



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ
UNIVERSITY OF PIRAEUS

ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ, ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ «ΕΝΕΡΓΕΙΑ: ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ,
ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ»

**«ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΕΝΙΣΧΥΣΕΩΝ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ ΑΠΟ ΤΗ
ΣΚΟΠΙΑ ΤΗΣ ΕΝΩΣΙΑΚΗΣ ΕΝΝΟΜΗΣ ΤΑΞΗΣ»**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΕΛΕΝΗ ΑΛΕΞΙΟΥ

A.M.: MED16003

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΑΝΤΩΝΗΣ ΚΑΡΑΜΠΑΤΖΟΣ

ΠΕΙΡΑΙΑΣ

ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2020

Βεβαιώνω ότι το έργο που εκπονήθηκε και παρουσιάζεται στην υποβαλλόμενη διπλωματική εργασία είναι αποκλειστικά ατομικό δικό μου. Όποιες πληροφορίες και υλικό που περιέχονται έχουν αντληθεί από άλλες πηγές, έχουν καταλλήλως αναφερθεί στην παρούσα διπλωματική εργασία. Επιπλέον τελώ εν γνώσει ότι σε περίπτωση διαπίστωσης ότι δεν συντρέχουν όσα βεβαιώνονται από μέρους μου, μου αφαιρείται ανά πάσα στιγμή αμέσως ο τίτλος.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Εισαγωγή	4
1. Η ενεργειακή πολιτική της ΕΕ.....	6
1.1. Ιστορική αναδρομή στο δίκαιο των Συνθηκών	6
1.2. Η σταδιακή απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας.....	11
1.3. Η επιβολή του δικαίου ανταγωνισμού ως εργαλείου για τη λειτουργικότητα της αγοράς ενέργειας	19
2. Η περίπτωση των κρατικών ενισχύσεων	21
2.1. Γενικές αρχές.....	22
2.2. Το άρθρο 107 ΣΛΕΕ	24
2.2.1. Η γενική απαγόρευση του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ	24
2.2.2. Η εννοιολογική προσέγγιση των προϋποθέσεων του άρθρου 107 ΣΛΕΕ.....	25
2.3. Ο μηχανισμός ελέγχου του άρθρου 108 ΣΛΕΕ.....	35
2.3.1. Η περίπτωση της ex lege συμβατότητας.....	36
2.3.2. Συμβατότητα κατόπιν ελέγχου της Επιτροπής	37
3. Κρατικές ενισχύσεις στον τομέα της ενέργειας και οι Κατευθυντήριες Γραμμές.....	38
3.1. Γενικά.....	39
3.2. Κρατικές ενισχύσεις και ΑΠΕ	40
3.3. Κρατικές ενισχύσεις και προστασία του περιβάλλοντος	41
3.4. Οι Κατευθυντήριες Γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας.....	45
4. Ο ρόλος των αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του ΔΕΕ.....	49
4.1. Ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής	50
4.1.1. Η απόφαση SA.51502 (2018/N)- Μειώσεις εισφοράς για τους ενεργοβόρους χρήστες στον μηχανισμό δυναμικότητας	50
4.1.2. Η απόφαση SA.51614 (2018/N) - Κρατική επιχορήγηση εγκατάστασης ΣΗΘΥΑ	52
4.1.3 Η απόφαση SA.50199 (2019/N) – Κρατική ενίσχυση σε σταθμούς παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας	53
4.2. Η πολυπλοκότητα των περιπτώσεων των κρατικών ενισχύσεων	54
5. Συμπεράσματα	59
5.1. Ο ρόλος της νομολογίας του ΔΕΕ.....	59
5.2. Το μέλλον των ΚΓ.....	61
5.3. Επίλογος.....	64
Βιβλιογραφία	65

Εισαγωγή

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) τις τελευταίες δύο δεκαετίες προωθεί την απελευθέρωση των εθνικών αγορών ηλεκτρικής ενέργειας με απώτερο σκοπό την διαμόρφωση μιας ενιαίας Ευρωπαϊκής αγοράς. Η ανάγκη για μια συνεκτική ενεργειακή πολιτική της ΕΕ έχει γίνει επιτακτική εδώ και αρκετά χρόνια καθώς η ενέργεια υπήρξε ένας από τους ακρογωνιαίους λίθους της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η σταδιακή απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας καθώς και η επιβολή του δικαίου ανταγωνισμού ως εργαλείου για την λειτουργικότητα της αγοράς ενέργειας, αποτέλεσαν προτεραιότητα για την ΕΕ.

Ένα από τα βασικότερα εργαλεία για την υποστήριξη της απελευθέρωσης του τομέα της ενέργειας αλλά και της ανάπτυξης μιας ανταγωνιστικής αγοράς Α.Π.Ε. αποτελούν οι κρατικές ενισχύσεις, όπως αυτές θεσμοθετούνται σε επίπεδο ΕΕ στα άρθρα 107 και 108 της ΣΛΕΕ. Προς ενίσχυση της εφαρμογής των κρατικών ενισχύσεων στον τομέα της ενέργειας, η Επιτροπή το 2014 έθεσε σε ισχύ τις Κατευθυντήριες Γραμμές («ΚΓ») για την κήρυξη συγκεκριμένων κατηγοριών ενισχύσεων ως συμβατών με την εσωτερική αγορά κατ' εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 ΣΛΕΕ.

Ωστόσο η ιδιαιτερότητα του τομέα παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από ΑΠΕ καθώς και η πολυπλοκότητα των περιπτώσεων, προσέδωσε έναν ιδιαίτερο ρόλο στις αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην πραγματική εφαρμογή των Κατευθυντήριων Γραμμών για τις κρατικές ενισχύσεις στον τομέα της ενέργειας. Σκοπός της παρούσης διπλωματικής εργασίας είναι η ανάλυση ζητημάτων κρατικών ενισχύσεων στον τομέα της ενέργειας και ο καίριος ρόλος των αποφάσεων της Επιτροπής και του ΔΕΕ.

Πιο συγκεκριμένα, στο πρώτο κεφάλαιο παρουσιάζεται η ενεργειακή πολιτική της ΕΕ μέσω ιστορικής διαδρομής στο δίκαιο των Συνθηκών. Παράλληλα, περιγράφεται η σταδιακή απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας, καθώς και ο ρόλος του δικαίου ανταγωνισμού ως εργαλείου λειτουργικότητας της αγοράς ενέργειας. Στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζονται οι γενικές αρχές που διέπουν τις κρατικές ενισχύσεις υπό το πρίσμα της ΕΕ, καθώς και οι ειδικότερες διατάξεις των άρθρων 107 και 108 της ΣΛΕΕ. Στο τρίτο κεφάλαιο, αναλύεται η έννοια των κρατικών ενισχύσεων που αφορούν τον τομέα της ενέργειας καθώς και οι Κατευθυντήριες Γραμμές, που υιοθετήθηκαν το 2014 για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας. Στο τέταρτο κεφάλαιο αναδεικνύεται ο ρόλος της

Επιτροπής και του ΔΕΕ στην εφαρμογή των Κατευθυντήριων Γραμμών για τις κρατικές ενισχύσεις στον τομέα της ενέργειας. Τέλος, στο πέμπτο κεφάλαιο παρουσιάζονται γενικά συμπεράσματα σχετικά με τον ρόλο της νομολογίας του ΔΕΕ καθώς και το μέλλον των Κατευθυντήριων Γραμμών.

1. Η ενεργειακή πολιτική της ΕΕ

Στο παρόν κεφάλαιο θα παρουσιαστεί η εξελικτική πορεία της διαμόρφωσης της ενεργειακής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και τα θεσμικά βήματα που οδήγησαν στην σταδιακή απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας. Τέλος, θα αναδειχθεί η σημασία του δικαίου ανταγωνισμού ως εργαλείου για την λειτουργικότητα της αγοράς ενέργειας.

1.1. Ιστορική αναδρομή στο δίκαιο των Συνθηκών

Με το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου και τις καταστροφικές συνέπειές του, τα κράτη της Δυτικής Ευρώπης αναζήτησαν τον τρόπο διαμόρφωσης συνθηκών ειρηνικής συνύπαρξης και εξάλειψης της πιθανότητας περαιτέρω ενόπλων συγκρούσεων.¹ Βάση της επιδιωκόμενης ισχυρής συνεργασίας αποτέλεσαν διάφοροι πολιτικοί και οικονομικοί παράγοντες, και στόχος της ήταν η διασφάλιση διαρκούς ειρήνης και αυτάρκειας.²

Το πρώτο ουσιαστικό βήμα προς αυτήν την αναγκαία συνεργασία, πραγματοποιήθηκε τον Απρίλιο του 1951, με την υπογραφή της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ), με απώτερο σκοπό τον έλεγχο των πόρων για την δημιουργία πρώτης πολεμικής ύλης και ως εκ τούτου της διασφάλισης ειρήνης στη γηραιά ήπειρο. Αυτή η κοινή προσέγγιση στον τομέα της ενέργειας, η οποία επισήμως αποτελούσε ένα από τα κορυφαία ζητήματα της πολιτικής και οικονομικής ατζέντας των κρατών μελών, αποτυπώνεται κυρίως στο άρθρο 2 της ιδρυτικής συνθήκης, το οποίο τονίζει την ανάγκη για συντονισμένη δράση στον τομέα των πρώτων υλών και του ενεργειακού εφοδιασμού.³

Η θεωρούμενη επιτυχία της ΕΚΑΧ, κατά τα πρώτα χρόνια της ύπαρξής της, αποτέλεσε κίνητρο για περαιτέρω ολοκλήρωση, με αποτέλεσμα την υπογραφή των δύο Συνθηκών, η πρώτη εκ των οποίων ίδρυσε την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) και η άλλη την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ ή Ευρατόμ), στις 25 Μαρτίου 1957.⁴ Κατ' αυτόν τον τρόπο, καθίσταται σαφές ότι η ανάγκη για κοινή προσέγγιση στην ενέργεια

¹ *Nugent, N.*, Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές, (2012), Αθήνα: Σαββάλας, σ. 46

² *Talus, K.*, Introduction to EU Energy Law, (2016), Oxford University Press

³ *Φαραντούρης, Ν.*, «Ενεργειακή πολιτική, υδρογονάνθρακες, και ευρωπαϊκό κεκτημένο» στο Φαραντούρης Ν. και Κοσμίδης Τ. (επιμ.), Δίκαιο Υδρογονανθράκων, (2015), Νομική Βιβλιοθήκη σ. 40

⁴ *Nugent, N.* ό.π. σελ.64

αποτέλεσε εξ' αρχής ένα από τα σημαντικότερα στοιχεία προς την πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.⁵

Μετά από νομοθετική σιωπή αρκετών δεκαετιών, το 1992, γίνεται πρώτη ρητή αναφορά στην ενέργεια και τα διευρωπαϊκά δίκτυα στη Συνθήκη του Μάαστριχτ, χωρίς όμως να γίνεται ειδικότερη μνεία για την ανάπτυξη ενιαίας ενεργειακής πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ ή ανάληψη δράσεων εν συνόλω. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 3, η δράση της Κοινότητας περιλαμβάνει, ανάμεσα σε άλλα, μέτρα και στον τομέα της ενέργειας, και στο άρθρο 129 αναφέρεται στα διευρωπαϊκά δίκτυα ενέργειας.⁶

Τις τελευταίες δεκαετίες η Ευρωπαϊκή Ένωση (στο εξής ΕΕ) έχει ξεκινήσει πολλές πρωτοβουλίες που αποσκοπούν στην αύξηση της ενεργειακής ασφάλειας για όλα τα μέλη της. Αυτές οι πρωτοβουλίες έλαβαν τη μορφή επίσημων εγγράφων, πράσινων βιβλίων, πολιτικών, ενεργειακών διατάξεων της Συνθήκης της Λισαβόνας και, τέλος, της Ενεργειακής Ένωσης.⁷

Ήδη, από το 2000, η πρώτη «Πράσινη Βίβλος» που εξέδωσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προειδοποιεί για το γεγονός ότι τις επόμενες δύο ή τρεις δεκαετίες, η ΕΕ θα πρέπει να εισαγάγει έως και το 70% της ζήτησης φυσικού αερίου, το 90% της ζήτηση πετρελαίου και 100% της ζήτησης άνθρακα (Πράσινη Βίβλος της ΕΕ, 2000).⁸ Παρόλο που το πρωτογενές δίκαιο της ενέργειας δεν εμπλουτίστηκε ούτε με την Συνθήκη της Νίκαιας το 2001, διάφορες διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου όπως το άρθρο 175 ΣυνθΕΚ που αφορά περιβαλλοντικά ζητήματα, η προσέγγιση της νομοθεσίας του άρθρου 95 ΣυνθΕΚ, καθώς και η διαχείριση της εσωτερικής αγοράς στον κλάδο της παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας μέσω των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας (άρθρα 47 παρ. 2 ΣυνθΕΚ, 55 ΣυνθΕΚ και 175 παρ. 1 ΣυνθΕΚ) αποτέλεσαν για τον κοινοτικό νομοθέτη τη νομική βάση για τη θέσπιση παράγωγων κανόνων δικαίου. Ως εκ τούτου, η έλλειψη ειδικής νομικής βάσης για την ενέργεια δεν αποτέλεσε εμπόδιο για την ΕΕ προκειμένου να νομοθετήσει στη βάση δευτερογενούς δικαίου.⁹

⁵ Talus, K. ό.π.

⁶ ΕΚ 191/01 29.7.92 Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση

⁷ Poiana, O. An Overview of the European Energy Policy Evolution: From the European Energy Community to the European Energy Union, 2017, On-line Journal Modelling the New Europe. 22. 175-189. 10.24193/OJMNE.2017.22.09.

⁸ Poiana, O. ό.π.

⁹ Talus, K. ό.π. Σελ.12

Η ρητή αναβάθμιση της ενέργειας σε πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης πραγματοποιείται το 2009 με την Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισαβόνας. Πιο συγκεκριμένα, με το άρθρο 194 εισάγεται για πρώτη φορά ειδικό κεφάλαιο για την ενέργεια και θεμελιώνεται αυτοτελής ρητή νομική βάση στον τομέα της ενέργειας για την ανάληψη δράσης στο εν λόγω πεδίο.¹⁰

Ειδικότερα, στην παράγραφο 1 του άρθρου 194 ΣΛΕΕ περιγράφονται οι άξονες-στόχοι για την ενεργειακή πολιτική και στρατηγική, ήτοι: α) η διασφάλιση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, μέσω της αύξησης του διασυνοριακού εμπορίου, η οποία συνεπάγεται ευρύτερο κύκλο επιλογών για τους καταναλωτές της ΕΕ, ανταγωνιστικές τιμές, νέες επιχειρηματικές ευκαιρίες και υψηλότερη ποιότητα παρεχόμενων υπηρεσιών β) η ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού, μέσω της κατασκευής των απαραίτητων δικτύων, συμπεριλαμβανομένων και των διεθνών διασυνδέσεων, και της ύπαρξης επαρκούς δυναμικού παραγωγής ενέργειας, ώστε να εγγυάται η αδιάλειπτη τροφοδοσία των καταναλωτών με υψηλής ποιότητας ενεργειακά προϊόντα, γ) η προώθηση της ενεργειακής αποδοτικότητας και της εξοικονόμησης ενέργειας και η ανάπτυξη νέων και ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και δ) η προώθηση της διασύνδεσης των ενεργειακών δικτύων. Σε αυτούς τους θεμελιώδεις στόχους αποτυπώνεται και η άμεση σύνδεση της αγοράς της ενέργειας με ζητήματα κοινής ωφέλειας και δημοσίου συμφέροντος. Στην παράγραφο 2 του άρθρου 194 ΣΛΕΕ, αναφέρεται ρητά η νομική βάση των πράξεων της Ένωσης που «απαιτούνται» για την επίτευξη των σκοπών που θέτει για την πολιτική αυτή η παράγραφος 1 της εν λόγω διατάξεως. Ωστόσο, τα κράτη μέλη διατηρούν εξουσίες σε τομείς εκμετάλλευσης αποθεμάτων ενέργειας και γενικής δομής του ενεργειακού εφοδιασμού τους.

Παράλληλα, το άρθρο 122 ΣΛΕΕ θεμελιώνει την αρμοδιότητα της ΕΕ να λαμβάνει μέτρα «με πνεύμα αλληλεγγύης μεταξύ κρατών ... εάν προκύψουν σοβαρές δυσκολίες στον εφοδιασμό με ορισμένα προϊόντα, ιδίως στον τομέα της ενέργειας». Τα άρθρα 170-172 ΣΛΕΕ εξουσιοδοτούν την ΕΕ να ενεργεί με σεβασμό στην ανάπτυξη διευρωπαϊκών δικτύων, μεταξύ άλλων και στον τομέα της ενεργειακής υποδομής. Συν τοις άλλοις, σύμφωνα με το άρθρο 192 ΣΛΕΕ, η συνθήκη εισήγαγε επίσης αρμοδιότητα στην ΕΕ να θεσπίζει περιβαλλοντικά μέτρα που θα μπορούσαν να επηρεάσουν τα ενεργειακά μείγματα των κρατών, με το άρθρο 114 ΣΛΕΕ να θεσπίζει μέτρα εναρμόνισης, που θα χρησιμεύσουν ως νομική βάση για τη νομοθεσία της ΕΕ για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς ως αντικειμένου, και σύμφωνα με τα άρθρα

¹⁰ Φαραντούρης, Ν. Από το Παρίσι στη Λισαβόνα μέσω Ρώμης: Η Εξέλιξη της Αρμοδιότητας της ΕΚ/ΕΕ στον τομέα της Ενέργειας. στο Φαραντούρης, Ν. (επιμέλ.) Ενέργεια. Δίκαιο, Οικονομία και Πολιτική, (2012), Αθήνα: ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ σελ.3

216-218 ΣΛΕΕ να θεσπίζει μέτρα για τη σύναψη διεθνών συμφωνιών σχετικά με την εξωτερική ενεργειακή πολιτική της ΕΕ. Πριν από τις παραπάνω μεταρρυθμίσεις προηγήθηκαν διάφορα παράγωγα νομοθετικά σχέδια δράσης και πλαίσια πολιτικής, όλα προσανατολισμένα στην αύξηση της ασφάλειας του εφοδιασμού, στην προώθηση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και στην ολοκλήρωση της αγοράς.¹¹ Η Συνθήκη της Λισαβόνας ενίσχυσε τη νομιμότητα της ΕΕ να συνεχίσει τον ηγετικό της ρόλο στην καθοδήγηση των πολιτικών για την κλιματική αλλαγή, που συνδέονται με τα φιλόδοξα σχέδια περί ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και να ενεργήσει για τη διασφάλιση του ενεργειακού εφοδιασμού της ΕΕ.¹²

Σύμφωνα με την ΣΛΕΕ, η τρέχουσα πολιτική ενέργειας της ΕΕ βασίζεται σε τρεις πυλώνες: : στην εσωτερική αγορά ενέργειας, στην ασφάλεια ενεργειακού εφοδιασμού και στην βιώσιμη παραγωγή και χρήση ενέργειας¹³. Ως ενεργειακή ασφάλεια ορίζεται «η ικανότητα να διασφαλίζεται ότι οι μελλοντικές βασικές ενεργειακές ανάγκες μπορούν να καλυφθούν, τόσο μέσω επαρκών εγχώριων πόρων που λειτουργούν υπό οικονομικά αποδεκτές συνθήκες είτε διατηρούνται ως στρατηγικές αποθεματικά, όσο και από προσβάσιμες και σταθερές εξωτερικές πηγές που συμπληρώνονται, όπου ενδείκνυται, από στρατηγικά αποθέματα». ¹⁴ Η ΕΕ, πράγματι, έχει δρομολογήσει μια σειρά πολιτικών, νομοθετικών και θεσμικών πλαισίων με στόχο την υλοποίηση των ενεργειακών της στόχων.

Με βάση το άρθρο 4 της ΣΕΕ, η ΕΕ έχει συντρέχουσα αρμοδιότητα με τα κράτη μέλη στον τομέα της ενέργειας, όπως και στους τομείς του περιβάλλοντος, των μεταφορών, της εσωτερικής αγοράς και των διευρωπαϊκών δικτύων, καθώς δεν εμπίπτει στους τομείς των άρθρων 3 και 6.

Σύμφωνα με τις Συνθήκες ως επικουρικότητα *stricto sensu* ορίζεται η αρχή κατά την οποία ΕΕ και κράτη μέλη, είναι το ίδιο αρμόδιες αρχές (συντρέχουσα αρμοδιότητα), ενώ παραμένει ανοικτό το ερώτημα ποιος από τους δύο θα ασκήσει τελικώς την αρμοδιότητα. Στην εν λόγω αρχή, η ευρωπαϊκή αρμοδιότητα χωρεί μόνον επικουρικά, δηλαδή μόνον εφόσον αποδειχθεί

¹¹ *Streimikiene, D, Sivickas, G* “The EU Sustainable Energy Policy Indicators Framework”, 2008, Vol.34 Environment International, pp. 1227-1240 at p.1229.

¹² *Maria da Graca, C*, “EU Energy and Climate Change Strategy”, 2012, Vol. 40 Energy J, pp. 19-22 at p.20.

¹³ *Hancher, L.*, “EU Energy Law and Policy; From Pyramids to Roadmaps” Presentation at Royal Society, on 8th March 2012.

¹⁴ European Commission Communication, The EU Energy Policy: Engaging with Partners beyond Our Borders“ SEC (2011) 1022 final, available <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2011:1022:FIN:EN:PDF>> accessed on 13th October 2020.

ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση, υπερτερεί η ρυθμιστική παρέμβαση της ΕΕ έναντι του κράτους μέλους.

Έτσι, αφενός τα θεσμικά όργανα της Ένωσης μπορούν να θεσπίζουν κανονισμούς, οδηγίες, να λαμβάνουν αποφάσεις και να συνάπτουν διεθνείς συμφωνίες για την επίτευξη των στόχων της Ένωσης, αφετέρου τα κράτη μέλη μπορούν να λαμβάνουν μετρά για την εξασφάλιση προμήθειας της ενέργειας σε περίπτωση εσωτερικής διαταραχής και για την ανάπτυξη διευρωπαϊκών δικτύων.¹⁵

Σε ό,τι αφορά την εξωτερική ενεργειακή πολιτική της ΕΕ πριν την εφαρμογή της Συνθήκης της Λισαβόνας, είναι προφανές ότι υφίστανται μη συντονισμένες ενέργειες προς αυτήν την κατεύθυνση. Στην πραγματικότητα, ορισμένοι μελετητές υποστηρίζουν ότι η συνθήκη της Λισαβόνας δεν αποτελεί μια ισχυρή αλλαγή πορείας προς την ενεργειακή πολιτική της ΕΕ, αλλά μάλλον κωδικοποίηση των διαδικασιών και δράσεων πολιτικής που προηγήθηκε.¹⁶

Ωστόσο, αναμφισβήτητη κρίνεται η σημασία τόσο της θεμελίωσης συντρέχουσας αρμοδιότητας προς μια πιο συντονισμένη και περίπλοκη πολιτική για την ασφάλεια του εφοδιασμού μέσω εξωτερικών σχέσεων, όσο και της νομιμοποίησης της ΕΕ να διαπραγματεύεται εξ ονόματος των κρατών μελών σε σχέση με ενεργειακά έργα συμφωνίες με τρίτα μέρη.

Οι πρώτες αποφάσεις του ΔΕΕ ερειδόμενες στο άρθρο 194 ΣΛΕΕ είναι η υπόθεση C-490/10 Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου και η υπόθεση T-370/11 Πολωνία κατά Επιτροπής.

Στην υπόθεση C-490/10, με αντικείμενο προσφυγή ακυρώσεως δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, η οποία ασκήθηκε στις 8 Οκτωβρίου 2010, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζήτησε από το ΔΕΕ, αφενός, να ακυρώσει τον κανονισμό (ΕΕ, Ευρατόμ) 617/2010 του Συμβουλίου, της 24ης Ιουνίου 2010, σχετικά με την κοινοποίηση στην Επιτροπή των επενδυτικών σχεδίων σε ενεργειακή υποδομή εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την κατάργηση του Κανονισμού (ΕΚ)

¹⁵ Φαραντούρης, Ν., 2012, ό.π. σελ.3

¹⁶ Vooren, B., V. Legal and Institutional Obstacles to an EU External Energy Policy Post Lisbon: Managing the Vertical and Horizontal Axes, (2011), SIEPS Report. Διαθέσιμο στο: <http://www.ecprnet.eu/MyECPR/proposals/reykjavik/uploads/papers/1013.pdf>

736/96¹⁷, και, αφετέρου, στην περίπτωση που το Δικαστήριο ακυρώσει τον εν λόγω κανονισμό, να διατηρήσει σε ισχύ τα αποτελέσματα αυτού έως ότου εκδοθεί νέος κανονισμός.

Πράγματι, το δικαστήριο έκανε δεκτό το αίτημα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ακυρώνοντας τον Κανονισμό (ΕΕ, Ευρατόμ) 617/2010 του Συμβουλίου, της 24ης Ιουνίου 2010, σχετικά με την κοινοποίηση στην Επιτροπή των επενδυτικών σχεδίων σε ενεργειακή υποδομή εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την κατάργηση του Κανονισμού (ΕΚ) 736/9, καθώς σύμφωνα με το σκεπτικό της απόφασης συνάγεται ότι ο προσβαλλόμενος κανονισμός, στον βαθμό που βασίζεται στο άρθρο 187 ΕΑ, στηρίχθηκε επί εσφαλμένης νομικής βάσεως και έπρεπε να είχε στηριχθεί μόνο στο άρθρο 194, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ. Ως εκ τούτου, η υπόθεση C-490/10 αποτελεί την πρώτη νομολογιακή θεμελίωση της ρητής νομικής βάσης του άρθρου 194 ΣΛΕΕ επί της ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ, μετά την εφαρμογή της Συνθήκης της Λισαβόνας.

Στο σκεπτικό της απόφασης T-370/11 που αφορά το άρθρο 194 ΣΛΕΕ και την ενεργειακή πολιτική της ΕΕ, τονίζεται ο χαρακτήρας της συντρέχουσας αρμοδιότητας της ΕΕ στο πεδίο της ενέργειας, και ειδικότερα ότι «..τα προβλεπόμενα στην παράγραφο 1 του άρθρου 194 αναγκαία μέτρα για την επίτευξη των σκοπών της Ένωσης στον τομέα της ενέργειας δεν επηρεάζουν το δικαίωμα κράτους μέλους να καθορίζει τους όρους εκμεταλλεύσεως των ενεργειακών πόρων του, την επιλογή του μεταξύ διαφόρων ενεργειακών πηγών και τη γενική διάρθρωση του ενεργειακού εφοδιασμού του, με την επιφύλαξη του άρθρου 192, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, στοιχείο γ', ΣΛΕΕ».

