



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ & ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΓΕΝΙΚΟ ΤΜΗΜΑ ΔΙΚΑΙΟΥ
ΠΜΣ «ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΟΠΟΙΗΣΗ»
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ
ΕΠΙΒΛΕΠΟΥΣΑ : Μουκίου Χρυσούλα

Διπλωματική Εργασία

Το πλαίσιο των κρατικών ενισχύσεων υπό μορφή αντιστάθμισης για υπηρεσίες
γενικού οικονομικού συμφέροντος

ΤΖΑΝΤΑ ΔΗΜΗΤΡΑ

ΑΜ : 0912ΜΟ23

ΑΘΗΝΑ, Νοέμβριος 2014

Πίνακας περιεχομένων

ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	3
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	8
I. ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΝΙΣΧΥΣΕΙΣ	9
Α) Οικονομική Ελευθερία και Δημόσιο Συμφέρον.....	9
Β) Κρατικές Ενισχύσεις (έννοια – εξαιρέσεις – έλεγχος)	13
II. ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΝΙΣΧΥΣΕΙΣ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΓΕΝΙΚΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ	21
Α) ΥΓΟΣ και Ενωσιακή Έννομη Τάξη	21
Β) Αποζημίωση ή κρατική ενίσχυση;.....	36
ΚΑΤΑΛΗΚΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ	43
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ	47

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Οι υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος συνιστούν βασική συνιστώσα του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, καθώς διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο για τη διασφάλιση της κοινωνικής, οικονομικής και εδαφικής συνοχής στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Μάλιστα η Συνθήκη της Λισσαβώνας υπογραμμίζει τη σημασία των εν λόγω υπηρεσιών μέσω του άρθρου 14 καθώς και του Πρωτοκόλλου υπ' αριθμόν 26 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Προκειμένου οι υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος να παρέχονται υπό αποδεκτούς οικονομικούς όρους, απαιτείται συχνά κρατική οικονομική στήριξη υπό τη μορφή αντιστάθμισης για την παροχή της δημόσιας υπηρεσίας. Η παροχή αυτών των υπηρεσιών διαφέρει σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών καθώς εξαρτάται από την τεχνολογική και οικονομική πρόοδο και επηρεάζεται από τις κοινωνικοοικονομικές συνθήκες και συνεπώς εξελίσσεται με την πάροδο του χρόνου.

Ως υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος νοούνται οικονομικές δραστηριότητες με γενικό δημόσιο όφελος βάσει κριτηρίου γενικού συμφέροντος, οι οποίες δεν ήταν δυνατό να παρασχεθούν από την αγορά χωρίς την παρέμβαση του κράτους. Οι δημόσιες αρχές του κράτους, σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, διαθέτουν ευρεία διακριτική ευχέρεια στον προσδιορισμό των υπηρεσιών εκείνων που δύναται να χαρακτηρισθούν ως γενικού οικονομικού συμφέροντος, η οποία τελεί υπό τους περιορισμούς που επιβάλλει το δίκαιο της Ένωσης καθώς και ο έλεγχος του προδήλου σφάλματος στον οποίο προβαίνει η Επιτροπή εκτιμώντας το κατά πόσο μία υπηρεσία μπορεί να παρασχεθεί από την αγορά και κατά πόσο μπορεί να χαρακτηριστεί ως γενικού οικονομικού συμφέροντος.

Η εξέλιξη της σχετικής νομολογίας φαίνεται να ακολούθησε δύο διαφορετικές προσεγγίσεις μέχρι να καταλήξει στην ενδιάμεση – *quid pro quo* – προσέγγιση στην καθοριστικής σημασίας Απόφαση Altmark. Η πρόμη

διερεύνηση του ζητήματος από το Δικαστήριο το οδήγησε να ακολουθήσει την αποζημιωτική προσέγγιση υποστηρίζοντας ότι στην έννοια της κρατικής ενίσχυσης υπάγεται κάθε είδους πλεονέκτημα που χορηγεί το δημόσιο σε κάθε είδους επιχείρηση αλλά αρνείται την υπαγωγή των κρατικών αντισταθμίσεων για την παροχή ΥΓΟΣ στην έννοια της κρατικής ενίσχυσης εφόσον το εν λόγω βοήθημα απλώς καλύπτει το έλλειμμα που υφίσταται μία επιχείρηση επιφορτισμένη με την παροχή ΥΓΟΣ. Αντίθετα, βάσει της προσέγγισης που προτάσσει την προστασία του ανόθευτου ανταγωνισμού, το Δικαστήριο έκρινε ότι ο χαρακτηρισμός του κρατικού μέτρου είναι αντικειμενικός και ως εκ τούτου, η χορήγηση αντισταθμίσεως για την παροχή ΥΓΟΣ εντάσσεται καταρχήν στην έννοια της κρατικής ενίσχυσης ανεξαρτήτως αιτίας ή σκοπού. Τελικώς, η νομολογία, κατά την στάθμιση της ανάγκης μεταξύ αφενός επαρκούς και αποτελεσματικής παροχής δημόσιας υπηρεσίας και αφετέρου προστασίας του ανταγωνισμού, η λύση πρέπει να δίδεται *ad hoc*, εξετάζοντας ενδελεχώς τα ιδιαίτερα δεδομένα της κάθε περίπτωσης.

Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Υπόθεση *Altmark* έκρινε ότι οι κρατικές αντισταθμίσεις για την παροχή ΥΓΟΣ δεν συνιστούν κρατικές ενισχύσεις υπό την έννοια του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ, υπό ορισμένες όμως περιοριστικές, σωρευτικά εφαρμοζόμενες προϋποθέσεις, αποκλείοντας καταρχήν την εφαρμογή του άρθρου 106 παρ. 2 ΣΛΕΕ για τη δικαιολόγηση των αντισταθμίσεων που δεν πληρούν τις ανωτέρω προϋποθέσεις. Η εν λόγω υπόθεση υπήρξε ως εκ τούτου καθοριστικής σημασίας για τον ορισμό των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος βάσει των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις.

Μετά την αναθεώρηση της δέσμης κρατικών ενισχύσεων στις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος (ΥΓΟΣ – Δέσμη *post-Altmark*), από 30.01.2012 άρχισε να ισχύει το νέο πλαίσιο της Ε.Ε για τις κρατικές ενισχύσεις υπό μορφή αντιστάθμισης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας. Η νέα δέσμη των κανόνων για τις ΥΓΟΣ καθορίζει τους όρους συμβατότητας ενισχύσεων υπό μορφή αντιστάθμισης για παροχή δημόσιας υπηρεσίας, όταν οι δημόσιες αρχές

των κρατών μελών αποφασίσουν να συγκροτήσουν και να χρηματοδοτήσουν ΥΓΟΣ μέσω κρατικής ενίσχυσης.

Τα κράτη μέλη, κατ' εφαρμογή της νέας δέσμης κανόνων για τις ΥΓΟΣ, υποχρεούνται αφενός να ενημερώσουν κατά πόσον έχουν οποιαδήποτε υφιστάμενα καθεστώτα ενισχύσεων όσον αφορά την αντιστάθμιση για παροχή δημόσιας υπηρεσίας τα οποία πρέπει να ευθυγραμμιστούν με το νέο πλαίσιο ΥΓΟΣ και αφετέρου, να υποβάλουν στην Επιτροπή έως 30 Ιουνίου 2014 την πρώτη Έκθεση σχετικά με την εφαρμογή του νέου πλαισίου για τις ΥΓΟΣ (άρθρο 9 της Απόφασης ΥΓΟΣ και παρ. 62 του Πλαισίου ΥΓΟΣ).

