ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 9ης Αυγούστου 1994 *

Στην υπόθεση C-44/93,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση του cour d'appel de Bruxelles προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου μεταξύ

Namur-Les assurances du crédit SA

και

1) Office national du ducroire,

2) Βελγικού Δημοσίου,

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία των άρθρων 92 και 93 της Συνθήκης ΕΟΚ,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους O. Due, Πρόεδρο, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Díez de Velasco και D. A. O. Edward, προέδρους τμήματος, K. N. Κακούρη,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γαλλική.

R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse (εισηγητή), M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn και J. L. Murray, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: C. O. Lenz
γραμματέας: R. Grass

λαμβάνοντας υπόψη τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

— η εταιρία Namur-Les assurances du crédit, εκκαλούσα της κύριας δίκης, εκπροσωπουμένη από τον Pierre van Ommeslaghe, δικηγόρο στο Cour de cassation του Βελγίου,

— το Βελγικό Δημόσιο και το Office national du ducroire, εφεσίβλητοι της κύριας δίκης, εκπροσωπούμενοι, αντιστοίχως, από τον Jan Devadder, διευθυντή διοικήσεως στο Υπουργείο Εξωτερικών, και από τον Georges van Hecke, δικηγόρο στο Cour de cassation, και από τον Bernard van de Walle de Ghelcke, δικηγόρο Βρυξελλών,

— η Γαλλική Κυβέρνηση, εκπροσωπουμένη από τον Philippe Pouzoulet, υποδιευθυντή νομικών υποθέσεων στο Υπουργείο Εξωτερικών, και, ως αναπληρώτρια, την Catherine de Salins, σύμβουλο εξωτερικών υποθέσεων,

— η Ολλανδική Κυβέρνηση, εκπροσωπουμένη από τον A. Bos, νομικό σύμβουλο,

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπουμένη από τους Antonino Abate, κύριο νομικό σύμβουλο, και Ben Smulders, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις προφορικές παρατηρήσεις της Namur-Les assurances du crédit, του Βελγικού Δημοσίου και του Office national du ducroire, της Γαλλικής Κυβερ-

νήσεως, εκπροσωπηθείσας από τον Jean-Marc Belorgey, διευθυντή στη διεύθυνση νομικών υποθέσεων του Υπουργείου Εξωτερικών, και της Επιτροπής κατά τη συνεδρίαση της 4ης Μαΐου 1994,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 22ας Ιουνίου 1994,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με απόφαση της 5ης Φεβρουαρίου 1993, που περιήλθε στο Δικαστήριο στις 16 Φεβρουαρίου 1993, το cour d'appel de Bruxelles, υπέβαλε, δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, τρία προδικαστικά ερωτήματα ως προς την ερμηνεία των άρθρων 92 και 93 της Συνθήκης.

2 Τα ερωτήματα αυτά ανέκυψαν στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ αρχικώς της εταιρίας Namur-Les assurances du crédit SA (στο εξής: Namur AC) και της Compagnie belge d'assurance crédit SA (στο εξής: COBAC) αφενός, και του Office national du ducroire (στο εξής: OND) και του Βελγικού Δημοσίου, αφετέρου.

3 Δυνάμει του βελγικού νόμου της 31ης Αυγούστου 1939 περί του OND, παραχωρούνται στον OND, ο οποίος είναι δημόσιος οργανισμός επιφορτισμένος, ιδίως, με την ασφάλιση κινδύνων σχετικών με το εξαγωγικό εμπόριο, διάφορα προνόμια: εγγύηση του Δημοσίου, η οποία τίθεται ως γενική αρχή, προς σύσταση του κεφαλαίου του του παρασχέθηκαν προσοδοφόρες ομολογίες του Δημοσίου, κάλυψη από το Δημόσιο του ετησίου ελλείμματός του, απαλλαγή από τον φόρο επί των συμβάσεων ασφαλίσεως και από τον φόρο εταιριών.

4 Από το 1935 ο OND και η COBAC, η αρχαιότερη στο Βέλγιο επιχείρηση ασφαλίσεως χορηγήσεως πιστώσεων, συνδέονταν με σύμβαση αντασφαλίσεως, βάσει της οποίας το OND «καλύπτει, μέσω προαιρετικής αντασφαλίσεως, το σύνολο ή μέρος των συμβατικών υποχρεώσεων τις οποίες αναλαμβάνει η COBAC ως πρωτασφαλιστής». Η σύμβαση αυτή, η οποία δεν περιελάμβανε ιδιαίτερο περιορισμό του πεδίου δραστηριότητας του OND, αντικαταστάθηκε μεταγενέστερα με σύμβαση συνεργασίας, δυνάμει της οποίας ο δημόσιος οργανισμός OND ασφάλιζε μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις τους εμπορικούς κινδύνους σχετικά με τις εξαγωγές αγαθών και υπηρεσιών στη Δυτική Ευρώπη, καθόσον τους κινδύνους αυτούς ανελάμβανε κανονικά η COBAC. Ο OND κατήγγειλε αυτή την τελευταία σύμβαση στο τέλος του 1988, με την αιτιολογία ότι αποτελούσε κατανομή της αγοράς απαγορευόμενη από τους κοινοτικούς κανόνες περί ανταγωνισμού και, το 1989, ο εν λόγω δημόσιος οργανισμός εισήλθε στην αγορά ασφαλίσεως πιστώσεων για τη Δυτική Ευρώπη με τη συμφωνία των ασκούντων εποπτεία υπουργών.