1.2. Η σταδιακή απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας

Σύμφωνα με την ελληνική έννομη τάξη, και ειδικότερα με το άρθρο 947 παρ. 2 ΑΚ, η «ενέργεια» θεωρείται πράγμα, το οποίο χαρακτηρίζεται άλλοτε ως εμπορεύσιμο αγαθό και άλλοτε ως υπηρεσία.¹⁸

Υπό το πρίσμα της έννομης τάξης της ΕΕ, για τα σχετικά με την ενέργεια ζητήματα εφαρμοζόταν το κοινοτικό δίκαιο για την ενιαία αγορά και συγκεκριμένα για την ελεύθερη διακίνηση προϊόντων και υπηρεσιών. Ήδη από το 1964 και ειδικότερα με την απόφαση της

¹⁷ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 736/96 του Συμβουλίου, της 22ας Απριλίου 1996, για την ανακοίνωση στην Επιτροπή των επενδυτικών σχεδίων κοινοτικού ενδιαφέροντος στους τομείς του πετρελαίου, του φυσικού αερίου και του ηλεκτρισμού. *ΕΕ L 102 της 25.4.1996*

¹⁸ Πανάγος, Θ., Το θεσμικό πλαίσιο της αγοράς ενέργειας, (2012), Αθήνα: Σάκκουλα. σ. 6

15ης Απριλίου 1964, 6/64, Costa κατά Enel¹⁹, το ΔΕΚ είχε δεχθεί ότι το ηλεκτρικό ρεύμα υπάγεται στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων της Συνθήκης που αφορούν στην κατάργηση των ποσοτικών περιορισμών μεταξύ των κρατών μελών. Η παραπάνω θέση επιβεβαιώθηκε και με την απόφαση της 27ης Απριλίου 1994, C-393/92 Almelo²⁰, που αφορούσε έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία του άρθρων 37, 85, 86, 90 και 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, και σύμφωνα με την σκέψη 28 «Δεν αμφισβητείται στα πλαίσια του κοινοτικού δικαίου - ούτε εξάλλου των εθνικών δικαίων - ότι το ηλεκτρικό ρεύμα συνιστά εμπόρευμα κατά την έννοια του άρθρου 30 της Συνθήκης».

Το θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ εστιάζει στην έννοια της «αγοράς ενέργειας», η οποία αν και εκ πρώτης φαίνεται σε έναν ομοιογενή τομέα, η πραγματικότητα είναι διαφορετική. Η αγορά ενέργειας είναι εξαιρετικά ιδιάζουσα τόσο αναφορικά με τα προϊόντα της και τα εγγενή χαρακτηριστικά της όσο και με τη δομή της. Αν και η ενέργεια είναι από τη φύση της ένα προϊόν, η εμπορία του περιλαμβάνει ένα σημαντικό στοιχείο εξυπηρέτησης που ποικίλλει, σημαντικά από τη μία πηγή ενέργειας στην άλλη. Εκτός από τη φυσική διάκριση μεταξύ των διαφόρων πηγών ενέργειας, πρέπει να αναφερθεί ότι ούτε η χρήση των πηγών ενέργειας είναι ομοιογενής, καθώς ένα ενεργειακό προϊόν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως καύσιμο, ως πρώτη ύλη ή ως κινητήρια δύναμη. Επομένως, ορισμένες χρήσεις ενέργειας αφορούν, λόγω της φύσης της, αγορές σχεδόν δέσμιες, όπως τις οδικές μεταφορές, και άλλες προσφέρονται περισσότερο στον ανταγωνισμό. Τα μονοπώλια διανομής φυσικού αερίου και ηλεκτρισμού, είτε πρόκειται για μονοπώλια de jure είτε πρόκειται για μονοπώλια de facto, συμβάλλουν εξίσου στη δημιουργία εξαρτημένων αγορών, επηρεάζοντας την ανταγωνιστική θέση της ένωσης.²¹

Ο κλάδος της παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας καθώς και φυσικού αερίου, λειτουργεί υπό συνθήκες φθίνοντος κόστους, στους οποίους ο άριστος συνδυασμός των μέσων παραγωγής απαιτεί αναλογικά μεγάλες ποσότητες παγίου κεφαλαίου. Στην περίπτωση τέτοιων αγαθών και υπηρεσιών θεωρείται αδύνατη η αποδοτική λειτουργία μεγάλου αριθμού μονάδων και επομένως η διεξαγωγή της παραγωγή κάτω από ανταγωνιστικές συνθήκες. Αν λειτουργούσε μια και μόνη μεγάλη επιχείρηση στην αγορά, το κόστος παραγωγής θα ήταν μικρότερο παρότι αν λειτουργούσαν πολλές μονάδες με μικρό μέγεθος. Αλλά ακόμη και αν ήταν δυνατή η λειτουργία μιας και μοναδικής μεγάλης μονάδας, αυτή δεν θα είχε συμφέρον να παράγει την

¹⁹ Απόφαση της 15ης Απριλίου 1964, 6/64, Costa κατά Enel, Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 1191.

²⁰ Απόφαση της 27ης Απριλίου 1994, C-393/92, Almelo, Συλλογή 1994, σ. I-1477.

²¹ Κείμενο εργασίας της Επιτροπής : Η εσωτερική αγορά της ενέργειας. COM/88/238

κοινωνικά επιθυμητή ποσότητα. Μόνο αν η επιχείρηση συμπεριφερόταν ως μονοπωλητής θα είχε συμφέρον να αναλάβει την παραγωγή του προϊόντος. Ωστόσο, η μονοπωλιακή αυτή οργάνωση της παραγωγής του προϊόντος δεν είναι ούτε άριστη, από άποψη οικονομικής απόδοσης, ούτε δίκαιη από άποψη διανομής. Στο σημείο αυτό η νεοκλασική θεωρία, προτείνει δύο λύσεις. Η πρώτη λύση αφορά εθνικοποίηση του εν λόγω κλάδου, με την ίδρυση μιας κρατικής δημόσιας επιχείρησης, που να παράγει την κοινωνικά επιθυμητή ποσότητα του αγαθού. Η δεύτερη λύση αφορά την παραχώρηση δικαιώματος εκμετάλλευσης σε ιδιωτική επιχείρηση, και ειδικότερα την περίπτωση που το κράτος παραχωρεί το δικαίωμα αποκλειστικής εκμετάλλευσης του προϊόντος που παράγεται με φθίνον κόστος σε ιδιωτική επιχείρηση.²²

Ως εκ τούτου, η ύπαρξη φυσικών μονοπωλίων (natural monopoly) στις υποδομές και υπηρεσίες αντιστοιχούν ως επί το πλείστον και σε νομικά μονοπώλια, ήτοι επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται κατ' αποκλειστικότητα στους κλάδους αυτούς και απολαμβάνουν μονοπωλιακά προνόμια, ταυτόχρονα με την ανάγκη εξασφάλισης της παροχής των ενεργειακών πηγών. Η ως άνω περιγραφόμενη κατάσταση οδήγησε τα κράτη στην παραχώρηση αποκλειστικών δικαιωμάτων στις επιχειρήσεις, που δραστηριοποιούνταν στον τομέα της ενέργειας. Για την αποτροπή καταχρηστικών μονοπωλιακών συμπεριφορών απορρεουσών από την ως άνω μονοπωλιακή συγκέντρωση, θεωρήθηκε αναγκαία η επιβολή της δημόσιας ιδιοκτησίας στην παραγωγή και προμήθεια ενεργειακών προϊόντων, η οποία και οδήγησε στην επί περίπου 50 έτη ταύτιση της ανάπτυξης του τομέα της ενέργειας με την κρατική εξουσία (παροχική διοίκηση) και την δημιουργία της πεποίθησης ότι η παροχή ενεργειακών προϊόντων και υπηρεσιών αποτελεί ενάσκηση δημόσιας εξουσίας. Στο μοντέλο αυτό, στο οποίο η παροχή ενεργειακών προϊόντων διέπεται από τις αρχές της προσαρμοστικότητας, καθολικότητας, συνέχειας και οικονομικότητας, το κράτος καθίσταται επιχειρηματίας και διατηρεί αποκλειστική αρμοδιότητα καθορισμού τιμών και ποιότητας υπηρεσιών ενώ εναπόκειται στη διακριτική του ευχέρεια η πραγματοποίηση ή μη επενδύσεων.

23

Για την περαιτέρω ανάλυση της αγοράς ενέργειας στο θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ, αξίζει να

²² Καράγιωργας, Δ.Π., Δημόσια Οικονομική 1: Οι οικονομικές λειτουργίες του κράτους., (1979), Αθήνα: Παπαζήση. Σ. 234-238

²³ Ηλιάδου, Αικ. Η διείσδυση του Δημοσίου Δικαίου στην ρύθμιση αγορών δικτύου, (2010), Νομική Βιβλιοθήκη, σ. 11 επ.

τονισθεί η σύνδεση του άρθρου 194 ΣΛΕΕ, το οποίο αποτελεί τη νομική βάση για την ενεργειακή πολιτική της ΕΕ και στο οποίο αποτυπώνεται ο στόχος για την εγκαθίδρυση και λειτουργία μίας ενιαίας εσωτερικής αγοράς ενέργειας με την γενική αρχή της ΕΕ για τη δημιουργία εσωτερικής αγοράς με την ελεύθερη διακίνηση αγαθών, υπηρεσιών και εμπορευμάτων και την εφαρμογή κοινών κανόνων ανταγωνισμού, όπως αυτή αποτυπώνεται στο άρθρο 114 ΣΛΕΕ.

Ως εκ τούτου, η μονοπωλιακή και πλήρως καθετοποιημένη οργάνωση της αγοράς ενέργειας αντιτίθεται στο στόχο της ΕΕ σχετικά με την δημιουργία μιας ενιαίας εσωτερικής αγοράς διεπόμενης από τους κανόνες του ελεύθερου ανταγωνισμού. Η παραδοχή άλλωστε πως η ενέργεια αποτελεί εμπόρευμα κατά την έννοια του άρθρου 30 της Συνθήκης επέβαλε τη λήψη μέτρων που θα επέτρεπαν την ελεύθερη κυκλοφορία της και θα απαγόρευαν πρακτικές που θα στρέβλωναν τον ανταγωνισμό.²⁴ Τα πρώτα βήματα προς αυτή την κατεύθυνση πραγματοποιήθηκαν στις αρχές του 1990, όπου έγιναν νομοθετικές ενέργειες για την απελευθέρωση των τομέων της παραγωγής και της προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας και το άνοιγμα στον ανταγωνισμό μέσω του παραγωγού δικαίου της ΕΕ. Η εν λόγω απελευθέρωση δεν αφορά τους τομείς της μεταφοράς και της διανομής, οι οποίοι αποτελούν φυσικά μονοπώλια. Η μετάβαση από τα κρατικά μονοπώλια σε αγορές που διέπονται από ιδιωτικές εταιρείες και ισχύ αγοράς οδήγησε στην παραγωγή σειράς νέων νομοθεσιών.²⁵

Η απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας, ελλείπει αρχικά ρητής αρμοδιότητας της ΕΕ στον συγκεκριμένο τομέα, από το 1996 βασίστηκε σε τρεις δέσμες μέτρων ληφθείσες στη βάση των εκάστοτε επικρατούσων πολιτικών και οικονομικών συνθηκών. Σε ισχύ βρίσκονταν ήδη η οδηγία 90/377/ΕΟΚ²⁶ για τη διαφάνεια των τιμών αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας και των 90/547/ΕΟΚ²⁷ για τη διαμετακόμιση ηλεκτρικής ενέργειας μέσω μεγάλων δικτύων.

Η πρώτη «φάση» νομοθετικών παρεμβάσεων για την ενέργεια περιλάμβανε την Οδηγία

²⁴ Παπαθανασοπούλου Ε., Εσωτερική Αγορά ενέργειας: εξελίξεις και προοπτικές, ΕΕΕυρ. Δ, (1996), σ. 78

²⁵ Talus, K. ό.π. Σελ.4

²⁶ Council Directive 90/377/EEC of 29 June 1990 concerning a Community procedure to improve the transparency of gas and electricity prices charged to industrial end-users, Official Journal L 185 , 17/07/1990 P. 0016 – 0024 διαθέσιμη σε: http://europa.eu/legislation_summaries/other/127002_en.htm

²⁷ Council Directive 90/547/EEC of 29 October 1990 on the transit of electricity through transmission grids, OJ L 313, 13.11.1990, p. 30–33, διαθέσιμη σε http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31990L0547&model=guichett

96/92/EK²⁸, με την οποία επιχειρήθηκε για πρώτη φορά η δημιουργία εσωτερικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, παρέχοντας τη δυνατότητα σε τρίτες επιχειρήσεις να έχουν πρόσβαση στα δίκτυα μεταφοράς και διανομής, που ανήκαν στις πρώην μονοπωλιακές επιχειρήσεις, μέσω του λογιστικού διαχωρισμού (unbundling) και την οδηγία 98/30/EK²⁹ σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου. Οι οδηγίες αυτές αποτελώντας στην ουσία μια αντανάκλαση της πολιτικής πραγματικότητας της δεκαετίας του 1990, αν και δεν διέπονταν από έναν φιλόδοξο χαρακτήρα έθεσαν ωστόσο τις βάσεις για τη μελλοντική ρύθμιση του κλάδου.³⁰

Το 2003 με σκοπό την επιτάχυνση της απελευθέρωσης των αγορών και την εμπέδωση του δικαιώματος των καταναλωτών να επιλέγουν ελεύθερα τον προμηθευτή ηλεκτρικής ενέργειας, οι ως άνω οδηγίες αντικαταστάθηκαν με τις οδηγίες 2003/54/EK³¹ και 2003/55/EK³² αντίστοιχα. Η δεύτερη δέσμη μέτρων και ρυθμίσεων περιλάμβανε μεταξύ άλλων λεπτομερέστερες τομεακές υποχρεώσεις, οι οποίες αποσκοπούσαν στην περαιτέρω ελευθέρωση των ευρωπαϊκών αγορών ενέργειας, και εμπεριέχονταν κυρίως στον Κανονισμό (ΕΚ) 1775/2005³³ περί όρων πρόσβασης στα δίκτυα μεταφοράς φυσικού αερίου και στην Απόφαση 2003/796/EK³⁴ της Επιτροπής σχετικά με τη σύσταση Ευρωπαϊκής Ομάδας Ρυθμιστικών Αρχών για την ηλεκτρική ενέργεια και το φυσικό αέριο.. Τα νέα νομοθετικά μέσα

²⁸ Directive 96/92/EC of the European Parliament and of the Council of 19 December 1996 concerning common rules for the internal market in electricity , Official Journal L 027 , 30/01/1997 P. 0020 – 0029, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0092:EN:HTML>

²⁹ Directive 98/30/EC of the European Parliament and of the Council of 22 June 1998 concerning common rules for the internal market in natural gas ,Official Journal L 204 , 21/07/1998 P. 0001 – 0012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998L0030:EN:HTML>

³⁰ Talus, Κ. ό.π.

³¹ Οδηγία 2003/54/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2003, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και την κατάργηση της οδηγίας 96/92/EK. Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 176 της 15/07/2003 σ. 0037 – 0056 σε <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0054:EL:HTML>

³² Οδηγία 2003/55/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2003 σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου και την κατάργηση της οδηγίας 98/30/EK, . Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης L 176/57 της 15.7.2003 σ.1 σε http://europa.eu/legislation_summaries/energy/internal_energy_market/127077_el.htm

³³ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1775/2005 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Σεπτεμβρίου 2005, περί όρων πρόσβασης στα δίκτυα μεταφοράς φυσικού αερίου (Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ) Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 289 της 03/11/2005 σ. 0001 – 0013 σε <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005R1775:EL:HTML>

³⁴ 2003/796/EK: Απόφαση της Επιτροπής, της 11ης Νοεμβρίου 2003, σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκής ομάδας ρυθμιστικών αρχών για την ηλεκτρική ενέργεια και το φυσικό αέριο (Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ) EE L 296 της 14.11.2003, σ. 34 έως 35 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT, FI, SV) σε <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003D0796:EL:NOT>

περιλάμβαναν διατάξεις σχετικά με τις εθνικές αρχές της αγοράς ενέργειας, τη ρυθμιζόμενη πρόσβαση τρίτων και τον λειτουργικό και νομικό διαχωρισμό, καθώς και τη δημιουργία ενός κανονιστικού πλαισίου για τις διασυνοριακές διασυνδέσεις. Το αποτέλεσμα, ωστόσο, δεν ήταν ακόμη επαρκές, και συνεπώς συνεχίστηκαν οι εργασίες για την ανάπτυξη του κανονιστικού πλαισίου.³⁵

Η πολυετής προσπάθεια της ΕΕ για σταδιακή απελευθέρωση των ενεργειακών αγορών δεν είχε τα αποτελέσματα που οι καταναλωτές και οι επιχειρήσεις ανέμεναν. Συνεπεία αυτού, το 2005, η Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού της Επιτροπής διεξήγαγε την πρώτη έρευνα σχετικά με τη λειτουργία του ανταγωνισμού στον τομέα της ενέργειας. Η έρευνα αυτή, η οποία βασίζεται στο άρθρο 17 του Κανονισμού 1/2003/ΕΕ³⁶ για την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού της Συνθήκης, είχε ως στόχο την αξιολόγηση των επικρατούντων όρων ανταγωνισμού και την επισήμανση των αιτιών της διαπιστωθείσας δυσλειτουργίας της αγοράς. Σύμφωνα με το άρθρο 17 του Κανονισμού 1/2003/ΕΕ, παρέχεται στην Επιτροπή η δυνατότητα να πραγματοποιεί έρευνες σε συγκεκριμένους τομείς της οικονομίας ή σε συγκεκριμένους τύπους συμφωνιών σε διάφορους κλάδους, εφόσον η πορεία των εμπορικών συναλλαγών μεταξύ κρατών μελών, η δυσκαμψία των τιμών ή άλλες περιστάσεις δημιουργούν υπόνοιες για πιθανό περιορισμό ή στρέβλωση του ανταγωνισμού στο εσωτερικό της κοινής αγοράς. Τα αποτελέσματα της τομεακής έρευνας τα οποία ανακοινώθηκαν τον 2007, με Ανακοίνωση της Επιτροπής³⁷ ήταν αποθαρρυντικά, καταδεικνύοντας τους βασικούς πυλώνες στρέβλωσης του ανταγωνισμού. Καταρχήν, διαπιστώθηκε η διατήρηση υψηλής συγκέντρωσης στην πλειονότητα των εθνικών αγορών των κρατών μελών τη στιγμή που η καθετοποιημένη αγορά επέτρεπε στους εκπροσώπους του μονοπωλιακού μοντέλου να διατηρούν τα μονοπωλιακά τους μερίδια επί της αγοράς. Διαπιστώθηκαν επίσης τα χαμηλά επίπεδα διασυνοριακού ανταγωνισμού και εμπορίου καθώς και η την έλλειψη διαφάνειας σχετικά με στοιχεία της λειτουργίας της χονδρικής αγοράς ενέργειας καθιστώντας την είσοδο σε νεοεισερχόμενους παίκτες δυσνόητη και εγκυμονούσα υψηλό ρίσκο. Τα αποτελέσματα της έρευνας στην πραγματικότητα όμως κατέδειξαν πως η ισχύσασα νομοθεσία και ρύθμιση του κλάδου ήταν

³⁵ Talus, K. ό.π. Σελ.4

³⁶ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1/2003 του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2002, για την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού που προβλέπονται στα άρθρα 81 και 82 της Συνθήκης. Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 001 της 04/01/2003 σ. 0001 – 0025 σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003R0001&from=EL>

³⁷ Ανακοίνωση της Επιτροπής — Έρευνα δυνάμει του άρθρου 17 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1/2003 στον ευρωπαϊκό κλάδο του αερίου και της ηλεκτρικής ενέργειας (Τελική έκθεση) [COM(2006) 851 τελικό της 10.1.2007]

ανεπαρκής.

Υπό το φως των ανωτέρω, η Επιτροπή εξέδωσε την τρίτη δέσμη σχετικά με την ενέργεια, η οποία τέθηκε σε εφαρμογή τον Αύγουστο του 2009. Το «πακέτο» περιλαμβάνει τις Οδηγίες 2009/72/EK³⁸ και 2009/73/EK³⁹ για τους τομείς της ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου αντίστοιχα, τον Κανονισμό 713/2009/EK⁴⁰ για την ίδρυση Οργανισμού Συνεργασίας Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας (ΟΣΡΑΕ), τον Κανονισμό 714/2009/EK⁴¹ σχετικά με τους όρους πρόσβασης στο δίκτυο για τις διασυνοριακές ανταλλαγές ηλεκτρικής ενέργειας (EE L 211/15, 13.7.2009) και τον Κανονισμό 715/2009/EK⁴² σχετικά με τους όρους πρόσβασης στα δίκτυα μεταφοράς φυσικού αερίου. Πιο συγκεκριμένα, οι Οδηγίες περιλαμβάνουν μέτρα για την ενίσχυση του αποτελεσματικού διαχωρισμού των λειτουργιών και την διασφάλιση της ανεξαρτησίας του διαχειριστή μεταφοράς, τα οποία θα συμβάλλουν στη μείωση των επιπέδων συγκέντρωσης των εθνικών αγορών και στην αντιμετώπιση της καθετοποίησης της αγοράς. Ταυτόχρονα, προβλέπουν τη σύσταση ενός νέου πανευρωπαϊκού οργάνου με ιδιαίτερες εποπτικές και συμβουλευτικές αρμοδιότητες (ΟΣΡΑΕ) και την παράλληλη ενίσχυση των εθνικών εποπτικών αρχών με στόχο την εποπτεία και διασφάλιση σωστής εφαρμογής των κανόνων ανταγωνισμού στην ενιαία εσωτερική αγορά της ενέργειας. Στις βασικές επιδιώξεις των προβλεπόμενων στις Οδηγίες μέτρων εμπίπτουν και η διευκόλυνση του διασυνοριακού εμπορίου, ώστε να επιτευχθούν κέρδη σε απόδοση, η παροχή πραγματικών επιλογών σε όλους τους καταναλωτές της ΕΕ, η παροχή νέων επιχειρηματικών ευκαιριών, η επίτευξη

³⁸ Οδηγία 2009/72/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2009, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και για την κατάργηση της οδηγίας 2003/54/EK. Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 211 της 14.8.2009, σ. 55 έως 93 σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=celex%3A32009L0072>

³⁹ Οδηγία 2009/73/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2009, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου και την κατάργηση της οδηγίας 2003/55/EK. Επίσημη Εφημερίδα L 211 της 14.8.2009, σ. 94 έως 136 σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX%3A32009L0073>

⁴⁰ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 713/2009 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ Συμβουλίου της 13ης Ιουλίου 2009, για την ίδρυση Οργανισμού Συνεργασίας των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας, EE L 211/1, 14-08-2009, σε <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0001:0014:EL:PDF>

⁴¹ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 714/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2009, σχετικά με τους όρους πρόσβασης στο δίκτυο για τις διασυνοριακές ανταλλαγές ηλεκτρικής ενέργειας και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1228/2003. Επίσημη εφημερίδα L 211 της 14.8.2009 σε: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:32009R0714>

⁴² Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 715/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Ιουλίου 2009 σχετικά με τους όρους πρόσβασης στα δίκτυα μεταφοράς φυσικού αερίου και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1775/2005 (EE L 211 της 14.8.2009, σ. 36) σε <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2009R0715:20120917:EL:PDF>

μεγαλύτερης διαφάνειας στην αγορά.

Ενώ τα δύο πρώτα νομοθετικά πακέτα του 1996/1998 και του 2003 επικεντρώθηκαν κυρίως στην απελευθέρωση και τη διάρθρωση της αγοράς (διαχωρισμός), το τρίτο ενεργειακό πακέτο του 2009 επικεντρώνεται στην ανάπτυξη της πρόσβασης στην αγορά, στην ολοκλήρωση της χονδρικής αγοράς και στην αποτελεσματική αγορά λιανικής. Παράλληλα, εισήγαγε μια υποχρέωση για το κράτος μέλος να ορίσει ευάλωτους καταναλωτές, που ένα κράτος μέλος επιθυμεί να προστατεύσει, καθώς και παραχώρησε στους καταναλωτές ενέργειας ορισμένα δικαιώματα, όπως το δικαίωμα εναλλαγής παρόχων ενέργειας και τη λήψη σαφών προσφορών, συμβάσεων και λογαριασμών ενέργειας.

Αρκετά χρόνια αργότερα από την θέσπιση της τρίτης δέσμης μέτρων, στις 25 Φεβρουαρίου 2015 δημοσιεύθηκε η στρατηγική-πλαίσιο της Ενεργειακής Ένωσης, συμπεριλαμβανομένης της Ανακοίνωσης «Μια στρατηγική-πλαίσιο για μια ανθεκτική ενεργειακή ένωση με μια μελλοντική πολιτική για την κλιματική αλλαγή», με στόχο να επιτευχθεί η μετάβαση σε μια οικονομία χαμηλών εκπομπών άνθρακα, ασφαλή και ανταγωνιστική.⁴³

Η εφαρμογή του πλαισίου για την ενέργεια και το κλίμα του 2030, όπως συμφωνήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αποτελεί προτεραιότητα συναφή με τη συμφωνία του Παρισιού για το κλίμα (Δεκέμβριος 2015). Ήδη το 2014, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφώνησε για το πλαίσιο πολιτικής για το κλίμα και την ενέργεια του 2030 για την ΕΕ, θέτοντας στόχο μείωσης τουλάχιστον 40% των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου για το 2030. Τον Νοέμβριο του 2016, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε μια 4η δέσμη μέτρων με τα υπολειπόμενα βασικά βήματα για την πλήρη εφαρμογή του πλαισίου της ΕΕ για το κλίμα και την ενέργεια το 2030. Το πακέτο μέτρων για την “καθαρή ενέργεια” του 2016, γνωστό και ως «χειμερινό πακέτο», συνεπάγεται μέτρα για τη διατήρηση της ανταγωνιστικότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς η μετάβαση καθαρής ενέργειας αλλάζει τις παγκόσμιες αγορές ενέργειας» με στόχο να ηγηθεί της ενεργειακής μετάβασης εστιάζοντας σε τρεις βασικούς τομείς :

⁴³ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών: Επιτάχυνση της μετάβασης της Ευρώπης προς μια οικονομία χαμηλών εκπομπών άνθρακα Ανακοίνωση που συνοδεύει τα μέτρα δυνάμει της στρατηγικής πλαισίου για την Ενεργειακή Ένωση: νομοθετική πρόταση για τις δεσμευτικές ετήσιες μειώσεις των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου από τα κράτη μέλη από το 2021 έως το 2030, νομοθετική πρόταση σχετικά με τη συμπερίληψη των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου και των απορροφήσεων από δραστηριότητες χρήσης γης, αλλαγής χρήσης γης και δασοπονίας εντός του πλαισίου για το κλίμα και την ενέργεια έως το 2030 και ανακοίνωση σχετικά με την ευρωπαϊκή στρατηγική για την κινητικότητα χαμηλών εκπομπών. COM/2016/0500 final. Σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/el/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0500>

- ενεργειακή απόδοση³³
- επίτευξη παγκόσμιας ηγεσίας στις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. και
- παροχή δίκαιης συμφωνίας για τους καταναλωτές

Συν τοις άλλοις, προτείνεται η τροποποίηση της υφιστάμενης νομοθεσίας για την αγορά ενέργειας και την κλιματική αλλαγή με νέα μέτρα στοχεύουν στην παροχή ενός νέου σχεδιασμού της αγοράς, που ταιριάζει καλύτερα στην αντιμετώπιση νέων προκλήσεων, όπως η ανάγκη διαχείρισης της απόκρισης στη ζήτηση, μέσω περισσότερου συντονισμού της νομοθεσίας, του σχεδιασμού, των κατευθυντήριων γραμμών και των νέων θεσμών.⁴⁴

1.3. Η επιβολή του δικαίου ανταγωνισμού ως εργαλείου για τη λειτουργικότητα της αγοράς ενέργειας

Η Επιτροπή, εκτός από την επιφόρτισή της με την αρμοδιότητα να προτείνει νέα ρυθμιστικά μέτρα για την απελευθέρωση της ενέργειας διαμέσου των Οδηγιών και των Κανονισμών, έχει στη διάθεσή της και τους γενικούς κανόνες του Ευρωπαϊκού Δικαίου Ανταγωνισμού, που εφαρμόζει στον τομέα της ενέργειας για να πετύχει τους στόχους της. Εφόσον η απελευθέρωση σηματοδοτεί τη διαδικασία μέσω της οποίας εισάγεται ανταγωνισμός σε αγορές όπου δραστηριοποιούνταν παραδοσιακά πρώην μονοπωλιακές επιχειρήσεις, φορείς αποκλειστικών ή ειδικών προνομίων, καθίσταται σαφές ότι η νομοθεσία κατά των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού, η οποία θεσπίζεται στο πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ, εφαρμόζεται παράλληλα και συμπληρωματικά προς την ειδική κλαδική νομοθεσία προς υλοποίηση των Οδηγιών για την απελευθέρωση, επηρεάζοντας άμεσα το δευτερογενές δίκαιο.