Λέξεις – Κλειδιά : Υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος (ΥΓΟΣ), αντιστάθμιση υποχρέωσης δημόσιας υπηρεσίας, κρατικές ενισχύσεις, απόφαση Altmark

ABSTRACT

Services of general economic interest constitute an essential component of European integration, as they play an important role in ensuring social, economic and territorial cohesion in the European Union. Indeed, the Lisbon Treaty emphasizes the importance of these services by article 14 and by the Protocol no 26 of the Treaty on the Functioning of the EU.

Services of general economic interest in order to be provided by acceptable economic conditions often require public financial support in the form of compensation for public service. Provision of services differ significantly between member states while it depends on technological and economic progress and is influenced by socioeconomic conditions and therefore evolve over time.

As services of general economic interest we mean economic activities of general public benefit under the criterion of public interest, which could not be provided by the market without state intervention. Public authorities, in national, regional or local level, have a wide discretion in determining services that may be classified as of general economic interest, which is under the constraints imposed by EU law and the control of manifest error by which the Commission assesses whether a service can be provided by the market and whether it can be characterized as services of general economic interest.

The development of the relevant jurisprudence seems to follow two different approaches to result in intermediate –quid pro quo- approach in crucial Altmark judgment. Early investigation of the matter by the Court, led to follow the retributive approach arguing that the concept of state aid covers any kind of advantage granted by the state in any kind of business, but denies making state compensation for SGEI in the concept of state aid, if it simply covers the deficit of an undertaking entrusted with a SGEI. Instead, on the approach that premises the protection of undistorted competition, the Court held that the classification of the state measure is objective and therefore, the granting of compensation for SGEI

falls in principle in the concept of state aid whatever reason or purpose. Finally, the jurisprudence in balancing between the need for both adequate and effective public service and protection of competition, considers that the solution should be given ad hoc, examining thoroughly the particular facts of each case.

The European Court of Justice in Altmark Case held that the amount of compensation for SGEI does not constitute state aid within the meaning of article 107 par. 1 TFEU, but under certain restrictive conditions applied cumulatively, excluding in principle the application of article 106 par. 2 TFEU to justify the compensation that do not meet these requirements. The case was therefore crucial for the definition of services of general economic interest under the state aid rules.

Following the review of the package of state aid rules for services of general economic interest (SGEI – Package post Altmark), the new framework of the EU state aid in the form of compensation for public service entered into force in 30.01.2012. The new set of rules for SGEI determines aid compatibility conditions in the form of compensation for public service, when public authorities of member states decide to set up and fund SGEI through state aid.

Member states on the implementation of the new set of rules for SGEI, are obliged both to inform whether they have any existing aid schemes relating to the compensation of public service which should be aligned with the new SGEI framework and secondly, to provide the Commission by June 30, 2014 the first Report on the implementation of the new framework for SGEI.

Key words : services of general economic interest (SGEI), compensation for public service, state aids, Altmark Case

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στα πλαίσια της παρούσας εργασίας επιχειρείται η αναλυτική παρουσίαση του νομικού πλαισίου που ισχύει σε κοινοτικό επίπεδο για το καθεστώς των κρατικών ενισχύσεων υπό μορφή αντιστάθμισης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας. Ειδικότερα, σε πρώτο στάδιο επιχειρείται η διερεύνηση της ανάγκης των κρατών μελών να συγκεράσουν στόχους δημοσίου συμφέροντος με την απαίτηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με τη διασφάλιση του ελεύθερου ανταγωνισμού εντός της ενιαίας αγοράς και ακολουθεί μία συνοπτική παρουσίαση των διατάξεων της ΕΕ σχετικά με την πολιτική ανταγωνισμού και ειδικότερα περί κρατικών ενισχύσεων. Στο δεύτερο κεφάλαιο της εργασίας ακολουθεί ο εννοιολογικός προσδιορισμός των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος (ΥΓΟΣ). Ειδικότερα, μέσω της καταγραφής νομοθετικών (πρωτογενές και παράγωγο δίκαιο) και νομολογιακών πηγών, επιχειρείται η νομική αξιολόγηση της χρηματοδότησης που λαμβάνουν επιχειρήσεις επιφορτισμένες με την παροχή ΥΓΟΣ υπό το πρίσμα του δικαίου περί κρατικών ενισχύσεων και κατά πόσον, η αυτή χρηματοδότηση αποτελεί όντως κρατική ενίσχυση ή αποζημίωση για την παροχή της δημόσιας υπηρεσίας.

I. ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΝΙΣΧΥΣΕΙΣ

Η προστασία του ανταγωνισμού θεμελιώνεται στην αρχή της οικονομικής ελευθερίας και εν πολλοίς επηρεάζει την έννοια και τα όρια της κρατικής δράσης. Και τούτοι διότι, το κράτος δρα και παρεμβαίνει για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος. Πώς όμως ορίζεται η σχέση μεταξύ οικονομικής ελευθερίας και δημοσίου συμφέροντος;

A) Οικονομική Ελευθερία και Δημόσιο Συμφέρον

Ουσιαστικά πρόκειται για μία εγγενή αντίφαση κατά την οποία η πολιτική του ανταγωνισμού έχει ως σκοπό να προστατεύσει την ιδιωτική οικονομική δραστηριότητα ενώ την ίδια στιγμή το κράτος παρεμβαίνει σε αυτήν την δραστηριότητα χάριν του δημοσίου συμφέροντος.

Είναι προφανές ότι οι οικονομικές εξελίξεις και κυρίως το κυρίαρχο οικονομικό δόγμα, οριοθετούν την έννοια και το πεδίο της κρατικής παρέμβασης προκειμένου να προστατευθεί επαρκώς ο ανταγωνισμός. Τον 19^ο αι. η οικονομική πολιτική κυριαρχείτο από τη θεωρία του τέλειου ανταγωνισμού. Σύμφωνα με την ορθόδοξη οικονομική σκέψη, η κρατική παρέμβαση μόνο στρεβλώσεις μπορεί να δημιουργήσει, εφόσον οι ίδιοι οι μηχανισμοί της αγοράς είναι ικανοί να διορθώσουν οποιαδήποτε ατέλεια στη λειτουργία της. Ειδικότερα, μέχρι το 1880 επικράτησε το σύστημα του φιλελευθερισμού βάσει του οποίου, σύμφωνα με το μοντέλο της αυτορρύθμισης, η ίδια η αγορά μπορούσε να ρυθμίσει τις όποιες ατέλειές της, με τον ανταγωνισμό να ανάγεται σε υπέρτατο έννομο αγαθό. Ως εκ τούτου, ο ρόλος του κράτους συνίστατο στο να εξασφαλίσει την απρόσκοπτη συνέχεια της διαδικασίας της αυτορρύθμισης της οικονομίας θεσπίζοντας το πλαίσιο λειτουργίας του ελεύθερου ανταγωνισμού.

Ωστόσο, οι αρνητικές οικονομικές εξελίξεις που ακολούθησαν, οδήγησαν στην αλλαγή της θεώρησης όσον αφορά τον οικονομικό ρόλο του κράτους και την θεωρία του τέλειου ανταγωνισμού. Ειδικότερα, από το 1880 και μετά, οι έντονες

συγκρούσεις και τριβές – τόσο οικονομικές όσο και κοινωνικές – κατέστησαν εμφανείς τις αδυναμίες του φιλελεύθερου συστήματος, με δεδομένο ότι οι μηχανισμοί της αγοράς δε ήταν σε θέση ούτε να τονώσουν την οικονομία, ούτε και να καταπολεμήσουν την ύφεση και την ανεργία. Το σύστημα της μεικτής οικονομίας αναγνωρίζει τόσο την σπουδαιότητα της λειτουργίας της ελεύθερης οικονομικής και επιχειρηματικής δραστηριότητας, όσο και την αναγκαιότητα της κρατικής παρέμβασης. Στην μεταπολεμική Ευρώπη ειδικότερα, παρατηρείται έντονα παρεμβατική δραστηριότητα του κράτους στην οικονομία, με επακόλουθο την είσοδό του σε τομείς που παραδοσιακά ανήκαν στην ιδιωτική πρωτοβουλία. Έτσι, το αόρατο χέρι της αγοράς αντικαθιστάται από την κρατική διορθωτική επέμβαση και την θέσπιση ενός ισχυρού κοινωνικού κράτους.

