέκτημα (συνήθως υπό μορφή παραίτησης από έσοδα) στον αγοραστή και/ή στην πωλούμενη επιχείρηση. Αυτό ισχύει ιδίως για τις υπερχρεωμένες επιχειρήσεις, των οποίων η εκκαθάριση αποτελεί μια εύλογη επιλογή.

Προκειμένου να διαπιστώσει ή να αποκλείσει την ύπαρξη κρατικής ενίσχυσης, η Επιτροπή στηρίζεται στην αποκαλούμενη αρχή του επενδυτή στην οικονομία της αγοράς (ΑΕΟΑ). Προκειμένου να προσδιοριστεί κατά πόσο παρέχεται πλεονέκτημα, καθώς και η έκτασή του, πρέπει να συγκριθεί η δράση των δημοσίων αρχών με το τι θα έπραττε ένας κανονικός επιχειρηματικός φορέας στην αγορά υπό τις ίδιες περιστάσεις²¹. Για τους σκοπούς της αξιολόγησης της ΑΕΟΑ, θα ληφθούν υπόψη μόνο οι δαπάνες που βαρύνουν έναν ιδιώτη επενδυτή υπό τις ίδιες συνθήκες και όχι οι δαπάνες ή οι ζημιές που το κράτος θα αναλάβει ως δημόσια αρχή²².

Αν η εξέταση δείξει ότι ένας κανονικός επιχειρηματικός φορέας της αγοράς θα είχε πράξει όπως το κράτος, τότε η παρουσία πλεονεκτήματος μπορεί να αποκλειστεί και, συνεπώς, δεν

¹⁷ Βλ. ιδίως το κεφάλαιο 5 των κατευθυντήριων γραμμών Δ & Α, καθώς και τις κοινοτικές κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στον τομέα της γεωργίας και της δασοκομίας – 2007-2013, ΕΕ C 319 της 27.12.2006, σ. 1.

¹⁸ Κατευθυντήριες γραμμές για την εξέταση των κρατικών ενισχύσεων στον τομέα της αλιείας και της υδατοκαλλιέργειας, ΕΕ C 84 της 03.04.2008, σ. 10.

¹⁹ Βλ. ιδίως την ανακοίνωση της Επιτροπής περί της αποκατάστασης της βιωσιμότητας και αξιολόγησης των μέτρων αναδιάρθρωσης στον χρηματοπιστωτικό τομέα στο πλαίσιο της παρούσας κρίσης βάσει των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων, ΕΕ C 195 της 19.8.2009, σ. 9. Επισημαίνεται ότι η εν λόγω ανακοίνωση, καθώς επίσης και οι άλλες ανακοινώσεις που εκδόθηκαν για τον χρηματοπιστωτικό τομέα για την αντιμετώπιση της οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης, αποτελούν προσωρινούς κανόνες και έχουν διαφορετική νομική βάση από εκείνη των κατευθυντήριων γραμμών Δ&Α, και συγκεκριμένα το άρθρο 107 παράγραφος 3 στοιχείο β) της ΣΛΕΕ.

²⁰ Βλ. για παράδειγμα τις κοινοτικές κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις στις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις, ΕΕ C 184 της 22.7.2008, σ. 13, ή τις κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την εφαρμογή των άρθρων 92 και 93 της συνθήκης ΕΚ και του άρθρου 61 της συμφωνίας για τον ΕΟΧ στις κρατικές ενισχύσεις στον αεροπορικό τομέα, ΕΕ C 350 της 10.12.1994, σ. 5.

²¹ Επισημαίνεται ότι η παρουσία ή η απουσία μιας δυσλειτουργικής αγοράς ή η ανεπάρκεια της αγοράς (π.χ. προσωρινή πτώση των τιμών που οφείλεται σε αρνητικές εξωτερικότητες και υπερβολική απροθυμία ανάληψης κινδύνων) είναι άνευ σημασίας για τον προσδιορισμό της παρουσίας ή απουσίας της ενίσχυσης. Ωστόσο, οι ανεπάρκειες της αγοράς ή άλλες αιτιολογίες δυνητικών ενισχύσεων μπορούν να ληφθούν υπόψη κατά τη λήψη της απόφασης σχετικά με το συμβιβάσιμο της ενίσχυσης.