5 Η COBAC και η Namur AC, άλλη ιδιωτική επιχείρηση που παρείχε τις υπηρεσίες της στην ίδια αγορά, θεωρώντας ότι η διεύρυνση του πεδίου δραστηριότητας του OND ήταν ικανή να νοθεύσει τον ανταγωνισμό, λαμβανομένων υπόψη των προνομίων που χορηγούνταν από το κράτος στον εν λόγω οργανισμό, υπέβαλαν ενώπιον της Επιτροπής καταγγελία στηριζόμενη σε παράβαση των άρθρων 92 και 93 της Συνθήκης. Εξάλλου, προσέφυγαν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων ζητώντας, ιδίως, επικαλούμενες το άρθρο 93, παράγραφος 3, την αναστολή των δραστηριοτήτων του OND στον τομέα της ασφαλίσεως εξαγωγικών πιστώσεων όσον αφορά τις εξαγωγές προς τα κράτη μέλη μέχρι της εκδόσεως αποφάσεως της Επιτροπής επί του συμβιβαστού προς την κοινή αγορά των χορηγουμένων ενισχύσεων ή μέχρις εκδόσεως δικαστικής αποφάσεως επί της ουσίας της διαφοράς μεταξύ των εν λόγω εταιριών, αφενός, και αυτού του δημόσιου οργανισμού και του Βελγικού Δημοσίου, αφετέρου.

6 Ο πρόεδρος του tribunal de première instance de Bruxelles, αποφαινόμενος κατά τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων, έκρινε ότι οι επίδικες ενισχύσεις υπάγονταν στο άρθρο 93, παράγραφος 1, της Συνθήκης και, επειδή η διάταξη αυτή στερείται αμέσου αποτελέσματος, έκρινε ότι ήταν αναρμόδιος προς εκδίκαση της υποθέσεως.

7 Το cour d'appel de Bruxelles, επιληφθέν με τη σειρά του της εν λόγω υποθέσεως, θεωρώντας ότι η λύση της διαφοράς εξαρτάται από την ερμηνεία των άρθρων 92 και 93 της Συνθήκης, υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχει το άρθρο 93, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΟΚ την έννοια ότι πρέπει να θεωρηθεί ως θέσπιση ή ως τροποποίηση ενισχύσεως η απόφαση κράτους μέλους να επιτρέψει, μετά την έναρξη της ισχύος της Συνθήκης, σε δημόσιο οργανισμό, ο οποίος ασχολείτο ελάχιστα με την ασφάλιση εξαγωγικών πιστώσεων όσον αφορά τις εξαγωγές προς τα άλλα κράτη μέλη, να ασκεί στο εξής τη δραστηριότητα αυτή χωρίς κανένα περιορισμό, με συνέπεια ότι οι ενισχύσεις που χορηγούσε το κράτος αυτό στον εν λόγω οργανισμό δυνάμει νομοθεσίας προγενέστερης της ενάρξεως της ισχύος της Συνθήκης χορηγούνται πλέον για την άσκηση της δραστηριότητας αυτής η οποία διευρύνθηκε κατ' αυτόν τον τρόπο;

2) Έχει το άρθρο 93 της Συνθήκης ΕΟΚ την έννοια ότι πρέπει να θεωρηθεί ως υπαγομένη στο καθεστώς υφισταμένων ενισχύσεων μια νέα ενίσχυση η οποία δεν έχει κοινοποιηθεί στην Επιτροπή σύμφωνα με το άρθρο 93, παράγραφος 3, και σχετικά με την οποία έχει υποβληθεί καταγγελία ενώπιόν της, στην περίπτωση κατά την οποία η Επιτροπή, αφού προέβη σε προκαταρκτική εξέταση της εν λόγω ενισχύσεως και ζήτησε από το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος την παροχή πληροφοριών για την ενίσχυση αυτή, διευκρινίζοντας ότι, σε περίπτωση που δεν δοθεί απάντηση εντός της ταχθείσας προθεσμίας ή που η απάντηση δεν είναι ικανοποιητική θα αναγκαστεί να κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 93, παράγραφος 2, της Συνθήκης — αίτημα το οποίο ικανοποιήθηκε —, δεν κίνησε την εν λόγω διαδικασία εντός ευλόγου χρόνου;

3) Έχει το άρθρο 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης την έννοια ότι πρέπει να θεωρηθεί ως σύσταση ή ως τροποποίηση ενισχύσεως η στάση κράτους μέλους το οποίο:

α) κοινοποιεί, μέσω των εκπροσώπων των υπουργείων που μετέχουν στο διοικητικό συμβούλιο ενός δημόσιου οργανισμού ο οποίος έχει χωριστή

νομική προσωπικότητα και σύμφωνα με τη νομοθεσία που τον διέπει, μια γενική πολιτική γραμμή που συνεπάγεται τη διεύρυνση μιας ενισχύσεως;

β) δεν αντιτάσσεται μέσω των εκπροσώπων των υπουργείων που μετέχουν στο διοικητικό συμβούλιο του εν λόγω δημόσιου οργανισμού σε απόφασή του η οποία συνεπάγεται τη διεύρυνση μιας ενισχύσεως, ιδίως δε παραλείποντας να προκαλέσει την ακύρωση της αποφάσεως αυτής, ενώ η νομοθεσία που διέπει τον εν λόγω δημόσιο οργανισμό παρέχει στο κράτος τη δυνατότητα να την ακυρώσει κατόπιν της αναστολής της από τους εν λόγω εκπροσώπους των υπουργείων;»

8 Μετά την έκδοση αυτής της αποφάσεως περί υποβολής προδικαστικού ερωτήματος, η COBAC παραιτήθηκε από την αγωγή της ενώπιον του cour d'appel de Bruxelles. Η Namur AC γνωστοποίησε, όμως, στο δικαστήριο αυτό την πρόθεσή της να συνεχίσει μόνη την κινηθείσα διαδικασία.