Από την δεκαετία του '60, το κράτος βαθμιαία χάνει τον παρεμβατικό του ρόλο και κυριαρχεί το σύστημα του νεοφιλελευθερισμού το οποίο στηρίζεται στην αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού, στην ενίσχυση του ιδιωτικού τομέα και στην περικοπή των κρατικών εξουσιών, κυρίως μέσω των ιδιωτικοποιήσεων που επιτρέπουν την ανάπτυξη βασισμένη στην ιδιωτική πρωτοβουλία και επένδυση. Η διεθνοποίηση της οικονομίας, η ίδρυση της ΕΟΚ και οι αρνητικές συνέπειες από τον κρατικό παρεμβατισμό οδηγούν τα κράτη να χάσουν βαθμιαία τον δεσπόζοντα ρόλο τους στην οικονομία και παράλληλα, κάνουν εμφανή την ανάγκη δημιουργίας μίας ανταγωνιστικής και δυναμικής ευρωπαϊκής οικονομίας μέσω της απελευθέρωσης των αγορών, εγείροντας έναν έντονο προβληματισμό σχετικά με τον ρόλο του κράτους στην οικονομική ζωή, τα όρια του πεδίου εφαρμογής του δικαίου του ανταγωνισμού και τη διάκρισή (;) του από το δημόσιο δίκαιο.

Η οικονομική ελευθερία ανάγεται σε συνταγματικά προστατευόμενο αυτοτελές ατομικό δικαίωμα και θεμελιώνει αξίωση για αποχή του κράτους από το πεδίο της ιδιωτικής οικονομικής δραστηριότητας. Ωστόσο για την προστασία του γενικού συμφέροντος και της ιδιωτικής οικονομικής πρωτοβουλίας, προβλέπονται τόσο παρεμβάσεις του κράτους στην οικονομία όσο και περιορισμοί της οικονομικής ελευθερίας. Με άλλα λόγια, παρατηρείται ο διττός χαρακτήρας της

οικονομικής ελευθερίας, ήτοι αφενός ορώμενη ως δικαίωμα και ταυτόχρονα ως σύστημα οργάνωσης της οικονομικής ζωής.

Παράλληλα, το δημόσιο συμφέρον ταυτίζεται με το συμφέρον του συνόλου των πολιτών, καθώς αφορά¹ την ικανοποίηση θεμελιωδών αναγκών του και ως εκ τούτου, την νομιμοποιητική βάση άσκησης δημόσιας εξουσίας και κρατικής δραστηριότητας. Το δημόσιο συμφέρον αποτελεί νομική έννοια, με περιεχόμενο μη προσδιορισμένο εκ των προτέρων αλλά διαμορφούμενου με τη σύμπραξη² των κοινωνικών φορέων και του κράτους κατά την εξελικτική πορεία των κοινωνικών δεδομένων, υπαγόμενο πάντα σε δικαστικό³ έλεγχο, με δεδομένο ότι το περιεχόμενό του συγκεκριμενοποιείται κατά περίπτωση από τον κοινό νομοθέτη.

Τελικό όριο του κρατικού παρεμβατισμού χάριν του δημοσίου συμφέροντος αποτελεί ο σκληρός πυρήνας του δικαιώματος της οικονομικής ελευθερίας, το οποίο επιτάσσει η επέμβαση του κράτους στις ιδιωτικές οικονομικές δραστηριότητες να μην αναιρεί το περιεχόμενό τους⁴. Ως εκ τούτου, η έννοια του δημοσίου συμφέροντος στην οικονομική ελευθερία αφενός περιορίζει την άσκηση ατομικών δικαιωμάτων οικονομικού χαρακτήρα και αφετέρου, αποτελεί κριτήριο για τον έλεγχο της αναλογικότητας των αυτών περιορισμών⁵.

Η σύγχρονη νομική σημασία της οικονομικής ελευθερίας συμπυκνώνεται στην προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού, ο οποίος συνιστά θεμελιώδες προσδιοριστικό στοιχείο της οικονομίας της αγοράς. Με άλλα λόγια, η ελευθερία του ανταγωνισμού αποτελεί ιδιαίτερη έκφανση της οικονομικής ελευθερίας και επιτάσσει ελεύθερη πρόσβαση στην οικεία αγορά και ελεύθερο ανταγωνισμό εντός της αυτής αγοράς.

¹ Επ. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, 11^η Έκδοση, 2005, σελ. 98 επ.

² Απόστολος Γέροντας, *Δημόσιο Οικονομικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλας, 2002, σελ. 331

³ Απόστολος Γέροντας, *ο.π.* σελ. 332

⁴ Απόστολος Γέροντας, *ό.π.* σελ. 343 επ.

⁵ Ευάγγελος Βενιζέλος, *Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων*, εκδ. Παρατηρητής, 1990, σελ. 207

Στην εσωτερική έννομη τάξη, η συνταγματική κατοχύρωση της οικονομικής ελευθερίας διασφαλίζει τον ελεύθερο ανταγωνισμό ως μία οικονομική διαδικασία η οποία προστατεύεται είτε θετικώς (θετικές παρεμβάσεις) είτε αρνητικώς (αποχή από παρεμβάσεις), προκειμένου να διασφαλίζεται η ύπαρξη και η ορθή λειτουργία της αγοράς.

Παράλληλα, θεμελιώδης στόχος της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι η δημιουργία μίας εσωτερικής ή αλλιώς ενιαίας αγοράς και τούτο διότι βασική αρχή του ευρωπαϊκού οικοδομήματος⁶ αποτελεί η ανοιχτή αγορά στη βάση του ελεύθερου ανταγωνισμού, διαπνεόμενη ιδιαιτέρως από τον οικονομικό φιλελευθερισμό. Ωστόσο η πεποίθηση πως η λειτουργία της ελεύθερης αγοράς συχνά συνοδεύεται από αρνητικά οικονομικά ή/και κοινωνικά αποτελέσματα οδηγεί στην κρατική επέμβαση στην οικονομία. Σε αυτό το πλαίσιο, η υπό οποιαδήποτε μορφή κρατική ενίσχυση μεμονωμένων επιχειρήσεων, κλάδων ή περιφερειών αν και αποτελεί διαδεδομένο μέσο κρατικής παρεμβατικής πολιτικής δύναται να νοθεύσει τον ανταγωνισμό στρεβλώνοντας τη λειτουργία της οικονομίας της ανοιχτής αγοράς.

Η δράση της ΕΕ και των οργάνων της εν γένει, εδράζεται στην αρχή της οικονομίας της ανοιχτής αγοράς με συνθήκες ελεύθερου ανταγωνισμού. Η πολιτική ανταγωνισμού ως εκ τούτου συνιστά βασικό εργαλείο⁷, με κρίσιμη παράμετρο τις κρατικές ενισχύσεις. Και τούτου διότι, μέσω των κρατικών ενισχύσεων επωφελούνται επιλεκτικά επιχειρήσεις, αποδυναμώνοντας τον ελεύθερο ανταγωνισμό. Μάλιστα, ο στόχος της ενοποίησης της αγοράς, με κλίμα ανόθευτου ανταγωνισμού διακυβεύεται όχι μόνο από τις περιοριστικές πρακτικές των επιχειρήσεων αλλά και από τις κρατικές επεμβάσεις στην αγορά.