²² Οι θετικές εξωτερικότητες του μέτρου δεν είναι σημαντικές για την εκτίμηση της ύπαρξης ενίσχυσης (που δίνει ιδιαίτερη έμφαση στην παροχή επιλεκτικού πλεονεκτήματος προς την επιχείρηση). Ωστόσο μπορούν να ληφθούν υπόψη στη μεταγενέστερη αξιολόγηση του συμβιβάσιμου της ενίσχυσης.

υφίσταται κρατική ενίσχυση. Όταν το κράτος επενδύει σε μια επιχείρηση από κοινού (ταυτόχρονα) με ιδιώτη επενδυτή ο οποίος δραστηριοποιείται σε συγκρίσιμες περιστάσεις και υπό τους ίδιους όρους και συνθήκες, τούτο αποτελεί σημαντικό στοιχείο που αποδεικνύει ότι τηρείται η ΑΕΟΑ. Ωστόσο, είναι απαραίτητο η επένδυση του ιδιωτικού φορέα να είναι σημαντική και η συμπεριφορά του να μην επηρεάζεται από τη συμπεριφορά του κράτους.

Σε ένα πλαίσιο ιδιωτικοποίησης, η ΑΕΟΑ μετατρέπεται στην αρχή του πωλητή της οικονομίας της αγοράς (ΑΠΟΑ), δηλ. η υπόθεση ότι ένας ιδιώτης πωλητής που προτίθεται να πωλήσει την επιχείρησή του θα το πράξει στην υψηλότερη δυνατή τιμή και χωρίς την επιβολή όρων που θα μπορούσαν να μειώσουν την τιμή. Κατά την πώληση (στοιχείων ενεργητικού) μιας κρατικής επιχείρησης, το κράτος μέλος - προκειμένου να αποκλειστεί η ύπαρξη κρατικής ενίσχυσης – πρέπει κατ'αρχήν να συμπεριφερθεί ως ένας ιδιώτης πωλητής σε οικονομία της αγοράς που επιδιώκει από την πώληση τη μεγιστοποίηση των εσόδων (ή την ελαχιστοποίηση των ζημιών). Εάν το κράτος μέλος συμπεριφέρεται με διαφορετικό τρόπο, η ιδιωτικοποίηση μπορεί να οδηγήσει σε παραίτηση από κρατικούς πόρους υπέρ του αγοραστή ή της ιδιωτικοποιημένης επιχείρησης, πράγμα που ενδεχομένως συνιστά κρατική ενίσχυση.

Προπαρασκευαστικά μέτρα για τη διευκόλυνση της μεταγενέστερης ιδιωτικοποίησης ΚΕ

Προκειμένου να καταστήσουν την επιχείρηση περισσότερο ενδιαφέρουσα για τους δυνητικούς αγοραστές, τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίσουν να «καθαρίσουν» ή να αναδιαρθρώσουν το ενεργητικό ή/και το παθητικό του ισολογισμού της εταιρείας. Τα εν λόγω προπαρασκευαστικά μέτρα για την ιδιωτικοποίηση των ΚΕ θα συνεπάγονται, σε πολλές περιπτώσεις, κρατική ενίσχυση, ενδεχομένως υπό μορφή ενίσχυσης αναδιάρθρωσης (βλέπε τμήμα 4) ή υπό μορφή καθαρά χρηματοδοτικών μέτρων χωρίς να συνοδεύονται από αλλαγές της επιχειρηματικής δραστηριότητας της εταιρείας ή του μοντέλου εταιρικής διακυβέρνησης (βλ. τμήμα 3). Συγκεκριμένα, η διαγραφή δημοσίου χρέους, η μετατροπή του χρέους σε μετοχές/ή σε ενεργητικό και οι αυξήσεις κεφαλαίου πριν από την ιδιωτικοποίηση θα συνιστούν κρατική ενίσχυση εφόσον δεν είναι σύμφωνα με την ΑΕΟΑ, όπως εξηγείται ανωτέρω.

Ωστόσο, δεν μπορεί να αποκλειστεί ευθύς εξαρχής ότι οι δημόσιες αρχές παρέχουν στήριξη με τους όρους της αγοράς, αποκλείοντας κατ'αυτόν τον τρόπο κρατικές ενισχύσεις εφόσον πληρούται η ΑΕΟΑ. Για παράδειγμα, στην περίπτωση ιδιωτικοποίησης μέσω αρχικής δημόσιας προσφοράς («ΑΔΠ») ή πώλησης μετοχών στο χρηματιστήριο, το χρέος μπορεί να παραγραφεί ή να μειωθεί χωρίς αυτό να οδηγήσει σε κρατικές ενισχύσεις στη συγκεκριμένη περίπτωση όπου τα έσοδα από τη διάθεση των μετοχών υπερβαίνουν τη μείωση του χρέους.

