

ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΩΝ
ΕΠΙΜΟΡΦΩΤΙΚΟ ΣΕΜΙΝΑΡΙΟ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΩΝ
«ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ – ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΝΙΣΧΥΣΕΙΣ»

Θεσσαλονίκη, 15-16.10.2018

Δρ. Ευτυχία Μουαμελετζή
Δικηγόρος

Λειτουργία και Βασικές Έννοιες του Συστήματος Κρατικών Ενισχύσεων

ΕΙΣΗΓΗΣΗ

A. ΈΝΝΟΙΑ ΚΑΙ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΚΡΑΤΙΚΗΣ ΕΝΙΣΧΥΣΗΣ

Το άρθρο 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ θέτει την αρχή του ασυμβιβάστου των κρατικών ενισχύσεων: *«Ενισχύσεις που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή από τα κράτη μέλη ή με κρατικούς πόρους και που νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό διά της ευνοϊκής μεταχείρισης ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής είναι ασυμβίβαστες με την εσωτερική αγορά, κατά το μέτρο που επηρεάζουν τις μεταξύ κρατών μελών συναλλαγές, εκτός αν οι Συνθήκες ορίζουν αλλιώς».*

Από την αρχή αυτή συνάγονται οι εξής προϋποθέσεις της έννοιας της κρατικής ενίσχυσης, που ισχύουν σωρευτικά:

- 1) Επιχείρηση, δηλαδή φορέας που ασκεί οικονομική δραστηριότητα,
- 2) Κρατική χρηματοδότηση,
- 3) Επιλεκτικό οικονομικό πλεονέκτημα και
- 4) Νόθευση ανταγωνισμού & Επηρεασμός των ενδοενοσιακών συναλλαγών.

Η έννοια της κρατικής ενίσχυσης είναι αντικειμενική, υπό την έννοια ότι λαμβάνονται υπόψη μόνον οι πρακτικές συνέπειες του μέτρου στον ανταγωνισμό και όχι ο στόχος που τυχόν επιδιώκεται μέσω της χορήγησης της ενίσχυσης (π.χ. αν εξυπηρετεί θεμιτούς κοινωνικούς σκοπούς).

Οι κρατικές ενισχύσεις μπορούν να έχουν διάφορες μορφές: εκτός από τις απλές επιχορηγήσεις, μπορεί να είναι επίσης ένα δάνειο με ευνοϊκούς όρους (λ.χ. επιδότηση επιτοκίου), μία κρατική εγγύηση με μηδενική ή μειωμένη προμήθεια, καθώς και φοροαπαλλαγές, απαλλαγές ή εκπτώσεις από ασφαλιστικές εισφορές, η διαγραφή ή η

ταχεία απόσβεση χρεών, κρατικές εισφορές ή συμμετοχές στο κεφάλαιο επιχειρήσεων, πώληση ή εκμίσθωση δημόσιας έκτασης σε τιμές κατώτερες της αγοράς, παροχή από το κράτος ειδών ή υπηρεσιών σε τιμές κατώτερες της αγοράς, ιδιωτικοποιήσεις με ιδιαίτερα ευνοϊκούς όρους κ.ά.

Πρώτη προϋπόθεση: Επιχείρηση (φορέας που ασκεί οικονομική δραστηριότητα)

Ο χαρακτηρισμός ενός φορέα ως «επιχείρησης» στο δίκαιο των κρατικών ενισχύσεων εξαρτάται αποκλειστικά από τη φύση της δραστηριότητας που ασκεί και όχι από τη φύση του φορέα. Είναι αδιάφορο το νομικό καθεστώς της οντότητας (π.χ. αν είναι ανώνυμη εταιρεία, δημόσια ή ιδιωτική επιχείρηση, ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ, ίδρυμα, επαγγελματική οργάνωση κ.ά.), καθώς και ο τρόπος χρηματοδότησής του και ο μη κερδοσκοπικός ή κοινωνικός χαρακτήρας του.

Αυτό που ενδιαφέρει είναι εάν η συγκεκριμένη οντότητα ασκεί οικονομική δραστηριότητα, που συνίσταται στην προσφορά αγαθών ή υπηρεσιών σε δεδομένη αγορά έναντι αμοιβής.