⁶ Κωνσταντίνος Στεφάνου, *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές – Οικονομική Ολοκλήρωση και Πολιτικές – Το ρυθμιστικό πλαίσιο*, εκδ. Σίδερης, τόμος Γ', Αθήνα 2006, σελ. 15

⁷ Βασίλειος Σ. Καραγιάννης, *Η θέση του ελεύθερου ανταγωνισμού στη Συνθήκη της Λισαβόνας*, ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΚΦΡΑΣΗ, τ. 88, 1^ο ΤΡΙΜΗΝΟ 2013, σελ 10 επ.

B) Κρατικές Ενισχύσεις (έννοια – εξαιρέσεις – έλεγχος)

Η εγκαθίδρυση της ενιαίας αγοράς και του ελεύθερου ανταγωνισμού επιδιώκει την ανταγωνιστική συμπεριφορά των επιχειρήσεων και την προστασία των συμφερόντων των καταναλωτών και δεδομένου ότι επηρεάζει τις οικονομικές επιδόσεις της Ευρώπης εν συνόλω, αποτελεί βασικό στοιχείο για την επίτευξη των στόχων της στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Ο ελεύθερος ανταγωνισμός εντός της κοινής αγοράς μπορεί να νοθευτεί όχι μόνο από ενέργειες των επιχειρήσεων, αλλά και από παρεμβάσεις των κρατών μελών. Η σημασία των παρεμβάσεων αυτών είναι σημαντική, όχι μόνο λόγω των αρνητικών τους επιπτώσεων επί του ανταγωνισμού αλλά και λόγω του ότι δύναται να έχουν σοβαρές συνέπειες για την κοινωνική συνοχή εντός της Ένωσης.

Η δυνατότητα των κρατών μελών να χορηγούν ενισχύσεις ρυθμίζεται τόσο από σχετικές νομοθετικές πράξεις όσο και από μία δυναμική νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θέτοντας περιοριστικούς κανόνες για τα κράτη μέλη που προτίθενται να εφαρμόσουν ανάλογους μηχανισμούς και ως εκ τούτου, υποχρεούνται κατά κανόνα – εκτός ειδικών εξαιρέσεων- να κοινοποιούν στην Επιτροπή τις ενισχύσεις που προτίθενται να χορηγήσουν. Έτσι, η Επιτροπή κατά την εκτίμηση της συμμόρφωσης των ενισχύσεων προς τους κανόνες της Συνθήκης, διαθέτει ευρείες εξουσίες για την διενέργεια έρευνας, τη λήψη αποφάσεων και την επιβολή κυρώσεων.

Η θέσπιση κανόνων ανταγωνισμού που είναι αναγκαίοι για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς περιλαμβάνονται στις δράσεις της ΕΕ σύμφωνα με το άρθρο 3 της ΣΛΕΕ. Ειδικότερα, τα άρθρα 101 έως 109 της ΣΛΕΕ εξειδικεύουν το στόχο αυτό θέτοντας τους κανόνες που εφαρμόζονται τόσο για τις επιχειρήσεις όσο και τα κράτη μέλη σχετικά με τον έλεγχο των κρατικών παρεμβάσεων στη αγορά, οι οποίες εμπίπτουν στην έννοια της «κρατικής ενίσχυσης».

Το καθεστώς ρύθμισης των κρατικών ενισχύσεων επιτελεί στόχους τόσο οικονομικής όσο και κοινωνικής ή πολιτικής φύσεως. Το γεγονός ότι και το πρωτογενές⁸ αλλά και το παράγωγο δίκαιο της ΕΕ αποφεύγουν να ορίσουν εκ των προτέρων, με σαφή τρόπο την έννοια της «κρατικής ενίσχυσης» καταδεικνύει τον έντονα πολυσήμαντο και πολυδιάστατο χαρακτήρα του δικαίου των κρατικών ενισχύσεων. Η εν λόγω απουσία σε νομοθετικό επίπεδο παρέχει την απαραίτητη διακριτική εξουσία στην Επιτροπή να κρίνει κατά περίπτωση το κατά πόσον ένα κρατικό μέτρο ενίσχυσης επιχειρήσεων επηρεάζει ή ενδέχεται να επηρεάσει τον ανταγωνισμό εντός της εσωτερικής αγοράς.

Το ενωσιακό σύστημα για τις κρατικές ενισχύσεις βασίζεται αφενός στην αρχή του ασυμβιβάστου των κρατικών ενισχύσεων με την κοινή αγορά (άρθρο 107 ΣΛΕΕ) και αφετέρου, σε έναν ελεγκτικό μηχανισμό που επιτηρεί την τήρηση της ανωτέρω αρχής (άρθρο 108 ΣΛΕΕ). Μολονότι το άρθρο 107 ΣΛΕΕ δεν περιλαμβάνει σαφή ορισμό της έννοιας της κρατικής ενίσχυσης, εντούτοις παρέχει στοιχεία/κριτήρια στα οποία στηρίχθηκε τόσο η Επιτροπή όσο και το Δικαστήριο της Ένωσης μέσω της νομολογίας του διαμορφώνοντας έναν ευρύτατο ορισμό της έννοιας της κρατικής ενίσχυσης.

Η έννοια της κρατικής ενίσχυσης είναι ευρύτατη και περιλαμβάνει όλα τα οικονομικά πλεονεκτήματα που παρέχονται άμεσα ή έμμεσα με κρατικούς πόρους, χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή και νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό και να επηρεάσουν το ενδοκοινοτικό εμπόριο μέσω ευνοϊκής μεταχείρισης ορισμένων επιχειρήσεων ή κλάδων παραγωγής.

Το άρθρο 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ⁹ απαγορεύει καταρχήν τις με οποιαδήποτε μορφή κρατικές ενισχύσεις που παρέχουν τα κράτη μέλη σε ορισμένες επιχειρήσεις ή κλάδους παραγωγής, εφόσον οι ενισχύσεις αυτές νοθεύουν ή

⁸ Αικατερίνη Δ. Σγουρίδου, *Πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις στην έννοια της κρατικής ενίσχυσης*, ΔηΣΚΕ, 2/2004, σελ. 118

⁹ Άρθρο 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ: « Ενισχύσεις που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή από τα κράτη ή με κρατικούς πόρους και που νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό διά την ευνοϊκής μεταχειρίσεως 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.»

απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό και κατά το μέτρο που επηρεάζουν τις μεταξύ των κρατών μελών συναλλαγές. Η Συνθήκη θεσπίζει παράλληλα εξαιρέσεις που αμβλύνουν ουσιωδώς την αρχική απαγόρευση, επιτρέποντας στα κράτη μέλη να χορηγούν υπό προϋποθέσεις ενισχύσεις, για τον έλεγχο των οποίων έχουν επιφορτισθεί η Επιτροπή και το Δικαστήριο.

Οι κρατικές ενισχύσεις δεν συμβιβάζονται με την εσωτερική αγορά και τα κράτη μέλη δεν επιτρέπεται καταρχήν να χορηγούν κρατικές ενισχύσεις. Η γενική αρχή για το ασυμβίβαστο των κρατικών ενισχύσεων δεν αφορά όλα τα οικονομικά πλεονεκτήματα που χορηγούνται σε επιχειρήσεις, αλλά μόνον όσα πληρούν σωρευτικά τα τέσσερα στοιχεία της έννοιας της κρατικής ενίσχυσης, η οποία είναι ευρύτατη. Ένα εθνικό μέτρο είναι κρατική ενίσχυση, όταν παρέχει σε μία συγκεκριμένη επιχείρηση ή κατηγορία επιχειρήσεων ένα οικονομικό πλεονέκτημα, το κόστος του οποίου καλύπτεται από τον κρατικό προϋπολογισμό και το οποίο έχει ως πιθανό αποτέλεσμα την νόθευση του ανταγωνισμού εντός της κοινής αγοράς και την διατάραξη των ενδοκοινοτικών συναλλαγών. Μία κρατική ενίσχυση δύναται να λάβει οποιαδήποτε μορφή που έχει ως αποτέλεσμα να μειώνει τις επιβαρύνσεις στην επωφελούμενη επιχείρηση.