Η απόφαση της Επιτροπής σχετικά με τα μέτρα που έλαβε η Πολωνία για την *PZL Hydral* (C 40/2008) αποτελεί παράδειγμα ρύθμισης χρέους και ιδιωτικοποίησης.

Τα μέτρα περιλάμβαναν διακανονισμό των παλαιών χρεών εκ μέρους δημόσιων πιστωτών με την επιφύλαξη της εύρυθμης πώλησης των περιουσιακών στοιχείων της *PZL Hydral*, όπου η Επιτροπή κλήθηκε να εφαρμόσει εκ των υστέρων την αρχή του πιστωτή σε οικονομία αγοράς²³. Μετά την εξέταση του αντιπαραδείγματος συνήθους διαδικασίας πτώχευσης, λαμβάνοντας υπόψη την κατάταξη και την εξασφάλιση των δημόσιων πιστωτών, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι «κάθε δημόσιος πιστωτής [...] βρίσκεται σε καλύτερη θέση σε περίπτωση πώλησης όλων των στοιχείων του ενεργητικού της *PZL Hydral*, δηλαδή ανακτά υψηλότερο ποσοστό των

²³

Επίσης, η δοκιμή ΑΕΟΑ πρέπει να εκτελείται όταν το κράτος ενεργεί υπό την ιδιότητα του πιστωτή και τότε καλείται αρχή του πιστωτή σε οικονομία αγοράς (ΑΠΟΑ).

εκκρεμών υποχρεώσεών του, σε σχέση με το σενάριο της πτώχευσης που οδηγεί σε εκκαθάριση».

Επιπλέον, στη PZL Wroclaw, συγγενή επιχείρηση, χορηγήθηκαν δάνεια από τον δημόσιο ιδιοκτήτη. Λόγω των δυσκολιών της επιχείρησης που καθιστούσαν αβέβαιη την εξόφληση των δανείων, ο ιδιοκτήτης/πιστωτής αποφάσισε να μετοχοποιήσει τα δάνεια, με στόχο την ιδιωτικοποίηση της επιχείρησης και την ανάκτηση μέρους του χρέους. Λαμβανομένης υπόψη της επιτευχθείσας τιμής πώλησης της επιχείρησης, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ο πιστωτής «δεν θα μπορούσε ευλόγως να αναμένει να ανακτήσει μεγαλύτερο μέρος των απαιτήσεών του στο πλαίσιο της διαδικασίας πτώχευσης». Ως εκ τούτου, η μετοχοποίηση του χρέους θεωρήθηκε συμβατή με την αγορά.

Διαδικασία πώλησης οντοτήτων, μετοχών, δικαιωμάτων, ακινήτων και γης

Η XXIII έκθεση της Επιτροπής για την πολιτική ανταγωνισμού²⁴ παρέχει καθοδήγηση σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή ερμηνεύει τις προϋποθέσεις βάσει των οποίων το κράτος μπορεί να θεωρηθεί ότι συμπεριφέρθηκε ως ιδιώτης πωλητής στην οικονομία της αγοράς στο πλαίσιο ιδιωτικοποιήσεων.

Όταν η ιδιωτικοποίηση πραγματοποιείται μέσω αρχικής δημόσιας προσφοράς (ΑΔΠ) ή **πώλησης μετοχών στο χρηματιστήριο**, θεωρείται, εν γένει, ότι είναι σύμφωνη με τους όρους της αγοράς (δεδομένου ότι η τιμή θα είναι η αγοραία τιμή) και δεν συνεπάγεται κρατική ενίσχυση. Ως εκ τούτου, δεν υπάρχει υποχρέωση κοινοποίησης της πράξης στην Επιτροπή, εκ των προτέρων. Ωστόσο, αυτή η μέθοδος δεν μπορεί πάντα να εφαρμοστεί και στο πλαίσιο της χρηματοπιστωτικής και οικονομικής κρίσης, όπως η σημερινή, αυτό θα μπορούσε να οδηγήσει σε χαμηλή αποτίμηση της αξίας της προς ιδιωτικοποίηση επιχείρησης.