Επομένως, δεν αποτελούν άσκηση οικονομικής δραστηριότητας και, άρα, επιχείρηση:

α) οι ιδιώτες. Αντιθέτως, οι ελεύθεροι επαγγελματίες (π.χ. ιατροί, φαρμακοποιοί, δικηγόροι) συνιστούν επιχειρήσεις,

β) το Δημόσιο, όταν ενεργεί στο πλαίσιο άσκησης δημόσιας εξουσίας (π.χ. αστυνομία, στρατός, έλεγχος και ασφάλεια αεροπλοΐας κ.λπ.) και

γ) υπηρεσίες με αποστολή αποκλειστικά κοινωνικού χαρακτήρα που στηρίζονται στις αρχές της αλληλεγγύης και της καθολικότητας (π.χ. δημόσια εκπαίδευση, νοσοκομεία, κοινωνική ασφάλιση).

Δεύτερη προϋπόθεση: Κρατική χρηματοδότηση

Για να πληρούται η δεύτερη αυτή προϋπόθεση, θα πρέπει σωρευτικά α) οι πόροι να είναι κρατικοί και β) το μέτρο να καταλογίζεται στο κράτος.

Ως κρατικοί πόροι νοούνται τόσο οι πόροι της κεντρικής κυβέρνησης, των υπουργείων, των περιφερειακών διοικήσεων ή τοπικών αρχών, αλλά και οι πόροι των δημοσίων επιχειρήσεων, των Διαρθρωτικών Ταμείων, ή πόροι που τους διαχειρίζονται δημόσιοι ή ιδιωτικοί φορείς οι οποίοι έχουν οριστεί ή συσταθεί από το κράτος.

Καταλογισμός στο κράτος υφίσταται, όταν τα χρηματικά μέσα βρίσκονται υπό δημόσιο έλεγχο και το κράτος αποφασίζει για τη διάθεσή τους. Όταν οι πόροι χορηγούνται

μέσω δημοσίων επιχειρήσεων, τα κριτήρια καταλογισμού είναι εάν το κράτος ασκεί κυρίαρχη επιρροή στην επιχείρηση, εάν το κράτος έχει διακριτική ευχέρεια να ελέγχει τις δράσεις των οργάνων του φορέα και τι βαθμό εποπτείας ασκεί στον φορέα, εάν ο δημόσιος φορέας εντάσσεται στην οργανωτική δομή του κράτους, εάν η επιχείρηση είναι υποχρεωμένη να λάβει υπόψη της τις οδηγίες των δημοσίων αρχών, καθώς και γενικότερα οποιοδήποτε άλλο κριτήριο που καταδεικνύει τη συμμετοχή των δημοσίων αρχών στη λήψη του υπό εξέταση μέτρου.

Τρίτη προϋπόθεση: Επιλεκτικό οικονομικό πλεονέκτημα

Οικονομικό πλεονέκτημα είναι κάθε οικονομικό όφελος που η επιχείρηση δεν θα αποκόμιζε υπό κανονικές συνθήκες της αγοράς, δηλαδή χωρίς την κρατική παρέμβαση. Ως προσήκουσα μέθοδος, για να εκτιμηθεί κατά πόσον μια σειρά οικονομικών συναλλαγών που διενεργούνται από δημόσιους οργανισμούς πραγματοποιούνται υπό συνήθεις συνθήκες της αγοράς και, ως εκ τούτου, κατά πόσον συνεπάγονται τη χορήγηση πλεονεκτήματος, χρησιμοποιείται το κριτήριο του Φορέα της Οικονομίας της Αγοράς (ΦΟΑ). Συγκρίνεται δηλαδή η συμπεριφορά του κράτους και των δημοσίων οργανισμών με εκείνη του ιδιώτη επιχειρηματία που βρίσκεται σε παρόμοια κατάσταση και δρα υπό συνήθεις συνθήκες της αγοράς, προκειμένου να διαπιστωθεί κατά πόσον οι οικονομικές συναλλαγές που πραγματοποιούνται από τους εν λόγω δημόσιους οργανισμούς παρέχουν πλεονέκτημα στις επιχειρήσεις. Εάν το κράτος δρα όπως θα ενεργούσε ο αντίστοιχος ιδιώτης, τότε δεν υπάρχει οικονομικό πλεονέκτημα. Το κριτήριο ΦΟΑ έχει διάφορες εκφάνσεις, ανάλογα με την ιδιότητα που έχει κάθε φορά το κράτος στην έννομη σχέση.

α) Εάν το κράτος λειτουργεί ως επενδυτής, εξετάζεται εάν ο αντίστοιχος ιδιώτης επενδυτής, που ενδιαφέρεται για την αύξηση του κέρδους του, θα είχε προβεί στην ίδια επένδυση. Επί παραδείγματι, η συμμετοχή του Δημοσίου στην αύξηση κεφαλαίου μιας προβληματικής επιχείρησης δεν πληροί το κριτήριο του ιδιώτη επενδυτή.