Για να θεωρηθεί επομένως ένα οικονομικό μέτρο ότι συνιστά κρατική ενίσχυση θα πρέπει σωρευτικά να ισχύουν οι κάτωθι προϋποθέσεις :

α) προνομιακή μεταχείριση ορισμένων επιχειρήσεων ή κλάδων παραγωγής

Η προνομιακή μεταχείριση συνεπάγεται ότι ευνοούνται επιλεκτικά ορισμένες επιχειρήσεις ή κλάδοι και δύναται να εμφανίζεται με ποικίλους τρόπους και διαβαθμίσεις. Για να υπάρχει επομένως προνομιακή μεταχείριση θα πρέπει πρώτον να υπάρχει οικονομικό πλεονέκτημα και δεύτερον, να ευνοείται επιλεκτικά συγκεκριμένος αποδέκτης, ήτοι επιχείρηση ή κλάδος παραγωγής. Η έννοια της επιχείρησης εν προκειμένω ορίζεται μέσω μίας λειτουργικής προσέγγισης και καθοριστικό στοιχείο αποτελεί η άσκηση οικονομικής δραστηριότητας, ανεξαρτήτως φορέα, νομικού καθεστώτος ή τρόπου

χρηματοδότησης. Ως εκ τούτου, ακόμη και οι φορείς του Δημοσίου, υπό προϋποθέσεις, όταν ασκούν οικονομική δραστηριότητα υπάγονται στους κανόνες των κρατικών ενισχύσεων. Ωστόσο, οι κανόνες των κρατικών ενισχύσεων δεν εφαρμόζονται, εάν η δραστηριότητα του δημόσιου φορέα ασκείται υπό μορφή δημόσιας εξουσίας δηλαδή ο φορέας λειτουργεί υπό την ιδιότητα της δημόσιας αρχής ή δεν συνιστά οικονομική δραστηριότητα αλλά παρέχεται για το δημόσιο συμφέρον και δεν έχει εμπορικό χαρακτήρα. Οι υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος συνιστούν ειδική περίπτωση, εφόσον έχουν οικονομικό χαρακτήρα και δεν αποτελούν άσκηση δημόσιας εξουσίας.

β) χορήγηση οικονομικού πλεονεκτήματος

Το οικονομικό πλεονέκτημα μπορεί να λάβει οποιαδήποτε μορφή αλλά πρέπει να αποτιμάται χρηματικά, ώστε να διαπιστώνεται το οικονομικό όφελος που λαμβάνει ο δικαιούχος. Η ενίσχυση προσφέρει στον δικαιούχο ένα οικονομικό όφελος, υπό την έννοια ότι το πλεονέκτημα συνεπάγεται την ελάφρυνση του κόστους. Υπό αυτή την έννοια, για να θεωρηθεί ότι ένα μέτρο παρέχει οικονομικό πλεονέκτημα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η αρχή του ιδιώτη επενδυτή, να εξετάζεται δηλαδή το εάν ένας ιδιώτης, υπό συνθήκες ελεύθερης αγοράς, θα προέβαινε στην υλοποίηση των ίδιων ενεργειών. Σημαντικό είναι να αναφέρουμε ότι ο κοινοτικός δικαστής αρχικά δεν ανέλυε σε βάθος το κριτήριο του ιδιώτη επενδυτή¹⁰ και περιοριζόταν να ελέγχει κατά πόσον η Επιτροπή με την απόφασή της τηρούσε τους διαδικαστικούς όρους και δεν έπασχε από πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως ή κατάχρησης εξουσίας. Αργότερα, όμως προχώρησε σε μία επί της ουσίας αξιολόγηση της εφαρμογής της αρχής του ιδιώτη επενδυτή από την Επιτροπή. Έτσι, ως «ενίσχυση» χαρακτηρίζεται από το Δικαστήριο κάθε μέτρο που μειώνει τις επιβαρύνσεις, τις οποίες κανονικά έπρεπε να φέρει μία επιχείρηση, ή κάθε οικονομικό πλεονέκτημα που απολαμβάνει κάποια

¹⁰ Γεώργιος Καρύδης, *Ιδιωτικοποίηση δημοσίων επιχειρήσεων υπό το φως των κανόνων της ΣΛΕΕ περί κρατικών ενισχύσεων και περί ελεύθερης κυκλοφορίας κεφαλαίων*, ΕΕΕυρΔ, 2-3/2012, Τόμος 32, σελ. 132 επ.

επιχείρηση χωρίς συγκεκριμένη από μέρους της αντιπαροχή, ή η χορήγηση οποιουδήποτε ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος, αποδιδόμενου από οποιαδήποτε δημόσια αρχή.

γ) κρατική χρηματοδότηση

Το χορηγούμενο οικονομικό πλεονέκτημα θα πρέπει να καλύπτεται άμεσα ή έμμεσα από κρατικούς πόρους και να παρέχεται τόσο απευθείας από το κράτος όσο και από δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς τους οποίους έχει ορίσει ή ιδρύσει το κράτος. Επομένως, για να υφίσταται κρατική ενίσχυση θα πρέπει η ενδιαφερόμενη οικονομική παρέμβαση να χρηματοδοτείται με χρήματα του κράτους και ως ενέργεια να δύναται να καταλογισθεί στο κράτος. Και μάλιστα αυτά τα δύο στοιχεία θα πρέπει να ισχύουν σωρευτικά¹¹. Εξυπακούεται ότι δεν πρέπει να συνδέεται με άσκηση δημόσιας εξουσίας¹² - όταν αφορά δηλαδή δραστηριότητες που συνδέονται με τον στρατό ή την αστυνομία, ή την οργάνωση και επιβολή σωφρονιστικών μέτρων ή είναι αποκλειστικού κοινωνικού χαρακτήρα όπως η διαχείριση συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης ή παροχής δημόσιας εκπαίδευσης που οργανώνεται στο πλαίσιο του εθνικού εκπαιδευτικού συστήματος και εποπτεύεται από το κράτος.

δ) πιθανότητα νόθευσης του ανταγωνισμού και διατάραξης του ενδοκοινοτικού εμπορίου

Για να στοιχειοθετηθεί κρατική ενίσχυση θα πρέπει ταυτόχρονα να συντρέχουν νόθευση του ανταγωνισμού και διατάραξη του ενδοκοινοτικού εμπορίου. Επειδή οι ανωτέρω προϋποθέσεις ερμηνεύονται διασταλτικά, αρκεί η περιορισμένη νόθευση ή η διατάραξη ή ακόμη και η απλή απειλή νόθευσης. Είναι προφανές ότι το εν λόγω κριτήριο αποτελεί τον πυρήνα της έννοιας της κρατικής ενίσχυσης. Σύμφωνα

¹¹ Αικατερίνη Δ. Σγουρίδου, ό.π. σελ. 122

¹² Υπόθεση C-124/10, *Électricité de France (EDF) κατά Επιτροπής*, σκέψεις 78,79 και 81