Όταν μια εταιρεία ιδιωτικοποιείται μέσω **εμπορικής πώλησης**, δηλ. με την **εκτός χρηματιστηρίου** πώληση της εταιρείας στο σύνολό της ή τμηματικά σε άλλες εταιρείες, οι ακόλουθες σωρευτικές προϋποθέσεις πρέπει να πληρούνται ώστε να αποκλείεται, χωρίς περαιτέρω εξέταση, η ύπαρξη κρατικής ενίσχυσης και, συνεπώς, χωρίς προηγούμενη γνωστοποίηση προς την Επιτροπή:

- Μια πρόσκληση για την υποβολή προσφορών πρέπει να θεωρείται ανοικτή σε όλους, διαφανής και ότι δεν εξαρτάται από την εκτέλεση άλλων πράξεων όπως η απόκτηση στοιχείων ενεργητικού άλλων από εκείνων της πρόσκλησης ή η συνέχιση της άσκησης ορισμένων επιχειρηματικών δραστηριοτήτων ·
- Η εταιρεία/τα στοιχεία ενεργητικού πρέπει να πωληθούν στον πλειοδότη· και
- Στους υποψήφιους πρέπει να δοθεί αρκετός χρόνος και πληροφορίες για την κατάλληλη αξιολόγηση των περιουσιακών στοιχείων η οποία θα αποτελέσει τη βάση για την προσφορά τους.

Εάν οι ανωτέρω όροι δεν τηρούνται, οι ιδιωτικοποιήσεις που πραγματοποιούνται μέσω εμπορικών πωλήσεων πρέπει να κοινοποιούνται στην Επιτροπή. Αυτό ισχύει ιδίως σε περίπτωση (i) πωλήσεων μετά από διαπραγμάτευση με έναν και μοναδικό μελλοντικό

²⁴

Διαθέσιμη στη διεύθυνση: http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=CM8294650.

αγοραστή ή αριθμό επιλεγμένων προσφερόντων· (ii) πωλήσεων στις οποίες προηγήθηκε η διαγραφή του χρέους από το κράτος, άλλες δημόσιες επιχειρήσεις ή οποιαδήποτε δημόσια αρχή, και πωλήσεων στις οποίες προηγήθηκε η μετατροπή του χρέους σε μετοχικό κεφάλαιο ή αύξηση του κεφαλαίου (βλ. ανωτέρω το τμήμα προπαρασκευαστικών μέτρων) και (iii) πωλήσεων με όρους που δεν είναι συνήθεις σε συγκρίσιμες συναλλαγές μεταξύ ιδιωτικών φορέων.

Σε όλες τις περιπτώσεις, δεν θα πρέπει να υπάρχει διάκριση που να βασίζεται στην ιθαγένεια των μελλοντικών αγοραστών των μετοχών ή των περιουσιακών στοιχείων.

Προκειμένου να ελαχιστοποιηθεί ο κίνδυνος ύπαρξης κρατικής ενίσχυσης, οι ιδιωτικοποιήσεις θα πρέπει να διεξαχθούν – όπου είναι δυνατόν – με **πώληση μετοχών στο χρηματιστήριο**. Εναλλακτικά, η προτιμώμενη μέθοδος είναι μια **πρόσκληση για την υποβολή προσφορών, ανοικτή, διαφανής και άνευ όρων**, όπου ο πλειοδότης λαμβάνει με ανάθεση τα στοιχεία ενεργητικού/την εταιρεία.

Στην πρόσκληση για την υποβολή προσφορών πρέπει να δοθεί **ευρεία δημοσιότητα**, δηλαδή πρέπει να δημοσιευθεί επί ένα εύλογα μεγάλο χρονικό διάστημα στον εθνικό τύπο, τις εφημερίδες αγγελιών και/ή άλλα ενδεδειγμένα έντυπα. Εάν η ιδιωτικοποίηση προσελκύσει ενδεχομένως επενδυτές που αναπτύσσουν δραστηριότητες σε ευρωπαϊκή ή διεθνή κλίμακα, η πρόσκληση για την υποβολή προσφορών θα πρέπει να ανακοινώνεται σε έντυπα με τακτική διεθνή κυκλοφορία. Ανάλογες προσφορές θα πρέπει επίσης να γνωστοποιούνται μέσω γραφείων με διεθνή ή ευρωπαϊκή πελατεία.