9 Για να δοθεί απάντηση στα προδικαστικά ερωτήματα του αιτούντος δικαστηρίου είναι αναγκαίο να υπομνησθεί, καταρχάς, η διάρθρωση των διατάξεων του άρθρου 93 της Συνθήκης και οι εξουσίες και οι ευθύνες τις οποίες έχει δυνάμει των διατάξεων αυτών η Επιτροπή, αφενός, και τα κράτη μέλη και τα δικαστήριά τους, αφετέρου, λαμβανομένης υπόψη της διακρίσεως μεταξύ των υφισταμένων και των νέων ενισχύσεων. Στη συνέχεια, πρέπει να εξεταστούν μαζί το πρώτο και το τρίτο ερώτημα, με τα οποία το εθνικό δικαστήριο ερωτά αν η απόφαση κράτους μέλους να επιτρέψει τη διεύρυνση του πεδίου δραστηριότητας ενός δημόσιου οργανισμού στον οποίο χορηγούνται κρατικές ενισχύσεις ή η στάση του οικείου κράτους, όπως αυτή που περιγράφεται στην απόφαση του αιτούντος δικαστηρίου, έναντι μιας τέτοιας αποφάσεως του δημόσιου οργανισμού, πρέπει να εξομοιωθεί προς θέσπιση ή τροποποίηση ενισχύσεως κατά την έννοια του άρθρου 93, παράγραφος 3. Τέλος, θα χρειαστεί, ενδεχομένως, να δοθεί απάντηση στο δεύτερο ερώτημα, το οποίο αφορά το ζήτημα αν μια νέα ενίσχυση που δεν κοινοποιήθηκε νομοτύπως μπορεί, παρ' όλ' αυτά, να εξομοιωθεί προς υφιστάμενη ενίσχυση όταν η Επιτροπή, πληροφορηθείσα περί της υπάρξεως της ενισχύσεως αυτής λόγω υποβολής σχετικής καταγγελίας, δεν κίνησε, μετά τη διενέργεια προκαταρκτικής εξετάσεως, σε εύλογο χρόνο τη διαδικασία του άρθρου 93, παράγραφος 2.

Επί της διακρίσεως μεταξύ υφισταμένων και νέων ενισχύσεων και επί της κατανομής των εξουσιών και αρμοδιοτήτων μεταξύ της Επιτροπής αφενός, και των κρατών μελών και των δικαστηρίων τους, αφετέρου

10 Το άρθρο 93 της Συνθήκης, σκοπός του οποίου είναι να μπορεί η Επιτροπή να εξετάζει διαρκώς και να ελέγχει τις ενισχύσεις που χορηγούνται από τα κράτη ή από κρατικούς πόρους, προβλέπει διαφορετικές διαδικασίες ανάλογα με το αν οι ενισχύσεις υφίσταντο στο παρελθόν ή είναι νέες.

11 Όσον αφορά τις υφιστάμενες ενισχύσεις, η παράγραφος 1 του προαναφερθέντος άρθρου 93 δίδει αρμοδιότητα στην Επιτροπή να προβαίνει στη διαρκή εξέτασή τους σε συνεργασία με τα κράτη μέλη. Στο πλαίσιο αυτής της εξετάσεως, η Επιτροπή προτείνει στα κράτη μέλη τα κατάλληλα μέτρα που απαιτεί η προοδευτική ανάπτυξη ή η λειτουργία της κοινής αγοράς. Η παράγραφος 2 του ίδιου άρθρου ορίζει περαιτέρω ότι, εάν η Επιτροπή διαπιστώσει, αφού τάξει προηγουμένως στους ενδιαφερομένους προθεσμία για να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους, ότι η ενίσχυση δεν συμβιβάζεται με την κοινή αγορά κατά το άρθρο 92 ή ότι η ενίσχυση αυτή εφαρμόζεται καταχρηστικώς, αποφασίζει ότι το ενδιαφερόμενο κράτος οφείλει να την καταργήσει ή να την τροποποιήσει εντός προθεσμίας που η ίδια ορίζει (απόφαση της 30ής Ιουνίου 1992, C-47/91, Ιταλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1992, σ. I-4145, σκέψη 23). Επομένως, για τις υφιστάμενες ενισχύσεις η πρωτοβουλία ανήκει στην Επιτροπή.

12 Όσον αφορά τις νέες ενισχύσεις, το άρθρο 93, παράγραφος 3, προβλέπει ότι η Επιτροπή ενημερώνεται εγκαίρως περί των σχεδίων που αποβλέπουν στη θέσπιση ή την τροποποίηση ενισχύσεων ώστε να διατυπώσει τις παρατηρήσεις της. Η Επιτροπή προβαίνει τότε σε μια πρώτη εξέταση των σχεδιαζομένων ενισχύσεων. Αν, κατά το πέρας της εν λόγω εξετάσεως, κρίνει ότι το σχέδιο ενισχύσεως δεν συμβιβάζεται με την κοινή αγορά κατά το άρθρο 92, κινεί τη διαδικασία του άρθρου 93, παράγραφος 2, η οποία προβλέπει την εκατέρωθεν προβολή απόψεων. Σε αυτή την περίπτωση, δυνάμει της τελευταίας φράσεως του άρθρου 93, παράγραφος 3, απαγορεύεται στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος να θέσει σε εφαρμογή τα σχεδιαζόμενα μέτρα πριν η εν λόγω διαδικασία καταλήξει σε τελική απόφαση. Επομένως, οι νέες ενισχύσεις υπόκεινται σε προληπτικό έλεγχο ασκούμενο από την Επιτροπή και δεν μπορούν, κατ' αρχήν, να τεθούν σε εφαρμογή ενόσω το εν λόγω θεσμικό όργανο δεν έχει αποφανθεί ότι είναι σύμφωνες προς τη Συνθήκη (προαναφερθείσα απόφαση Ιταλία κατά Επιτροπής, σκέψη 24). Εντούτοις, η εφαρμογή του κανόνα αυτού καθίσταται λιγότερο απόλυτη βάσει της νομολογίας του Δικαστηρίου, κατά την οποία αν η Επιτροπή, ενώ έχει ενημερωθεί από ένα κράτος μέλος για σχέδιο που αποβλέπει στη θέσπιση ή την τροποποίηση κάποιας ενισχύσεως, παραλείπει να