με νομολογία¹³ του Δικαστηρίου, νόθευση ή απειλή νόθευσης υπάρχει «όταν μία ενίσχυση χορηγούμενη από το κράτος ενισχύει τη θέση της επιχείρησης έναντι των ανταγωνιστών της, οι οποίοι επηρεάζονται από την ενίσχυση». Δεν επηρεάζεται το ενδοκοινοτικό εμπόριο όταν η ενίσχυση οδηγεί δεν οδηγεί στην προσέλκυση επενδύσεων ή επισκεπτών στην εξεταζόμενη περιοχή ή τα αγαθά ή οι υπηρεσίες έχουν καθαρά τοπικό χαρακτήρα ή περιορισμένη ζώνη επιρροής ή υφίσταται οριακή μόνο επίδραση σε καταναλωτές από γειτονικά κράτη μέλη ή το μερίδιο αγοράς του δικαιούχου είναι ελάχιστο. Επίσης, η πιθανότητα διατάραξης του ενδοκοινοτικού εμπορίου δεν εξαρτάται από τον τοπικό ή περιφερειακό χαρακτήρα μίας δραστηριότητας. Σημείο αναφοράς για το αν υφίσταται νόθευση του ανταγωνισμού είναι η απάντηση στο ερώτημα: ποιά θα ήταν η ανταγωνιστική θέση του δικαιούχου χωρίς την ενίσχυση;

Ωστόσο, ακόμη κι αν πληρούνται σωρευτικά οι ανωτέρω προϋποθέσεις, η Συνθήκη ορίζει κατηγορίες κρατικών ενισχύσεων που δεν εμπίπτουν στο γενικό κανόνα της απαγόρευσης. Οι εξαιρέσεις αυτές καθορίζονται περιοριστικά στο άρθρο 107 παρ. 2 ΣΛΕΕ και είναι : α) ενισχύσεις κοινωνικού χαρακτήρα προς μεμονωμένους καταναλωτές, υπό τον όρο ότι χορηγούνται χωρίς διάκριση προελεύσεων των προϊόντων, β) ενισχύσεις για την επανόρθωση ζημιών που προκαλούνται από θεομηνίες ή άλλα έκτακτα γεγονότα και γ) 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 την διαίρεση αυτή.

Επιπροσθέτως, στην παρ. 3 του ως άνω άρθρου καθορίζονται περιπτώσεις δυνητικής εξαίρεσης από την απαγόρευση, ήτοι : α) ενισχύσεις για την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης περιοχών στις οποίες το βιοτικό επίπεδο είναι ασυνήθιστα χαμηλό ή στις οποίες επικρατεί σοβαρή υποαπασχόληση, β) ενισχύσεις για την προώθηση σημαντικών σχεδίων κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος ή για

την άρση σοβαρής διαταραχής της οικονομίας κράτους μέλους, γ) ενισχύσεις για την ανάπτυξη ορισμένων οικονομικών δραστηριοτήτων ή περιοχών, εφόσον δεν αλλοιώνουν τους όρους των συναλλαγών, δ) ενισχύσεις για την προώθηση του πολιτισμού και της διατήρησης της πολιτιστικής κληρονομιάς και ε) άλλες κατηγορίες ενισχύσεων που καθορίζονται από το Συμβούλιο.

Η διαδικασία ελέγχου του συμβιβάσιμου ή μη των κρατικών ενισχύσεων με την κοινή αγορά καθορίζεται στο άρθρο 108 ΣΛΕΕ. Ο εν λόγω έλεγχος ασκείται από την Επιτροπή και είναι προληπτικός και κατασταλτικός. Η Συνθήκη ειδικότερα υποχρεώνει τα κράτη μέλη να ενημερώνουν εγκαίρως την Επιτροπή όταν πρόκειται να θεσπίσουν νέα ή να τροποποιήσουν υπάρχουσα ενίσχυση, η εφαρμογή της οποίας αναστέλλεται μέχρι να αποφανθεί επί του θέματος η Επιτροπή.

Ο έλεγχος διεξάγεται σε δύο στάδια, ήτοι στο στάδιο της προκαταρκτικής εξέτασης και στο στάδιο της επίσημης διαδικασίας έρευνας. Το στάδιο της προκαταρκτικής εξέτασης στην περίπτωση νέας ενίσχυσης, αρχίζει με την πλήρη κοινοποίηση από το κράτος μέλος στην Επιτροπή του σχεδιαζόμενου μέτρου και η Επιτροπή εντός δύο (2) μηνών αποφαινεται αν πληρούνται οι όροι της έννοιας της κρατικής ενίσχυσης. Στην περίπτωση που πληρούνται οι όροι του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ, η Επιτροπή εξετάζει εάν η εξεταζόμενη κρατική ενίσχυση δύναται να υπαχθεί σε κάποια από τις εξαιρέσεις. Εάν αυτό δεν καταστεί δυνατό, τότε κινείται το στάδιο της επίσημης διαδικασίας. Στην περίπτωση κατά την οποία η προθεσμία των δύο μηνών από την κοινοποίηση παρέλθει άπρακτη, το κράτος μέλος ειδοποιεί την Επιτροπή και δύναται εντός 15 ημερών να θέσει το υπό εξέταση μέτρο σε εφαρμογή.

Η επίσημη διαδικασία εκκινεί με την κλήση του εγκαλούμενου κράτους μέλους να υποβάλει τις παρατηρήσεις του και η Επιτροπή καλείται ενδεικτικώς εντός 18 μηνών και πάντως όχι αργότερα από διάστημα 26 μηνών να αποφανθεί, και το εξεταζόμενο μέτρο είτε απαλλάσσεται και επιτρέπεται η εφαρμογή του ως μη κρατική ενίσχυση, είτε κρίνεται ως ασυμβίβαστο με την κοινή αγορά. Ανάλογη

διαδικασία προληπτικού ελέγχου λαμβάνει χώρα για υφιστάμενα καθεστώτα, για τα οποία ενημερώνεται η Επιτροπή από τα κράτη μέλη με ετήσιες τυποποιημένες εκθέσεις. Η διαδικασία ελέγχου δύναται να κινηθεί και κατόπιν καταγγελίας τρίτου αλλά και αυτεπάγγελτα.

Είναι προφανές πως σε περίπτωση που διαπιστωθεί παράνομη κρατική ενίσχυση αναμένεται η ανάκτησή της- όπως έχει κρίνει εκτενώς και η νομολογία- προκειμένου να αποκατασταθούν οι συνθήκες ανταγωνισμού και να γίνει άρση της στρέβλωσης και του επηρεασμού του εμπορίου. Στόχος του ελέγχου επί των κρατικών ενισχύσεων αποτελεί η διατήρηση του συστήματος ελεύθερου ανταγωνισμού στην κοινή αγορά και η αποφυγή στρεβλώσεων του ανταγωνισμού στις επηρεαζόμενες από την χορήγηση της κρατικής ενίσχυσης αγορές¹⁴. Προφανές είναι ότι ο έλεγχος εκ μέρους της Επιτροπής θα καθίστατο αλυσιτελής, σε περίπτωση που η απόφασή της δεν παρήγαγε ουσιαστικά αποτελέσματα για το κράτος μέλος και τους αποδέκτες της ενίσχυσης, ήτοι την υποχρέωση του κράτους μέλους να ανακτήσει την ενίσχυση, εφόσον αυτή κριθεί παράνομη από την Επιτροπή.

¹⁴ Βασίλειος Α. Χριστιανός, *Συνθήκη ΕΕ & ΣΑΕΕ – Κατ' άρθρο ερμηνεία*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012, σελ. 28

II. ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΝΙΣΧΥΣΕΙΣ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΓΕΝΙΚΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ

Ο αυστηρός έλεγχος των κρατικών ενισχύσεων αποτελεί την αναγκαία προϋπόθεση τόσο για την ενθάρρυνση της ιδιωτικής οικονομικής πρωτοβουλίας όσο και τη δημιουργία και εδραίωση συνθηκών υγιούς ανταγωνισμού για όλες τις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στην εσωτερική αγορά.