β) Εάν το κράτος λειτουργεί ως πιστωτής, εξετάζεται εάν ο αντίστοιχος ιδιώτης πιστωτής, που ενδιαφέρεται για την ελαχιστοποίηση της ζημίας του, θα είχε προβεί στην ίδια επαναδιαπραγμάτευση χρέους. Έτσι, η απροθυμία της δημόσιας αρχής να εισπράξει οφειλόμενα χρέη δεν πληροί το κριτήριο του ιδιώτη πιστωτή.

γ) Εάν το κράτος λειτουργεί ως πωλητής, εξετάζεται εάν ο αντίστοιχος ιδιώτης πωλητής, που ενδιαφέρεται για την επίτευξη της καλύτερης δυνατής τιμής πώλησης, θα κατόρθωνε, υπό συνήθεις συνθήκες της αγοράς, να επιτύχει την ίδια τιμή για την πώληση που πραγματοποίησε ο δημόσιος οργανισμός. Π.χ. στην περίπτωση της

παραχώρησης των 14 ελληνικών περιφερειακών αεροδρομίων στη Fraport, οι ελληνικές αρχές ενήργησαν όπως ένας ιδιώτης πωλητής, επειδή επέλεξαν την καλύτερη προσφορά που συνεπαγόταν τα μεγαλύτερα έσοδα για το κράτος.

Τέλος, το πλεονέκτημα θα πρέπει να είναι επιλεκτικό, δηλαδή να ευνοεί ορισμένες επιχειρήσεις, κλάδους ή τομείς της οικονομίας έναντι των ανταγωνιστών τους (π.χ. ευνοϊκή μεταχείριση μικρών επιχειρήσεων για την αγορά εμπορικών οχημάτων) και όχι γενικά μέτρα που αφορούν όλες τις επιχειρήσεις (π.χ. η γενική μείωση του φορολογικού συντελεστή για τη φορολόγηση του εισοδήματος των επιχειρήσεων).

Τέταρτη προϋπόθεση: Νόθευση ανταγωνισμού & Επηρεασμός των ενδοενοσιακών συναλλαγών

Οι δύο αυτές προϋποθέσεις είναι άρρηκτα συνδεδεμένες μεταξύ τους, υπό την έννοια ότι, συνήθως, η ύπαρξη της μιας συνεπάγεται και την ύπαρξη της άλλης.

Η προϋπόθεση αυτή θεωρείται ότι πληρούται, όταν το κρατικό μέτρο χρηματοδότησης είναι ικανό να βελτιώσει την ανταγωνιστική θέση του δικαιούχου, σε σχέση με την κατάσταση χωρίς την ενίσχυση, έναντι των ανταγωνιστών του στις ενδοενοσιακές συναλλαγές. Το σημείο αναφοράς είναι ποια θα ήταν η ανταγωνιστική θέση του δικαιούχου χωρίς την ενίσχυση.

Για να υπάρχει νόθευση του ανταγωνισμού, θα πρέπει είτε η συγκεκριμένη αγορά να έχει ελευθερωθεί και να είναι ανοικτή στον ανταγωνισμό (όπως είναι π.χ. ο τομέας των τραπεζικών υπηρεσιών) είτε ο κλάδος να χαρακτηρίζεται από διασυνοριακότητα (όπως π.χ. συμβαίνει με τον κλάδο των μεταφορών).

Η εν λόγω προϋπόθεση πληρούται, ακόμη και αν υπάρχει απλή απειλή νόθευσης του ανταγωνισμού ή διαταραχής των ενδοενοσιακών συναλλαγών.

Τέλος, τα μέτρα τοπικού αντικτύπου δεν επηρεάζουν τις ενδοενοσιακές συναλλαγές.

Για να διαπιστωθεί εάν ένα μέτρο είναι τοπικού αντικτύπου, εξετάζονται συνδυαστικά τα ακόλουθα κριτήρια: εάν οι υπηρεσίες παρέχονται σε περιορισμένη γεωγραφική ζώνη εντός ενός κράτους μέλους της ΕΕ, εάν απευθύνονται κυρίως στον τοπικό πληθυσμό, οπότε είναι απίθανο να προσελκύσουν πελάτες από άλλα κράτη μέλη, και εάν προβλέπεται ότι θα προσελκύσουν επενδυτές από άλλα κράτη μέλη που θα θελήσουν να εγκατασταθούν στην εν λόγω περιοχή, για να ασκήσουν παρόμοια δραστηριότητα. Τέτοια μέτρα τοπικού αντικτύπου έχουν θεωρηθεί π.χ. τοπικά μουσεία ή νοσοκομεία, αθλητικές εγκαταστάσεις κ.λπ.