κινήσει τη σχετική διαδικασία που προβλέπει την εκατέρωθεν προβολή απόψεων, το εν λόγω κράτος μπορεί, μετά την εκπνοή της αναγκαίας για την πρώτη εξέταση του σχεδίου προθεσμίας, να προχωρήσει στην εκτέλεση της σχεδιαζομένης ενισχύσεως υπό τον όρον ότι θα ειδοποιήσει προηγουμένως την Επιτροπή, οπότε η εν λόγω ενίσχυση θα υπάγεται στο εξής στο σύστημα των υφισταμένων ενισχύσεων (απόφαση της 11ης Δεκεμβρίου 1973, 120/73, Lorenz, Συλλογή τόμος 1972-1973, σ. 815, σκέψη 6).

13 Τόσο από το περιεχόμενο όσο και από τον σκοπό των διατάξεων αυτών προκύπτει ότι πρέπει να θεωρηθούν ως υφιστάμενες, κατά την έννοια του άρθρου 93, παράγραφος 1, όσες ενισχύσεις υπήρχαν πριν την ημερομηνία ενάρξεως της Συνθήκης και όσες τέθηκαν νομοτύπως σε εφαρμογή υπό τις συνθήκες που προβλέπονται στο άρθρο 93, παράγραφος 3, περιλαμβανομένων εκείνων που προέκυψαν από την εκ μέρους του Δικαστηρίου ερμηνεία του άρθρου αυτού, με την προαναφερθείσα απόφαση Lorenz. Αντίθετα, πρέπει να θεωρηθούν ως νέες ενισχύσεις, για τις οποίες υφίσταται η προβλεπόμενη σ' αυτή την τελευταία διάταξη υποχρέωση κοινοποιήσεως, τα μέτρα τα οποία αποσκοπούν στη θέσπιση ή την τροποποίηση ενισχύσεων, οι δε τροποποιήσεις μπορούν να αφορούν είτε υφιστάμενες ενισχύσεις είτε αρχικά σχέδια κοινοποιηθέντα στην Επιτροπή (βλ. την απόφαση της 9ης Οκτωβρίου 1984, 91/83 και 127/83, Heineken Brouwerijen, Συλλογή 1984, σ. 3435, σκέψεις 17 και 18).

14 Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή και τα εθνικά δικαστήρια έχουν διαφορετικές αρμοδιότητες και εξουσίες.

15 Όσον αφορά την Επιτροπή, το Δικαστήριο δέχθηκε με την απόφαση της 22ας Μαρτίου 1977, 78/76, Steinike & Weinlig (Συλλογή τόμος 1977, σ. 171, σκέψη 9), ότι η Συνθήκη, θεσπίζοντας με το άρθρο 93 τη διαρκή εξέταση και τον έλεγχο των ενισχύσεων από την Επιτροπή, προβλέπει ότι η διαπίστωση του ενδεχόμενου ασυμβιβάστου μιας ενισχύσεως προς την κοινή αγορά γίνεται, υπό τον έλεγχο του Δικαστηρίου, με κατάλληλη διαδικασία η εφαρμογή της οποίας εμπίπτει στην αρμοδιότητα της Επιτροπής.

16 Όσον αφορά τα εθνικά δικαστήρια, η παρέμβασή τους οφείλεται στο άμεσο αποτέλεσμα το οποίο γίνεται δεκτό ότι έχει η τελευταία φράση της παραγράφου 3 του άρθρου 93 της Συνθήκης, η οποία απαγορεύει στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, όσον αφορά τα σχέδια που αποσκοπούν στη θέσπιση ή την τροποποίηση ενισχύσεων, να προχωρήσει σε εκτέλεση των σχεδιαζομένων μέτρων πριν η σχετική διαδικασία καταλήξει σε τελική απόφαση της Επιτροπής ή αν δεν πληρούνται όλες οι προϋποθέσεις που προβλέπονται με την προαναφερθείσα απόφαση Lorenz. Η παρέμβαση αυτή δεν μπορεί να οδηγήσει τα εθνικά δικαστήρια να ερμηνεύσουν και να εφαρμόσουν την έννοια της ενισχύσεως, περί της οποίας γίνεται μνεία στο άρθρο 92, για να κρίνουν αν ένα κρατικό μέτρο, που ελήφθη χωρίς να τηρηθεί η προβλεπόμενη στο άρθρο 93, παράγραφος 3, διαδικασία προηγουμένου ελέγχου, έπρεπε να είχε υποβληθεί στη διαδικασία αυτή (προαναφερθείσα απόφαση Steinike & Weinlig, σκέψη 14).

17 Όπως δέχθηκε το Δικαστήριο με την απόφαση της 21ης Νοεμβρίου 1991, C-354/90, Fédération nationale du commerce extéreur des produits alimentaires και Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon (Συλλογή 1991, σ. I-5505, σκέψη 14), ο κεντρικός και αποκλειστικός ρόλος που επιφυλάσσουν τα άρθρα 92 και 93 της Συνθήκης στην Επιτροπή, όσον αφορά την αναγνώριση του τυχόν ασυμβιβάστου μιας ενισχύσεως με την κοινή αγορά, διαφέρει ριζικά από τον ρόλο των εθνικών δικαστηρίων όσον αφορά τη διασφάλιση των δικαιωμάτων τα οποία οι πολίτες αρύονται από το άμεσο αποτέλεσμα της απαγορεύσεως της τελευταίας φράσεως του άρθρου 93, παράγραφος 3. Όταν τα εν λόγω δικαστήρια λαμβάνουν προς τούτο απόφαση, δεν αποφαίνονται επί του συμβιβαστού των μέτρων ενισχύσεως με την κοινή αγορά, δεδομένου ότι η τελική κρίση εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Επιτροπής, η οποία ασκείται υπό τον έλεγχο του Δικαστηρίου.