Το ασυμβίβαστο των κρατικών ενισχύσεων με την εσωτερική αγορά δε θεμελιώνει από μόνο του την πλήρη απαγόρευση στη χορήγηση κρατικών ενισχύσεων. Ορισμένες ενισχύσεις μπορούν να θεωρηθούν συμβιβάσιμες με την εσωτερική αγορά. Τέτοιες είναι και οι ενισχύσεις που χορηγούνται σε επιχειρήσεις που είναι επιφορτισμένες με την παροχή υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος.

A) ΥΓΟΣ και Ενωσιακή Έννομη Τάξη

Παρά το γεγονός ότι πρωταρχικός στόχος της ΕΕ αποτελεί η εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς, *sine qua non* όρος της οποίας είναι η προστασία και η διασφάλιση του ελεύθερου ανταγωνισμού, λόγω της ανάγκης για την επιδίωξη και κοινωνικών στόχων, οι υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος (εφεξής ΥΓΟΣ) έχουν αναχθεί σε συστατικό στοιχείο του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου.

Σε μία προσπάθεια συγκερασμού της προστασίας του ανταγωνισμού και του δημοσίου συμφέροντος, το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο προβλέπει την κατηγορία των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος, η σημασία των οποίων επιτάσσει την κατ' εξαίρεση παρέμβαση του κράτους για τη διασφάλιση της ακώλυτης παροχής τους. Η έννοια της υποχρέωσης δημόσιας υπηρεσίας δεν οριοθετείται επακριβώς συνιστώντας μία έννοια δυναμική.

Γενικώς, οι υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος αποτελούν οικονομικές δραστηριότητες τις οποίες οι δημόσιες αρχές προσδιορίζουν ως ιδιαίτερης σημασίας για τους πολίτες και οι οποίες δεν θα παρέχονταν υπό συνθήκες οικονομίας της αγοράς και χωρίς δημόσια παρέμβαση.

Σύμφωνα με το περιεχόμενο των άρθρων 14¹⁵ και 106 παρ. 2¹⁶ της ΣΛΕΕ, του άρθρου 36¹⁷ του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Πρωτοκόλλου υπ' αριθμόν 26 της ΣΛΕΕ σχετικά με τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος, δεν υφίσταται σαφής ορισμός¹⁸ του όρου «υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος». Η ασάφεια σχετικά με το ποιες κατηγορίες υπηρεσιών περιλαμβάνονται στις ΥΓΟΣ καθώς και το ακριβές καθεστώς που τις διέπει, εντείνεται έτι περαιτέρω λόγω του ότι ο συγκεκριμένος όρος δεν συναντάται επίσης στις εθνικές νομοθεσίες των κρατών μελών. Οι όροι που συναντώνται στις εθνικές νομοθεσίες εμπεριέχουν¹⁹ ταυτόχρονα τόσο χαρακτηριστικά της έννοιας των ΥΓΟΣ όσο και χαρακτηριστικά των εθνικών παραδόσεων των κρατών μελών.

¹⁵ Άρθρο 14 ΣΛΕΕ : « Υπό την επιφύλαξη του άρθρου 4 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, και των άρθρων 93, 106 και 107 της παρούσας Συνθήκης, και ενόψει της θέσης που κατέχουν οι υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος στα πλαίσια των κοινών αξιών της Ένωσης, καθώς και της συμβολής τους στην προώθηση της κοινωνικής και εδαφικής συνοχής, η Ένωση και τα κράτη μέλη, εντός των πλαισίων των αντιστοίχων αρμοδιοτήτων τους, και εντός του πεδίου εφαρμογής των Συνθηκών, μεριμνούν ούτως ώστε οι υπηρεσίες αυτές να λειτουργούν βάσει αρχών και προϋποθέσεων, ιδίως οικονομικών και δημοσιονομικών, οι οποίες επιτρέπουν την εκπλήρωση του σκοπού τους. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας μέσω κανονισμών σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, καθιερώνουν τις εν λόγω αρχές και καθορίζουν τις εν λόγω προϋποθέσεις, με την επιφύλαξη της αρμοδιότητας των κρατών μελών, τηρουμένων των Συνθηκών, για την παροχή, την ανάθεση και τη χρηματοδότηση των υπηρεσιών αυτών.»

¹⁶ Άρθρο 106 παρ. 2 ΣΛΕΕ : « Οι επιχειρήσεις που είναι επιφορτισμένες με τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος ή που έχουν χαρακτήρα δημοσιονομικού μονοπωλίου υπόκεινται στους κανόνες των Συνθηκών ιδίως στους κανόνες ανταγωνισμού, κατά το μέτρο που η εφαρμογή των κανόνων αυτών δεν εμποδίζει νομικά ή πραγματικά την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής που τους έχει ανατεθεί. Η ανάπτυξη των συναλλαγών δεν πρέπει να επηρεάζεται σε βαθμό ο οποίος θα αντέκειτο προς το συμφέρον της Ένωσης.»

¹⁷ Άρθρο 36 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων Ευρωπαϊκής Ένωσης : «Η Ένωση αναγνωρίζει και σέβεται την πρόσβαση στις υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος, όπως αυτό προβλέπεται στις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές, σύμφωνα με τις Συνθήκες, προκειμένου να προαχθεί η κοινωνική και εδαφική συνοχή της Ένωσης.»

¹⁸ Αντώνης Μεταξάς, *Κρατικές αντισταθμίσεις για παροχή υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος: Νομική αντιμετώπιση υπό το πρίσμα του κοινοτικού δικαίου κρατικών ενισχύσεων*, ΔηΣΚΕ 2/2004, σελ. 127

¹⁹ Γ. Δελλής, *Κοινή ωφελεία και αγορά – Το τέλος των διαχωριστικών γραμμών : η «αγορακεντρική» δημόσια ρύθμιση των κοινωφελών δραστηριοτήτων*, τ. Α', 2008, σελ. 15-32

Οι εθνικές δημόσιες αρχές, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, ορίζουν τις υπηρεσίες που περιλαμβάνονται στις ΥΓΟΣ και οι οποίες υπόκεινται σε ειδικές υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας. Γενικότερα, οι ΥΓΟΣ καλύπτουν μία ευρεία δέσμη δραστηριοτήτων, όπως η ενέργεια, οι τηλεπικοινωνίες, οι μεταφορές, οι ταχυδρομικές υπηρεσίες, η εκπαίδευση, η διαχείριση αποβλήτων καθώς και υγειονομικές και κοινωνικές υπηρεσίες. Ουσιαστικά, πρόκειται για υπηρεσίες οι οποίες διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στη διασφάλιση κοινωνικής, οικονομικής και εδαφικής συνοχής στην Ένωση. Η χορήγηση διακριτικής ευχέρειας κατά τον προσδιορισμό των δημοσίων υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος εδράζεται στην ανάγκη κάθε κράτος μέλος να δύναται να ανταποκριθεί στα εύλογα αιτήματα των πολιτών του σχετικά με τις δημόσιες υπηρεσίες.