B. ΤΟ ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΩΝ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΕΝΙΣΧΥΣΕΩΝ

Το ενωσιακό δίκαιο των κρατικών ενισχύσεων βασίζεται στους εξής δύο πυλώνες:

α) αφενός, στον κανόνα του ασυμβιβάστου των κρατικών ενισχύσεων που τίθεται στη διάταξη του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ. Το πνεύμα της διάταξης αυτής είναι ότι οι κρατικές ενισχύσεις καταρχήν απαγορεύονται, επειδή νοθεύουν τον ανταγωνισμό. Ο κανόνας αυτός δεν είναι, ωστόσο, απόλυτος. Γίνεται δεκτό ότι ορισμένες ενισχύσεις μπορούν να επιτραπούν κατ' εξαίρεση, όταν πρόκειται να εξυπηρετηθούν θεμιτοί στόχοι πολιτικής (π.χ. εξοικονόμηση ενέργειας, ανάπτυξη έρευνας και καινοτομίας) ή να αντιμετωπισθούν δυσλειτουργίες της αγοράς. Στις περιπτώσεις αυτές, που ορίζονται στις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 107 ΣΛΕΕ, το όφελος από την ενίσχυση είναι μεγαλύτερο από τη νόθευση του ανταγωνισμού. Οι ενωσιακοί κανόνες χρειάζονται ακριβώς για να προσδιορίσουν τα όρια μεταξύ των επιτρεπόμενων και μη ενισχύσεων, καθώς και τη διαδικασία χορήγησής τους, και

β) αφετέρου, σε έναν μηχανισμό ελέγχου της συμβατότητας των ενισχύσεων, όπως αυτός περιγράφεται σε γενικές γραμμές στο άρθρο 108 ΣΛΕΕ και εξειδικεύεται στον διαδικαστικό Κανονισμό 2015/1589 του Συμβουλίου και στον εφαρμοστικό του Κανονισμό 372/2014, που αναλύουν λεπτομερώς τη διαδικασία του ελέγχου και τις εξουσίες της Επιτροπής ανά κατηγορία ενισχύσεων.

Συμβατότητα και νομιμότητα ενίσχυσης

Αντίστοιχες των δύο αυτών πυλώνων είναι οι έννοιες της συμβατότητας και της νομιμότητας των ενισχύσεων, οι οποίες είναι ανεξάρτητες μεταξύ τους.

Συμβατή είναι η ενίσχυση, που πληροί τις ουσιαστικές προϋποθέσεις συμβατότητας οι οποίες περιλαμβάνονται στις Κατευθυντήριες Γραμμές και τα λοιπά νομοθετικά κείμενα της Επιτροπής ΕΕ που εξειδικεύουν τις γενικές διατάξεις των άρθρων 107 παρ. 2-3 και 106 παρ. 2 ΣΛΕΕ. Διαφορετικά, η ενίσχυση κρίνεται μη συμβατή ή μη συμβιβάσιμη.

Επομένως, τις κύριες νομικές βάσεις για τη συμβατότητα μιας ενίσχυσης αποτελούν οι διάφορες Κατευθυντήριες Γραμμές της Επιτροπής, ο Γενικός Απαλλακτικός Κανονισμός (εφεξής ΓΑΚ 651/2014), ο Κανονισμός 1407/2013 για τις *de minimis* ενισχύσεις, η ειδική νομοθεσία για τις ΥΓΟΣ (το Πλαίσιο ΥΓΟΣ 2012, η απαλλακτική Απόφαση 2012/21 και ο Κανονισμός 360/2012 για τις *de minimis* ΥΓΟΣ), καθώς και το άρθρο 107(3γ) ΣΛΕΕ απευθείας, εάν δεν υπάρχει ειδικότερη νομική βάση.

Μόνον η Επιτροπή είναι αρμόδια να αποφανθεί περί της συμβατότητας των ενισχύσεων. Οι εθνικές αρχές οφείλουν να υπαγάγουν το μέτρο στο ενωσιακό κείμενο που αποτελεί την καταλληλότερη νομική βάση συμβατότητας και να σχεδιάσουν το μέτρο έτσι ώστε να πληροί όλους τους όρους της επιλεγείσας ενωσιακής νομοθεσίας, για να εγκριθεί από την Επιτροπή.

Νόμιμη είναι η ενίσχυση που έχει κοινοποιηθεί και έχει ανασταλεί η εφαρμογή της μέχρι να αποφανθεί η Επιτροπή ως προς τη συμβατότητά της. Εάν αυτό δεν συνέβη, θεωρείται παράνομη. Αρμόδια για τον έλεγχο της νομιμότητας είναι τα εθνικά δικαστήρια.