Η αρχή αυτή αποτελεί τόσο πάγια νομολογία των ενωσιακών δικαστηρίων όσο και την απολύτως κρατούσα άποψη στη θεωρία, και επισημαίνεται δε και στις Οδηγίες περί απελευθέρωσης της αγοράς ενέργειας, αλλά και σε άλλες Οδηγίες υπό απελευθέρωσης αγορών όπως των τηλεπικοινωνιακών. Βέβαια, σε ζητήματα όπως ο διαχωρισμός (unbundling) και η πρόσβαση στο δίκτυο (Third Party Access), η ρυθμιστική επέμβαση είναι τέτοιας εντάσεως

⁴⁴ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE, THE COMMITTEE OF THE REGIONS AND THE EUROPEAN INVESTMENT BANK Clean Energy For All Europeans

COM/2016/0860 final. Σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52016DC0860>

ώστε καθιστά περιττή την παρέμβαση των διατάξεων ανταγωνισμού.⁴⁵

Ο κύριος στόχος της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού της ΕΕ είναι να διασφαλίσει και να διατηρήσει τον αποτελεσματικό ανταγωνισμό στις αγορές, αυξάνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο την ευημερία των καταναλωτών. Εκτός από τον στόχο της δημιουργίας αποτελεσματικού ανταγωνισμού, το δίκαιο ανταγωνισμού της ΕΕ στοχεύει στη δημιουργία μιας αποτελεσματικής λειτουργίας εσωτερικής αγοράς. Η δημιουργία μιας λειτουργικής εσωτερικής αγοράς ως βασικός στόχος της ΕΕ θεωρείται ένα αναπόσπαστο συστατικό του ενωσιακού δικαίου περί ανταγωνισμού.

Αξίζει να σημειωθεί, ότι το δίκαιο περί ανταγωνισμού της ΕΕ προωθεί όχι έναν τέλειο αλλά έναν «λειτουργικό ανταγωνισμό» (workable competition).⁴⁶ Κατά την αξιολόγηση του «λειτουργικού ανταγωνισμού», πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ότι η φύση και η ένταση του ανταγωνισμού μπορεί να ποικίλλουν σε βαθμό ανάλογα με τα προϊόντα ή τις υπηρεσίες καθώς και την οικονομική δομή των σχετικών τομέων της αγοράς.⁴⁷

Το δίκαιο ανταγωνισμού αποσκοπεί στην αποτροπή της συμπεριφοράς της αγοράς και των δομών της αγοράς, που είναι επιβλαβείς για τους καταναλωτές. Η νομοθεσία της ΕΕ περί ανταγωνισμού μπορεί να αναφέρεται σε πολλά διαφορετικά πράγματα. Το βασικό θεμέλιο της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού σε επίπεδο ΕΕ είναι τα άρθρα 101 και 102 ΣΛΕΕ, των οποίων σκοπός είναι ο έλεγχος της ισχύος της αγοράς, και ο Κανονισμό περί συγκεντρώσεων. Ωστόσο μερικές φορές, ο όρος του δικαίου του ανταγωνισμού αναφέρεται σε μια πιο εκτεταμένη δέσμη ρυθμιστικών μέσων, τα οποία περιλαμβάνουν εκείνα που αφορούν τις κρατικές ενισχύσεις και τη ρύθμιση των δημοσίων συμβάσεων. Συν τοις άλλοις, το άρθρο 3 ΣΛΕΕ καθιερώνει την αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΕ στη θέσπιση των κανόνων ανταγωνισμού που είναι απαραίτητοι για τη λειτουργία της ενιαίας εσωτερικής αγοράς. Με άλλα λόγια το δίκαιο του ανταγωνισμού στρέφεται προς την κατεύθυνση περιορισμού της κατάχρησης της δύναμης της αγοράς.⁴⁸

Υπό το πρίσμα των παραπάνω, η τομεακή έρευνα της Επιτροπής, το 2007, εξειδίκευσε την εφαρμογή των κανόνων του Δικαίου Ανταγωνισμού της ΕΕ στον τομέα της ενέργειας. Η

⁴⁵ Talus, K. ό.π. Σελ.54

⁴⁶ 26/ 76 *Metro SB- Großmärkte GmbH & Co. KG v Commission* [1977] ECR 1875, para. 20.

⁴⁷ 6/ 72 *Europemballage Corporation and Continental Can Company Inc. v Commission* [1973] ECR 215, para. 24.

⁴⁸ Talus, K. ό.π. Σελ.57

τομεακή έρευνα αποτέλεσε σημαντικό εργαλείο για την Επιτροπή ενημερώνοντας την για τις υφιστάμενες προκλήσεις στον κλάδο και επέτρεψε τη συνειδητή και στρατηγική εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου ανταγωνισμού στον τομέα της ενέργειας.

Εν κατακλείδι, οι κανόνες ανταγωνισμού υπηρετούν διττό στόχο. Αφενός αποσκοπούν στη διατήρηση ανταγωνιστικού περιβάλλοντος, αφετέρου αποτελούν μοχλό αναζωπύρωσης του ανταγωνισμού σε τομείς μονοπωλιακούς ή στενά ολιγοπωλιακούς απαγορεύοντας αντι-ανταγωνιστικές συμπεριφορές που εκπορεύονται από την επιχειρηματική δραστηριότητα είτε πρόκειται για αμιγώς ιδιωτικές είτε για δημόσια ελεγχόμενες επιχειρήσεις

Η πολιτική ανταγωνισμού της ΕΕ εστιάζει στον περιορισμό πέντε διαφορετικών κατηγοριών πρακτικών που στρεβλώνουν τον επιθυμητό ανταγωνισμό για την εύρυθμη λειτουργία της ενιαίας εσωτερικής αγοράς: τις αθέμιτες συμπράξεις μεταξύ επιχειρήσεων, την κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης, τον έλεγχο συγκεντρώσεων των επιχειρήσεων, τα κρατικά μονοπώλια και τέλος τις κρατικές ενισχύσεις, οι οποίες αποτελούν κεντρικό άξονα της παρούσας μελέτης και με τις οποίες θα ασχοληθούμε στο επόμενο κεφάλαιο.

2. Η περίπτωση των κρατικών ενισχύσεων

Στο παρόν κεφάλαιο θα αναλυθεί η περίπτωση των κρατικών ενισχύσεων, οι κανόνες της οποίας εφαρμόζονται σε όλους τους τομείς της οικονομίας, συμπεριλαμβανομένης της ενέργειας, που αφορά αντικείμενο της παρούσας μελέτης. Θα παρουσιασθούν οι γενικές αρχές που διέπουν το σύνολο των κανόνων που αφορούν τις κρατικές ενισχύσεις, θα αναλυθεί το

άρθρο 107 ΣΛΕΕ καθώς και ο μηχανισμός ελέγχου του άρθρου 108 ΣΛΕΕ.

2.1. Γενικές αρχές

Οι κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις είναι ένα *sui generis* σύνολο κανόνων και αποτελούν κομβικό μέρος της πολιτικής ανταγωνισμού της ΕΕ. Οι κανόνες αυτοί αποσκοπούν στην αποτροπή ή τον περιορισμό της δυνατότητας των κρατών μελών να στρεβλώνουν τον ανταγωνισμό εντός της εσωτερικής αγοράς και να επηρεάζουν το ενδοκοινοτικό εμπόριο, παρέχοντας επιλεκτικά σε επιχειρήσεις ή κλάδους παραγωγής οικονομικά πλεονεκτήματα. Το δίκαιο των κρατικών ενισχύσεων παρουσιάζει ιδιαίτερο επιστημονικό και νομολογιακό ενδιαφέρον, καθώς αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα καίριας κανονιστικής διείσδυσης του ενωσιακού δικαίου στις εθνικές έννομες τάξεις των κρατών μελών.⁴⁹

Η κρατική ενίσχυση συνιστά την από μέρους του κράτους άμεση ή έμμεση παροχή προς τις επιχειρήσεις, με σκοπό την αντιμετώπιση και εξισορρόπηση των αδυναμιών της αγοράς να επιτύχει αναπτυξιακούς στόχους, οι οποίοι δεν μπορούν να υποστηριχθούν αποκλειστικά με ίδια οικονομικά μέσα. Η δικαιολογητική βάση της πρακτικής αυτής έγκειται στην δυνατότητα αποκατάστασης οικονομικών ανεπαρκειών με απώτερο στόχο την εύρυθμη λειτουργία των αγορών και τα υψηλά επίπεδα ανταγωνιστικότητας. Ταυτόχρονα, με την στοχευμένη στήριξη οικονομικών δραστηριοτήτων επιχειρείται η κάλυψη σύγχρονων αναγκών ευρύτερων πληθυσμιακών στρωμάτων, καθώς και η υποστήριξη νέων προοδευτικά εξελισσόμενων πολιτικών και οικονομικών τομέων, που εξυπηρετούν ανάγκες υπέρτερου κοινού συμφέροντος εντός της Ε.Ε.⁵⁰ Υπό αυτή την έννοια οι κρατικές ενισχύσεις αποτελούν μοχλό διατήρησης του ανταγωνιστικού περιβάλλοντος, συμβάλλοντας ειδικότερα στην άμβλυση ολιγοπωλιακών ή μονοπωλιακών αγορών.

Η προβληματική, ωστόσο, που προκύπτει σε ό,τι αφορά τις κρατικές ενισχύσεις, είναι ότι η χορήγηση επωφελών κρατικών ενισχύσεων σε συγκεκριμένες επιχειρήσεις, συχνά επί τη βάση πολιτικών σχέσεων και αλληλεξαρτήσεων, ενδέχεται να υπονομεύσει την ισοτιμία των «όρων του παιχνιδιού» στο πλαίσιο της ενιαίας αγοράς, επιτρέποντας στους λήπτες των κρατικών ενισχύσεων να αναπτύξουν αθέμιτα συγκριτικά οικονομικά πλεονεκτήματα έναντι των

⁴⁹ *Μεταξάς, Α.* Ο Εθνικός Δικαστής ως Ενωσιακός Δικαστής στα συμφραζόμενα του ενωσιακού Δικαίου Κρατικών Ενισχύσεων (2018), σ. 214

⁵⁰ *Metaxas, A.*, Capacity Remuneration Mechanisms in Greece, European Networks Law and Regulation Quarterly (ENLR), Vol. 2/2016, Lexxion Publications, σ. 7-10

εγχωρίων ή αλλοδαπών ανταγωνιστών τους.⁵¹ Αυτό το συγκριτικό πλεονέκτημα, ή «μερίδα του λέοντος», τείνει να μετουσιώσει την διεκδίκηση της κρατικής ενίσχυσης εκ μέρους των επιχειρήσεων σε αυτοσκοπό, έτσι ώστε τελικά οι εταιρείες να ανταγωνίζονται όχι την αποδοτικότητά τους στην αγορά αλλά την ικανότητά τους να επηρεάζουν τις εκάστοτε κυβερνήσεις.

Με σκοπό την διατήρηση του ελεύθερου ανταγωνισμού στην ενιαία εσωτερική αγορά, μέσω της ταυτόχρονης διασφάλισης εξάλειψης των οποιοδήποτε στρεβλώσεων και της ταυτόχρονης αναγκαίας συμβολής των κρατικών ενισχύσεων, οι οποίες αμβλύνουν τις συνέπειες της τυχόν δυσλειτουργίας των μηχανισμών της ελεύθερης αγοράς, έχουν θεσπιστεί κανόνες για τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων τόσο σε διεθνές επίπεδο όσο και σε επίπεδο ΕΕ. Ειδικότερα, σε διεθνές επίπεδο σχετικοί κανόνες έχουν θεσπιστεί από την Γενική Συμφωνία Δασμών και Εμπορίου (GATT) καθώς ανάμεσα στις καταστατικές αρχές της είναι η απαγόρευση αθέμιτων πρακτικών, μια εκ των οποίων θεωρείται και η πρακτική των κρατικών ενισχύσεων⁵². Σε επίπεδο ΕΕ, οι σχετικοί κανόνες αναπτύσσονται στα άρθρα 107-109 ΣΛΕΕ περί κρατικών ενισχύσεων. Οι κανόνες αυτοί αποτελούν σημαντικό ρυθμιστικό εργαλείο του καταρχήν περιορισμού της χορήγησης κρατικών ενισχύσεων και η εφαρμογή τους ελέγχεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και συνεπακόλουθα το Δικαστήριο της ΕΕ.

Με δεδομένο ότι ο έλεγχος των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις από την Επιτροπή καθίσταται απαραίτητος, μια εκ των σημαντικότερων προϋποθέσεων είναι ο χαρακτηρισμός των μέτρων ως κρατική ενίσχυση από την Επιτροπή. Ωστόσο, εννοιολογική προσέγγιση των όρων του άρθρου 107 ΣΛΕΕ, και ειδικότερα η αποσαφήνιση τόσο της έννοιας της ενίσχυσης όσο και της έννοιας της κρατικής προέλευσης έχουν δημιουργήσει αρκετούς προβληματισμούς στον τομέα της ενέργειας.⁵³

⁵¹ Μεταξάς, Α. (2018) , ό.π.σ. 229

⁵² Φατούρος, Α., και Στεφάνου, Κ., (Επιμέλεια) «Οι συμφωνίες του Γύρου της Ουρουγουάης για το διεθνές εμπόριο αγαθών και υπηρεσιών», (1995) Εκδ. Σάκκουλα. σ. 27 – επ.

⁵³ Σχεδιο δράσης για τις κρατικές ενισχύσεις - Λιγότερες και καλύτερα στοχευμένες κρατικές ενισχύσεις : οδικός χάρτης για τη μεταρρύθμιση των κρατικών ενισχύσεων 2005 – 2009 (Εγγραφο διαβούλευσης) {SEC(2005) 795 }. COM/2005/0107 τελικό . Σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:52005DC0107>

2.2. Το άρθρο 107 ΣΛΕΕ

2.2.1. Η γενική απαγόρευση του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ

Στο άρθρο 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ εισάγεται η κατ' αρχήν γενική απαγόρευση των κρατικών ενισχύσεων. Ειδικότερα, προβλέπεται ότι «ενισχύσεις που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή από τα κράτη ή με κρατικούς πόρους και που νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό δια της ευνοϊκής μεταχειρίσεως ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλαδών παραγωγής είναι ασυμβίβαστες με την εσωτερική αγορά, κατά το μέτρο που επηρεάζουν τις μεταξύ κρατών μελών συναλλαγές, εκτός αν οι Συνθήκες ορίζουν άλλως».

Με άλλα λόγια, η χορήγηση κρατικής ενίσχυσης από τα κράτη μέλη απαγορεύεται όταν στρεβλώνει τον ανταγωνισμό που επηρεάζει το ενδοκοινοτικό εμπόριο.

Το άρθρο 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ θέτει τις τέσσερις προϋποθέσεις που πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά ώστε να χαρακτηριστεί μια ενίσχυση ως «κρατική». Πρώτον, πρέπει να έχει χορηγηθεί επιλεκτικό πλεονέκτημα στον παραλήπτη, το οποίο του δίνει προβάδισμα έναντι των ανταγωνιστών του και παράλληλα δεν θα είχε υπό κανονικές συνθήκες αγοράς. Δεύτερον, το χορηγούμενο πλεονέκτημα πρέπει να προέρχεται από κρατικό φορέα ή να συντελείται μέσω κρατικών πόρων. Τρίτον, η παρέμβαση πρέπει να δύναται να επηρεάσει το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών. Τέταρτον, πρέπει να στρεβλώσει ή να απειλήσει να στρεβλώσει τον ανταγωνισμό.

Η χορήγηση κρατικών ενισχύσεων όμως, δεν μπορεί να θεωρηθεί ένα *a priori* απαγορευμένο μέσο στην οικονομία για τους λόγους που έχουν ήδη αναλυθεί στο υποκεφάλαιο 2.1. Ως εκ τούτου στις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 107 ΣΛΕΕ, προβλέπονται ορισμένοι τύποι ενισχύσεων που εξαιρούνται ή που δύνανται να εξαιρούνται από τη βασική απαγόρευση που εισάγει η παράγραφος 1. Οι περιπτώσεις αυτές ενισχύσεων κρίνονται *ex lege* συμβατές με την εσωτερική αγορά καθώς και κατηγορίες κρατικών ενισχύσεων που η συμβατότητά τους με την εσωτερική αγορά εναπόκειται στην κρίση της Επιτροπής.⁵⁴

Ειδικότερα στην παράγραφο 2 αναφέρεται ότι:

«2. Συμβιβάζονται με την εσωτερική αγορά :

⁵⁴ Μεταξάς, Α. (2018), ό.π. σ. 239

- α) οι ενισχύσεις κοινωνικού χαρακτήρος προς μεμονωμένους καταναλωτές, υπό τον όρο ...
- β) οι ενισχύσεις για την επανόρθωση ζημιών που προκαλούνται από θεομηνίες ή άλλα έκτακτα γεγονότα
- γ) οι ενισχύσεις προς την οικονομία ορισμένων περιοχών της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας,»

και στην παράγραφο 3:

«3. Δύνανται να θεωρηθούν ότι συμβιβάζονται με την εσωτερική αγορά :

- α) οι ενισχύσεις για την προώθηση της οικονομικής αναπτύξεως περιοχών, στις οποίες το βιοτικό επίπεδο είναι ασυνήθως χαμηλό ή στις οποίες επικρατεί σοβαρή υποαπασχόληση, καθώς και των ...
- β) οι ενισχύσεις για την προώθηση σημαντικών σχεδίων κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος ή για την άρση σοβαρής διαταραχής της οικονομίας κράτους μέλους
- γ) οι ενισχύσεις για την προώθηση της αναπτύξεως ορισμένων οικονομικών δραστηριοτήτων ή οικονομικών περιοχών, εφόσον δεν αλλοιώνουν τους όρους των συναλλαγών κατά τρόπο που θα αντέκειτο προς το κοινό συμφέρον
- δ) οι ενισχύσεις για την προώθηση του πολιτισμού και της διατήρησης της πολιτιστικής κληρονομιάς, εφόσον δεν αλλοιώνουν τους όρους συναλλαγών και ανταγωνισμού στην Ένωση σε βαθμό αντίθετο με το κοινό συμφέρον
- ε) άλλες κατηγορίες ενισχύσεων που καθορίζονται από το Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει προτάσει της Επιτροπής»

Συν τοις άλλοις, στην παράγραφο 3 του άρθρου 107 θεμελιώνεται, η πιο σημαντική ίσως προϋπόθεση και δει για τον τομέα της ενέργειας, η οποία αφορά την υποχρεωτική εκ των προτέρων κοινοποίηση στην Επιτροπή της χορήγησης οποιασδήποτε νέας κρατικής ενίσχυση, επί ποινή ακυρότητας. Τέλος, οι διαδικαστικές διατάξεις της κοινοποίησης ορίζονται στο άρθρο 108 ΣΛΕΕ στο οποίο, μαζί με τον Κανονισμό 659/1999⁵⁵ θεμελιώνεται ένα συνεκτικό σύστημα ελέγχου της αντικειμενικής υπόστασης των κρατικών ενισχύσεων.

2.2.2. Η εννοιολογική προσέγγιση των προϋποθέσεων του άρθρου 107 ΣΛΕΕ

Όπως προελέχθη, για να θεωρηθεί ένα μέτρο κρατική ενίσχυση πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά τέσσερις (4) προϋποθέσεις, οι οποίες έχουν διαμορφωθεί καίρια και από την

⁵⁵ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 659/1999 του Συμβουλίου της 22ας Μαρτίου 1999 για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του άρθρου 93 της συνθήκης ΕΚ. *OJ L 83, 27.3.1999, p. 1–9*. Σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX%3A31999R0659>

νομολογία του ΔΕΕ στη βάση του πρωτογενούς και παράγωγου δικαίου της ΕΕ και των σκοπών της ενωσιακής πολιτικής⁵⁶. Σημαντικό ρόλο στην αποσαφήνιση των εννοιών που εμπεριέχουν οι προϋποθέσεις έχει διαδραματίσει η Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης⁵⁷, στο πλαίσιο της προσπάθειας εκσυγχρονισμού των κρατικών ενισχύσεων. Κατωτέρω, θα παρουσιασθεί η σύνοψη της εννοιολογικής και κανονιστικής προσέγγισης των προϋποθέσεων του άρθρου 107 ΣΛΕΕ.

2.2.2.1. Παροχή οικονομικού πλεονεκτήματος

Σύμφωνα με την Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης⁵⁸ πλεονέκτημα, κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ, αποτελεί «κάθε οικονομικό όφελος το οποίο δεν θα μπορούσε να αποκομίσει επιχείρηση υπό τις συνθήκες συνθήκες της αγοράς, δηλαδή ελλείψει κρατικής παρέμβασης». Για να θεμελιωθεί η ύπαρξη οικονομικού πλεονεκτήματος πρέπει η επιχείρηση, στην οποία αυτό παρέχεται, να αποκτά αδικαιολόγητο προβάδισμα έναντι των ανταγωνιστών της, το οποίο δεν θα λάμβανε υπό τις κανονικές συνθήκες της αγοράς⁵⁹. Το πλεονέκτημα μπορεί να αφορά τόσο άμεσες επιδοτήσεις, οι οποίες χαρακτηρίζονται ως θετικές παροχές, αλλά και λοιπά οφέλη όπως εγγυήσεις αγοράς (π.χ. συμβόλαια αγοράς ενέργειας), φορολογικές ελαφρύνσεις, κρατικές συμμετοχές σε κεφάλαιο ζημιολόγων επιχειρήσεων, διαγραφή χρεών, προτιμησιακά επιτόκια, κοκ.^{60,61}. Η έννοια των «αρνητικών κρατικών ενισχύσεων» εμπίπτει επίσης στην κατηγορία των κρατικών ενισχύσεων.

Καθίσταται σαφές, πως η φύση της χορήγησης πλεονεκτήματος έχει διευρυνθεί, οπότε τόσο η Επιτροπή όσο και το ΔΕΕ χρησιμοποιούν την «αρχή του ιδιώτη επενδυτή υπό συνθήκες

⁵⁶ Χριστιανός Β, Κουσκουνά Μ., Παπαδοπούλου Ρ. Ε., Περάκης Μ., Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσα από τη νομολογία, (2011), σ. 411

⁵⁷ Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης όπως αναφέρεται στο άρθρο 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. *OJ C 262, 19.7.2016, p. 1–50*. Σε: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX%3A52016XC0719%2805%29>

⁵⁸ Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης όπως αναφέρεται στο άρθρο 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. *OJ C 262, 19.7.2016, p. 1–50*. Σε: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX%3A52016XC0719%2805%29>

⁵⁹ Roggenkamp M., Redgwell C., Rønne A., and Del Guayo I. (eds.), *Energy Law in Europe – National, EU and International Regulation*, 3 ed., 2016, παρ. 4.174.

⁶⁰ Μουαμελετζή Ε., Παπαντωνιάδου Σ., Σγουρίδου Αικ., όπ.π., σ. 22.

⁶¹ Καραγιάννης Β., Κρατικές Ενισχύσεις – Κοινοτική και Εθνική ρύθμιση, (2006), σ. 18, 20 – 21

οικονομίας της αγοράς»⁶² προκειμένου να διαπιστωθεί η ύπαρξη κρατικών ενισχύσεων σε περιπτώσεις δημόσιων επενδύσεων και ουσιαστικά για να διακρίνουν την χορήγηση πλεονεκτήματος από μια συνήθη εμπορική συναλλαγή της αγοράς. Βάσει της ως άνω αρχής, κρίνεται ad hoc εάν το κράτος λειτουργεί υπό τους όρους αγοράς, ως ιδιώτης επενδυτής ή όχι και αντίστοιχα καταφάσκει η φύση της χορήγησης πλεονεκτήματος ως αδικαιολόγητο προβάδισμα ή σύννομο με τους κανόνες της αγοράς. Ως εκ τούτου, ως γενικός κανόνας θα μπορούσε να ειπωθεί ότι για να εφαρμοστεί η αρχή του ιδιώτη επενδυτή το κράτος πρέπει να δρα ως *fiscus* και όχι ως *imperium*.

Χαρακτηριστική είναι η απόφαση 730/79 του Philip Morris⁶³ κατά Επιτροπής του ΔΕΚ, σύμφωνα με την οποία και ειδικότερα με το σκεπτικό 11, όταν μία κρατική ενίσχυση οικονομικού χαρακτήρα ενισχύει τη θέση μιας επιχειρήσεως σε σχέση με άλλες επιχειρήσεις που την ανταγωνίζονται στο ενδοκοινοτικό εμπόριο, οι τελευταίες πρέπει να θεωρούνται ότι επηρεάζονται από την ενίσχυση.