Η πρόσκληση για την υποβολή προσφορών θα θεωρηθεί **άνευ όρων** όταν οποιοσδήποτε αγοραστής, ανεξάρτητα από το αν ή όχι ασκεί επιχειρηματικές δραστηριότητες ή από τη φύση του, έχει γενικά το δικαίωμα να αποκτήσει τα στοιχεία ενεργητικού ή εταιρεία και να τα χρησιμοποιήσει για δικούς του σκοπούς. Σύμφωνα με πάγια πρακτική της Επιτροπής που επιβεβαιώνεται από τη νομολογία²⁵ η θέση όρων στην πώληση της εταιρείας τους οποίους ένας ιδιώτης επενδυτής δεν θα επέβαλε δικαιολογεί την υπόθεση ότι είναι πιθανή η ύπαρξη κρατικής ενίσχυσης. Ένας ιδιώτης πωλητής σε οικονομία αγοράς θα πωλούσε συνήθως την εταιρεία του στην υψηλότερη δυνατή τιμή χωρίς την επιβολή όρων που θα τη μείωναν. Θα πρέπει να αποδεικνύεται κατά περίπτωση ότι οι όροι που επιβάλλονται στον αγοραστή δεν συνεπάγονται κρατική ενίσχυση.

Για παράδειγμα, μπορούν να επιβληθούν όροι για να αποφευχθεί η υποβολή καθαρά κερδοσκοπικών προσφορών ή να διασφαλισθεί η ταχεία και ασφαλής πληρωμή. Η ύπαρξη των όρων αυτών είναι άνευ αντικειμένου από την άποψη των κρατικών ενισχύσεων και δεν επιβάλλει όρους στην προσφορά. Επίσης, οι όροι για την αποτροπή της διατάραξης της κοινής ησυχίας ή για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος δεν θα καταστήσουν την προσφορά υπό όρους αν απλώς απαιτεί συμμόρφωση με προϋπάρχουσες υποχρεώσεις που προβλέπει η νομοθεσία.

Από την άλλη πλευρά, μια πρόσκληση για την υποβολή προσφορών θεωρείται ότι επιβάλλει όρους (και, ως εκ τούτου, ενδέχεται να συνεπάγεται κρατική ενίσχυση) εάν αποκλίνει από τις

²⁵

Βλ. την απόφαση της Επιτροπής, της 25.3.1992, στην υπόθεση C 29/1990 (πρώην NN 88/1989), *intelhorse SA* – Ισπανία, EE L 176 της 30.6.1992, σ. 57. Απόφαση της Επιτροπής στην υπόθεση C 38/1992, υπόθεση *Alumix* – Ιταλία, EE C 288 της 1.10.1996 σ. 4, και απόφαση της Επιτροπής της 8.9.1999 στην υπόθεση C 73/1997 *Stardust Marine* – Γαλλία, EE L 206 της 15.8.2000, σ. 6. Το Δικαστήριο επικύρωσε την αρχή αυτή στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-278/92, C-279/92 και C-280/92, Ισπανία κατά Επιτροπής, [1994] Συλλ. I-4103, παράγραφος 28.

βέλτιστες πρακτικές μέσω τεχνητού περιορισμού του αριθμού των δυνητικών αγοραστών, κατευθύνει την πώληση υπέρ οποιουδήποτε εξ αυτών ή μεροληπτεί μεταξύ των διαφόρων επιχειρηματικών στρατηγικών. Για παράδειγμα, μια πρόσκληση για την υποβολή προσφορών που περιλαμβάνει όρο που καθιστά πρακτικώς αδύνατο για ένα δυνητικό επενδυτή που προτίθεται να ακολουθήσει μια διαφορετική βιομηχανική στρατηγική να κερδίσει τον διαγωνισμό απλώς και μόνο με την υποβολή της υψηλότερης τιμής, θα θεωρηθεί ότι θέτει όρους. Η Επιτροπή δεν θα εκτιμήσει μόνον τους όρους που αναφέρονται ρητά στην προσφορά, αλλά θα εξετάσει επίσης και τους *de facto* όρους.