Ο συνδυασμός συμβατότητας και νομιμότητας κρίνουν την τύχη της ενίσχυσης.

Όταν μία ενίσχυση κρίνεται συμβατή από την Επιτροπή, είτε έχει κοινοποιηθεί είτε όχι, η τελευταία την εγκρίνει. Αντίθετα, όταν την κρίνει μη συμβατή, η Επιτροπή απαγορεύει τη χορήγησή της.

Όταν μία παράνομη ενίσχυση κρίνεται και μη συμβατή, η Επιτροπή ζητά την ανάκτησή της.

Όταν μία ενίσχυση είναι παράνομη, λόγω μη κοινοποίησης ή/και μη αναστολής της εφαρμογής της, το εθνικό δικαστήριο μπορεί να διατάξει την επιστροφή της, ανεξαρτήτως εάν κριθεί συμβατή ή μη.

Κοινοποίηση

Συνδυακτικό κρίκο μεταξύ των δύο πυλώνων του ενωσιακού αυτού συστήματος αποτελεί η κοινοποίηση του μέτρου στην Επιτροπή ΕΕ, στην οποία πρέπει να προβεί το κράτος πριν το θεσπίσει/εφαρμόσει (δηλαδή, όσο είναι σε μορφή σχεδίου). Προς τούτο, η κοινοποίηση οφείλει να είναι πλήρης, δηλαδή να περιλαμβάνει όλα τα στοιχεία που είναι απαραίτητα, προκειμένου η Επιτροπή να μορφώσει άποψη για τη συμβατότητα του μέτρου.

Αφού το κράτος κοινοποιήσει το μέτρο στην Επιτροπή, οφείλει να μην το εφαρμόσει μέχρι η Επιτροπή να το εγκρίνει (ρήτρα αναστολής - standstill obligation).

ΓΑΚ – De minimis – ΥΓΟΣ

Υπάρχουν, ωστόσο, ορισμένες ενισχύσεις που δεν χρειάζεται να κοινοποιηθούν, επειδή στρεβλώνουν λιγότερο τον ανταγωνισμό. Οι ενισχύσεις αυτές περιλαμβάνονται στον ΓΑΚ 651/2014, ο οποίος τις απαλλάσσει από κοινοποίηση, εφόσον αυτές τηρούν όλες τις προϋποθέσεις συμβατότητας που θέτει ο ΓΑΚ ως προς τα επιτρεπόμενα μέτρα, τη μορφή της ενίσχυσης, την ένταση και το ποσό της ενίσχυσης, τις επιλέξιμες δαπάνες, τη σφύρευση κ.ά. Ο στόχος είναι το 90% των μέτρων ενισχύσεων των κρατών μελών

να καλύπτονται από τον ΓΑΚ, ώστε να κοινοποιούνται και εξετάζονται από την Επιτροπή μόνον οι πιο στρεβλωτικές ενισχύσεις.

Ομοίως, δεν χρειάζονται κοινοποίηση και οι ενισχύσεις de minimis του Κανονισμού 1407/2013, των οποίων τα ποσά (έως 200.000 ευρώ την τριετία) είναι τόσο μικρά που δεν θεωρείται ότι κινδυνεύουν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό ή το ενδοενοσιακό εμπόριο.

Ειδικοί κανόνες ισχύουν για τις Υπηρεσίες Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος (ΥΓΟΣ), οι οποίες αποτελούν ειδική περίπτωση άσκησης οικονομικής δραστηριότητας με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά: είναι μεν οικονομικού χαρακτήρα, αλλά ταυτόχρονα εκπληρώνουν και σκοπούς κοινής ωφέλειας, καθώς είναι σημαντικές για την καθημερινή ζωή των πολιτών και έχουν ιδιαίτερη σημασία για το κοινωνικό σύνολο. Για τον λόγο αυτόν, το κράτος ενδιαφέρεται να τις παρέχει στους πολίτες του σε φθηνές τιμές και με σταθερή ποιότητα. Επειδή, ωστόσο, η σχετική αγορά υπολειτουργεί, το κράτος αναθέτει την παροχή της ΥΓΟΣ σε μία επιχείρηση, που τη χρηματοδοτεί προς τούτο με την ονομαζόμενη «αντιστάθμιση ΥΓΟΣ». Χαρακτηριστικά παραδείγματα ΥΓΟΣ είναι η ηλεκτρική ενέργεια και η κλασική ταχυδρομική υπηρεσία.