Υπηρεσίες Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος

Εκτός από την περίπτωση όπου ένα χορηγούμενο πλεονέκτημα κρίνεται σύννομο με τους κανόνες της εσωτερικής αγοράς βάσει της αρχής του ιδιώτη επενδυτή, η νομολογία έχει αναγνωρίσει και άλλη μία περίπτωση, που εξαιρείται από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 107 παράγραφος 1 που αφορά συγκεκριμένα τις Υπηρεσίες Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος, εφεξής «ΥΓΟΣ». Οι ΥΓΟΣ σύμφωνα με τα άρθρα 14 και 106 ΣΛΕΕ, αποτελούν υπηρεσίες επιφορτισμένες με την παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας για τις οποίες λαμβάνουν αποζημίωση- αντιστάθμισμα από το κράτος. Οι έννοιες της δημόσιας υπηρεσίας, της καθολικής υπηρεσίας και των υποχρεώσεων γενικού οικονομικού συμφέροντος (ΥΓΟΣ) ή κοινής ωφέλειας (ΥΚΩ) αποτυπώνονται στις διατάξεις των άρθρων 14 και 106 παρ.2 ΣΛΕΕ, καθώς επίσης και στις διατάξεις των Οδηγιών 2003/54 και 2003/55 (όπως αντικαταστάθηκαν

⁶² Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης όπως αναφέρεται στο άρθρο 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. *OJ C 262, 19.7.2016, p. 1–50. Σε: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX%3A52016XC0719%2805%29>*

⁶³ Απόφαση ΔΕΚ της 17ης Σεπτεμβρίου 1980, C-730/79, Philip Morris κατά Επιτροπής, Συλλ. 1980 02671, σκ. 11.

από τις Οδηγίες 2009/72⁶⁴ και 2009/73⁶⁵).

Ουσιαστικά, πρόκειται για υπηρεσίες οικονομικής φύσης οι οποίες ικανοποιούν βασικές ανάγκες των πολιτών σε διάφορους τομείς (π.χ. ύδρευση, αποχέτευση, ηλεκτροδότηση, τηλεπικοινωνίες κ.λ.π.) και πρέπει να παρέχονται σε όλους ανεξαιρέτως τους πολίτες αδιαλείπτως και με προσιτούς οικονομικούς όρους. Η δε παροχή τους μπορεί να εξασφαλίζεται τόσο στα πλαίσια του δημοσίου όσο και του ιδιωτικού τομέα, χωρίς να γίνεται διάκριση μεταξύ δημοσίων και ιδιωτικών επιχειρήσεων. Σε περίπτωση όμως που η αγορά αδυνατεί να διασφαλίσει επαρκώς αυτή τη στόχευση, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να διασφαλίσουν την παροχή τους, μεταξύ άλλων αναθέτοντας την σε έναν ή περισσότερους φορείς, επιβάλλοντας τους συγκεκριμένες υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας και λαμβάνοντας παράλληλα όλα τα απαραίτητα μέτρα για τη συνεχή παροχή των υπηρεσιών αυτών στους πολίτες. Στα μέτρα αυτά συμπεριλαμβάνεται, μεταξύ άλλων, η χρηματοοικονομική στήριξη στους επιφορτισμένους με την παροχή των ως άνω υπηρεσιών φορείς.

Τα κράτη μέλη διαθέτουν, βάσει της αρχής επικουρικότητας, διακριτική ευχέρεια ως προς τον ορισμό των ΥΓΟΣ, ο οποίος και υπόκειται στον έλεγχο καταφανούς σφάλματος εκτίμησης από την Επιτροπή και τα Δικαστήρια της ΕΕ.

Αρχικά, το Πρωτοδικείο στις αποφάσεις FFSA⁶⁶ και SIC⁶⁷ είχε δεχτεί ότι η παροχή στήριξης στις επιχειρήσεις που παρέχουν ΥΓΟΣ συνιστά κρατική ενίσχυση, η οποία μπορεί, ωστόσο, να κριθεί συμβατή με την εσωτερική αγορά, σύμφωνα με το άρθρο 106 παρ. 2 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 86 παρ. 2 ΣΕΚ). Τελικά, το ΔΕΚ στην υπόθεση Ferring⁶⁸ δέχτηκε την αποζημιωτική προσέγγιση και λίγο αργότερα, στην υπόθεση Altmark⁶⁹, έθεσε τέσσερις προϋποθέσεις – κριτήρια που πρέπει να πληρούνται σωρευτικά, έτσι ώστε η στήριξη των επιχειρήσεων που παρέχουν ΥΓΟΣ να μην θεωρείται κρατική ενίσχυση και να μην εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής

⁶⁴ Οδηγία 2009/72/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2009, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και για την κατάργηση της οδηγίας 2003/54/ΕΚ. *OJ L 211, 14.8.2009, p. 55–93.* Σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=celex%3A32009L0072>

⁶⁵ Οδηγία 2009/73/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2009, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου και την κατάργηση της οδηγίας 2003/55/ΕΚ. *OJ L 211, 14.8.2009, p. 94–136.* Σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX%3A32009L0073>

⁶⁶ Απόφαση ΠΕΚ της 27ης Φεβρουαρίου 1997, T-106/95, FFSA κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλ. 1997 II-00229.

⁶⁷ Απόφαση ΠΕΚ της 10ης Μαΐου 2000, T-46/97, SIC κατά Επιτροπής, Συλλ. 2000 II-02125

⁶⁸ Απόφαση ΔΕΚ της 22ας Νοεμβρίου 2001, C-53/00, Ferring, Συλλ. 2001 I-09067

⁶⁹ Απόφαση ΔΕΚ της 24ης Ιουλίου 2003, C-280/00, Altmark Trans GmbH, Συλλ. 2003 I-07747.

του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ.

Επομένως, βάση για την υιοθέτηση κρατικών ενισχύσεων δεν ανευρίσκεται μόνο στις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 107, αλλά και στη γενική παρέκκλιση υπέρ των λειτουργιών δημόσιας υπηρεσίας που περιλαμβάνονται στην παράγραφο 2 του άρθρου, όπως υποστηρίχτηκε και νομολογιακά με την απόφαση Altmark βάσει των τεσσάρων αυτών προϋποθέσεων, οι οποίες περιγράφονται παρακάτω. Πρώτον, η εταιρεία πρέπει να είναι υπεύθυνη για την εφαρμογή σαφώς καθορισμένων υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας. Δεύτερον, οι παράμετροι για τον υπολογισμό του κόστους πρέπει να έχουν καθοριστεί με αντικειμενικό και διαφανή τρόπο. Τρίτον, η αποζημίωση δεν πρέπει να υπερβαίνει αυτό που είναι απολύτως απαραίτητο. Τέταρτον, η επιλογή της εταιρείας που θα λάβει κρατική ενίσχυση πρέπει να προκύψει μέσω δημόσιου διαγωνισμού ή το επίπεδο αποζημίωσης πρέπει να υπολογιστεί συγκρίνοντας το κόστος με αυτό που θα επιβαρύνει μια εταιρεία με καλή διαχείριση και επαρκείς πόρους. Όταν πληρούνται αυτά τα λεγόμενα «κριτήρια Altmark», το εν λόγω μέτρο δεν θεωρείται κρατική ενίσχυση και δεν χρειάζεται να κοινοποιείται ως τέτοιο στην Επιτροπή. Η βασική ιδέα είναι ότι σε τέτοιες περιπτώσεις δεν υπάρχει διακριτό οικονομικό πλεονέκτημα, που θα έθετε τον αποδέκτη της κρατικής ενίσχυσης σε ευνοϊκότερη θέση από τους ανταγωνιστές του. Η χορήγηση νέας κρατικής ενίσχυσης πρέπει να κοινοποιείται εκ των προτέρων στην Επιτροπή, αλλιώς θα είναι άκυρη.

Η σωρευτική πλήρωση των ως άνω «κριτηρίων Altmark» είναι δύσκολο να επιτευχθεί και σπάνια γίνεται δεκτή από την Επιτροπή με αποτέλεσμα την υπαγωγή του αντισταθμίσιματος για τις ΥΓΟΣ στην έννοια των κρατικών ενισχύσεων του 107 παρ 1. ΣΛΕΕ. Στην πράξη όμως, όσον αφορά τις ΥΓΟΣ εφαρμόζεται το 106 παρ. 3 ΣΛΕΕ, σύμφωνα με το οποίο οι κανόνες της Συνθήκης και δει του ανταγωνισμού μπορούν να παραμεριστούν στο μέτρο που η εφαρμογή τους αποτελεί τροχοπέδη για την εκπλήρωση των ΥΓΟΣ από τις επιφορτισμένες με αυτές επιχειρήσεις.

2.2.2.2. Ενίσχυση από το κράτος ή μέσω κρατικών πόρων

Η υπόθεση αν ένα μέτρο προέρχεται από το κράτος ή μέσω κρατικών πηγών αποτελεί αποφασιστικό κριτήριο για να καταφαθεί αν το μέτρο αποτελεί κρατική ενίσχυση κατά την

έννοια του άρθρου 107 ΣΛΕΕ⁷⁰.

Για να χαρακτηριστεί ως κρατική ενίσχυση, η ενίσχυση πρέπει να χορηγείται από κράτος μέλος ή μέσω των πόρων του κράτους μέλους. Το κριτήριο αυτό διασπάται σε δύο επιμέρους στοιχεία. Αφενός, η χορήγηση οικονομικού πλεονεκτήματος πρέπει να επιφέρει άμεση ή έμμεση επιβάρυνση στον κρατικό προϋπολογισμό. Αφετέρου, η χορήγηση του οικονομικού πλεονεκτήματος πρέπει να μπορεί να καταλογιστεί στο Δημόσιο είτε σε αμιγώς δημόσιο φορέα, είτε σε ιδιωτικό του οποίου η δράση τελεί ad hoc υπό την εποπτεία δημόσιας αρχής.⁷¹

Μολονότι η γραμματική ερμηνεία του άρθρου 107 ΣΛΕΕ καθιστά τα δύο αυτά κριτήρια διακριτά, το ΔΕΕ έχει συστηματικά κρίνει ότι πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά⁷². Η διάκριση μεταξύ ενισχύσεων χορηγουμένων από το κράτος και ενισχύσεων χορηγουμένων από κρατικούς πόρους αποβλέπει στο να συμπεριλάβει στην έννοια της ενισχύσεως, όχι μόνον τις ενισχύσεις που χορηγούνται απευθείας από το κράτος, αλλά και εκείνες που χορηγούνται από δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς, τους οποίους ορίζει η ιδρύει το κράτος⁷³.

Τα ως άνω κριτήρια εξετάστηκαν σε δύο ιδιαίτερες σημαντικές αποφάσεις, την Preuseen Elektra⁷⁴ και την Essent Nord⁷⁵ όπου και αποκρυσταλλώθηκε η προϋπόθεση της σωρευτικής ύπαρξης των δύο προς την κατάφαση μιας ενίσχυσης ως κρατικής.

Η απόφαση Preuseen Electra αφορά προδικαστικό ερώτημα που απηύθυνε το γερμανικό εθνικό δικαστήριο Landgericht Kiehl σχετικά με το μέτρο, που προβλέπονταν στο γερμανικό νόμο Stromeinpreisungsgesetz, σύμφωνα με το οποίο, οι εταιρείες προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας υποχρεούνταν να αγοράζουν ηλεκτρική ενέργεια από Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (στο εξής, ΑΠΕ) σε μια καθορισμένη τιμή, η οποία ήταν σημαντικά υψηλότερη από εκείνη της ηλεκτρικής ενέργειας μη παραχθείσας από ΑΠΕ. Το μέτρο είχε κοινοποιηθεί και εγκριθεί από την Επιτροπή βάσει του άρθρου 108 παρ. 3, τροποποιήθηκε όμως εκ των υστέρων στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας. Στις τροποποιημένες διατάξεις προβλεπόταν μεταξύ άλλων, αντισταθμιστικός μηχανισμός προς άμβλυνση της ως άνω επιβαρύνσεως, σύμφωνα με τον

⁷⁰ Hofmann H. C. H., Micheau, C. State aid law of the European Union (2016), σ. 65

⁷¹ Μεταξάς, Α. (2018) ό.π. σ. 305.

⁷² Κωνσταντάκου Ε., Κρατικές ενισχύσεις και κοινωφελείς επιχειρήσεις, (2019), σ. 63.

⁷³ Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα F. G. Jacobs της 2ης Οκτωβρίου 2000, Συλλ. 2001 I-02099, σκ. 116.

⁷⁴ Απόφαση ΔΕΚ της 13ης Μαρτίου 2001, C-379/98, PreussenElektra κατά Schlesweg AG, Συλλ. 2001 I-02099.

⁷⁵ Απόφαση ΔΕΚ της 17ης Ιουλίου 2008, C-206/06, Essent Netwerk Noord κ.λπ., Συλλ. 2008 I-05497 .

οποίο οι εταιρείες προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας θα αποζημιώνονταν για υπερβάλλον κόστος μέσω ανακατανομής μεταξύ αυτών και άλλων ιδιωτικών επιχειρήσεων, με την προϋπόθεση ότι η αγορασθείσα από ΑΠΕ ηλεκτρική ενέργεια θα ξεπερνούσε το 5% της συνολικά πωλούμενης προς τους τελικούς καταναλωτές ενέργεια. Το δικαίωμα αυτό ενεργοποιήθηκε το 1998 και ο τοπικός προμηθευτής Schleswag μετακύλησε το υπερβάλλον κόστος της αγοράς ενέργειας από ΑΠΕ εκδίδοντας διπλό τιμολόγιο στην Preussen Elektra. Η τελευταία ζήτησε με αγωγή της ενώπιον του γερμανικού δικαστηρίου την ακύρωση της συγκεκριμένης καταβολής. Κατόπιν τούτων, το γερμανικό δικαστήριο έθεσε, μεταξύ άλλων, το ερώτημα αν πρέπει το εν λόγω μέτρο να χαρακτηριστεί ως κρατική ενίσχυση, ενόψει του ότι αυτό δεν επιβάρυνε τον κρατικό προϋπολογισμό αλλά κατένειμε τη σχετική επιβάρυνση εκ της ανωτέρω υποχρέωσης στις ιδιωτικές επιχειρήσεις παροχής ηλεκτρικού ρεύματος και των ιδιωτικών επιχειρήσεων εκμετάλλευσης δικτύων ηλεκτρικού ρεύματος σε προηγούμενο στάδιο της παραγωγής.

Το ΔΕΚ ακολουθώντας την πρόταση του Γενικού Εισαγγελέα F. G. Jacobs και αφού κατέληξε πως τόσο η υποχρέωση αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας από ΑΠΕ σε προκαθορισμένη τιμή που επιβλήθηκε στις επιχειρήσεις προμήθειας, όσο και η κατανομή της σχετικής επιβάρυνσης μεταξύ ιδιωτικών επιχειρήσεων διαφορετικού σταδίου παραγωγής, δεν συνιστούν άμεση ή έμμεση μεταφορά κρατικών πόρων, έκρινε πως η εκ του νόμου υποχρέωση αγοράς που απονέμει αναμφισβήτητο πλεονέκτημα σε ορισμένες επιχειρήσεις δεν μπορεί να αποτελέσει κρατική ενίσχυση υπό την έννοια του 107 παρ 1 ΣΛΕΕ⁷⁶. Η στενή αυτή ερμηνεία της κρατικής προέλευσης κρίθηκε «φορμαλιστική» καθώς αποτελεί εν μέρει δικλίδα ασφαλείας στα κράτη μέλη να παρέχουν πλεονεκτήματα σε ιδιωτικές επιχειρήσεις μετακυλίωντας το κόστους στους τελικούς καταναλωτές.

Στην απόφαση Essent Netwerk Noord το προς εξέταση ζήτημα αφορούσε και πάλι την εκ του νόμου οικονομική επιβάρυνση προμηθευτών ηλεκτρικής ενέργειας υπέρ των παραγωγών ηλεκτρικής ενέργειας. Η επιβάρυνση αυτή συνίστατο σε προσαύξηση των τιμολογίων ηλεκτρικού ρεύματος σε ορισμένους καταναλωτές, την οποία εισέπραττε ιδιωτική επιχείρηση. Το ΔΕΚ έκρινε ότι η επιχείρηση αυτή αν και ιδιωτική δεν θα μπορούσε να αξιοποιήσει τις προσαυξήσεις, που συγκέντρωνε για λόγο διάφορο από την απόδοση αυτών στους ορισθέντες δικαιούχους, όπως όριζε ο νόμος, επομένως τα ποσά αυτά παρέμεναν υπό δημόσιο έλεγχο και

⁷⁶ Απόφαση ΔΕΚ της 13ης Μαρτίου 2001, C-379/98, PreussenElektra κατά Schhleswag AG, Συλλ. 2001 I-02099, σκ. 59-61.

στη διάθεση των εθνικών άρχων, με συνέπεια την κατάφασή τους ως κρατικών πόρων⁷⁷. Υπό αυτό το πρίσμα και με την πλήρωση του κριτηρίου της χορήγησης σαφούς πλεονεκτήματος με επιβάρυνση κρατικών πόρων, το ΔΕΚ έκρινε ότι το προς εξέταση μέτρο αποτελούσε κρατική ενίσχυση με την έννοια του 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ.

2.2.2.3. Ευνοϊκή μεταχείριση ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής

Βασικό χαρακτηριστικό της έννοιας της κρατικής ενίσχυσης είναι η επιλεκτικότητα του κρατικού μέτρου. Ως εκ τούτου, οικονομικά μέτρα γενικής φύσεως και εφαρμογής («general measures») που ενισχύουν, χωρίς σκοπούμενη ή κατ' αποτέλεσμα προκύπτουσα επιλεκτική στόχευση την εθνική οικονομία στο σύνολό της, δεν εμπίπτουν στην παραπάνω έννοια.⁷⁸ Το προς εξέταση μέτρο θα πρέπει να ευνοεί μία ή περισσότερες επιχειρήσεις έναντι των ανταγωνιστών της⁷⁹.

Η κατάφαση της επιλεκτικότητας ενός μέτρου πραγματοποιείται από το ΔΕΕ και την Επιτροπή μέσω του «τεστ τριών σταδίων». Σύμφωνα με τη μέθοδο αυτή, στο πρώτο στάδιο της ανάλυσης θα πρέπει να προσδιοριστεί το σύστημα αναφοράς σε σχέση με το χορηγούμενο μέτρο. Ως σύστημα αναφοράς ορίζονται σύμφωνα με την Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης, οι κανόνες εκείνοι που εφαρμόζονται καθολικά, βάσει αντικειμενικών κριτηρίων στις επιχειρήσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής τους. Κατά το δεύτερο στάδιο, προσδιορίζεται κατά πόσο ένα συγκεκριμένο μέτρο αποτελεί παρέκκλιση από το εν λόγω σύστημα, στο βαθμό που διαφοροποιεί τους οικονομικούς φορείς οι οποίοι, βρίσκονται σε συγκρίσιμη πραγματική και νομική κατάσταση. Η αξιολόγηση της ύπαρξης παρέκκλισης συνιστά το βασικό στοιχείο της ανάλυσης και οδηγεί στη συναγωγή του συμπεράσματος για το κατά πόσον το μέτρο είναι «εκ πρώτης όψεως επιλεκτικό». Εφόσον πράγματι αποτελεί παρέκκλιση και συνεπώς εκ πρώτης όψεως επιλεκτικό, στη συνέχεια θα πρέπει να διαπιστωθεί κατά πόσον η παρέκκλιση μπορεί να δικαιολογηθεί από τη φύση ή από την εν γένει οικονομία του συστήματος αναφοράς. Το ως άνω αποτελεί το τρίτο στάδιο. Εφόσον ένα εκ πρώτης όψεως επιλεκτικό μέτρο δικαιολογείται από τη φύση ή από την εν γένει οικονομία του συστήματος, δεν θεωρείται επιλεκτικό και, συνεπώς, δεν εμπίπτει στο πεδίο

⁷⁷ Απόφαση ΔΕΚ της 17ης Ιουλίου 2008, C-206/06, Essent Netwerk Noord κ.λπ., Συλλ. 2008 I-05497, σκ.69-70.

⁷⁸ Μεταξάς, Α. (2018) ό.π. 309

⁷⁹ Χριστιανός Β, Κουσκουνά Μ., Παπαδοπούλου Ρ. Ε., Περάκης Μ., ό.π., σ. 42.

εφαρμογής του άρθρου 107 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ.⁸⁰

Νομολογιακά, το τεστ των τριών σταδίων αντανακλάται στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις ΑΕΜ και ΑΕΜ Torino⁸¹, όπου εθνική διάταξη υποχρέωνε ορισμένες επιχειρήσεις που εκμεταλλεύονταν υδροηλεκτρικές και γεωθερμικές εγκαταστάσεις να καταβάλλουν προσ αυξημένο τέλος για την πρόσβαση τους στο εθνικό δίκτυο μεταφοράς ηλεκτρικής ενέργειας, για μια μεταβατική περίοδο. Η διάταξη θεσπίστηκε ως αντισταθμιστικός μηχανισμός του ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος, που είχε χορηγηθεί στις επιχειρήσεις αυτές, στο πλαίσιο της απελευθέρωσης της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, το οποίο τους χορηγούσε εκ του νόμου ελάφρυνση από το κόστος καυσίμου. Το ΔΕΚ εφαρμόζοντας το τεστ τριών σταδίων έκρινε πως, αν και το μέτρο κατά το δεύτερο στάδιο αποτελούσε εκ πρώτης όψεως επιλεκτικό μέτρο, εν προκειμένω δεν υφίσταται κρατική ενίσχυση, καθότι η διαφορετική αντιμετώπιση των επιχειρήσεων αυτών βάσει του χορηγούμενου μέτρου δικαιολογείται από τη φύση και την οικονομία του συστήματος των σχετικών επιβαρύνσεων (τρίτο στάδιο).⁸²

2.2.2.4. Νόθευση ανταγωνισμού και απειλή για το ενδο-ενωσιακό εμπόριο

Η χορήγηση επιλεκτικού πλεονεκτήματος προς ορισμένες επιχειρήσεις ή κλάδους παραγωγής από το κράτος, εμπίπτει στην έννοια της κρατικής ενίσχυσης του 107 ΣΛΕΕ οπότε και είναι ασυμβίβαστη με το ενωσιακό δίκαιο, μόνο εφόσον προκαλείται νόθευση ή προκύπτει απειλή νόθευσης του ανταγωνισμού στο πλαίσιο της ενιαίας εσωτερικής αγοράς και στο μέτρο που κατ' αυτό τον τρόπο επηρεάζεται αρνητικά το ενδο- ενωσιακό εμπόριο. Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ, νόθευση του ανταγωνισμού προκύπτει όταν ένα μέτρο είναι ικανό να βελτιώσει την ανταγωνιστική θέση της δικαιούχου επιχείρησης σε σχέση με άλλες επιχειρήσεις με τις οποίες ανταγωνίζεται⁸³.

Η νόθευση του ανταγωνισμού, υπό την έννοια αυτή, διαπιστώνεται όταν το Δημόσιο παρέχει οικονομικό πλεονέκτημα σε μια επιχείρηση, η οποία δραστηριοποιείται σε έναν

⁸⁰ Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης όπως αναφέρεται στο άρθρο 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. *OJ C 262, 19.7.2016, p. 1–50*, Παρ. 132 – 141. Σε: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX%3A52016XC0719%2805%29>.

⁸¹ Συνεκδικασθείσες υποθέσεις ΔΕΚ της 14ης Απριλίου 2005, C-128/03 και C-129/03, ΑΕΜ και ΑΕΜ Torino Συλλ. 2005 I-02861.

⁸² Συνεκδικασθείσες υποθέσεις ΔΕΚ της 14ης Απριλίου 2005, C-128/03 και C-129/03, ΑΕΜ και ΑΕΜ Torino Συλλ. 2005 I-02861, σκ. 40-43.

⁸³ Απόφαση ΔΕΚ της 17ης Σεπτεμβρίου 1980, C-730/79, Philip Morris κατά Επιτροπής, Συλλ. 1980 02671, σκ. 11.

απελευθερωμένο τομέα όπου υπάρχει ή θα μπορούσε να υπάρχει ανταγωνισμός. Ταυτόχρονα, το χορηγούμενο πλεονέκτημα συνιστά κρατική ενίσχυση του άρθρου 107 ΣΛΕΕ όταν δύναται να επηρεάσει “τις μεταξύ κρατών μελών συναλλαγές”. Το ΔΕΕ έχει αποφανθεί επ’ αυτού ότι «όταν μια κρατική ενίσχυση οικονομικού χαρακτήρα ενισχύει τη θέση μιας επιχειρήσεως σε σχέση με άλλες ανταγωνίστριες επιχειρήσεις στις ενδο[ενωσιακές] συναλλαγές, πρέπει να θεωρείται ότι η εν λόγω ενίσχυση επηρεάζει τις συναλλαγές αυτές»⁸⁴. Η επιρροή αυτή δεν είναι αναγκαίο να είναι πραγματική, αρκεί να μην αποτελεί απλή υπόθεση αλλά να υφίσταται τεκμηριωμένη πιθανότητα ότι το μέτρο αυτό δύναται να επηρεάσει το διακρατικό εμπόριο εντός Ένωσης⁸⁵. Επιπλέον, το ΔΕΕ διευκρίνισε ότι η κρατική υποστήριξη μπορεί να στρεβλώσει το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών, ακόμη και αν ο αποδέκτης του δεν εμπλέκεται καθαυτός στο διασυνοριακό εμπόριο, διότι παραδείγματος χάριν το όφελος θα δυσχεραίνει την είσοδο ή την πώληση ξένων αγαθών. Σημειώνεται ότι ένα μέτρο, που επηρεάζει τον ανταγωνισμό αλλά παραμένει καθαρά εθνικό, δεν θα επηρεάζει κατ' αρχήν το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών.