18 Υπό τις συνθήκες αυτές, τα μόνα ζητήματα που ανακύπτουν στη διαφορά της κύριας δίκης αφορούν την επιλογή της κατάλληλης διαδικασίας ελέγχου, δηλαδή την επιλογή μεταξύ των διατάξεων της παραγράφου 1 του άρθρου 93 και εκείνων της παραγράφου 3 του ίδιου άρθρου και όχι τη συμφωνία ή το ασυμβίβαστο των επίδικων μέτρων προς την κοινή αγορά. Αν για την επίλυση των ζητημάτων αυτών χρειαστεί να γίνει ερμηνεία του όρου ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 1, τούτο θα γίνει μόνο για να καθοριστεί αν τα περιγραφόμενα στην απόφαση του αιτούντος δικαστηρίου μέτρα υπάγονται ή όχι στη διαδικασία του άρθρου 93, παράγραφος 3.

Επί του πρώτου και του τρίτου ερωτήματος

19 Με το πρώτο ερώτημά του το εθνικό δικαστήριο ερωτά αν η απόφαση κράτους μέλους να επιτρέψει την διεύρυνση του πεδίου δραστηριότητας ενός δημόσιου οργανισμού, ο οποίος απολαύει προνομίων χορηγούμενων από το εν λόγω κράτος δυνάμει νομοθεσίας προγενέστερης της ενάρξεως της ισχύος της Συνθήκης, πρέπει να θεωρηθεί, εφόσον τα προνόμια αυτά υφίστανται και όσον αφορά την άσκηση της νέας δραστηριότητας, ως θέσπιση ή τροποποίηση ενισχύσεως και αν πρέπει, για τον λόγο αυτό, να ισχύει για την απόφαση αυτή η υποχρέωση κοινοποιήσεως και η απαγόρευση της θέσεως σε εφαρμογή που προβλέπονται από το άρθρο 93, παράγραφος 3, της Συνθήκης.

20 Η Namur AC, η Γαλλική Κυβέρνηση, η Ολλανδική Κυβέρνηση και η Επιτροπή προτείνουν να δοθεί καταφατική απάντηση στο ερώτημα αυτό. Ισχυρίζονται στην ουσία ότι η διεύρυνση του πεδίου δραστηριότητας του OND δεν μπορεί να θεωρηθεί ως αμελητέα τροποποίηση ήδη υφισταμένων ενισχύσεων, διότι παρέχει τη δυνατότητα στον εν λόγω δημόσιο οργανισμό να καταστεί ανταγωνιστής των ιδιωτικών εταιριών ασφαλίσεως εξαγωγικών πιστώσεων, διατηρώντας όλα τα προνόμια τα οποία είχε.

21 Η Βελγική Κυβέρνηση και ο OND διατείνονται, αντιθέτως, ότι οι εν λόγω ενισχύσεις, οι οποίες θεσπίστηκαν το 1939, υπάγονται στο καθεστώς των υφισταμένων ενισχύσεων που προβλέπεται από το άρθρο 93, παράγραφος 1, της Συνθήκης και ότι το οικείο κράτος δεν είχε την προβλεπόμενη στην παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου υποχρέωση να κοινοποιήσει την επελθούσα τροποποίηση στην Επιτροπή.

22 Για να διαπιστωθεί αν μια απόφαση περί διευρύνσεως του πεδίου δραστηριότητας ενός δημόσιου οργανισμού όπως ο OND, ο οποίος απολαύει προνομίων χορηγούμενων από το κράτος, μπορεί να θεωρηθεί ως θέσπιση ή ως τροποποίηση ενισχύσεων κατά την έννοια του άρθρου 93, παράγραφος 3, πρέπει να εξεταστούν τα προνόμια αυτά και η φύση και το περιεχόμενο της εν λόγω αποφάσεως, λαμβανομένων υπόψη των στοιχείων που περιλαμβάνονται στην απόφαση του αιτούντος δικαστηρίου, όπως αυτά συμπληρώνονται από τις παρατηρήσεις των ενδιαφερομένων και τις απαντήσεις στις ερωτήσεις του Δικαστηρίου.

23 Όπως διαλαμβάνεται στη σκέψη 3 της παρούσας αποφάσεως, τα προνόμια του OND παραχωρήθηκαν στον εν λόγω δημόσιο οργανισμό βάσει εθνικής νομοθεσίας προγενέστερης της ενάρξεως της ισχύος της Συνθήκης. Δυνάμει του νόμου της 31ης Αυγούστου 1939, ο OND λειτουργούσε με την εγγύηση του κράτους (άρθρο 1), προς σύσταση του κεφαλαίου του τού παραχωρήθηκαν ομολογίες του Δημοσίου (άρθρο 5) από τις οποίες έχει έσοδα (άρθρο 7), προβλεπόταν η δημιουργία ειδικών αποθεματικών προς κάλυψη, ιδίως, από το κράτος των ελλειμάτων του (άρθρο 18) και απαλασσόταν από δασμούς και φόρους όπως και το ίδιο το κράτος (άρθρο 23). Εκτός διαφόρων προσαρμογών οι οποίες δεν αφορούσαν την ουσία των εν λόγω προνομίων, η νομοθεσία αυτή παρέμεινε αμετάβλητη την 1η Φεβρουαρίου 1989, οπότε και έλαβαν χώρα τα πραγματικά περιστατικά της διαφοράς της κυρίας δίκης.