Η εν λόγω κρατική αντιστάθμιση για την ΥΓΟΣ ενδέχεται να συνιστά κρατική ενίσχυση, εφόσον πληρούνται τα 4 κριτήρια Altmark ως προς την προϋπόθεση του οικονομικού πλεονεκτήματος. Εφόσον διαπιστωθεί ότι μία ΥΓΟΣ είναι κρατική ενίσχυση, η συμβατότητά της κρίνεται βάσει είτε του Κανονισμού de minimis 360/2012 είτε της απαλλακτικής Απόφασης 2012/21 είτε του Πλαισίου ΥΓΟΣ 2012.

Καθεστώς – Ατομική ενίσχυση

Το καθεστώς ενισχύσεων προβλέπει τη χορήγηση ενισχύσεων σε γενικές και αφηρημένες κατηγορίες δικαιούχων (π.χ. ο επενδυτικός νόμος). Στη συνέχεια, οι ενισχύσεις βάσει καθεστώτος χορηγούνται στις συγκεκριμένες επιχειρήσεις που υπάγονται στο καθεστώς αυτό.

Ατομική είναι η ενίσχυση που χορηγείται σε συγκεκριμένη επιχείρηση-δικαιούχο (εκτός καθεστώτος).

Γ. ΤΟ ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΕΝΙΣΧΥΣΕΩΝ

Οι ενωσιακοί κανόνες κρατικών ενισχύσεων τίθενται στα πολυάριθμα προαναφερθέντα ενωσιακά κείμενα, που συστηματοποιούνται στις Κατευθυντήριες Γραμμές και Πλαίσια, στους Κανονισμούς και τις Ανακοινώσεις της Επιτροπής, και τα

οποία ενσωμάτωσαν την πρακτική της Επιτροπής και τη σχετική νομολογία του ΔΕΕ και του ΓεΔΕΕ.

Στις Κατευθυντήριες Γραμμές η Επιτροπή έχει ουσιαστικά εξειδικεύσει σε αναλυτικούς και λεπτομερέστερους κανόνες συμβατότητας τις εξαιρέσεις από το ασυμβίβαστο του άρθρου 107 παρ. 2 και 3 στοιχεία α' έως ε' ΣΛΕΕ.

Οι κύριες Κατευθυντήριες Γραμμές της Επιτροπής είναι οι οριζόντιες για την Περιφερειακή Ανάπτυξη, το Περιβάλλον και Ενέργεια, την Έρευνα, Ανάπτυξη και Καινοτομία, τις Προβληματικές Επιχειρήσεις, τα Επιχειρηματικά Κεφάλαια και τα Έργα Κοινού Ευρωπαϊκού Ενδιαφέροντος, καθώς και οι τομεακές για τα Ευρυζωνικά Δίκτυα, τους Αερολιμένες & Αεροπορικές Εταιρείες, τα Κινηματογραφικά και Οπτικοακουστικά Έργα και τη Γεωργία και Δασονομία. Η Επιτροπή αξιολογεί τη συμβατότητα των ενισχύσεων αυτών με βάση τις 7 κοινές αρχές αξιολόγησης, που περιλαμβάνονται στις Κατευθυντήριες Γραμμές ή Πλαίσια, και αφορούν τη συμβολή της ενίσχυσης σε έναν κοινό στόχο, την αναγκαιότητα, καταλληλότητα και αναλογικότητά της, τον χαρακτήρα κινήτρου και τη διαφάνειά της, καθώς και τον αποκλεισμό αδικαιολόγητων αρνητικών επιπτώσεων στον ανταγωνισμό.

Οι Κανονισμοί είναι ο ΓΑΚ 651/2014, ο De Minimis 1407/2013, ο Διαδικαστικός Κανονισμός 2015/1589, οι Εφαρμοστικοί Κανονισμοί 794/2004 και 372/2014 και ο Εξουσιοδοτικός Κανονισμός 2015/1588.

Οι ειδικοί κανόνες για τις ΥΓΟΣ συναποτελούνται από την ερμηνευτική Ανακοίνωση ΥΓΟΣ 2012, τον Κανονισμό De minimis ΥΓΟΣ 360/2012, την απαλλακτική Απόφαση 2012/21 και το Πλαίσιο ΥΓΟΣ 2012.

Τέλος, πολύ σημαντικές και επιβοηθητικές για το έργο των εθνικών δικαστηρίων είναι οι Ανακοινώσεις της Επιτροπής σχετικά με την Έννοια της ενίσχυσης (2016), την Ανάκτηση (2007), την ex post Αξιολόγηση (2014) και την Εφαρμογή της νομοθεσίας περί κρατικών ενισχύσεων από τα εθνικά δικαστήρια (2009).