Εξετάζοντας γραμματικά τις προϋποθέσεις του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ, η νόθευση του ανταγωνισμού και η επιρροή του εμπορίου μεταξύ κρατών μελών αποτελούν σαφώς διακριτά κριτήρια. Στην πράξη όμως, κατά την αξιολόγηση της υπαγωγής ενός μέτρου στην έννοια της κρατικής ενίσχυσης χρησιμοποιούνται συχνά από κοινού.⁸⁶

Είναι σαφές ότι σε αυτή τη διάταξη αποτυπώνεται με σαφήνεια μια κατ' αρχήν αρνητική-περιοριστική στάση απέναντι σε κρατικές ενισχύσεις που είναι σε θέση να θίξουν την ισορροπία του ανταγωνισμού στην εσωτερική αγορά και να επηρεάσουν αρνητικά το δι-ενωσιακό εμπόριο.⁸⁷

Σε ότι αφορά τις ενισχύσεις ήσσονος σημασίας (*de minimis*) εισάγονται εξαιρέσεις από τα ως

⁸⁴ Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης όπως αναφέρεται στο άρθρο 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. *OJ C 262, 19.7.2016, p. 1–50*. Παρ. 190
Σε: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX%3A52016XC0719%2805%29>

⁸⁵ Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης όπως αναφέρεται στο άρθρο 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. *OJ C 262, 19.7.2016, p. 1–50*. Παρ. 189
Σε: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX%3A52016XC0719%2805%29>

⁸⁶ Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης όπως αναφέρεται στο άρθρο 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. *OJ C 262, 19.7.2016, p. 1–50*. Παρ. 186
Σε: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX%3A52016XC0719%2805%29>

⁸⁷ *Metaxas, A./ Sgouridou, K. in: Nemitz, P. F. (ed.), STATE AID: The effective application of EU state aid procedures: From a plan to grant aid to the recovery of illegal aid - the role of national law and practice, FIDE National Reports, Kluwer Law International, 2006-2007*

άνω. Πιο συγκεκριμένα, οι ενισχύσεις ήσσονος σημασίας, εφαρμόζονται για ενισχύσεις που χορηγούνται ανά κράτος μέλος σε μια «ενιαία επιχείρηση» και δεν υπερβαίνουν το ποσό:

- των 15.000 € για τον πρωτογενή τομέα (Κανονισμός 1408/2013⁸⁸)
- των 30.000 για τον τομέα της αλιείας και της υδατοκαλλιέργειας (Κανονισμός 717/2014⁸⁹)
- των 200.000 για τους υπόλοιπους τομείς της οικονομίας (Κανονισμός 1407/2013⁹⁰)

σε οποιαδήποτε περίοδο τριών ετών.

Ωστόσο, ο κανονισμός που χρησιμοποιείται στην συντριπτική πλειοψηφία των περιπτώσεων είναι ο Κανονισμός 1407/2013. Οι ως άνω κανονισμοί εφαρμόζονται με την ύπαρξη ορισμένων εξαιρέσεων που αναφέρονται στο πεδίο εφαρμογής αυτών. Συνεπάγεται, ότι δεν απαιτείται κοινοποίηση των ως άνω στην Επιτροπή στο πλαίσιο του ελεγκτικού μηχανισμού που θεσπίζει το άρθρο 108 παρ. 3.

2.3. Ο μηχανισμός ελέγχου του άρθρου 108 ΣΛΕΕ

Μέσω του πλέγματος των κανονιστικών υποχρεώσεων που θεσπίζονται στο άρθρο 108 ΣΛΕΕ και στον Διαδικαστικό Κανονισμό (Procedural Regulation) 659/1999⁹¹ συγκροτείται ένα συνεκτικό σύστημα ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων, ρυθμίζοντας ενδελεχώς τις διαδικαστικές παραμέτρους οργάνωσης του εν λόγω συστήματος.

Στις παρ. 1 και 2 του άρθρου 108 ΣΛΕΕ περιγράφεται η συντρέχουσα αρμοδιότητα της Επιτροπής με τα κράτη – μέλη να ελέγχουν τις υφιστάμενες κρατικές ενισχύσεις σε αυτά, ενισχύσεις δηλαδή που είτε έχουν χορηγηθεί προ της ένταξης του οικείου κράτους -μέλους

⁸⁸ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1408/2013 της Επιτροπής, της 18ης Δεκεμβρίου 2013 , σχετικά με την εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις ενισχύσεις ήσσονος σημασίας («de minimis») στον γεωργικό τομέα. ΕΕ L 352 της 24.12.2013, σ. 9 έως 17

⁸⁹ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 717/2014 της Επιτροπής, της 27ης Ιουλίου 2014 , σχετικά με την εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις ενισχύσεις ήσσονος σημασίας στους τομείς της αλιείας και της υδατοκαλλιέργειας. ΕΕ L 190 της 28.6.2014, σ. 45 έως 54

⁹⁰ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1407/2013 της Επιτροπής της 18ης Δεκεμβρίου 2013 σχετικά με την εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις ενισχύσεις ήσσονος σημασίας, Επίσημη Εφημερίδα L 352/1, 24/12/2013

⁹¹ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 659/1999 του Συμβουλίου της 22ας Μαρτίου 1999 για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του άρθρου 93 της συνθήκης ΕΚ. *OJ L* 83, 27.3.1999, p. 1–9. Σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX%3A31999R0659>

στην ΕΕ ή έχουν ήδη κριθεί ως συμβατές με την εσωτερική αγορά.

Αντίθετα, η παράγραφος 3 του 108 ΣΛΕΕ αφορά κάθε νέα κρατική ενίσχυση (εκτός εάν υπάγεται στις περιπτώσεις της *ex lege* συμβατότητας, που θα αναλυθούν κατωτέρω), η οποία πρέπει να κοινοποιείται στην Επιτροπή αλλιώς καθίσταται αυτοδικαίως άκυρη. Από την κοινοποίηση ως την χορήγηση εγκριτικής απόφασης περί συμβατότητας της ενίσχυσης από την Επιτροπή, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να απέχουν από την εφαρμογή του προς αξιολόγηση μέτρου (*stand still obligation*). Ανάλογα με τη φύση της κρατικής ενισχύσεως ως νέας, παράνομης, καταχρηστικής ο έλεγχος της Επιτροπής μπορεί να περιλαμβάνει δύο στάδια, την προκαταρκτική εξέταση και την κύρια διαδικασία.⁹²

Μία κρατική ενίσχυση πληρούσα τις προϋποθέσεις του 107 παρ 1 ΣΛΕΕ, που αναλύθηκαν στις ως άνω παραγράφους, μπορεί να κριθεί συμβατή με την εσωτερική αγορά είτε *ex lege* (αυτοδικαίως) είτε κατόπιν ελέγχου της Επιτροπής, η οποία οπλισμένη με διακριτική ευχέρεια μπορεί να κρίνει τη συμβατότητα ή μη ενός μέτρου στη βάση του κοινού «καλού».

2.3.1. Η περίπτωση της *ex lege* συμβατότητας

Η παράγραφος 2 του άρθρου 107 ΣΛΕΕ αποτελεί την περίπτωση *ex lege* συμβατότητας, σύμφωνα με την οποία «συμβιβάζονται με την εσωτερική αγορά: α) οι ενισχύσεις κοινωνικού χαρακτήρος προς μεμονωμένους καταναλωτές, υπό τον όρο ότι χορηγούνται χωρίς διάκριση προελεύσεως των προϊόντων, β) οι ενισχύσεις για την επανόρθωση ζημιών που προκαλούνται από θεομηνίες ή άλλα έκτακτα γεγονότα, γ) οι ενισχύσεις προς την οικονομία ορισμένων περιοχών της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, οι οποίες θίγονται από τη διαίρεση της Γερμανίας, κατά το μέτρο που είναι αναγκαίες για την αντιστάθμιση των οικονομικών μειονεκτημάτων που προκαλούνται από τη διαίρεση αυτή. Μετά την παρέλευση πενταετίας από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας, το Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής, δύναται να εκδώσει απόφαση για την κατάργηση του παρόντος σημείου.»

Συνάγεται, λοιπόν, πως, εφόσον ένα μέτρο εμπίπτει σε κάποια από τις τρεις παραπάνω κατηγορίες, κηρύσσεται αυτοδικαίως συμβατό με την εσωτερική αγορά, χωρίς να χρειάζεται

⁹² *Κεκελέκης Μ.*, Η Ευρωπαϊκή πολιτική ελέγχου κρατικών ενισχύσεων στον τομέα της ενέργειας με έμφαση στην προστασία του περιβάλλοντος, σε Φαραντούρη Ν. (επιμ.), *Ενέργεια – Δίκαιο, Οικονομία & Πολιτική*, (2012), σ. 158.

να εξεταστεί περαιτέρω η νομιμοποιητική του βάση.⁹³

2.3.2. Συμβατότητα κατόπιν ελέγχου της Επιτροπής

Εφόσον ένα μέτρο δεν εμπίπτει σε κάποια από τις εξαιρέσεις της παραγράφου 2 του άρθρου 107 ΣΛΕΕ, σύμφωνα με το άρθρο 108 παρ. 3 ΣΛΕΕ, το μέτρο πρέπει να κοινοποιηθεί στην Επιτροπή, ώστε να το αξιολογήσει και να κρίνει αν πρέπει αυτό να κηρυχθεί ή όχι συμβατό με την εσωτερική αγορά. Στο στάδιο αυτό, η Επιτροπή έχει αποκλειστική αρμοδιότητα να αποφανθεί σχετικά με τη συμβατότητα ή μη ενός κοινοποιηθέντος σε αυτή μέτρου με βάσει τα κριτήρια που προβλέπονται στην παράγραφο 3 του 107 ΣΛΕΕ. Σύμφωνα με αυτό, ορισμένες κρατικές ενισχύσεις μπορούν να κηρυχθούν συμβατές με την εσωτερική αγορά, βάσει της ad hoc αξιολόγησης της Επιτροπής. Η Επιτροπή διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια για την αξιολόγηση των ενισχύσεων ενώ και τα δικαστήρια έχουν περιορισμένη εξουσία να την επανεξετάσουν. Οι ενισχύσεις στους τομείς που απαριθμούνται στην παρούσα διάταξη μπορούν να κριθούν συμβατές με την εσωτερική αγορά εάν καταφάσκει ότι αποτελούν απαραίτητο μέσον προς την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και ταυτόχρονα δεν στρεβλώνουν τον ανταγωνισμό σε βαθμό αντίθετο προς το κοινό όφελος. Οι ενισχύσεις που μπορούν να κηρυχθούν συμβατές βάσει αυτής της διάταξης περιλαμβάνουν ενισχύσεις για την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης ιδιαίτερα υποανάπτυκτων γεωγραφικών περιοχών, ενισχύσεις για την προώθηση έργων κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος ή για την αντιμετώπιση σοβαρής διαταραχής της οικονομίας ενός κράτους μέλους, ενισχύσεις για τη διευκόλυνση της ανάπτυξης ορισμένων οικονομικών δραστηριοτήτων, εφόσον οι τελευταίες δεν επηρεάζουν το εμπόριο σε βαθμό αντίθετο προς το κοινό συμφέρον, για τον πολιτισμό και την κληρονομιά διατήρηση και άλλες κατηγορίες ενισχύσεων, που καθορίζονται με απόφαση του Συμβουλίου. Για την θέσπιση βοήθειας προς τα κράτη μέλη και τους δυνητικούς αποδέκτες της ενίσχυσης, η Επιτροπή εξέδωσε κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις, διευκρινίζοντας σε ποιες περιπτώσεις οι ενισχύσεις σε ορισμένες δραστηριότητες υπό συγκεκριμένους όρους πρέπει να θεωρηθούν συμβατές με την εσωτερική αγορά. Αυτές οι κατευθυντήριες γραμμές είναι δεσμευτικές για την Επιτροπή και, ως εκ τούτου, αποτελούν σημαντική πηγή ήπιας νομοθεσίας (soft law).

⁹³ Καραγιάννης Β., όπ.π., σ. 69

3. Κρατικές ενισχύσεις στον τομέα της ενέργειας και οι Κατευθυντήριες Γραμμές

Στο παρόν κεφάλαιο θα αναλυθεί η αντιμετώπιση των κρατικών ενισχύσεων στους τομείς του

περιβάλλοντος και της ενέργειας, συμπεριλαμβανομένων των ΑΠΕ. Ειδικότερα, θα αναλυθεί η σημασία των κρατικών ενισχύσεων σε επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στον τομέα της ενέργειας, όπου τα ζητήματα του αρχικού υψηλού κόστους της επένδυσης καθώς και των οικονομιών κλίμακας, καθορίζουν την δυνατότητα των επενδυτών να συμμετάσχουν. Ως εκ τούτου, παρουσιάζονται οι δυνατότητες εξαίρεσης της γενικής απαγόρευσης των κρατικών ενισχύσεων, με σκοπό την ενίσχυση του τομέα της ενέργειας. Παράλληλα, παρουσιάζονται οι Κατευθυντήριες Γραμμές (ΚΓ) για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας, και ειδικότερα οι αναθεωρημένες ΚΓ με ισχύ από 1η Ιουλίου 2014 έως την 31η Δεκεμβρίου 2020.

3.1. Γενικά

Στην επικρατούσα κατάσταση πριν την απελευθέρωση του τομέα της ενέργειας, οι κανόνες του ανταγωνισμού και δη των κρατικών ενισχύσεων είχαν μικρή σημασία. Με την σταδιακή απελευθέρωση, το άνοιγμα των εθνικών ενεργειακών συνόρων και την συνεπαγόμενη ανάπτυξη του ευρωπαϊκού, αλλά και παγκόσμιου ενεργειακού διακρατικού εμπορίου, ο τομέας της ενέργειας άρχισε να εκτίθεται στον διεθνή ανταγωνισμό και οι κανόνες του ανταγωνισμού να καθίστανται πλέον απαραίτητο εργαλείο προάσπισης της λειτουργικότητας του εν λόγω τομέα.⁹⁴

Σύμφωνα με την Επιτροπή, κατά το 2017, το 53% όλων των εγκεκριμένων δαπανών για κρατικές ενισχύσεις, αποδόθηκαν σε μέτρα, που σχετίζονται με περιβαλλοντικές και ενεργειακές υπηρεσίες, συμπεριλαμβανομένων των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας (στο εξής ΑΠΕ). Συνολικά, από το 2009 έως το 2016, περίπου 216 δισεκατομμύρια ευρώ εγκεκριμένων ή απαλλασσόμενων κατά κατηγορία μέτρων ενίσχυσης έχουν καταγράφηκε με τάση αύξησης της ενίσχυσης στον ενεργειακό τομέα.⁹⁵

Σύμφωνα με την βιβλιογραφία, οι λόγοι που οι κρατικές ενισχύσεις διαδραματίζουν τόσο σημαντικό ρόλο στον τομέα της ενέργειας είναι πολλοί⁹⁶. Ο βασικότερος εξ' αυτών είναι ότι οι ενεργειακές αγορές τείνουν να χαρακτηρίζονται από δυσλειτουργίες ή και αποτυχίες της

⁹⁴ *Talus, K. ό.π., σ. 196*

⁹⁵ European Commission, State Aid Scoreboard 2018: Results, trends and observations regarding EU28 State Aid expenditure reports for 2017 (January 2019)

⁹⁶ *Falk Schöning and Clemens Ziegler, 'What is State Aid?' in Leigh Hancher, Adrien de Hauteclocque and Francesco Maria Salerno (eds), State aid and the energy sector (Hart 2018)*

αγοράς, οι οποίες δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν μόνο με τις δυνάμεις της αγοράς. Πιο συγκεκριμένα, όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, η ύπαρξη φυσικών μονοπωλίων, (natural monopoly), δηλαδή, υπηρεσιών που το κόστος παροχής τους όταν ασκούνται στο σύνολο του τομέα είναι χαμηλότερο από ότι το άθροισμα του κόστους που θα προέκυπτε, εάν περισσότερες επιχειρήσεις παρείχαν τις υπηρεσίες αυτές παράλληλα και ταυτόχρονα, είναι αναπόφευκτη για τον τομέα της ενέργειας λόγω των δημιουργούμενων οικονομικών κλίμακας⁹⁷. Συν τοις άλλοις, ο ενεργειακός τομέας απαιτεί μεγάλες χρηματοοικονομικές επενδύσεις στο αρχικό στάδιο (high initial cost), ιδίως για έργα υποδομής πολύ υψηλού κεφαλαίων, για την απόσβεση των οποίων απαιτείται μακρό χρονικό διάστημα, στο μέτρο που η ανάκτηση του κόστους τους δεν είναι δυνατή βραχυπρόθεσμα, εντείνοντας με τον τρόπο αυτό τον κίνδυνο του φαινομένου της ομηρίας (hold-up problem)⁹⁸. Ως προς την αντιμετώπιση της εν λόγω κατάστασης και άμβλυνσης των αρνητικών συνεπειών της, δημιουργούνται οι μακροχρόνιες συμβάσεις προμήθειας φυσικού αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας.

3.2. Κρατικές ενισχύσεις και ΑΠΕ

Τα κράτη μέλη, στο πλαίσιο της προσπάθειάς τους να ανταποκριθούν στις επιταγές του ενωσιακού δικαίου και συγκεκριμένα στις επιταγές της ασφάλειας ενεργειακού εφοδιασμού, ανταγωνιστικότητας και της προστασίας του περιβάλλοντος, στοχεύουν στην ανάπτυξη των ΑΠΕ, οι οποίες αφενός θα συμβάλλουν στην επίτευξη των υφιστάμενων ενεργειακών στόχων σχετικά με την ανταγωνιστικότητα και την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού, αφετέρου θα συμβάλλουν στην προστασία του περιβάλλοντος, πρωτίστως λόγω της μείωσης των εκπομπών των αερίων του θερμοκηπίου και της εξοικονόμησης των φυσικών πόρων. Ωστόσο, διαπιστώθηκε ότι η ανάπτυξη των ΑΠΕ συνεπάγεται σημαντικές επενδύσεις με αρκετά υψηλό κόστος και για τον λόγο αυτό απαιτείται συχνά κρατική παρέμβαση. Ως εκ τούτου, οι κρατικές ενισχύσεις αποτελούν και σε αυτήν την περίπτωση το βασικό εργαλείο, μέσω του οποίου επιτυγχάνεται η ανάπτυξη και η προώθηση των ΑΠΕ, υπό την μορφή των καθεστώτων στήριξης.⁹⁹

Υπό το πρίσμα του πρωτογενούς δικαίου της ΕΕ, σύμφωνα με τη ΣΛΕΕ και το άρθρο 194

⁹⁷ *Αικ. Ηλιάδου*, Η διείσδυση του Δημοσίου Δικαίου στην ρύθμιση αγορών δικτύου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010, σ. 11 επ.

⁹⁸ *Χ. Μαρή*, Η εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού στις συμβάσεις προμήθειας φυσικού αερίου, σ. 32-33.

⁹⁹ The Role of State Aid Law in Energy Ignacio Herrera Anchustegui and Christian Bergqvist: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3446687

βασικός στόχος της ΕΕ είναι η αειφόρος ανάπτυξη μέσω της προστασίας του περιβάλλοντος και της βελτίωσής της ποιότητάς του. Στο τομέα της ενέργειας, ΕΕ και κράτη μέλη έχουν από κοινού αρμοδιότητες, για τον λόγο αυτό το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζήτησε τόσο από τα ενωσιακά όργανα όσο και από τις εθνικές κυβερνήσεις να λάβουν δράσεις για τη βιώσιμη ανάπτυξη και την ολοκλήρωση της ενεργειακής πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ. Όπως χαρακτηριστικά ανέφερε το Συμβούλιο «η παραγωγή και χρήση ενέργειας αποτελούν τις κύριες πηγές εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου και απαιτούν μια οργανωμένη ενεργειακή και κλιματική πολιτική για την επίτευξη των στόχων». Λαμβάνοντας υπόψη το ενεργειακό μείγμα του εκάστοτε κράτους μέλους επιδιώκεται να αυξηθούν τα μέτρα για την ασφάλεια του εφοδιασμού και να εξασφαλισθούν τόσο η ανταγωνιστικότητα όσο και η διαθεσιμότητα των ενεργειακών αποθεμάτων.

Για την επίτευξη αυτών των στόχων κρίθηκε απαραίτητη η προώθηση της ανάπτυξης και χρήσης των ΑΠΕ, στο πλαίσιο της οποίας εκδόθηκαν από την ΕΕ οι Οδηγίες 2001/77/ΕΚ78100, 2009/28/ΕΚ79101 και πιο πρόσφατα η Οδηγία 2018/2001/ΕΕ80102. Η οδηγία 2009/28/ΕΚ79 που είναι και το βασικό νομοθέτημα για τις ΑΠΕ έως σήμερα, θέτει για πρώτη φορά δεσμευτικούς ως προς την αύξηση του μεριδίου των ΑΠΕ στην ακαθάριστη τελική κατανάλωση ενέργειας ως το 2020 τόσο σε ευρωπαϊκό όσο σε εθνικό επίπεδο.

3.3. Κρατικές ενισχύσεις και προστασία του περιβάλλοντος

Ανάμεσα στους σημαντικότερους στόχους της ΕΕ είναι η προστασία του περιβάλλοντος, την οποία ωστόσο οι επιχειρήσεις δεν είχαν μέχρι πρότινος σε άμεση προτεραιότητα, καθώς δεν συνδέονταν άμεσα με το κέρδος τους. Λόγω των υψηλών επιπέδων ατμοσφαιρικής ρύπανσης, τα κράτη μέλη κλήθηκαν να θεσπίσουν ρυθμιστικούς κανόνες, με αποτέλεσμα οι εταιρείες να υποχρεούνται να πληρώσουν για την ρύπανση, που προκαλούν στο περιβάλλον και στην κοινωνία εν γένει, εξασφαλίζοντας το περιβαλλοντικό κόστος. Στο πλαίσιο αυτό και προκειμένου να διορθωθεί η στρεβλή αυτή κατάσταση χρησιμοποιούνται κρατικές ενισχύσεις

¹⁰⁰ Οδηγία 2001/77/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Σεπτεμβρίου 2001, για την προαγωγή της ηλεκτρικής ενέργειας που παράγεται από ανανεώσιμες πηγές στην εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, ΕΕ L 283/33, 27/10/2001.

¹⁰¹ Οδηγία 2009/28/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Απριλίου 2009 σχετικά με την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές και την τροποποίηση και τη συνακόλουθη κατάργηση των οδηγιών 2001/77/ΕΚ και 2003/30/ΕΚ, ΕΕ L 140/16, 5/6/2009.

¹⁰² Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2018 για την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές (αναδιτύπωση), ΕΕ L 328/82, 21/12/2018.

σε επίπεδο επιχειρήσεων, ώστε να επιτευχθεί η περιβαλλοντική προστασία σε υψηλότερο επίπεδο. Αναφορικά με τις ενισχύσεις αυτές η Επιτροπή έχει θεσπίσει τις Κατευθυντήριες Γραμμές, ώστε να πετύχουν τα κράτη μέλη την αποτελεσματικότερη προστασία του περιβάλλοντος. Σύμφωνα με το άρθρο 107 παρ. 3 περιπτ. γ' ΣΛΕΕ οι κρατικές ενισχύσεις για το περιβάλλον δικαιολογούνται αρχικά και κοινοποιούνται στην Επιτροπή.

Τα μέτρα που μπορούν να ληφθούν είναι τα εξής: α) ενίσχυση σε επιχείρηση με στόχο την υπέρβαση των κοινοτικών προτύπων περί προστασίας ή την αύξησή τους ελλείπει κοινοτικών, β) ενίσχυση για την απόκτηση νέων οχημάτων μεταφοράς με στόχο την υπέρβαση των κοινοτικών προτύπων περί προστασίας ή την αύξησή τους ελλείπει κοινοτικών, γ) ενίσχυση για πρόωρη προσαρμογή σε μελλοντικά κοινοτικά πρότυπα, δ) ενίσχυση για περιβαλλοντικές μελέτες, ε) ενίσχυση για την εξοικονόμηση ενέργειας, στ) ενίσχυση για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, ζ) ενίσχυση για τη συμπαράγωγή ηλεκτρισμού και ενέργειας, η) ενίσχυση για την τηλεθέρμανση, θ) ενίσχυση για τη διαχείριση αποβλήτων, ι) ενίσχυση για την αποκατάσταση μολυσμένων χώρων, ια) ενίσχυση για μετεγκατάσταση επιχειρήσεων, ιβ) ενίσχυση υπό τη μορφή συστημάτων εμπορεύσιμων αδειών και ιγ) ενίσχυση υπό τη μορφή έκπτωσης ή απαλλαγής από περιβαλλοντικούς φόρους.

Συμπερασματικά, η προστασία του περιβάλλοντος επιτυγχάνεται μέσω της ορθής και συμβατής με την ενεργειακή πολιτική, καθώς η προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί εξέχοντα στόχο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τα κράτη μέλη δεσμεύονται ως προς τη συνεισφορά τους στο περιβαλλοντικό κόστος, γεγονός που σημαίνει ότι από την στιγμή που οι επιχειρήσεις δεν το αναλαμβάνουν, αυτό επιβαρύνει την κοινωνία ολόκληρη. Το θεσμικό πλαίσιο για την προστασία του περιβάλλοντος σε επίπεδο ΕΕ ενισχύεται, από τις κρατικές ενισχύσεις που βοηθούν στην αποτελεσματικότερη επίτευξη των στόχων και κυρίως προωθούν τις επιχειρηματικές επενδύσεις στον εν λόγω τομέα.¹⁰³

Λαμβάνοντας υπόψη την συμβολή των ΑΠΕ στην επίτευξη των στόχων της ενεργειακής πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ, τόσο τα ενωσιακά Δικαστήρια όσο και η Επιτροπή έχουν κρίνει ότι οι κρατικές ενισχύσεις που χορηγούνται για τη στήριξη και την προώθηση των ΑΠΕ, είναι συμβατές με την εσωτερική αγορά υπό προϋποθέσεις, ενώ η αντίθεσή τους προς άλλες αρχές του ενωσιακού δικαίου δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, όπως

¹⁰³ Κεκελέκης Μ.,ό.π., σ. 169.

η προστασία του περιβάλλοντος¹⁰⁴.

Βασικό δικαιολογητικό λόγο της χορήγησης των κρατικών ενισχύσεων στον τομέα των ΑΠΕ είναι ότι ελλείπει κρατικής παρέμβασης, οι επιχειρήσεις αποφεύγουν την ανάληψη του κόστους της περιβαλλοντικής ζημίας, η οποία μετατοπίζεται στο κοινωνικό σύνολο. Ως εκ τούτου για να μην επηρεαστεί η τελική τιμή της ενέργειας και ταυτόχρονα να επιτευχθεί ο στόχος της προστασίας του περιβάλλοντος, χορηγούνται κρατικές ενισχύσεις από τα κράτη ως κίνητρα για την πραγματοποίηση δραστηριοτήτων και επενδύσεων, που θα συμβάλλουν στην επίτευξη των παραπάνω στόχων, τις οποίες δεν θα υλοποιούσαν οι επιχειρήσεις χωρίς τις ενισχύσεις αυτές, κυρίως λόγω του υψηλού κόστους και του αυξημένου επιχειρηματικού ρίσκου.¹⁰⁵

Ωστόσο, οι κρατικές ενισχύσεις που χορηγούνται στον τομέα του περιβάλλοντος και της ενέργειας, και ειδικότερα στον τομέα των ΑΠΕ, κρίνονται συμβατές με την εσωτερική αγορά εφόσον πληρούνται συγκεκριμένες προϋποθέσεις, οι οποίες προβλέπονται στον Γενικό Κανονισμό Απαλλαγής κατά Κατηγορία (ΓΚΑΚ)¹⁰⁶ και αφετέρου στις Κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας (2014–2020)¹⁰⁷. Και οι δύο αυτές περιπτώσεις εξαιρέσεως αποτελούν μέρος του πακέτου εκσυγχρονισμού για τις κρατικές ενισχύσεις¹⁰⁸ και έχουν ως στόχο να εισαγάγουν τις ΑΠΕ στην αγορά και να τις καταστήσουν ανταγωνιστικές. Τα δύο αυτά κείμενα λειτουργούν συμπληρωματικά, καθώς οι ενισχύσεις που καλύπτονται από τον ΓΚΑΚ απαλλάσσονται *ex lege* από την υποχρέωση κοινοποίησης στην Επιτροπή, ενώ όσες δεν καλύπτονται από τον ΓΚΑΚ εξακολουθούν να υπόκεινται στην υποχρέωση κοινοποίησης και αξιολογούνται βάσει των Κατευθυντήριων Γραμμών. Στο παρόν κεφάλαιο θα παρουσιαστούν οι βασικότερες

¹⁰⁴ Αποφ. C-379/98, *PreussenElektra*, σκ. 73 – 74, αποφ. ΔΕΕ της 1ης Ιουλίου 2014, C-573/12 *Ålands vindkraft AB κατά Energimyndigheten*, ECLI:EU:C:2014:2037, σκ. 77, όπου το Δικαστήριο έκρινε ότι τα οικεία μέτρα στήριξης είναι ικανά να εμποδίσουν το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών, αλλά μπορούν να δικαιολογηθούν λόγω επιτακτικών λόγων δημοσίου συμφέροντος, όπως η προστασία του περιβάλλοντος καθώς και αποφ. της 1ης Σεπτεμβρίου 2014, C-204/12 έως C-208/12 *Essent Belgium NV*.