Προκειμένου να αποφευχθούν στοιχεία κρατικής ενίσχυσης, οι όροι (ρητοί ή *de facto*) σχετικά με την ιδιωτικοποίηση πρέπει να είναι τέτοιου είδους ώστε **όλοι οι δυνητικοί αγοραστές να είναι σε θέση να τους πληρούν και δεν πρέπει να οδηγεί σε μείωση της τιμής πώλησης.**

Στην υπόθεση *Automobile Craiova* (απόφαση της Επιτροπής C 46/2007), η Ρουμανία έθεσε όρους στην ιδιωτικοποίηση της εταιρείας υπό μορφή κριτηρίων ανάθεσης, όπως η διατήρηση επιπέδου ολοκλήρωσης της παραγωγής και η επίτευξη ορισμένου επιπέδου παραγωγής. Μετά από την έναρξη της επίσημης διαδικασίας έρευνας, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι «*οι όροι που τίθενται [...] έχουν μειώσει την τιμή πώλησης και έχουν αποτρέψει άλλους πιθανούς επενδυτές από την υποβολή προσφοράς. Ως αποτέλεσμα, το κράτος παραιτήθηκε εσόδων από ιδιωτικοποιήσεις*».

Επίσης, στην απόφασή της 1999/720/EC σχετικά με τα μέτρα που έλαβε η Γερμανία υπέρ της *Gröditzer Stahlwerke*, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η διαδικασία ιδιωτικοποίησης της εταιρείας δεν ήταν άνευ όρων. Τα ενδιαφερόμενα μέρη κλήθηκαν να υποβάλουν επιχειρηματικό σχέδιο στο οποίο θα ανελάμβαναν λεπτομερείς δεσμεύσεις όσον αφορά τις θέσεις απασχόλησης προς δημιουργία ή περικοπή, τις μελλοντικές επενδύσεις και χρηματοδότηση. Η Επιτροπή επεσήμανε στην απόφασή της ότι οι δεσμεύσεις που τελικά συμπεριλήφθηκαν, επηρέασαν την υπό διαπραγμάτευση τιμή αγοράς. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι υπήρχε κρατική ενίσχυση ασυμβίβαστη με την κοινή αγορά και διέταξε την ανάκτησή της.

Αντίθετα, η Επιτροπή διαπίστωσε, στην απόφασή της για την ιδιωτικοποίηση της *Tractorul* (C 41/2007), ότι οι όροι που τέθηκαν στην πρόσκληση για υποβολή προσφορών ήταν ρήτρες που είχαν ως σκοπό να καταβληθεί από τον αγοραστή κάθε δυνατή προσπάθεια και δεν είχαν δεσμευτικό χαρακτήρα, ρήτρες που δεν αποθάρρυναν δυνητικούς προσφέροντες και δεν περιόρισαν την τιμή.

Η συμμόρφωση με τους κανόνες και τις αρχές των κρατικών ενισχύσεων στη διαδικασία ιδιωτικοποίησης, ιδίως μέσω προσκλήσεων υποβολής προσφορών ανοικτών σε όλους, διαφανών και άνευ όρων, θα εξασφαλίσει τη μη ύπαρξη ενίσχυσης και την προσέγγιση της μεγιστοποίησης των εσόδων από τις ιδιωτικοποιήσεις.

Στην ειδική περίπτωση **πώλησης που χαρακτηρίζεται από αρνητική τιμή** (π.χ. όταν το κράτος επενδύει περισσότερο για την προετοιμασία της πώλησης της εταιρείας από τα έσοδα που επιτυγχάνει από την ιδιωτικοποίηση), πρέπει να σημειωθεί ότι μια ανοικτή, διαφανής και

άνευ όρων πρόσκληση δεν είναι αφ' εαυτής επαρκής για να αποκλείσει την ύπαρξη κρατικής ενίσχυσης. Στην περίπτωση αυτή, η αρνητική τιμή θα πρέπει ωστόσο να συγκριθεί με τα αποτελέσματα μιας εκκαθάρισης (ή πτώχευσης) της ΚΕ προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι το κράτος έχει προβεί στην οικονομικά ορθολογικότερη επιλογή και στην ελαχιστοποίηση των ζημιών.

Για την πώληση των κρατικής ιδιοκτησίας γηπέδων και κτιρίων, όταν οι δημόσιες αρχές δεν προτίθενται να ακολουθήσουν διαδικασία υποβολής προσφορών άνευ όρων, υπάρχει, επίσης, η δυνατότητα καθορισμού της αγοραίας αξίας των πωλούμενων στοιχείων ενεργητικού μέσω αποτίμησης από έναν ή περισσότερους ανεξάρτητους εκτιμητές στοιχείων ενεργητικού πριν από τις διαπραγματεύσεις για την πώληση με βάση γενικά αποδεκτούς δείκτες της αγοράς και πρότυπα αποτίμησης²⁶.