Δ. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΕΝΙΣΧΥΣΕΩΝ

4 κατηγορίες ενισχύσεων

Η μορφή του ελέγχου της συμβατότητας των ενισχύσεων από την Επιτροπή διαφέρει ανάλογα με την κατηγορία της ενίσχυσης.

Νέες είναι οι ενισχύσεις που το κράτος θεσπίζει για πρώτη φορά και ελέγχονται προληπτικά από την Επιτροπή, δηλαδή πριν εφαρμοσθούν.

Υφιστάμενες είναι, κυρίως, όσες ενισχύσεις προϋπήρχαν της προσχώρησης ενός κράτους στην ΕΕ ή όσες έχουν εγκριθεί από την Επιτροπή. Αυτές τελούν υπό τον διαρκή έλεγχο της Επιτροπής, για όσο διάστημα ισχύουν και εφαρμόζονται.

Παράνομες είναι οι ενισχύσεις που θεσπίστηκαν χωρίς να έχουν κοινοποιηθεί ή όσες κοινοποιήθηκαν μεν, αλλά δεν ανεστάλη η εφαρμογή τους.

Τέλος, καταχρηστικές είναι εκείνες που εγκρίθηκαν μεν, αλλά στη συνέχεια ο δικαιούχος παραβίασε την εγκριτική απόφαση της Επιτροπής. Οι παράνομες και οι καταχρηστικές ενισχύσεις ελέγχονται κατασταλτικά από την Επιτροπή, δηλαδή αφού εφαρμοσθούν.

Στάδια ελέγχου

Η Επιτροπή εξετάζει το μέτρο σε δύο στάδια: και, εφόσον κριθεί απαραίτητο, στη συνέχεια το εξετάζει ενδελεχέστερα.

Στις, το κράτος κοινοποιεί το σχέδιο του μέτρου στην Επιτροπή, η οποία το:

α) την Προκαταρκτική Εξέταση, όπου προβαίνει σε μία πρώτη εκτίμηση του μέτρου και κατά το πέρας της η Επιτροπή αποφαινεται είτε ότι το μέτρο δεν είναι ενίσχυση είτε ότι είναι συμβιβάσιμη ενίσχυση. Στις νέες ενισχύσεις το στάδιο αυτό διαρκεί 2 μήνες. Σε περίπτωση που έχει αμφιβολίες για τη συμβατότητα του μέτρου, προχωρά στο δεύτερο στάδιο και

β) κινεί την Επίσημη Διαδικασία Έρευνας, που διαρκεί 18 μήνες για τις νέες ενισχύσεις, και κατά το πέρας της η Επιτροπή αποφαινεται είτε ότι το μέτρο δεν είναι ενίσχυση είτε ότι είναι συμβιβάσιμη ενίσχυση, είτε συμβιβάσιμη υπό όρους είτε μη συμβιβάσιμη. Σε περίπτωση μη συμβιβάσιμης ενίσχυσης που είναι και παράνομη, η Επιτροπή εκδίδει απόφαση ανάκτησης της ενίσχυσης.

Είναι σημαντικό να προσδιορισθεί η κατηγορία στην οποία υπάγεται η ενίσχυση, γιατί προβλέπονται διαφορετικές προθεσμίες και συνέπειες (αυστηρότερες στις παράνομες και καταχρηστικές ενισχύσεις).

Σειρά ελέγχων

Ένα μέτρο ελέγχεται από άποψη ενισχύσεων ως εξής:

α) Το κράτος εξετάζει εάν υπάρχει ενίσχυση, και ειδικότερα εάν συντρέχουν οι 4 προϋποθέσεις του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ ή εάν πρόκειται για de minimis.

β) Εφόσον το κράτος διαπιστώσει ότι το μέτρο είναι ενίσχυση, πρέπει να ελέγξει εάν η ενίσχυση αυτή μπορεί να απαλλαγεί της κοινοποίησης, επειδή εμπίπτει στον ΓΑΚ, οπότε θεσπίζει το μέτρο χωρίς να το κοινοποιήσει.

γ) Εάν το μέτρο δεν απαλλάσσεται της κοινοποίησης, το κράτος οφείλει να κοινοποιήσει την ενίσχυση στην Επιτροπή και να αναστείλει την εφαρμογή της μέχρι να αποφανθεί η τελευταία επί της συμβατότητάς της.

δ) Μετά την κοινοποίηση του μέτρου, η Επιτροπή αποφαινεται ως προς τη συμβατότητά του. Η απόφαση αυτή της Επιτροπής δεσμεύει όλα τα όργανα του κράτους, επομένως και τα δικαστήριά του.