¹⁰⁵ *Μουρατιάν Φ.Α.*, *Ανανεώσιμες πηγές ενέργειας – Η προστατευτική-προνομιακή μεταχείρισή τους ενόψει της καινοποίησης του γενικού συμφέροντος της προστασίας του περιβάλλοντος*, *Ενέργεια και Δίκαιο*, τεύχος 12/2009, σ. 33.

¹⁰⁶ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 651/2014 της Επιτροπής της 17ης Ιουνίου 2014 για την κήρυξη ορισμένων κατηγοριών ενισχύσεων ως συμβατών με την εσωτερική αγορά κατ' εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης, *Επίσημη Εφημερίδα* L 187/1, 26/6/2014.

¹⁰⁷ Ανακοίνωση της Επιτροπής για τις Κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας (2014-2020), *ΕΕ C 200/1*, 28/6/2014.

¹⁰⁸ COM (2012) 209, 8/5/2012.

διατάξεις του ΓΚΑΚ, ενώ οι Κατευθυντήριες Γραμμές θα αναλυθούν εκτεταμένα στο επόμενο κεφάλαιο της μελέτης.

Γενικός Κανονισμός Απαλλαγής κατά Κατηγορία (ΓΚΑΚ)

Ο ΓΚΑΚ θεσπίστηκε με βάση τις εξαιρέσεις που δύνανται κατά τις παραγράφους 3 και 4 του άρθρου 108 ΣΛΕΕ. Αυτές οι εξαιρέσεις παρέχουν στο Συμβούλιο την εξουσία να καθορίζει κατηγορίες ενισχύσεων που δεν απαιτούν κοινοποίηση στην Επιτροπή για την έγκρισή τους, και ταυτόχρονα δίνεται η εξουσία στην Επιτροπή να εκδίδει κανονισμούς, που αναφέρουν ορισμένες κατηγορίες ενισχύσεων που έχουν εκ των προτέρων δηλωθεί ως συμβατές με την εσωτερική αγορά. Ο ΓΚΑΚ τροποποίησε τους προγενέστερους απαλλακτικούς κανονισμούς^{109 110}, επεκτείνοντας το πεδίο εφαρμογής του και σε άλλες κατηγορίες ενισχύσεων, με στόχο την ενθάρρυνση των ενισχύσεων που στοχεύουν στην οικονομική ανάπτυξη, στη δημιουργία θέσεων εργασίας και στην επίτευξη σκοπών κοινού ενδιαφέροντος. Ο ισχύων ΓΚΑΚ τέθηκε σε εφαρμογή την 1η Ιουλίου 2014 και θα παραμείνει σε ισχύ έως την 31η Δεκεμβρίου 2020.

Ο ΓΚΑΚ καθορίζει τους όρους υπό τους οποίους ορισμένα μέτρα θα θεωρούνται αυτόματα ως συμβατά με την εσωτερική αγορά, αποτέλεσμα να επιτρέπεται η χορήγηση κρατικής ενίσχυσης χωρίς προηγούμενη κοινοποίηση, ανακουφίζοντας τον διοικητικό φόρτο των κρατών μελών και της Επιτροπής.

Σε γενικές γραμμές, ένα μέτρο δεν θα θεωρείται παράνομη κρατική ενίσχυση εάν αφορά μία από τις κατηγορίες που ορίζονται στον κανονισμό, εξυπηρετεί έναν σκοπό για το κοινό συμφέρον, έχει σαφές εντατικό αποτέλεσμα, είναι κατάλληλο και αναλογικό, χορηγείται με πλήρη διαφάνεια και υπόκειται τον τακτικό έλεγχο και δεν επηρεάζει το εμπόριο σε βαθμό αντίθετο προς το κοινό συμφέρον. Σύμφωνα με την Επιτροπή, η ενίσχυση ύψους περίπου 41,7 δισεκατομμυρίων ευρώ εξαιρέθηκε βάσει του ΓΚΑΚ, που αντιπροσωπεύει το 38% του συνόλου των δαπανών ενίσχυσης στην Ένωση και το 96% όλων των νέων μέτρων κρατικών

¹⁰⁹ Κανονισμός (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), Επίσημη Εφημερίδα L 214/3, 09/08/2008.

¹¹⁰ 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, Επίσημη Εφημερίδα L 142/1, 14/05/1998.

ενισχύσεων.¹¹¹

Οι κανόνες του ΓΚΑΚ έχουν σχεδιαστεί για να προωθήσουν τους στόχους της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» σχετικά με την ενέργεια, ιδίως εκείνους που σχετίζονται με τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου πρέπει να μειωθούν κατά τουλάχιστον 20% σε σύγκριση με τα επίπεδα του 1990, το μερίδιο των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στην τελική κατανάλωση ενέργειας πρέπει να αυξηθεί σε 20%, και η ενεργειακή απόδοση να αυξηθεί κατά 20%.¹¹²

Ο ΓΚΑΚ περιλαμβάνει κανόνες που παρέχουν απαλλαγή από κρατικές ενισχύσεις σε έργα που συνδέονται με την προστασία του περιβάλλοντος, συμπεριλαμβανομένων μέτρων εξοικονόμησης ενέργειας (ενεργειακή απόδοση), τη χρήση και προώθηση σχετικά με τις επενδύσεις και τη λειτουργία ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, περιφερειακές ενισχύσεις που σχετίζονται με ενεργειακή υποδομή και παραγωγή, και γενικές ενισχύσεις για επενδύσεις σε ενεργειακές υποδομές.

3.4. Οι Κατευθυντήριες Γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας

Η Επιτροπή τον Ιούνιο του 2014, εξέδωσε τον «Κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 651/2014 για την κήρυξη ορισμένων κατηγοριών ενισχύσεων ως συμβατών με την εσωτερική αγορά κατ' εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης», ο οποίος αναφέρεται στις Κατευθυντήριες Γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας. Η έναρξη ισχύος των ΚΓ ήταν η 1η Ιουλίου 2014 έως την 31η Δεκεμβρίου 2020 και αντικατέστησαν τις προηγούμενες ΚΓ του 2008¹¹³, εισάγοντας αρκετές νέες ρυθμίσεις.

Βασικοί και άμεσοι στόχοι της θέσπισης των ΚΓ ήταν η δυνατότητα αποτελεσματικότερης ιεράρχησης των προτεραιοτήτων όσον αφορά τα μέτρα επιβολής της νομοθεσίας για τις κρατικές ενισχύσεις, η απλούστευση των διαδικασιών, η ενίσχυση της διαφάνεια, καθώς και η αποτελεσματική αξιολόγηση και ο έλεγχος της συμμόρφωσης προς τους κανόνες για τις

¹¹¹ European Commission (n 1) 7, Cf with European Commission, State Aid Scoreboard 2017.

¹¹² Ανακοίνωση της Επιτροπής: ΕΥΡΩΠΗ 2020 Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη. COM/2010/2020

¹¹³ Κοινοτικές Κατευθυντήριες Γραμμές σχετικά με τις Κρατικές Ενισχύσεις για την Προστασία του Περιβάλλοντος, ΕΕ C 82/1, 1/4/2008.

κρατικές ενισχύσεις σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο, διαφυλάσσοντας παράλληλα τις θεσμικές αρμοδιότητες της Επιτροπής και των κρατών μελών. Παράλληλα, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, κανονισμός δεν πρέπει να υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη αυτών των στόχων.¹¹⁴

Απώτερος σκοπός της θεσμοθέτησης των ΚΓ είναι η ένταξη των ΑΠΕ στις τιμές της αγοράς, ώστε σταδιακά να λάβει τέλος η χορήγηση των κρατικών ενισχύσεων. Οι ΚΓ αποτελούν ήπιο δίκαιο (soft law) και ως εκ τούτου δεσμεύουν μόνο την Επιτροπή και όχι τα Δικαστήρια.¹¹⁵

Για την υποστήριξη της ενεργειακής μετάβασης, οι ΚΓ απαριθμούν 14 μέτρα, τα οποία υπό ορισμένες προϋποθέσεις επιτρέπουν τη χορήγηση κρατικών ενισχύσεων συμβατών με τους ευρωπαϊκούς κανόνες. Το πεδίο εφαρμογής των νέων ΚΓ για το περιβάλλον επεκτείνεται πλέον και στον τομέα της ενέργειας. Οι διατάξεις σχετικά με τη στήριξη των ΑΠΕ είναι εκσυγχρονισμένες, ώστε να λαμβάνεται υπόψη το αυξανόμενο μερίδιό τους στην ενεργειακή αγορά, καθώς και η ανάγκη να καταστούν βιώσιμοι οι μηχανισμοί στήριξης. Πιο συγκεκριμένα, σε αυτά περιλαμβάνονται οι ενισχύσεις για την παραγωγή ενέργειας από ΑΠΕ, η οποία είναι το πιο ευρέως εφαρμοζόμενο μέτρο και το πιο πιθανό να συγκρούεται με τους στόχους της πολιτικής ανταγωνισμού, δηλαδή τη μείωση των στρεβλώσεων στον ανταγωνισμό και τη διασφάλιση της ενημερίας των καταναλωτών.¹¹⁶

Οι ΚΓ επιβεβαιώνουν μια «πιο οικονομική προσέγγιση», που εξισορροπεί τις θετικές και αρνητικές επιπτώσεις της χορηγηθείσας ενίσχυσης (δοκιμή εξισορρόπησης) εις βάρος μιας πιο τυποποιημένης προσέγγισης με βάση τα χαρακτηριστικά της αγοράς και της εταιρείας. Η συμβατότητα ενός μέτρου κρατικής ενίσχυσης με την κοινή αγορά απαιτεί την εκπλήρωση επτά κριτηρίων σωρευτικά, και σύμφωνα με τα οποία:

- i. Θα πρέπει να αποσκοπεί στην επίτευξη ενός σαφώς καθορισμένου στόχου κοινού ενδιαφέροντος, σύμφωνα με το άρθρο 107 παρ. 3 ΣΛΕΕ.¹¹⁷
- ii. Θα πρέπει να υπάρχει ανάγκη κρατικής παρέμβασης, υπό την έννοια ότι το μέτρο

¹¹⁴ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 651/2014

¹¹⁵ Καλαμπούκα, Μ. Κρατικές ενισχύσεις και ενέργεια – η περίπτωση των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας. Διπλωματική Εργασία. (2019) ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ - ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ ΕΜΠΟΡΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

¹¹⁶ Bougette, P., Charlier, C., Energy and State aid: An overview of EU and national case law, 28 March 2019, e-Competitions Energy & State aid, Art. N° 89257

¹¹⁷ Bacon K., European Union law of state aid, 2017, παρ. 10.38, Κατευθυντήριες Γραμμές, όπ.π., παρ. 30 – 31.

πρέπει να στοχεύει στη βελτίωση της αποτελεσματικής λειτουργίας των αγορών και στη διόρθωση τυχόν αποτυχιών της αγοράς, που μπορεί να οφείλονται σε θετικές ή αρνητικές εξωτερικότητες, σε ασύμμετρη πληροφόρηση ή ανεπάρκειες στον συντονισμό για την εκτέλεση ενός έργου.¹¹⁸

- iii. Θα πρέπει να είναι κατάλληλο να επιτύχει τον επιδιωκόμενο σκοπό, υπό την έννοια ότι ο σκοπός αυτός θα πρέπει να μην μπορεί να επιτευχθεί με άλλα, λιγότερο στρεβλωτικά μέσα.¹¹⁹
- iv. Θα πρέπει να παρέχει χαρακτήρα κινήτρου. Αυτό σημαίνει ότι η ενίσχυση θα πρέπει να προτρέπει τον δικαιούχο να αλλάξει τη συμπεριφορά του κατά τρόπο ώστε να επιτυγχάνεται μεγαλύτερη περιβαλλοντική προστασία και η βέλτιστη λειτουργία μιας ασφαλούς, οικονομικά προσιτής και βιώσιμης ενεργειακής αγοράς. Επιπρόσθετα, η συμπεριφορά αυτή θα πρέπει να αποδίδεται αποκλειστικά στην ενίσχυση, υπό την έννοια ότι χωρίς αυτή, δεν θα είχε μεταβληθεί η συμπεριφορά του δικαιούχου.¹²⁰
- v. Θα πρέπει, επίσης, η ενίσχυση να είναι αναλογική, δηλαδή να περιορίζεται στο κατά το δυνατό μικρότερο αναγκαίο ποσό για την επίτευξη του εκάστοτε περιβαλλοντικού ή ενεργειακού στόχου.¹²¹
- vi. Θα πρέπει με το εκάστοτε μέτρο να αποφεύγονται αδικαιολόγητες αρνητικές επιπτώσεις στον ανταγωνισμό και στις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών.¹²²
- vii. Θα πρέπει η ενίσχυση να είναι διαφανής, δηλαδή όλοι οι εμπλεκόμενοι φορείς (Επιτροπή, κράτη μέλη, οικονομικοί φορείς και κοινό) θα πρέπει να έχουν εύκολη πρόσβαση σε όλα τα σχετικά έγγραφα που αφορούν την ενίσχυση.¹²³

Η συμμόρφωση με αυτά τα κριτήρια θα πρέπει επίσης να διασφαλίζει ότι αυτοί οι μηχανισμοί ενίσχυσης δεν αντιβαίνουν στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» που κατοχυρώνεται στο άρθρο 191 της ΣΛΕΕ.

Αρκετοί κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις που εγκρίθηκαν στο πλαίσιο της διαδικασίας εκσυγχρονισμού πρόκειται να λήξουν στα τέλη του 2020. Άλλοι δεν έχουν καθορισμένη ημερομηνία λήξης. Για να διασφαλιστεί η προβλεψιμότητα και η ασφάλεια δικαίου, τον

¹¹⁸ Bacon K., όπ.π. παρ. 10.39, Κατευθυντήριες Γραμμές, όπ.π., παρ. 34 – 37.

¹¹⁹ Bacon K., όπ.π. παρ. 10.40, Κατευθυντήριες Γραμμές, όπ.π., παρ. 40.

¹²⁰ Bacon K., όπ.π. παρ. 10.41, Κατευθυντήριες Γραμμές, όπ.π., παρ. 49, 52.

¹²¹ Bacon K., όπ.π. παρ. 10.42, Κατευθυντήριες Γραμμές, όπ.π., παρ. 69 – 72, 85.

¹²² Bacon K., όπ.π. παρ. 10.43, Κατευθυντήριες Γραμμές, όπ.π., παρ. 27 στοιχ. στ.

¹²³ Κατευθυντήριες Γραμμές, όπ.π., παρ. 27 στοιχ. ζ.

Ιανουάριο του 2019 η ΕΚ εφάρμοσε δύο μέτρα. Πρώτον, επέκτεινε την ισχύ των κανόνων που διαφορετικά θα έληγαν στα τέλη του 2020 κατά δύο χρόνια. Αυτές περιλαμβάνουν τις Οδηγίες του 2014 για τις κρατικές ενισχύσεις για την προστασία του περιβάλλοντος και την ενέργεια. Δεύτερον, σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές για τη βελτίωση της νομοθεσίας, η Επιτροπή θα αξιολογήσει αυτούς τους κανόνες βάσει μιας «αξιολόγησης ποιότητας». ¹²⁴

Οι ισχύουσες ΚΓ αλλά και το σύνολο των κανονιστικών πράξεων που αφορούν ειδικότερα τις κρατικές ενισχύσεις για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας από ΑΠΕ, εντάσσονται στο ευρύτερο πλαίσιο της πολιτικής της ΕΕ για την διαμόρφωση της ενιαίας αγοράς ηλεκτρισμού και την ενσωμάτωση των ΑΠΕ σε αυτήν με όρους υγιούς οικονομικού ανταγωνισμού. ¹²⁵

Οι λόγοι για την ανάγκη υποστήριξης της αγοράς των ΑΠΕ στην συγκεκριμένη περίοδο ήταν τόσο η ραγδαία εξέλιξη της τεχνολογίας τους, που απαιτούσε ένα προετοιμασμένο θεσμικό περιβάλλον, όσο και η ανάγκη προστασίας των καταναλωτών για χαμηλό κόστος ηλεκτρισμού κατά την είσοδο των ΑΠΕ στην αγορά. Βασική προϋπόθεση για την επιθυμητή εξέλιξη της αγοράς των ΑΠΕ ήταν ένα σαφώς ορισμένο ανταγωνιστικό πλαίσιο, το οποίο θα επιτυγχανόταν μέσω της συμπίεσης του κόστους με την δημιουργία επιχειρήσεων και επενδύσεων μεγάλης κλίμακας παραγωγής εξοπλισμών και παραγωγής ενέργειας. ¹²⁶

Ωστόσο, ισχυρός ήταν και ο αντίλογος κατά τον οποίο υποστηρίχθηκε ότι το τίμημα για την ανάπτυξη αυτής της ανταγωνιστικής και απελευθερωμένης αγοράς ήταν η υπερσυγκέντρωση των επιχειρήσεων σε ολιγοπώλια πολύ μεγάλης κλίμακας. Με άλλα λόγια, αν και εισάγουν μηχανισμούς στήριξης προσανατολισμένους στην ανάπτυξη μιας ανταγωνιστικής αγοράς, η μέθοδος προώθησης των κρατικών ενισχύσεων αλλά και του σχεδιασμού των μηχανισμών στήριξης, έχει προκαλέσει αμφισβήτηση ως προς την αποτελεσματικότητάς τους και τις επιπτώσεις τους στον ανταγωνισμό. Χαρακτηριστική είναι η άποψη ότι οι κρατικές ενισχύσεις δεν συνάδουν με μια από τις βασικότερες αρχές του δικαίου περιβάλλοντος, την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», η οποία και κατοχυρώνεται στο άρθρο 191 ΣΛΕΕ. Σύμφωνα με την εν λόγω αρχή «οι δαπάνες για τα μέτρα καταπολέμησης της ρύπανσης πρέπει να καταλογίζονται στον ρυπαίνοντα που την προκαλεί»¹²⁷. Ειδικότερα, υποστηρίχθηκε η άποψη ότι οι κρατικές

¹²⁴ Bougette, P., Charlier, C., όπ.π.

¹²⁵ Παπασταματίου Π., Για τον νέο μηχανισμό στήριξης της αιολικής ενέργειας με βάση τις Κατευθυντήριες Γραμμές (ΚΓ) για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας 2014 – 2020, Ενέργεια και Δίκαιο, τ. 27/2018, σ. 60-61

¹²⁶ Παπασταματίου Π., ό.π. σ. 59

¹²⁷ Κατευθυντήριες Γραμμές, όπ. π., παρ. 19, περ. 28.

ενισχύσεις έρχονται σε αντίθεση με την εν λόγω αρχή, καθώς το κόστος περιβαλλοντικής προστασίας, μέρος της οποίας αποτελούν οι ΑΠΕ, δεν βαραίνει τον «ρυπαίνων», δηλαδή τις επιχειρήσεις, οι οποίες μάλιστα επωφελούνται, αλλά τα κράτη μέλη που χορηγούν τις κρατικές ενισχύσεις για να καλύψουν στην πραγματικότητα τις αποτυχίες της αγοράς. Παρόλα αυτά, άλλο μέρος της θεωρίας υποστήριξε ότι αυτό το δίλημμα μεταξύ ενεργειακής δημοκρατίας και χαμηλού κόστους, δεν ήταν πραγματικό καθώς η αποτελεσματικότερη λύση για χαμηλού κόστους ενέργεια και ειδικότερα ηλεκτρική από ΑΠΕ είναι αναμφισβήτητα η ανάπτυξη οικονομιών κλίμακας. Παράλληλα, οι κρατικές ενισχύσεις έχουν ένα κοινωνικό κόστος, καθώς δεσμεύουν οικονομικούς κυρίως πόρους που θα μπορούσαν να διατεθούν σε άλλους τομείς αυξάνοντας την κοινωνική ευημερία. Το κοινωνικό κόστος όμως των κρατικών ενισχύσεων δεν λαμβάνεται υπόψη, με αποτέλεσμα να υπερεκτιμούνται οι θετικές επιπτώσεις τους.¹²⁸

4. Ο ρόλος των αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του ΔΕΕ

Στο παρόν κεφάλαιο παρουσιάζεται, κατά κύριο λόγο, ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και αναλύονται εν συντομία τρεις πρόσφατες αποφάσεις της σχετικά με το καθεστώς στήριξης των ΑΠΕ, ως χαρακτηριστικά παραδείγματα. Στη συνέχεια αναλύεται η πολυπλοκότητα των περιπτώσεων των κρατικών ενισχύσεων στον τομέα της ενέργειας, ειδικότερα μετά την

¹²⁸ Παπασταματίου Π., ό.π. σ. 60-61

εφαρμογή των Κατευθυντήριων Γραμμών. Στο πλαίσιο αυτό, αναδεικνύεται και η νομολογιακή θέση του ΔΕΕ.

4.1. Ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Η Επιτροπή τα τελευταία χρόνια έχει εξετάσει πληθώρα υποθέσεων που αφορούν καθεστώτα στήριξης των ΑΠΕ, υπό το πρίσμα των ΚΓ. Σε κάθε απόφαση, η Επιτροπή κρίνει το καθεστώς στήριξης και την αγορά ηλεκτρικής ενέργειας του κάθε κράτους μέλους που αφορά η υπόθεση, σύμφωνα με τα στοιχεία που το ίδιο το κράτος-μέλος της έχει κοινοποιήσει. Κατόπιν, η Επιτροπή προχωρά στον έλεγχο συμβατότητας του καθεστώτος βάσει των γενικών και ειδικών διατάξεων των ΚΓ. Ωστόσο, η ιδιαιτερότητα της κάθε περίπτωσης έχει ως αποτέλεσμα την ανάδειξη διαφορετικών στοιχείων ανά υπόθεση.

Στη συνέχεια παρουσιάζονται εν συντομία τρεις πρόσφατες αποφάσεις της Επιτροπής σχετικά με το καθεστώς στήριξης των ΑΠΕ στην Πολωνία και την Λιθουανία.

4.1.1. Η απόφαση SA.51502 (2018/N)- Μειώσεις εισφοράς για τους ενεργοβόρους χρήστες στον μηχανισμό δυναμικότητας

Η εν λόγω απόφαση αφορά κρατική ενίσχυση της πολωνικής αγοράς μέσω της μείωσης πρόσθετης οικονομικής επιβάρυνσης για ενεργοβόρους χρήστες. Πιο συγκεκριμένα, τον Φεβρουάριο του 2018, η Επιτροπή αποδέχτηκε έναν μηχανισμό δυναμικότητας που καλύπτει ολόκληρη την πολωνική αγορά ενέργειας σύμφωνα με τις Κατευθυντήριες Γραμμές για το περιβάλλον και την ενέργεια 2014. Στο πλαίσιο εφαρμογής του εν λόγω μηχανισμού, η Πολωνία σχεδίαζε να εισάγει για ορισμένους ενεργοβόρους χρήστες μειώσεις της πρόσθετης οικονομικής επιβάρυνσης, που υποχρεούνται να καταβάλουν για την κατανάλωση ηλεκτρικού ρεύματος, με σκοπό τη χρηματοδότηση του πολωνικού μηχανισμού δυναμικότητας.

Η Επιτροπή, κατά την προκαταρκτική διαδικασία έρευνας διαπίστωσε, πρώτον, ότι η προτεινόμενη μείωση των επιβαρύνσεων ενδέχεται να οδηγήσει σε υψηλότερη ζήτηση ηλεκτρικής ενέργειας σε περιόδους ανεπάρκειας, εάν ορισμένοι χρήστες απαλλάσσονται από τις επίμαχες δαπάνες. Δεύτερον, ότι οι ανάγκες για πρόσθετη δυναμικότητα, ενόψει της διατήρησης της ασφάλειας του εφοδιασμού σε περιόδους ανεπάρκειας, θα είναι επίσης πολύ υψηλές. Κατόπιν τούτων, η Επιτροπή κίνησε την επίσημη διαδικασία έρευνας για να αξιολογήσει τη συμβατότητα του προτεινόμενου μέτρου. Συγκεκριμένα, εξέτασε κατά πόσο

οι μειώσεις της επιβάρυνσης για ορισμένους μόνον χρήστες είναι απαραίτητες για τη χρηματοδότηση του μηχανισμού δυναμικότητας. Ακόμη, έκρινε αν οι σχεδιαζόμενες μειώσεις συμβάλλουν έμμεσα στον στόχο της ασφάλειας του εφοδιασμού που εξυπηρετεί ο πολωνικός μηχανισμός δυναμικότητας.

Τελικώς, βάσει των κανόνων της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις και ειδικότερα των Κατευθυντήριων Γραμμών για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε το πολωνικό σύστημα για τη στήριξη της συμπαραγωγής υψηλής απόδοσης και μείωσε τις επιβαρύνσεις για τη χρηματοδότηση του συστήματος για τους χρήστες υψηλής έντασης ενέργειας. Παράλληλα ξεκίνησε έρευνα για μειωμένες προσαυξήσεις για τη χρηματοδότηση του μηχανισμού ικανότητας της Πολωνίας.