Δεν μπορεί να αποκλειστεί ότι μια διαδικασία διαφορετική από την πώληση μετοχών στο χρηματιστήριο ή ένας ανοικτός, διαφανής και άνευ όρων διαγωνισμός μπορεί παρόλα ταύτα να εξασφαλίσει ότι η ΑΠΟΑ τηρείται και ότι δεν παρέχεται πλεονέκτημα. Σε τέτοια περίπτωση, η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι δεν υφίσταται κρατική ενίσχυση. Προκειμένου να εξασφαλίζεται ότι δεν χορηγείται ενίσχυση προς τον αγοραστή και/ή την εταιρεία, το κράτος μέλος πρέπει να εξασφαλίσει ότι επιδιώκεται η καλύτερη νομικώς επιλογή για τη μεγιστοποίηση του κέρδους και ότι άλλες εναλλακτικές λύσεις δεν θα ήταν οι καλύτερες δυνατές.

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

- Για τη διασφάλιση της εσωτερικής αγοράς, είναι απαραίτητο να εξασφαλιστεί η τήρηση των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων σε όλες τις περιστάσεις²⁷. Αυτό αποτελεί υποχρέωση δυνάμει της ΣΛΕΕ για όλα τα κράτη μέλη.
- Τα κράτη μέλη ενθαρρύνονται να χρησιμοποιούν τη **διαδικασία προκαταρκτικής κοινοποίησης** για όλες τις κρατικές ενισχύσεις που προτίθενται να χορηγήσουν σε ΚΕ. Η διαδικασία αυτή μπορεί επίσης να χρησιμοποιηθεί για να αναζητήσουν συμβουλές σχετικά με το κατά πόσον ένα συγκεκριμένο μέτρο συνεπάγεται κρατική ενίσχυση ή όχι.
- Εφόσον η κοινοποίηση είναι αναγκαία, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να **υποβάλλουν κοινοποιήσεις όσο το δυνατό πληρέστερες και λεπτομερείς**. Καμία κρατική ενίσχυση δεν θα πρέπει να τεθεί σε ισχύ έως ότου η Επιτροπή την εγκρίνει (**υποχρέωση αναστολής**).
- Για όλους τους τύπους ιδιωτικοποιήσεων, περιλαμβανομένης της πώλησης γηπέδων και κτιρίων, η Επιτροπή ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να διεξάγουν **διαγωνισμούς υποβολής προσφορών** και όταν είναι δυνατό με βέλτιστες πρακτικές ΑΔΠ ή πώλησης μετοχών στο χρηματιστήριο. Κατ' αυτόν τον τρόπο θα εξασφαλιστεί μια προσέγγιση μεγιστοποίησης του κέρδους στις ιδιωτικοποιήσεις και ασφάλεια δικαίου στον μέγιστο δυνατό βαθμό.

²⁶ Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με στοιχεία κρατικής ενίσχυσης στις πωλήσεις γηπέδων-οικοπέδων και κτιρίων από τις δημόσιες αρχές ΕΕ C 209 της 10.7.1997, σ. 3.

²⁷ Η συμμόρφωση με τους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων δεν θίγει την υποχρέωση να εξασφαλιστεί η συμμόρφωση προς την υπόλοιπη σχετική νομοθεσία της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων των κανόνων για την εσωτερική αγορά.

- Όταν προβλέπονται ιδιωτικοποιήσεις μεγάλης κλίμακας, τα κράτη μέλη ενθαρρύνονται να χαράξουν μια **συνολική στρατηγική για τις ΚΕ** (προς ιδιωτικοποίηση ή όχι, προς αναδιάρθρωση ή όχι) το συντομότερο δυνατόν, στην οποία να συμμετέχουν όλα τα αναγκαία επίπεδα της δημόσιας διοίκησης. Αυτό, επίσης, θα καταστήσει δυνατόν τον έγκαιρο εντοπισμό των δυνητικά προβληματικών περιπτώσεων από την άποψη των κρατικών ενισχύσεων. Θα πρέπει επίσης να εξετάζουν το ενδεχόμενο σύστασης ενός **κεντρικού σημείου επικοινωνίας** για τις κρατικές ενισχύσεις και τα σχετικά με ΚΕ θέματα για τη διευκόλυνση της επικοινωνίας με την Επιτροπή και την αποτελεσματική διαχείριση των κρατικών ενισχύσεων.