24 Η νομοθεσία αυτή καθορίζει το αντικείμενο και τους τομείς δράσεως του OND σε πολύ γενικές γραμμές. Στην αρχική του διατύπωση, το άρθρο 3 του νόμου όριζε απλώς ότι «σκοπός της λειτουργίας του OND είναι η διευκόλυνση των εξαγωγών με τη χορήγηση ασφαλειών προς μείωση των εγγενών κινδύνων των εξαγωγών, ειδικότερα δε των κινδύνων που συνδέονται με τη χορήγηση πιστώσεων». Όπως ίσχυε την περίοδο κατά την οποία έλαβαν χώρα τα πραγματικά περιστατικά της διαφοράς, το εν λόγω άρθρο 3 όριζε ότι σκοπός του OND είναι «η διευκόλυνση του εξωτερικού εμπορίου και των βελγικών επενδύσεων στο εξωτερικό», προέβλεπε δε, ιδίως, ότι, προς εκτέλεση της αποστολής του, ο οργανισμός αυτός «μπορεί να παρέχει εγγυήσεις ικανές να μειώσουν τους κινδύνους, ιδίως τους συνδεομένους με τη χορήγηση πιστώσεων, στον τομέα του εξαγωγικού εμπορίου (...)». Η νομοθεσία αυτή δεν περιελάμβανε ουσιαστικούς ή γεωγραφικούς περιορισμούς του πεδίου δραστηριότητας του OND στον τομέα της ασφαλίσεως εξαγωγικών πιστώσεων.

25 Αυτό το πεδίο δραστηριότητας περιορίστηκε μεταγενέστερα όχι από τον νόμο, αλλά λόγω των τροποποιήσεων των εσωτερικών συμφωνιών μεταξύ του OND και της COBAC. Όπως σημειώθηκε στη σκέψη 4 της παρούσας αποφάσεως, η αρχική συμφωνία που συνέδεε αυτούς τους δύο οργανισμούς ήταν μια απλή σύμβαση αντασφαλίσεως, η οποία όμως αντικαταστάθηκε αργότερα με σύμβαση συνεργασίας, περιλαμβάνουσα ιδίως την κατανομή των κινδύνων και των αγορών. Κατά την τελευταία αυτή σύμβαση, η COBAC ήταν η μόνη αρμόδια προς ασφάλιση των εμπορικών κινδύνων σχετικά με εξαγωγές προς χώρες της Δυτικής Ευρώπης, ο δε OND δεν παρενέβαινε σ' αυτήν την ευρωπαϊκή αγορά παρά μόνον προς κάλυψη ορισμένων κινδύνων οι οποίοι είχαν ορισμένα ειδικά

χαρακτηριστικά. Αντίθετα, τα δύο συμβαλλόμενα μέρη μπορούσαν να ασφαλίζουν παράλληλα τους εμπορικούς κινδύνους σχετικά με τις εξαγωγές προς τις Ηνωμένες Πολιτείες και τον Καναδά, καθώς και τους κινδύνους ορισμένων διεθνών συναλλαγών.

26 Με απόφαση του εν λόγω δημόσιου οργανισμού, ληφθείσα κατόπιν συμφωνίας των ασκούντων την εποπτεία Υπουργών, καταργήθηκε, από 1ης Φεβρουαρίου 1989, αυτός ο περιορισμός του πεδίου δραστηριότητας του OND. Ειδικότερα, στις 27 Ιουνίου 1988, το διοικητικό συμβούλιο έδωσε εντολή στη διοίκηση του OND να καταγγείλει τη συναφθείσα με την COBAC σύμβαση και να λάβει τα απαραίτητα μέτρα για την άμεση παροχή ασφαλιστικών υπηρεσιών στην ευρωπαϊκή αγορά. Οι ασκούντες εποπτεία Υπουργοί, την παρέμβαση των οποίων ζήτησε ο γενικός διευθυντής του OND στις 10 Αυγούστου 1988, ζήτησαν στις 4 Ιανουαρίου 1989 την αναστολή μέχρι την 1η Φεβρουαρίου 1989 της σχεδιαζομένης καλύψεως των εμπορικών κινδύνων στη Δυτική Ευρώπη. Οι ίδιοι υπουργοί ενέκριναν, την ίδια ημέρα, τις προτάσεις μιας ομάδας εργασίας την οποία αποτελούσαν μέλη των γραφείων τους και η οποία πρότεινε «να επιτραπεί στον OND να εισέλθει προοδευτικά και με προσοχή σ' αυτή τη νέα αγορά».

27 Αυτή η αλλαγή της στάσεως του OND και της εποπτεύουσας αρχής είχε ως αποτέλεσμα τη διεύρυνση των δραστηριοτήτων τις οποίες ασκούσε στην πραγματικότητα ο εν λόγω δημόσιος οργανισμός για χρονικό διάστημα το οποίο δεν μπορεί να προσδιοριστεί βάσει των στοιχείων της δικογραφίας. Έτσι, το εθνικό δικαστήριο ερωτά το Δικαστήριο, με το τρίτο του ερώτημα, αν πρέπει να θεωρηθεί ως θέσπιση ή τροποποίηση ενισχύσεως η στάση κράτους μέλους η οποία συνίσταται στην προώθηση, μέσω των εκπροσώπων των υπουργείων στο διοικητικό συμβούλιο ενός δημόσιου οργανισμού, μιας γενικής πολιτικής γραμμής συνεπαγομένης τη διεύρυνση μιας ενισχύσεως ή το γεγονός ότι δεν εμπόδισε αυτή τη διεύρυνση.