Ειδικότερα, η Επιτροπή σε ότι αφορά τις κρατικές ενισχύσεις υποστήριξης για συμπαραγωγή υψηλής απόδοσης, αξιολόγησε το καθεστώς βάσει των κανόνων της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις, ιδίως τις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής για τις κρατικές ενισχύσεις για την προστασία του περιβάλλοντος και την ενέργεια του 2014, κατέληξε ότι αυτές επιτρέπουν την υποστήριξη σε εγκαταστάσεις συμπαραγωγής υπό τον όρο ότι το κόστος παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας υπερβαίνει την τιμή της αγοράς του, ότι η υποστήριξη είναι απαραίτητη για την ενεργοποίηση επενδύσεων και δεν οδηγεί σε υπεραντιστάθμιση. Η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το σύστημα θα υποστηρίξει την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας από συμπαραγωγή υψηλής απόδοσης και θα οδηγήσει σε καλύτερη ενσωμάτωση της συμπαραγωγής ενέργειας στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, σύμφωνα με τους περιβαλλοντικούς και κλιματικούς στόχους της ΕΕ, χωρίς στρέβλωση του ανταγωνισμού στην ενιαία αγορά. Το πολωνικό σύστημα συμπαραγωγής που εγκρίθηκε θα συμβάλει στην ενεργειακή απόδοση και στα χαμηλότερα επίπεδα εκπομπών CO₂, σύμφωνα με τους περιβαλλοντικούς στόχους της ΕΕ και τους στόχους της ΕΕ για την κλιματική αλλαγή. Η συγκεκριμένη απόφαση συμπληρώνει τη στρατηγική της Ενεργειακής Ένωσης για την παροχή ασφαλούς, βιώσιμης και ανταγωνιστικής ενέργειας στην Ευρώπη.

Σε ό,τι αφορά το καθεστώς μειώσεων προσαυξήσεων συμπαραγωγής για χρήστες έντασης ενέργειας, αυτό χρηματοδοτείται μέσω πρόσθετης επιβάρυνσης που επιβάλλεται στους τελικούς καταναλωτές ηλεκτρικής ενέργειας με βάση την κατανάλωση ηλεκτρικής ενέργειας. Οι κανόνες της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις, ιδίως οι κατευθυντήριες γραμμές του 2014 για τις κρατικές ενισχύσεις για την προστασία του περιβάλλοντος και την ενέργεια, επιτρέπουν μειώσεις - έως ένα ορισμένο επίπεδο - στις εισφορές, οι οποίες επιβάλλονται σε εταιρείες

έντασης ενέργειας, που δραστηριοποιούνται σε ορισμένους τομείς και εκτίθενται στο διεθνές εμπόριο, προκειμένου να διασφαλιστεί την παγκόσμια ανταγωνιστικότητά τους. Εν προκειμένω, η Επιτροπή διαπίστωσε ότι οι προτεινόμενες μειώσεις των προσαυξήσεων για χρήστες έντασης ενέργειας είναι σύμφωνες με τους κανόνες της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις. Το μέτρο διασφαλίζει την παγκόσμια ανταγωνιστικότητα των βιομηχανιών έντασης ενέργειας, χωρίς να στρεβλώσει αδικαιολόγητα τον ανταγωνισμό στην ενιαία αγορά.

Χαρακτηριστική είναι η δήλωση της Επιτρόπου Margrethe Vestager, η οποία ήταν υπεύθυνη για την πολιτική ανταγωνισμού, σύμφωνα με την οποία «Το πολωνικό καθεστώς στήριξης που εγκρίθηκε σήμερα θα προσφέρει σημαντική συμβολή στους περιβαλλοντικούς και κλιματικούς στόχους της ΕΕ χωρίς να στρεβλώνει αδικαιολόγητα τον ανταγωνισμό. Έχουμε επίσης εγκρίνει πολωνικά σχέδια για τη διατήρηση της ανταγωνιστικότητας των εταιρειών έντασης ενέργειας στην Πολωνία, μειώνοντας τις συνεισφορές τους στη χρηματοδότηση της συμπαραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας. Ωστόσο, πρέπει ακόμη να αξιολογήσουμε εάν οι μειώσεις για ορισμένους χρήστες με την επιπλέον χρέωση που χρηματοδοτεί τον πολωνικό μηχανισμό χωρητικότητας είναι σύμφωνες με τους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων.»¹²⁹

Εν κατακλείδι, η Επιτροπή διαπίστωσε ότι τα μέτρα θα συμβάλουν στη διασφάλιση της ασφάλειας του εφοδιασμού, διατηρώντας παράλληλα τον ανταγωνισμό στην ενιαία αγορά.

4.1.2. Η απόφαση SA.51614 (2018/N) - Κρατική επιχορήγηση εγκατάστασης ΣΗΘΥΑ

Η εν λόγω απόφαση αφορά κρατική ενίσχυση της πολωνικής αγοράς για την κατασκευή μονάδας Συμπαραγωγή Ηλεκτρισμού-Θερμότητας Υψηλής Απόδοσης (ΣΗΘΥΑ) από απόβλητα. Ειδικότερα, τον Ιούλιο του 2018 η Πολωνία κοινοποίησε στην Επιτροπή ένα μέτρο κρατικής ενίσχυσης για την κατασκευή στην πόλη Olsztyn μιας μονάδας συνδυασμένης παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας και θερμότητας υψηλής απόδοσης (ΣΗΘΥΑ) που θα μετατρέπει τα απόβλητα σε ενέργεια. Δικαιούχος της ενίσχυσης ορίστηκε η δημοτική επιχείρηση Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. ("MPEC"). Η κατασκευή της μονάδας θα πραγματοποιούταν με σύμπραξη δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, δηλαδή μεταξύ της MPEC και ενός ιδιωτικού εταίρου που θα επιλέξει η ίδια μέσω διαγωνισμού.

Η Επιτροπή διαπίστωσε ότι το επίμαχο μέτρο θα συμβάλει στην επίτευξη των ενεργειακών και

¹²⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_2150

περιβαλλοντικών στόχων της ΕΕ χωρίς να στρεβλώνει αδικαιολόγητα τον ανταγωνισμό, αξιολογώντας το βάσει των κανόνων της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις, και ιδίως τις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής για τις κρατικές ενισχύσεις του 2014 για την προστασία του περιβάλλοντος και την ενέργεια. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή διαπίστωσε ότι η ενίσχυση θα συνέβαλε στους ενεργειακούς και περιβαλλοντικούς στόχους της ΕΕ χωρίς να στρεβλώσει αδικαιολόγητα τον ανταγωνισμό στην ενιαία αγορά. Ειδικότερα, η συμπαραγωγή αυξάνει την ενεργειακή απόδοση ανακυκλώνοντας τη θερμότητα από την παραγωγή ενέργειας για άλλες χρήσεις (στην περίπτωση αυτή, τη δημόσια τηλεθέρμανση), προς το γενικό όφελος του περιβάλλοντος. Η νέα εγκατάσταση θα συμβάλει επίσης στη μείωση της διάθεσης αστικών αποβλήτων σε χώρους υγειονομικής ταφής, αποτεφρώνοντας περίπου 100.000 τόνους αποβλήτων που βρίσκονται επί του παρόντος σε χώρους υγειονομικής ταφής.

Βάσει των ανωτέρω, η Επιτροπή ενέκρινε το πολωνικό μέτρο ενίσχυσης σύμφωνα με τις Κατευθυντήριες Γραμμές για το περιβάλλον και την ενέργεια 2014, διαπιστώνοντας ότι η ενίσχυση είναι συμβατή με την εσωτερική αγορά σύμφωνα με το άρθρο 107 παράγραφος 3 στοιχείο γ) της συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

4.1.3 Η απόφαση SA.50199 (2019/N) – Κρατική ενίσχυση σε σταθμούς παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας

Η εν λόγω απόφαση αφορά κρατική ενίσχυση στην αγορά της Λιθουανίας σε σταθμούς παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Πιο συγκεκριμένα, η Λιθουανία κοινοποίησε ότι την 1η Μαΐου 2019, θα εισήγε ένα νέο καθεστώς ενισχύσεων για την υποστήριξη εγκαταστάσεων παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας όπως αιολική, ηλιακή ή υδροηλεκτρική ενέργεια. Το πρόγραμμα θα βοηθούσε τη Λιθουανία να επιτύχει το εθνικό μερίδιο στόχου των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στην ακαθάριστη τελική κατανάλωση ενέργειας, η οποία έχει οριστεί σε 38% έως το 2025. Το σύστημα ανανεώσιμων πηγών ενέργειας θα εφαρμοστεί έως την 1η Ιουλίου 2025 ή, εναλλακτικά, έως την επίτευξη του στόχου του 38% του εθνικού μερίδιου ενέργειας από ΑΠΕ στην τελική ποσότητα ακαθάριστης ενέργειας που καταναλώνεται στην ΕΕ. Το πρόγραμμα, με συνολικό προϋπολογισμό 385 εκατ. Ευρώ, θα είναι ανοιχτό σε όλες τις ανανεώσιμες εγκαταστάσεις. Οι εγκαταστάσεις που επωφελούνται από το πρόγραμμα θα λάβουν υποστήριξη με τη μορφή πριμοδότησης, η οποία θα καθοριστεί μέσω μιας ανταγωνιστικής διαδικασίας υποβολής προσφορών για όλους τους τύπους εγκαταστάσεων, ανεξάρτητα από το μέγεθος της εγκατάστασης και την ανανεώσιμη τεχνολογία που χρησιμοποιείται. Ωστόσο, το

τελικό ασφάλιστρο δεν θα οριστεί σε επίπεδο μεγαλύτερο από τη διαφορά μεταξύ: - της τιμής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας στη Λιθουανία («τιμή αναφοράς») · και το μέσο κόστος παραγωγής της πιο αποδοτικής από άποψη κόστους τεχνολογίας ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στη Λιθουανία («μέγιστη τιμή»). Αυτό έχει οριστεί από τις λιθουανικές αρχές ως το κόστος παραγωγής αιολικής ενέργειας στην ξηρά. Τόσο η τιμή αναφοράς όσο και η μέγιστη τιμή καθορίζονται από τη λιθουανική εθνική ρυθμιστική αρχή ενέργειας για κάθε δημοπρασία.

Η Επιτροπή αξιολόγησε το καθεστώς βάσει των κανόνων της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις, ιδίως βάσει των κατευθυντήριων γραμμών του 2014 για τις κρατικές ενισχύσεις για την προστασία του περιβάλλοντος και την ενέργεια. Η Επιτροπή διαπίστωσε ότι η ενίσχυση έχει κίνητρο, δεδομένου ότι η τιμή της αγοράς δεν καλύπτει πλήρως το κόστος παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και οι δικαιούχοι θα πρέπει να υποβάλουν αίτηση για ενίσχυση πριν αρχίσουν να λειτουργούν οι εγκαταστάσεις παραγωγής. Η ενίσχυση είναι επίσης αναλογική και περιορίζεται στο ελάχιστο απαραίτητο, καθώς καλύπτει μόνο τη διαφορά μεταξύ του κόστους παραγωγής και της αγοραίας τιμής της ηλεκτρικής ενέργειας.

Η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το λιθουανικό μέτρο είναι σύμφωνο με τους κανόνες της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις, καθώς προωθεί την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, σύμφωνα με τους περιβαλλοντικούς στόχους της ΕΕ, χωρίς να επιφέρει αδικαιολόγητη στρέβλωση του ανταγωνισμού.

4.2. Η πολυπλοκότητα των περιπτώσεων των κρατικών ενισχύσεων

Εκτός από τις παραπάνω χαρακτηριστικές αποφάσεις της Επιτροπής όπου διαφαίνεται η τήρηση μιας ομοιογενούς γραμμής, στην πλειονότητά τους οι αποφάσεις της Επιτροπής επί κρατικών ενισχύσεων παρουσιάζουν ποικιλομορφία και πολυπλοκότητα.

Αρκετές είναι οι περιπτώσεις κρατικών ενισχύσεων που μπορεί να θεωρηθεί ότι προωθούν «καλές πολιτικές». Εμβληματικό παράδειγμα προώθησης «καλής» κρατικής ενίσχυσης είναι η υπόθεση Raz Blanchard¹³⁰, όπου οι περιβαλλοντικοί στόχοι για την υποστήριξη μιας πράσινης τεχνολογίας ήταν εμφανείς και το έργο θεωρήθηκε καινοτόμο. Ειδικότερα, το έργο χαρακτηρίστηκε από τις γαλλικές αρχές ως «ένα έργο που αποδεικνύει μια τεχνολογία ως το

¹³⁰ EU Commission (Brussels), Raz Blanchard, Case SA.46874, 26 July 2018. See European Commission, The EU Commission approves a French aid for a tidal energy demonstration plant (Raz Blanchard), 26 July 2018, e-Competitions Bulletin June 2018, Art. N° 87774

πρώτο του είδους στην Ένωση και αντιπροσωπεύει μιας σημαντική καινοτομία που υπερβαίνει κατά πολύ την τελευταία λέξη της τεχνολογίας». Με δεδομένο ότι οι τεχνολογικές προκλήσεις είναι σημαντικές στην περίπτωση των νέων τεχνολογιών και η ανάδειξή τους καίρια για την αποδοχή από το ευρύ κοινό και την αγορά, η υπόθεση είχε θετική έκβαση. Η πραγμάτωση του έργου κρίθηκε εφικτή μόνο με τη βοήθεια της ενίσχυσης, ενώ στην η απουσία στρέβλωσης του ανταγωνισμού υποστηρίχθηκε ότι κατατείνει η μικρή εμβέλεια του έργου σε σχέση με το μέγεθος της γαλλικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας. Αυτό κατέστησε εφικτή την εξισορρόπηση που αποτελεί απαίτηση των ΚΓ (παράγραφος 27 (στ)). Άλλος σημαντικός παράγοντας για την ένταξη έργων σε κρατικές ενισχύσεις υπό το πλαίσιο των ΚΓ, είναι η επίτευξη ενός στόχου κοινού ενδιαφέροντος. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν η υπόθεση SA.51306 που αφορούσε μεμονωμένες ενισχύσεις που χορηγούνται σε έργα αιολικής ενέργειας από τις βελγικές αρχές με τη μορφή πράσινων πιστοποιητικών, και η υπόθεση SA.43879 που αναφέρεται σε ελληνικό προτεινόμενο ειδικό φορολογικό καθεστώς για την κατασκευή υποδομής μεταφοράς φυσικού αερίου από το Αζερμπαϊτζάν στην Ιταλία μέσω Ελλάδας και Αλβανίας.

Εκτός όμως από τις περιπτώσεις προώθησης «καλών» πολιτικών κρατικών ενισχύσεων, υφίστανται και οι περιπτώσεις στις οποίες είτε δεν τηρήθηκαν οι διαδικασίες, είτε ο στόχος τους μπορεί να χαρακτηριστεί «άδικος». Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η υπόθεση Engie¹³¹. Τον Σεπτέμβριο του 2016, η Επιτροπή κίνησε έρευνα για δύο δέσμες φορολογικών αποφάσεων, που εκδόθηκαν από τη φορολογική διοίκηση του Λουξεμβούργου υπέρ του ομίλου Engie. Ο όμιλος Engie είναι ένας γαλλικός πολυεθνικός παραγωγός και διανομέας φυσικού αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας. Η Επιτροπή έκρινε ότι οι δύο φορολογικές αποφάσεις οδήγησαν σε ευνοϊκότερη μεταχείριση του ομίλου Engie και αυτή η επιλεκτική φορολογική μεταχείριση θεωρήθηκε παράνομη. Ο όμιλος Engie ανακοίνωσε ότι θα προχωρήσει σε αίτημα ακύρωσης της απόφασης στο Γενικό Δικαστήριο επειδή «συμμορφώθηκε πλήρως με την ισχύουσα φορολογική νομοθεσία και θεωρεί ότι δεν έλαβε καμία κρατική ενίσχυση». Αυτή η επιλεκτική φορολογική μεταχείριση υπέρ των πολυεθνικών εταιρειών στρεβλώνει τον ανταγωνισμό.

Σημαντική είναι και η περίπτωση μη κοινοποίησης σημαντικών στοιχείων στην Επιτροπή, όπως στην υπόθεση Enedis, η οποία αφορούσε πώληση ηλεκτρικής ενέργειας στην EDF από

¹³¹ EU Commission (Brussels), Engie, Case SA.44888, 20 June 2018. See **European Commission**, The EU Commission imposes to Luxembourg to recover around €120 million corresponding to illegal tax benefits granted to an energy provider (Engie), 20 June 2018, e-Competitions Bulletin June 2018, Art. N° 87267

ιδιωτικούς ηλιακούς συλλέκτες και κατά την οποία δεν προσκομίστηκαν στην Επιτροπή τα εγγυημένα τιμολόγια τροφοδοσίας. Η απόφαση του Δικαστηρίου της ΕΕ που εκδόθηκε στις 15 Μαρτίου 2017 αναφέρει, ότι «ένας μηχανισμός για την υποχρέωση αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας που παράγεται από εγκαταστάσεις που χρησιμοποιούν ηλιακή ακτινοβολία ενέργειας σε τιμή υψηλότερη από την τιμή της αγοράς και για την οποία η χρηματοδότηση βαρύνει τους τελικούς καταναλωτές ηλεκτρικής ενέργειας πρέπει να θεωρείται κρατική παρέμβαση ή μέσω κρατικών πόρων». Ωστόσο, το δικαστήριο δεν αποφάνθηκε σχετικά με τα άλλα τρία κριτήρια για τη νομική συνδρομή. Μετά την απόφαση αυτή, αρκετά αστικά δικαστήρια, όπως το δικαστήριο Nîmes στις 24 Μαΐου 2018 και το δικαστήριο Nanterre στις 7 Ιουνίου 2018, αποφάνθηκαν μετέπειτα υπέρ της Enedis.

Ωστόσο, δεν λείπουν και οι περιπτώσεις κατά τις οποίες οι κρατικές ενισχύσεις χρησιμοποιούνται για την επιδότηση και κατ' επέκταση την προώθηση μη ανανεώσιμων πηγών ενέργειας είτε από πυρηνικές είτε από ορυκτές πηγές καυσίμων. Χαρακτηριστική είναι η απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της ΕΕ της 12ης Ιουλίου 2018 στην υπόθεση Hinkley Point. Η απόφαση έθεσε ένα σημαντικό προηγούμενο για έργα πυρηνικού τομέα, επειδή τα κριτήρια για την αξιολόγηση της ενίσχυσης για την πυρηνική ενέργεια δεν περιλαμβάνονται στις κατευθυντήριες γραμμές του 2014. Πιο συγκεκριμένα, τον Οκτώβριο του 2014 δόθηκε κρατική ενίσχυση για την κατασκευή του πυρηνικού σταθμού Hinkley Point C. Σε απόφαση που εκδόθηκε τον Ιούλιο του 2018, το Γενικό Δικαστήριο της ΕΕ έκρινε ότι η προσφυγή της Αυστρίας που κατατέθηκε το 2015 δεν ήταν έγκυρη και συμφώνησε με την Επιτροπή, υπενθυμίζοντας ότι οι κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων εφαρμόζονται και στον τομέα της πυρηνικής ενέργειας. Το Ηνωμένο Βασίλειο είχε το δικαίωμα να εξετάσει τη δημιουργία μιας νέας ικανότητας παραγωγής πυρηνικής ενέργειας όπως προς το δημόσιο συμφέρον, ακόμη και αν αυτό το δημόσιο συμφέρον δεν συμεριζόταν από όλα τα κράτη μέλη. Επιπλέον, το ΔΕΕ σημείωσε ότι από τη ΣΛΕΕ προκύπτει ότι κάθε κράτος μέλος έχει το δικαίωμα να επιλέγει μεταξύ διαφορετικών πηγών ενέργειας ανάλογα με τις ατομικές του προτιμήσεις.

Άλλη χαρακτηριστική περίπτωση είναι η υπόθεση Castelnou Energía της 3ης Δεκεμβρίου 2013, όπου το ΔΕΕ επιβεβαίωσε την απόφαση της Επιτροπής.¹³² Η υπόθεση αφορούσε την

¹³² GCEU, Castelnou Energía, SL / European Commission, T-57/11, December 3, 2014. See **Emma Linklater**, The EU General Court finds compatible an aid granted to secure energy surplus (Castelnou Energía), 3 December 2014, e-Competitions Bulletin December 2014, Art. N° 70600 ; **Phedon Nicolaidis**, The EU General Court holds that environmental harm does not make State aid incompatible with the internal market (Castelnou Energía), 3 December 2014, e-Competitions Bulletin December 2014, Art. N° 71687.

επιβολή υποχρέωσης σε δέκα σταθμούς παραγωγής ηλεκτρικού ρεύματος να αγοράζουν ακριβότερο άνθρακα ισπανικής προέλευσης, αντισταθμιζόμενο από έναν μηχανισμό για την προτεραιότητα της ηλεκτρικής ενέργειας που παράγεται κατ'αυτόν τον τρόπο στην αγορά, και την οικονομική αποζημίωση που καλύπτει τη διαφορά μεταξύ πρόσθετο κόστος παραγωγής και την αγοραία τιμή. Το ΔΕΕ επιβεβαίωσε την απόφαση της ΕΚ σχετικά με τη νομιμότητα της ενίσχυσης, διότι το πρόβλημα δεν ήταν περιβαλλοντικό, αλλά ζήτημα δημόσιας υπηρεσίας που σχετίζεται με την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού (παράγραφος 93). Θεώρησε ότι η ενίσχυση που χορηγήθηκε από την Ισπανία σε σταθμούς ηλεκτροπαραγωγής με άνθρακα ήταν ανάλογη προς τον επιδιωκόμενο στόχο και συνεπώς ήταν σύμφωνη με τους κανονισμούς της ΕΕ. Παράλληλα το ΔΕΕ τόνισε ότι η πιθανή περιβαλλοντική βλάβη δεν αποτελεί λόγο παρανομίας όταν ο στόχος της ενίσχυσης δεν αφορά το περιβάλλον. Πιο συγκεκριμένα ανέφερε ότι «Κατά την αξιολόγηση ενός μέτρου ενίσχυσης που δεν επιδιώκει περιβαλλοντικό στόχο, η Επιτροπή δεν υποχρεούται να λάβει υπόψη τους περιβαλλοντικούς κανόνες κατά την εξέταση της ενίσχυσης και τις ρυθμίσεις που συνδέονται άρρηκτα με αυτήν. Πράγματι, εάν η ενίσχυση για την προστασία του περιβάλλοντος μπορεί να κηρυχθεί συμβατή με την εσωτερική αγορά σύμφωνα με το άρθρο 107 παράγραφος 3 στοιχεία β) ή γ) της ΣΛΕΕ, οι ενισχύσεις με δυσμενείς επιπτώσεις στο περιβάλλον δεν αποτελούν, από μόνες τους, εμπόδιο στη δημιουργία την εσωτερική αγορά. Η προστασία του περιβάλλοντος δεν είναι, αυστηρά, ακόμη κι αν πρέπει να ενσωματωθεί στον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών της Ένωσης, ιδίως εκείνων που αποσκοπούν στη δημιουργία της εσωτερικής αγοράς, ένα από τα στοιχεία αυτής της εσωτερικής αγοράς [...]». (παρ. 189).

Η «άσχημη» πλευρά αυτή της υπόθεσης είναι ότι ενδέχεται οι κρατικές ενισχύσεις να συμβάλλουν στη διατήρηση μιας βιομηχανίας παραγωγής ενέργειας που προορίζεται να εξαλειφθεί τις επόμενες δεκαετίες για λόγους οικονομικής βιωσιμότητας και πιθανών περιβαλλοντικών συνεπειών. Συν τοις άλλοις, το μήνυμα της Επιτροπής αλλά και του ΔΕΕ μέσω τέτοιων αποφάσεων δεν συνάδει με τους ευρύτερους περιβαλλοντικούς στόχους της Ένωσης. Ωστόσο οι βάσεις αυτής της υπόθεσης χρονολογούνται από το 2010, πολύ πριν από τη δημοσίευση των ΚΓ του 2014, και σχετίζονται με την ενεργειακή ανεξαρτησία.

Η νομολογία του ΔΕΕ δεν συμβαδίζει πάντοτε με τις αποφάσεις της Επιτροπής. Χαρακτηριστική είναι η υπόθεση C-405/16P Γερμανία κατά Επιτροπής, όπου το ΔΕΕ ακύρωσε την απόφαση της Επιτροπής, κατά την οποία ο γερμανικός νόμος για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας του 2012 (EEG του 2012) ενείχε κρατικές ενισχύσεις. Πιο συγκεκριμένα το

2012, η Γερμανία θέσπισε, με τον EEG του 2012, ένα καθεστώς στήριξης των επιχειρήσεων ηλεκτροπαραγωγής από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και από αέρια ορυχείων. Σύμφωνα με την απόφαση της 25ης Νοεμβρίου 2014, η Επιτροπή διαπίστωσε μεν ότι ο εν λόγω νόμος ενείχε κρατικές ενισχύσεις αλλά ενέκρινε μεγάλο μέρος αυτών. Κατά την Επιτροπή, μολονότι η στήριξη των επιχειρήσεων παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας με τον συγκεκριμένο νόμο συνιστά κρατική ενίσχυση, η ενίσχυση αυτή είναι τελικώς συμβατή με το δίκαιο της Ένωσης. Κρίνοντας ότι το μεγαλύτερο μέρος των μειώσεων αυτών ήταν συμβατό με το δίκαιο της Ένωσης, η Επιτροπή διέταξε την ανάκτηση περιορισμένου μόνον μέρους των ενισχύσεων. Ωστόσο, η Γερμανία άσκησε προσφυγή κατά της απόφασης αυτής ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προσφυγή την οποία το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε με απόφαση της 10ης Μαΐου 2016. Στη συνέχεια, η Γερμανία άσκησε αναίρεση κατά της ως άνω απόφασης του Γενικού Δικαστηρίου ενώπιον του Δικαστηρίου.