E. ΕΛΕΓΧΟΣ ΕΝΙΣΧΥΣΕΩΝ ΑΠΟ ΤΑ ΕΘΝΙΚΑ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΑ

Τα εθνικά δικαστήρια μπορούν να επιληφθούν θεμάτων ενισχύσεων:

α) Όταν παραβιάζεται η υποχρέωση αναστολής της εφαρμογής του μέτρου, που εξαγγέλλεται στο άρθρο 108 παρ. 3 εδάφ. γ' ΣΛΕΕ. Λόγω του αμέσου αποτελέσματος της ως άνω διάταξης, τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να προστατεύσουν άμεσα τα συμφέροντα των ανταγωνιστών και τρίτων που θίγονται από την παραβίαση της υποχρέωσης κοινοποίησης και αναστολής ενός μέτρου ενίσχυσης. Έτσι, ελέγχουν τις εθνικές πράξεις χορήγησης των ενισχύσεων κατόπιν προσφυγής των ανταγωνιστών/τρίτων.

β) Όταν εφαρμόζεται η απόφαση ανάκτησης της Επιτροπής.

Οι ρόλοι της Επιτροπής και των εθνικών δικαστηρίων είναι διακριτοί και αλληλοσυμπληρούμενοι ως προς αυτά που ελέγχουν.

Κατά τη χορήγηση της ενίσχυσης, η Επιτροπή ελέγχει το μέτρο, κατόπιν κοινοποίησής του από το κράτος. Για τον σκοπό αυτόν εφαρμόζει και ερμηνεύει το άρθρο 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ για την έννοια της ενίσχυσης και, στη συνέχεια, αποφαινεται ως προς τη συμβατότητά της με βάση τα άρθρα 107 παρ. 2-3, τις Κατευθυντήριες Γραμμές και τα λοιπά ενωσιακά νομοθετικά κείμενα.

Από την πλευρά τους, τα εθνικά δικαστήρια εξετάζουν καταρχάς εάν το μέτρο είναι ενίσχυση με βάση τις προϋποθέσεις του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ και, στη συνέχεια, εάν πληροί όλους τους όρους του ΓΑΚ ή του Κανονισμού de minimis ή τους όρους του εγκεκριμένου καθεστώτος (εάν πρόκειται για ενίσχυση βάσει καθεστώτος) και ορθά δεν κοινοποιήθηκε. Σε περίπτωση που το εθνικό δικαστήριο διατηρεί αμφιβολίες ως προς τα παραπάνω ζητήματα, μπορεί να ζητήσει Γνωμοδότηση από την Επιτροπή, στο πλαίσιο της μεταξύ τους συνεργασίας, καθώς και να υποβάλει προδικαστικό ερώτημα

στο ΔΕΕ. Δεν μπορεί όμως να αποφανθεί ως προς τη συμβατότητα της ενίσχυσης, για την οποία μόνη αρμόδια παραμένει η Επιτροπή. Περαιτέρω, όταν τα εθνικά δικαστήρια διαπιστώσουν την παραβίαση του άρθρου 108 παρ. 3 ΣΛΕΕ και την συνεπακόλουθη παρανομία της ενίσχυσης, συνάγουν τις αντίστοιχες συνέπειες. Άρα, ακυρώνουν την παράνομη ενίσχυση και διατάσσουν την επιστροφή της από τον δικαιούχο, ασχέτως της τυχόν συμβατότητάς της, ενώ μπορούν και να επιδικάσουν τόκους για το χρονικό διάστημα της παρανομίας, καθώς και να διατάξουν προσωρινά μέτρα.

Για την ανάκτηση παράνομης και μη συμβατής ενίσχυσης, η Επιτροπή εκδίδει απόφαση έντοκης ανάκτησης. Τα εθνικά δικαστήρια μπορούν να επιληφθούν προσφυγών κατά της εθνικής διαταγής επιστροφής της ενίσχυσης, που εκδίδεται σε εκτέλεση της απόφασης ανάκτησης της Επιτροπής. Δεν μπορούν όμως να αποφανθούν ως προς την εγκυρότητα της απόφασης ανάκτησης της Επιτροπής· απλώς να υποβάλουν σχετικά προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΕ.

ΣΤ. ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ – ΕΘΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ

Τα εθνικά δικαστήρια ζητούν από Επιτροπή πληροφορίες ή και τη γνώμη της ως προς την εφαρμογή της νομοθεσίας κρατικών ενισχύσεων.

Η Επιτροπή υποβάλλει αυτεπαγγέλτως γραπτές ή προφορικές παρατηρήσεις στα εθνικά δικαστήρια, αλλά και ζητά από αυτά έγγραφα για την αξιολόγηση της υπόθεσης.