28 Συναφώς, και όσον αφορά την εφαρμογή των παραγράφων 1 και 3 του άρθρου 93 της Συνθήκης, όταν η ενίσχυση προκύπτει από προγενέστερες νομοθετικές διατάξεις οι οποίες δεν τροποποιούνται, η εμφάνιση μιας νέας ενισχύσεως ή η τροποποίηση υφισταμένης ενισχύσεως δεν μπορεί να εκτιμηθεί με βάση τη σημασία της και ιδίως με βάση τα εμπλεκόμενα χρηματικά ποσά σε κάθε

στιγμή της πορείας της επιχειρήσεως. Ο χαρακτηρισμός μιας ενισχύσεως ως νέας ή ως υφισταμένης γίνεται σε συνάρτηση με τις διατάξεις που προβλέπουν τη θέσπισή της, τον τρόπο χορηγήσεώς της και τα όριά της.

29 Η απόφαση, όμως, η οποία άρχισε να ισχύει από 1ης Φεβρουαρίου 1989 δεν τροποποίησε τη νομοθεσία που προέβλεπε υπέρ του OND τα σχετικά προνόμια ούτε όσον αφορά τη φύση των εν λόγω προνομίων ούτε μάλιστα όσον αφορά τις δραστηριότητες του ως άνω δημόσιου οργανισμού με τις οποίες συνδέονταν τα προνόμια αυτά, καθόσον βάσει του νόμου της 31ης Αυγούστου 1939 η αποστολή του ως άνω οργανισμού συνίσταται πολύ γενικά στη μείωση των κινδύνων που συνδέονται με τις εξαγωγικές πιστώσεις. Επομένως, δεν επηρεάζει το σύστημα των ενισχύσεων το οποίο θεσπίστηκε με τη νομοθεσία αυτή. Ναι μεν η απόφαση ελήφθη ύστερα από καταγγελία της συμβάσεως συνεργασίας που είχε συναφθεί με την COBAC, πλην όμως από κανένα στοιχείο της δικογραφίας δεν προκύπτει ότι η ύπαρξη και το περιεχόμενο της συμβάσεως αυτής, που δέσμευε μόνο τα συμβαλλόμενα μέρη, τον OND και την COBAC, περιόριζε την έκταση των προνομίων που παρέχονταν από το Βελγικό Δημόσιο στον OND δυνάμει του νόμου της 31ης Αυγούστου 1939.

30 Με πολλές από τις γραπτές παρατηρήσεις που κατατέθηκαν στο Δικαστήριο προβλήθηκε ο ισχυρισμός ότι, πριν ληφθεί η επίδικη απόφαση, ο εν λόγω δημόσιος οργανισμός δεν ανταγωνιζόταν με τις δραστηριότητές του ιδιωτικές εταιρίες και ότι, για τον λόγο αυτό, οι ενισχύσεις που του χορηγούνταν αφορούσαν αποκλειστικά δραστηριότητες για τις οποίες δεν υφίστατο ανταγωνισμός στην αγορά. Και αν ακόμα υποτεθεί ότι μια τέτοια περίσταση μπορεί να έχει σημασία για την παρούσα υπόθεση, ενώ βάσει του νόμου της 31ης Αυγούστου 1939 η αποστολή του OND καθορίζεται ως πολύ γενική, αρκεί να διαπιστωθεί ότι η σύμβαση μεταξύ του OND και της COBAC προέβλεπε, αντιθέτως, κάποιον ανταγωνισμό μεταξύ αυτών των δύο οργανισμών. Όπως σημειώθηκε στη σκέψη 25 της παρούσας αποφάσεως, ο OND και η COBAC μπορούσαν να ασφαλίζουν παράλληλα τους κινδύνους που συνδέονταν με τις εξαγωγές προς τις Ηνωμένες Πολιτείες και τον Καναδά, καθώς και τους κινδύνους ορισμένων διεθνών συναλλαγών. Επομένως, οι υφιστάμενες ενισχύσεις δεν αφορούσαν, κατά την περίοδο στην οποία έλαβαν χώρα τα πραγματικά περιστατικά της διαφοράς της κύριας δίκης, αποκλειστικά δραστηριότητες σε τομείς στους οποίους δεν υφίστατο ανταγωνισμός.

31 Συνεπώς, και αν ακόμη γίνει δεκτό ότι το Βελγικό Δημόσιο έχει εξ ολοκλήρου την ευθύνη για την απόφαση η οποία άρχισε να ισχύει την 1η Φεβρουαρίου 1989, η απόφαση αυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί ως θέσπιση ή τροποποίηση ενισχύσεως κατά την έννοια του άρθρου 93, παράγραφος 3, της Συνθήκης.

32 Η αντίθετη γνώμη θα συνεπαγόταν υποχρέωση του ενδιαφερομένου κράτους να κοινοποιεί στην Επιτροπή και να υποβάλλει στον προληπτικό της έλεγχο όχι μόνον τις νέες ενισχύσεις ή τις τροποποιήσεις ενισχύσεων υπέρ επιχειρήσεων οι οποίες επωφελούνται από σύστημα υφισταμένων ενισχύσεων, αλλά και κάθε μέτρο που επηρεάζει τη δραστηριότητα των εν λόγω επιχειρήσεων και που μπορεί να έχει επιπτώσεις επί της λειτουργίας της κοινής αγοράς, επί του ανταγωνισμού ή απλώς επί του σχετικού χρηματικού ποσού, για ορισμένη χρονική περίοδο, ενισχύσεων των οποίων η χορήγηση προβλέπεται καταρχήν, αλλά το ύψος τους κυμαίνεται κατ' ανάγκη ανάλογα με τον κύκλο εργασιών της κάθε επιχειρήσεως. Σε ακραίες περιπτώσεις, όταν πρόκειται για δημόσια επιχείρηση όπως ο OND, κάθε νέα σύναψη συμβάσεως ασφαλίσεως, η οποία, σύμφωνα με όσα εξέθεσε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ο εκπρόσωπος της Βελγικής Κυβερνήσεως, πρέπει να γνωστοποιείται στην εποπτεύουσα αρχή, θα μπορούσε με τον τρόπο αυτό να θεωρηθεί ως μέτρο για το οποίο θα έπρεπε να τηρηθεί η διαδικασία του άρθρου 93, παράγραφος 3, της Συνθήκης.