Με απόφασή του τον Μάρτιο του 2019, το ΔΕΕ έκανε δεκτή την αναίρεση και ακύρωσε την απόφαση της Επιτροπής. Ειδικότερα, κατά την κρίση του ΔΕΕ, το Γενικό Δικαστήριο κακώς έκρινε ότι τα κεφάλαια που προέρχονται από την επιβάρυνση EEG αποτελούν κρατικούς πόρους. Συνεπώς, δεν συνέτρεχε ένα απαραίτητο στοιχείο για τον χαρακτηρισμό ως «ενισχύσεων» των πλεονεκτημάτων που προκύπτουν από τους μηχανισμούς που θέσπιζε ο συγκεκριμένος νόμος. Αφενός, η επιβάρυνση από αυτόν τον νόμο δεν μπορεί να εξομοιωθεί με φόρο, δεδομένου ότι ο EEG του 2012 δεν υποχρεώνει τους προμηθευτές που εφοδιάζουν τους τελικούς πελάτες να μετακυλίσουν στους πελάτες αυτούς τα ποσά, που έχουν καταβληθεί στο πλαίσιο της επιβάρυνσης EEG. Συνεπώς, δεν αρκούσε το γεγονός ότι στην πράξη το οικονομικό βάρος που προκύπτει από την επιβάρυνση EEG μετακυλιέται στους τελικούς πελάτες. Αφετέρου, το Γενικό Δικαστήριο δεν διαπίστωσε ότι το κράτος είχε εξουσία διαθέσεως των κεφαλαίων που προέρχονται από την επιβάρυνση EEG, ούτε καν ότι ασκούσε δημόσιο έλεγχο στους ΔΣΜ στους οποίους έχει ανατεθεί η διαχείριση των εν λόγω κεφαλαίων. Το ΔΕΕ επισήμανε, μεταξύ άλλων, ότι το γεγονός ότι τα κεφάλαια που προέρχονται από την επιβάρυνση EEG προορίζονται αποκλειστικώς για τη χρηματοδότηση των καθεστώτων στήριξης και αντιστάθμισης, δυνάμει των διατάξεων του EEG του 2012, τείνει μάλλον να αποδείξει ότι το κράτος δεν ήταν σε θέση να διαθέσει τα εν λόγω κεφάλαια, δηλαδή να αποφασίσει να τα χρησιμοποιήσει για διαφορετικό σκοπό. Επιπλέον, μολονότι βάσει των στοιχείων που έγιναν δεκτά από το Γενικό Δικαστήριο μπορεί πράγματι να συναχθεί ότι οι δημόσιες αρχές ασκούν έλεγχο για την ορθή εφαρμογή του EEG του 2012, δεν μπορεί, αντιθέτως, να συναχθεί η ύπαρξη δημόσιου ελέγχου επί των κεφαλαίων που προέρχονται από

την επιβάρυνση EEG. Εν κατακλείδι, το ΔΕΕ διαπίστωσε ότι η Επιτροπή δεν απέδειξε ότι στα πλεονεκτήματα που προβλέπει ο EEG του 2012 εμπλέκονταν κρατικοί πόροι και ότι τα πλεονεκτήματα αυτά δεν συνιστούν, ως εκ τούτου, κρατικές ενισχύσεις.

5. Συμπεράσματα

5.1. Ο ρόλος της νομολογίας του ΔΕΕ

Τόσο οι αποφάσεις της Επιτροπής όσο και η πρόσφατη νομολογία του ΔΕΕ καταδεικνύει τη σημασία του σεβασμού των διαδικαστικών κανόνων κατά τη φάση αξιολόγησης της κοινοποιηθείσας ενίσχυσης, καθώς και τον εκτεταμένο ρόλο που μπορούν να διαδραματίσουν οι ΚΓ κατά τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων από την Επιτροπή. Οι περισσότερες περιπτώσεις, όπως τα χαρακτηριστικά παραδείγματα που παρουσιάστηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο, δεν αμφισβητούν την σημασία και τον ρόλο των κρατικών ενισχύσεων ούτε τον ρόλο των ΚΓ, όπως αυτές αναθεωρήθηκαν το 2014. Οι ΚΓ χωρίς αμφιβολία συνέβαλαν στην αποσαφήνιση των διαδικασιών παρακολούθησης και ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων της Επιτροπής. Παρ' όλα αυτά, ο μεγάλος αριθμός υποθέσεων εφέσεων καταδεικνύει σαφώς την ανάγκη για περαιτέρω αποσαφήνιση του περιεχομένου των ΚΓ αναφορικά με τον ρόλο των διάφορων εμπλεκόμενων παραγόντων (π.χ. κράτη, επιχειρήσεις, ΜΚΟ).

Καίρια, πάντως, έχει σταθεί η συμβολή της νομολογίας του ΔΕΕ στην προσπάθεια αυτήν αποσαφήνισης, όπως συνάγεται από την εκτενή αναφορά του ΔΕΕ στην ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την έννοια των κρατικών ενισχύσεων σύμφωνα με το άρθρο 107 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ. Ο ενεργός ρόλος του ΔΕΕ, όμως, δικαιολογείται από την ευρεία διατύπωση των κριτηρίων του άρθρου 107 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ. Συν τοις άλλοις, τα

χαρακτηριστικά των μέτρων ενίσχυσης κάθε άλλο παρά απλοποιούνται, αναγκάζοντας το ΔΕΕ να επεκτείνει την ερμηνεία του σχετικά με τα διάφορα στοιχεία της έννοιας, όπως η επιλεκτικότητα, οι κρατικοί πόροι ή οικονομική πρόοδος.¹³³

Η συμβολή της νομολογίας κρίθηκε ιδιαίτερα σημαντική στην προσέγγιση της έννοιας των κρατικών πόρων και της έννοιας της κρατικής ενίσχυσης. Στο πλαίσιο περιπτώσεων σχετικών με την παραγωγή ενέργειας, η έννοια των κρατικών πόρων υπήρξε πράγματι καθοριστική, αφού πηγή χρηματοδότησης του μέτρου μπορεί να μην είναι μόνον το κράτος αλλά και οι τελικοί καταναλωτές. Σε ό,τι αφορά την έννοια της ενίσχυσης, σύμφωνα με το άρθρο 107 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ, αυτή πρέπει να εφαρμοστεί τόσο από την Επιτροπή όσο και από τις εθνικές αρχές (συμπεριλαμβανομένων των εθνικών δικαστηρίων) υπό το πρίσμα της υποχρέωσης κοινοποίησης και αναστολής που προβλέπεται στο άρθρο 108 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ. Επιπρόσθετα, η έννοια της ενίσχυσης είναι μια πτυχή που δεν καλύπτουν οι ΚΓ, καθώς πρόκειται για μια νομική έννοια που ορίζεται άμεσα από τη Συνθήκη και πρέπει να ερμηνευθεί βάσει αντικειμενικών παραγόντων.¹³⁴ Όταν απόκειται στην ερμηνεία του ΔΕΕ, το τελευταίο προβαίνει σε εμπειριστατωμένη εξέταση του κατά πόσον ένα μέτρο εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 107 (1) ΣΛΕΕ, λαμβάνοντας υπόψη τόσο τα ειδικά χαρακτηριστικά της υπόθεσης όσο και τον τεχνικό ή περίπλοκο χαρακτήρα των εκτιμήσεων της Επιτροπής. Η πορεία της νομολογίας του ΔΕΕ σχετικά με την έννοια των κρατικών ενισχύσεων ξεκίνησε με εφαρμογή της έννοιας των κρατικών ενισχύσεων εν στενή έννοια στις αρχές της δεκαετίας του 2000 και εξελίχθηκε μετά το 2006 υπό το πρίσμα μιας ευρύτερης ερμηνείας της έννοιας.¹³⁵

Μία σύντομη ανασκόπηση της νομολογίας για τη χρήση και την ερμηνεία των ΚΓ οδηγεί στο συμπέρασμα ότι το ΔΕΕ διευρύνει ή περιορίζει το πεδίο εφαρμογής των Κατευθυντήριων Γραμμών ανάλογα με την αντίστοιχη διεύρυνση ή περιορισμό της έννοιας των κρατικών ενισχύσεων. Στις τελευταίες αποφάσεις του, συγκεκριμένα, το ΔΕΕ έχει υιοθετήσει έναν διευρυμένο ορισμό των κρατικών πόρων, ο οποίος κατ' επέκταση οδηγεί σε διεύρυνση της έννοιας των κρατικών ενισχύσεων. Αυτή η διεύρυνση της έννοιας των κρατικών ενισχύσεων ενδεχομένως να έχει ενισχύσει τον ρόλο των ΚΓ (σε επίπεδο ελέγχου της συμβατότητας), σε συνδυασμό με την αλληλένδετη δύναμη της Επιτροπής στον κεντρικό έλεγχο των συστημάτων

¹³³ *Banet, C.*, Report: STATE AID GUIDELINES FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION AND ENERGY (EEAG) Review process, possible changes and opportunities, (2020), Centre on Regulation in Europe (CERRE), σ. 34-35.

¹³⁴ C-487/06 P *British Aggregates v Commission* [2008] ECLI:EU:C:2008:757, παρ. 111.

¹³⁵ C-83/98 P *France v Ladbroke Racing and Commission* [2000] ECR I-3271, παρ. 25.

και μέτρων στήριξης.

5.2. Το μέλλον των ΚΓ

Το ζήτημα όμως πλέον δεν είναι η χρησιμότητα της δημιουργίας των κρατικών ενισχύσεων για την προστασία του περιβάλλοντος και την ενέργεια, αλλά το κατά πόσον έχει επιτευχθεί ο σκοπός τους, δηλαδή η ομαλή ενσωμάτωση των ΑΠΕ στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας υπό ένα υγιές και ανταγωνιστικό πλαίσιο, και κυρίως κατά πόσο είναι ωφέλιμη η συνέχιση της ύπαρξής τους. Με άλλα λόγια, τίθεται ο προβληματισμός κατά πόσο οι κρατικές ενισχύσεις και κατ' επέκταση οι ΚΓ έχουν επιτελέσει τον απώτερο σκοπό τους ή χρήζουν αναθεώρησης για την συνέχιση της ύπαρξής τους ως εργαλείο της ανταγωνιστικής αγοράς.

Σε αυτό το σημείο αξίζει να παρατηρηθεί ότι βρισκόμαστε σε μια τρέχουσα φάση επέκτασης της έννοιας των κρατικών ενισχύσεων. Αυτή η διεύρυνση της έννοιας των κρατικών ενισχύσεων οδηγεί στην αύξηση της σημασίας του ελέγχου συμβατότητας με την εσωτερική αγορά και, συνακόλουθα, στην αύξηση του ελέγχου της Επιτροπής στα εθνικά συστήματα. Ως εκ τούτου, το θεσμικό πλαίσιο περί κρατικών ενισχύσεων και ειδικότερα οι ΚΓ έχουν καταστεί σημαντικά μέσα ελέγχου των εθνικών συστημάτων και μέτρων στήριξης, στα χέρια της Επιτροπής.

Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, ο απώτερος σκοπός της θεσμοθέτησης των ΚΓ ήταν η ανάπτυξη μιας αποτελεσματικής αγοράς ΑΠΕ (cost effective delivery through market-based mechanisms), σταδιακά και τεχνολογικά αναπτυσσόμενης αλλά και οικονομικά ανταγωνιστικής (grid-competitive). Ο ρόλος τους όμως, αν και η ισχύς τους είχε οριστεί ως τις 31/12/2020, δεν θα σταματούσε εκεί. Ειδικότερα, σύμφωνα με την παράγραφο 108 των ΚΓ: «Οι παρούσες κατευθυντήριες γραμμές εφαρμόζονται για τη χρονική περίοδο έως το 2020. Ωστόσο, πρέπει να προετοιμάσουν το έδαφος για την επίτευξη των στόχων που αναφέρονται στο πλαίσιο για το 2030. Ιδίως, αναμένεται ότι κατά την περίοδο 2020-2030 οι προσδιορισθείσες ανανεώσιμες πηγές ενέργειας θα καταστούν ανταγωνιστικές σε επίπεδο δικτύου μεταφοράς, πράγμα που συνεπάγεται ότι οι επιδοτήσεις και οι απαλλαγές από αρμοδιότητες εξισορρόπησης θα πρέπει να καταργηθούν σταδιακά κατά φθίνοντα τρόπο. Οι παρούσες κατευθυντήριες γραμμές συνάδουν με τον στόχο αυτό και διασφαλίζουν τη μετάβαση σε μία παράδοση συμφέρουσα από άποψη κόστους-οφέλους μέσω αγορακεντρικών μηχανισμών». Συνεπώς, είναι πρώιμο τόσο να κριθεί οριστικά η αποτελεσματικότητά τους ως προς την επίτευξη του απώτερου σκοπού τους, όσο και να παύσουν να αποτελούν εργαλείο

της Επιτροπής.

Πράγματι, ήδη από τον Ιανουάριο του 2019, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανακοίνωσε την πρόθεσή της να παρατείνει την ισχύ επτά δεσμών κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις για μια περίοδο δύο ετών, ξεκινώντας παράλληλα μια ολοκληρωμένη διαδικασία αξιολόγησης πολιτικής στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων («Fitness Check»). Μέρος αυτής της διαδικασίας ήταν η αξιολόγηση των ΚΓ για τις κρατικές ενισχύσεις για την προστασία του περιβάλλοντος και την ενέργεια, προκειμένου να ληφθεί υπόψη εάν οι ισχύοντες κανόνες εξακολουθούν να είναι κατάλληλοι για συγκεκριμένο σκοπό. Εκτός από την γενική ολοκληρωμένη αξιολόγηση της εν λόγω πολιτικής, η διαβούλευση στοχεύει και στην συγκέντρωση απόψεων των ενδιαφερομένων μερών σχετικά με την εφαρμογή των ΚΓ για τις κρατικές ενισχύσεις για την προστασία του περιβάλλοντος και την ενέργεια και τις διατάξεις που ισχύουν για τις προστασία του περιβάλλοντος (και ενέργεια) του γενικού κανονισμού απαλλαγής κατά κατηγορία (GBER), καθώς και να λάβει πληροφορίες σχετικά με πιθανά κενά, επικαλύψεις ή υπερβολική κανονιστική επιβάρυνση.

Χαρακτηριστική είναι η έκθεση της ομάδας προβληματισμού (think tank) Centre on Regulation in Europe (CERRE)¹³⁶, σύμφωνα με την οποία συστήνονται εν συντομία:

- i. Η διατήρηση των ΚΓ για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας

Οι ΚΓ πρέπει να συνεχίσουν να αποτελούν μέρος της στρατηγικής συμμόρφωσης με τους στόχους της ΕΕ για το κλίμα και την ενέργεια. Στην παρούσα φάση, επίκειται η αναθεώρηση των ΚΓ, η οποία θα συμβαδίζει με την επικείμενη αναθεώρηση του ΓΚΑΚ, ούτως ώστε να αποτελούν οι ΓΚ μέρος των μέσων που επιτρέπουν τη συμμόρφωση με τους στόχους για το κλίμα και την ενέργεια του 2030 και τον στόχο της ουδετερότητας για το κλίμα το 2050. Επειδή οι ΚΓ διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στη στήριξη των κρατών μελών κατά τη συμμόρφωση με τους στόχους τους, συνιστάται η στενή σύνδεση τους με τους στόχους 2030 και 2050. Καθώς οι ΚΓ, όπως το ΓΚΑΚ, είναι κρίσιμα εργαλεία για την υποστήριξη των κρατών μελών στις προσπάθειές τους να επιτύχουν τους στόχους για το κλίμα και την ενέργεια, υπάρχει ανάγκη για ευθυγράμμιση στόχων και, ως εκ τούτου, η αναθεώρηση των ΚΓ θα πρέπει να βασίζεται στην επικείμενη αναθεωρημένη του ΓΚΑΚ.

¹³⁶ Banet, C., ό.π. σ. 103-108

- ii. Η υιοθέτηση μιας «συνδυαστικής προσέγγισης» κοινών στόχων και ειδικών μέτρων ενίσχυσης.

Κατά την τελευταία διαδικασία αναθεώρησης των ΚΓ, σημειώθηκε σημαντική βελτίωση όσον αφορά τη δομή των ΚΓ, με το πρώτο μέρος τους να αφιερώνεται σε κοινούς στόχους αξιολόγησης. Μέσω αυτής της αλλαγής, καθορίστηκε ένα κοινό μεθοδολογικό πλαίσιο για την εφαρμογή των ΚΓ, με στόχο τη βελτίωση της συνοχής, της διαφάνειας και της ασφάλειας δικαίου. Καθώς η νέα προσέγγιση έχει αποδειχθεί ότι αυξάνει την ασφάλεια δικαίου και τη διαφάνεια, αυτό πρέπει να επαναληφθεί στις αναθεωρημένες ΚΓ. Συνεπώς, η μεθοδολογική προσέγγιση που εισήχθη στις ΚΓ (2014-2020) πρέπει να επαναληφθεί. Παράλληλα, είναι σημαντικό να καθοριστούν σαφή κριτήρια αξιολόγησης για να προσδιοριστεί σε ποιο βαθμό το μέτρο συμβάλλει σε έναν «στόχο κοινού ενδιαφέροντος», ως σημείο αναφοράς. Οι στόχοι που αναφέρονται στην πρώτη προσέγγιση πρέπει να χρησιμεύσουν ως βάση για τον καθορισμό αυτών των στόχων κοινού ενδιαφέροντος. Επιμέρους στόχους αποτελούν:

- Η θέσπιση σαφών κριτηρίων αξιολόγησης
- Η επικαιροποίηση του ορισμού των στόχων κοινού ενδιαφέροντος
- Η ευθυγράμμιση των ΚΓ σύμφωνα με μια ευρωπαϊκή στρατηγική για την πράσινη ανάκαμψη.
- Η συμβολή τους στην άμεση και ουσιαστική απεξάρτηση της παραγωγής ενέργειας σε επίπεδο ΕΕ από τον άνθρακα

- iii. Η αναθεώρηση του ουσιαστικού πεδίου εφαρμογής των ΚΓ

Οι αναθεωρημένες ΚΓ πρέπει να αντικατοπτρίζουν και να βασίζονται στις διατάξεις που καθορίζονται στη δέσμη μέτρων για την καθαρή ενέργεια για όλους τους Ευρωπαίους. Θα πρέπει να επιτρέπουν την εφαρμογή της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας, χωρίς να προσθέτουν κανόνες στις νομικά δεσμευτικές διατάξεις του παράγωγου δικαίου της ΕΕ, και με τη δέουσα τήρηση των αρχών που ορίζονται στις Συνθήκες. Παράλληλα, πρέπει να αποσαφηνιστεί το ουσιαστικό πεδίο εφαρμογής των ΚΓ.

- iv. Η επιβολή και δικαστικός έλεγχος των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις

Οι ΚΓ πρέπει να αντικατοπτρίζουν τις εξελίξεις της πρόσφατης νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ, η οποία διαμορφώνει και τον πραγματικό ορισμό των κρατικών ενισχύσεων.

5.3. Επίλογος

Η ΕΕ στο πλαίσιο ενάσκησης της ενεργειακής της πολιτικής, και με σκοπό την διαμόρφωση μιας υγιούς ανταγωνιστικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας από ΑΠΕ, χρησιμοποίησε το εργαλείο των κρατικών ενισχύσεων, σύμφωνα με τα άρθρα 107 και 108 της ΣΛΕΕ. Παράλληλα, το 2014 εισήγαγε τις ΚΓ για τις κρατικές ενισχύσεις και την προστασία του περιβάλλοντος και την ενέργεια, με ισχύ από το 2014 έως το 2020, ώστε να ενισχύσει τον ιδιαίτερο αυτόν τομέα. Οι ΚΓ, η εφαρμογή των οποίων έχει άμεσο αντίκτυπο στον τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη μπορούν να υποστηρίξουν τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, απέκτησαν ένα σημαίνοντα ρόλο στη μετάβαση της κοινωνίας μας σε μια πράσινη οικονομία. Στην εφαρμογή των ΚΓ αλλά και εν γένει των κρατικών ενισχύσεων στον τομέα της ενέργειας, σημαντικό ρόλο διαδραμάτισαν οι αποφάσεις της Επιτροπής αλλά και του ΔΕΕ, έστω και αν οι ΚΓ αποτελούν ήπιο δίκαιο (soft law), οπότε και δεσμεύουν κατ' αρχήν μόνο την Επιτροπή και όχι τα Δικαστήρια. Η πολυπλοκότητα και η ποικιλομορφία των υποθέσεων κατέδειξαν ότι το πεδίο εφαρμογής των ΚΓ και οι ιδιαιτερότητες που καλούνται να αντιμετωπίσουν δεν είναι πεπερασμένο, με αποτέλεσμα ο ρόλος τους να αποκτά ολοένα και εξελισσόμενη σημασία. Επιπλέον, παρατηρήθηκε ότι η κρίση της Επιτροπής δεν συμπίπτει πάντοτε με την κρίση του ΔΕΕ, καθώς μέρος των αποφάσεων της Επιτροπής προσβάλλονται εν συνεχεία στο ΔΕΕ.

Μετά από 5 χρόνια εφαρμογής των ΚΓ, η Επιτροπή αποφάσισε την αναθεώρησή τους και επέκτεινε την χρονική περίοδο εφαρμογής τους, καθώς εκτιμήθηκε τόσο από την Επιτροπή όσο και από τα εμπλεκόμενα μέρη ότι η συνέχιση της εφαρμογής τους είναι απαραίτητη για την επίτευξη των στόχων του 2030 της ΕΕ.

Εν κατακλείδι, παρότι η απόφαση της Επιτροπής για παράταση και αναθεώρηση των ΚΓ θα μπορούσε να ερμηνευθεί και ως μη πλήρωση του γενεσιουργού σκοπού της θεσμοθέτησης των τελευταίων, ήτοι της ένταξης των ΑΠΕ στις τιμές της αγοράς και της συνεπαγόμενης σταδιακής υποχώρησης της χορήγησης των κρατικών ενισχύσεων, η εν λόγω απόφαση, όπως άλλωστε επιβεβαιώνεται στις αποφάσεις του ΔΕΕ και της Επιτροπής, οφείλεται στην εξέλιξη της εφαρμογής των ΚΓ και της αναδειξής τους σε αναπόσπαστο και μόνιμο εργαλείο προς μια σταθερή ανταγωνιστική αγορά παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από ΑΠΕ.

Βιβλιογραφία

Ελληνική Βιβλιογραφία

Ηλιάδου, Αικ. Η διείσδυση του Δημοσίου Δικαίου στην ρύθμιση αγορών δικτύου, 2010, Νομική Βιβλιοθήκη

Καλαμπούκα, Μ. Κρατικές ενισχύσεις και ενέργεια – η περίπτωση των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας. Διπλωματική Εργασία. (2019) ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ - ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ ΕΜΠΟΡΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Καραγιάννης Β., Κρατικές Ενισχύσεις – Κοινοτική και Εθνική ρύθμιση, 2006, Νομική Βιβλιοθήκη

Καράγιωργας, Δ.Π., Δημόσια Οικονομική 1: Οι οικονομικές λειτουργίες του κράτους., 1979, Αθήνα: Παπαζήση.

Κεκελέκης Μ., Η Ευρωπαϊκή πολιτική ελέγχου κρατικών ενισχύσεων στον τομέα της ενέργειας με έμφαση στην προστασία του περιβάλλοντος, σε Φαραντούρη Ν. (επιμ.), Ενέργεια – Δίκαιο, Οικονομία & Πολιτική, 2012, Νομική Βιβλιοθήκη

Κωνσταντάκου Ε., Κρατικές ενισχύσεις και κοινωφελείς επιχειρήσεις, 2019, Νομική Βιβλιοθήκη

Μαρή, Χ., Η εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού στις συμβάσεις προμήθειας φυσικού αερίου, 2018, Νομική Βιβλιοθήκη

Μεταξάς, Α. Ο Εθνικός Δικαστής ως Ενωσιακός Δικαστής στα συμφραζόμενα του ενωσιακού Δικαίου Κρατικών Ενισχύσεων, 2018, Διαθέσιμο στο: https://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2018/metaxas_Oktober2018.pdf

Μουρατιάν Φ.Α., Ανανεώσιμες πηγές ενέργειας – Η προστατευτική-προνομιακή μεταχείρισή τους ενόψει της ικανοποίησης του γενικού συμφέροντος της προστασίας του περιβάλλοντος, Ενέργεια και Δίκαιο, τεύχος 12/2009

Πανάγος, Θ., Το θεσμικό πλαίσιο της αγοράς ενέργειας, 2012, Αθήνα: Σάκκουλα.

Παπαθανασοπούλου Ε., Εσωτερική Αγορά ενέργειας: εξελίξεις και προοπτικές, ΕΕΕυρ. Δ, 1996

Παπασταματίου Π., Για τον νέο μηχανισμό στήριξης της αιολικής ενέργειας με βάση τις Κατευθυντήριες Γραμμές (ΚΓ) για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας 2014 – 2020, Ενέργεια και Δίκαιο, τ. 27/2018

Φαραντούρης, Ν. «Από το Παρίσι στη Λισσαβόνα μέσω Ρώμης: Η Εξέλιξη της Αρμοδιότητας της ΕΚ/ΕΕ στον τομέα της Ενέργειας.» στο Φαραντούρης, Ν. (επιμέλ.) Ενέργεια. Δίκαιο, Οικονομία και Πολιτική, 2012, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

Φαραντούρης, Ν., «Ενεργειακή πολιτική, υδρογονάνθρακες, και ευρωπαϊκό κεκτημένο» στο Φαραντούρης Ν. και Κοσμίδης Τ. (επιμ.), Δίκαιο Υδρογονανθράκων, 2015, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

Φατούρος, Α., και Στεφάνου, Κ., (Επιμέλεια) «Οι συμφωνίες του Γύρου της Ουρουγουάης για το διεθνές εμπόριο αγαθών και υπηρεσιών», (1995) Εκδ. Σάκκουλα

Χριστιανός Β, Κουσκουνά Μ., Παπαδοπούλου Ρ. Ε., Περάκης Μ., Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσα από τη νομολογία, 2011, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ Α.Ε.

Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία

Banet, C., Report: STATE AID GUIDELINES FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION AND ENERGY (EEAG) Review process, possible changes and opportunities, 2020, Centre on Regulation in Europe (CERRE)

Bougette, P., Charlier, C., Energy and State aid: An overview of EU and national case law, 28 March 2019, e-Competitions Energy & State aid, Art. N° 89257

Hancher, L., “EU Energy Law and Policy; From Pyramids to Roadmaps” Presentation at Royal Society, on 8th March 2012 Maria da Graca, C, “EU Energy and Climate Change Strategy”, 2012, Vol. 40 Energy J, pp. 19-22

Hofmann H. C. H., Micheau, C. State aid law of the European Union, 2016, Oxford University Press

Metaxas, A., Capacity Remuneration Mechanisms in Greece, European Networks Law and Regulation Quarterly (ENLR), Vol. 2/2016, Lexxion Publications,

Metaxas, A./ Sgouridou, K. in: Nemitz, P. F. (ed.), STATE AID: The effective application of EU state aid procedures: From a plan to grant aid to the recovery of illegal aid - the role of national law and practice, FIDE National Reports, Kluwer Law International, 2006-2007

Nugent N., Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές, 2012, Αθήνα: Σαββάλας

Poiana, O. An Overview of the European Energy Policy Evolution: From the European Energy Community to the European Energy Union, 2017, On-line Journal Modelling the New Europe. 22. 175-189. 10.24193/OJMNE.2017.22.09.

Streimikiene, D, Sivickas, G “The EU Sustainable Energy Policy Indicators Framework”, 2008, Vol.34 Environment International, pp. 1227-1240

Talus, K., Introduction to EU Energy Law, 2016, Oxford University Press,

Vooren, B., V. Legal and Institutional Obstacles to an EU External Energy Policy Post Lisbon: Managing the Vertical and Horizontal Axes,“, 2011, SIEPS Report. Διαθέσιμο στο: <http://www.ecprnet.eu/MyECPR/proposals/reykjavik/uploads/papers/1013.pdf>>