33 Αυτή η ερμηνεία, η οποία δεν ανταποκρίνεται ούτε προς το γράμμα ούτε προς τον σκοπό της τελευταίας αυτής διατάξεως, αλλά ούτε και προς την προβλεπόμενη από τη διάταξη αυτή κατανομή των ευθυνών μεταξύ Επιτροπής και κρατών μελών, θα αποτελούσε παράγοντα νομικής ανασφάλειας για τις επιχειρήσεις και για τα κράτη μέλη, που θα επιβαρύνονταν με την υποχρέωση προηγουμένης γνωστοποιήσεως μέτρων πολύ διαφορετικής φύσεως, τα οποία δεν θα μπορούσαν να τίθενται σε εφαρμογή παρά το ότι τα μέτρα αυτά δύσκολα θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως νέες ενισχύσεις. Εξάλλου, όσον αφορά τα πραγματικά περιστατικά της διαφοράς της κύριας δίκης, ο κίνδυνος δημιουργίας της νομικής αυτής ανασφάλειας φαίνεται εντονότερα από την ίδια τη στάση της Επιτροπής. Πράγματι, η Επιτροπή υποστήριξε ενώπιον του Δικαστηρίου, απαντώντας στο πρώτο ερώτημα, ότι πραγματοποιήθηκε τροποποίηση των χορηγούμενων στον OND ενισχύσεων, ενώ η ίδια, παρά την υποβολή καταγγελίας αφορώσας την ύπαρξη και τη συμφωνία προς την κοινή αγορά των εν λόγω ενισχύσεων ήδη από την 1η Φεβρουαρίου 1989 και παρά το ότι δύο φορές το 1991 ζήτησε και έλαβε από τη Βελγική Κυβέρνηση σχετικές πληροφορίες, δεν έκρινε σκόπιμο να λάβει θέση επί του ζητήματος αυτού.

34 Οι ενισχύσεις οι οποίες χορηγούνται υπό τις συνθήκες που περιγράφονται στην απόφαση του αιτούντος δικαστηρίου, εφόσον αποτελούν μέρος ενός συστήματος ενισχύσεων το οποίο υφίστατο πριν από την έναρξη της ισχύος της Συνθήκης, πρέπει να αποτελούν το αντικείμενο του διαρκούς ελέγχου που προβλέπεται από το άρθρο 93, παράγραφος 3. Ο έλεγχος αυτός, αρμόδια για τη

διενέργεια του οποίου είναι η Επιτροπή, μπορεί να την οδηγήσει να προτείνει στο οικείο κράτος μέλος να λάβει τα κατάλληλα μέτρα που απαιτούνται για τη λειτουργία της κοινής αγοράς, ενδεχομένως δε να την οδηγήσει να αποφασίσει, αφού κινήσει τη διαδικασία της παραγράφου 2 του ίδιου άρθρου, την κατάργηση ή την τροποποίηση των ενισχύσεων τις οποίες κρίνει ασυμβίβαστες προς την κοινή αγορά.

35 Επομένως, στο δεύτερο και το τρίτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 93, παράγραφος 3, της Συνθήκης έχει την έννοια ότι η υπό τις συνθήκες που περιγράφονται στην απόφαση του αιτούντος δικαστηρίου διεύρυνση του πεδίου δραστηριότητας ενός δημόσιου οργανισμού, στον οποίο χορηγούνται κρατικές ενισχύσεις δυνάμει νομοθεσίας προγενέστερης της ενάρξεως της ισχύος της Συνθήκης, εφόσον δεν επηρεάζει το προβλεπόμενο από τη νομοθεσία αυτή σύστημα ενισχύσεων, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως θέσπιση ή ως τροποποίηση ενισχύσεως, οπότε, βάσει της διατάξεως αυτής, θα ήταν υποχρεωτική η προηγούμενη γνωστοποίησή της και θα απαγορευόταν η θέση της σε εφαρμογή.

Επί του δευτέρου ερωτήματος

36 Λαμβανομένης υπόψη της απαντήσεως που δόθηκε στο δεύτερο και το τρίτο ερώτημα παρέλκει η απάντηση στο δεύτερο ερώτημα.

Επί των δικαστικών εξόδων

37 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκε η Γαλλική και η Ολλανδική Κυβέρνηση και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, που κατέθεσαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

κρίνοντας επί των ερωτημάτων που του υπέβαλε, με απόφαση της 5ης Φεβρουαρίου 1993, το cour d'appel de Bruxelles, αποφαίνεται:

1) Το άρθρο 93, παράγραφος 3, της Συνθήκης έχει την έννοια ότι η υπό τις συνθήκες που περιγράφονται στην απόφαση του αιτούντος δικαστηρίου διεύρυνση του πεδίου δραστηριότητας ενός δημόσιου οργανισμού, στον οποίο χορηγούνται κρατικές ενισχύσεις δυνάμει νομοθεσίας προγενέστερης της ενάρξεως της ισχύος της Συνθήκης, εφόσον δεν επηρεάζει το προβλεπόμενο από τη νομοθεσία αυτή σύστημα ενισχύσεων, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως θέσπιση ή ως τροποποίηση ενισχύσεως, οπότε, βάσει της διατάξεως αυτής, θα ήταν υποχρεωτική η προηγούμενη γνωστοποίησή της και θα απαγορευόταν η θέση της σε εφαρμογή.

2) Παρέλκει να δοθεί απάντηση στο δεύτερο ερώτημα.

Due Mancini Moitinho de Almeida

Díez de Velasco Edward Κακούρης

Joliet Schockweiler Rodríguez Iglesias

Grévisse Zuleeg Kapteyn Murray

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 9 Αυγούστου 1994.

Ο Γραμματέας *Ο Πρόεδρος*

R. Grass O. Due