Προσδιοριστικό στοιχείο για τον χαρακτηρισμό μίας υπηρεσίας ως γενικού οικονομικού συμφέροντος συνιστά η καθολικότητα της υπηρεσίας. Στην υπόθεση Corbeau²⁰, το Δικαστήριο έκρινε πως ταχυδρομικές υπηρεσίες συλλογής, διανομής και μεταφοράς επιστολών συνιστούν υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος εφόσον αφορούν όλους τους χρήστες, παρέχονται σε ολόκληρη την επικράτεια του κράτους μέλους, με ενιαίες και προσιτές τιμές και σταθερή ποιότητα. Βεβαίως για τον χαρακτηρισμό μίας υπηρεσίας ως καθολικής δεν είναι απαραίτητη η παροχή της σε όλη την επικράτεια ενός κράτους μέλους, ήτοι μπορεί και να περιορίζεται σε ορισμένη περιοχή. Η έννοια της καθολικής υπηρεσίας αναφέρεται σε ένα σύνολο απαιτήσεων που είναι γενικού συμφέροντος και αποσκοπούν στην εξασφάλιση της διάθεσης των συγκεκριμένων υπηρεσιών, καθορισμένης ποιότητας, προς κάθε χρήστη στην επικράτεια ενός κράτους μέλους, ανεξαρτήτως γεωγραφικής θέσης και σε προσιτή τιμή. Η υποχρέωση καθολικής υπηρεσίας συνεπάγεται δικαίωμα πρόσβασης σε θεμελιώδεις υπηρεσίες για τον πολίτη και υποχρέωση παροχής αυτών των υπηρεσιών υπό συγκεκριμένες συνθήκες για τους παρόχους των υπηρεσιών αυτών.

²⁰ Υπόθεση C-320/91, Ποινική δίκη κατά Paul Corbaeu, Συλλογή 1993, σελ. I-2533

Σαφώς, σημαντικό στοιχείο κατά τον προσδιορισμό του περιεχομένου της έννοιας ΥΓΟΣ αποτελεί ο οικονομικός σκοπός. Σύμφωνα με τη νομολογία²¹ του Δικαστηρίου της Ένωσης, αποφασιστικής σημασίας για την ύπαρξη ΥΓΟΣ είναι το εάν οι φορείς των εν λόγω υπηρεσιών αποτελούν επιχειρήσεις, οι οποίες ανεξαρτήτως του νομικού τους καθεστώτος και του τρόπου χρηματοδότησής τους, ασκούν εμπορική ή οικονομική δραστηριότητα και επομένως, υπόκεινται στους κανόνες του ανταγωνισμού²². Ως οικονομική δραστηριότητα σύμφωνα με το ΔΕΕ νοείται κάθε δραστηριότητα προσφοράς αγαθών ή υπηρεσιών σε δεδομένη αγορά²³.

Σύμφωνα με τη νομολογία, για να χαρακτηριστεί μία δραστηριότητα οικονομική πρέπει να εξετάζεται το εάν είναι δυνατή η παροχή της και από ιδιωτικούς φορείς, ανεξαρτήτως νομικού καθεστώτος, χωρίς δηλαδή να είναι απαραίτητο να πραγματοποιείται πάντα από ιδιωτικούς φορείς²⁴. Σε αυτήν την περίπτωση ακόμα κι αν οι φορείς έχουν δημόσιο χαρακτήρα, θεωρείται ότι συνιστούν επιχειρήσεις που ασκούν οικονομική δραστηριότητα διότι αν οι παρεχόμενες υπηρεσίες αποτελούν ίδιον άσκησης δημόσιας εξουσίας, τότε δεν συνιστούν οικονομική δραστηριότητα.

Το να χαρακτηρισθούν υπηρεσίες ως μη οικονομικού συμφέροντος κρίνεται κατά περίπτωση. Σύμφωνα με τα άρθρα 49 και 56 της ΣΛΕΕ, η συντριπτική πλειονότητα των υπηρεσιών μπορούν να θεωρηθούν ως οικονομικές δραστηριότητες.

Επειδή η παροχή πολλών ΥΓΟΣ δεν είναι βιώσιμη μέσα στους μηχανισμούς της αγοράς, τα κράτη μέλη επιλέγουν διάφορες μορφές χρηματοοικονομικής

²¹ Υπόθεση C-41/90, Höfner κατά Macrotron, Συλλ. 1991, σελ. I-1979, σκέψη 21

²² Συνεκδικασθείσες Υποθέσεις C-180/98 έως και C-184/98, Pavel Pavlov και άλλοι κατά Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, Συλλογή 2000, σελ. I-645, σκέψη 74

²³ Υπόθεση 118/85, Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας, Συλλ. 1987, σελ. I-2599, σκέψεις 7, 36 · Υπόθεση C-35/96, Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας, Συλλογή 1998, σελ. I-3851, σκέψη 36 · Υπόθεση C-180/98 έως C-184/98, ό.π., σκέψη 75 · Υπόθεση C-49/07, Μοτοσυκλετιστική Ομοσπονδία Ελλάδος ΝΠΙΔ (ΜΟΤΟΕ) κατά Ελληνικού Δημοσίου, Συλλογή 2008, σελ. I- 04863, σκέψη 22.

²⁴ Υπόθεση T-155/04, SELEX Sistemi Integrati SpA κατά Επιτροπής, Συλλογή 2006, σελ. II-04797 και κατόπιν αίτησης αναίρεσης ΔΕΚ, C-113/07

στήριξης στους παρόχους των υπηρεσιών αυτών, υπό την προϋπόθεση ότι οι μηχανισμοί στήριξης να μην διαταράσσουν αδικαιολόγητα τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και να μην προκαλούν στρέβλωση του ανταγωνισμού. Σύμφωνα με το άρθρο 106 παρ. 2 ΣΛΕΕ, οι υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος υπόκεινται καταρχήν στην εφαρμογή των κανόνων της Συνθήκης, ωστόσο σε περιπτώσεις όπου η εφαρμογή αυτών των κανόνων παρεμποδίζει την εκτέλεση των καθηκόντων γενικού συμφέροντος, τότε δύναται να μην υπάγονται στους εν λόγω κανόνες, υπό συγκεκριμένες όμως προϋποθέσεις αναλογικότητας της αντιστάθμισης. Κατά γενικό κανόνα, επαφίεται στα κράτη μέλη η ελεύθερη επιλογή του τρόπου χρηματοδότησης των ΥΓΟΣ, μεριμνώντας να χορηγείται η απαραίτητη αντιστάθμιση για τη λειτουργία των ΥΓΟΣ ώστε να μην προκαλείται στρέβλωση του ανταγωνισμού και διατάραξη της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς.

Η νομοθετική δέσμη του 2005 (πακέτο Monti-Kroes) και η πρόσφατα αναθεωρημένη δέσμη ΥΓΟΣ που καθορίζουν τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες η κρατική χρηματοδότηση των ΥΓΟΣ συμβιβάζεται με τους κανόνες της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις θεσπίστηκαν μετά την έκδοση της απόφασης Altmark²⁵, στην οποία το Δικαστήριο διασαφήνισε τους όρους βάσει των οποίων η αντιστάθμιση για την παροχή ΥΓΟΣ δεν συνιστά κρατική ενίσχυση. Η υπόθεση Altmark υπήρξε καθοριστικής σημασίας για τον ορισμό των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος βάσει των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις. Η υπόθεση αφορούσε τους όρους χορήγησης μιας περιφερειακής άδειας μεταφοράς στη Γερμανία και το Δικαστήριο έκρινε ότι, εφόσον η ενδιαφερόμενη επιχείρηση παρέχει καθολική υπηρεσία σε αντάλλαγμα για την χρηματοδότηση της, δεν συνιστά περίπτωση κρατικής ενίσχυσης, αλλά οικονομικό πλεονέκτημα ως αντάλλαγμα για μία υπηρεσία που βρίσκεται σε κίνδυνο.

²⁵ Υπόθεση C-280/00, Altmark Trans GmbH και Regierungspräsidium Magdeburg κατά Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Συλλογή 2003, σελ. I- 07747

Η Απόφαση Altmark όρισε τις προϋποθέσεις (κριτήρια) διαπίστωσης κρατικής ενίσχυσης, οι οποίες συνοπτικά είναι το οικονομικό πλεονέκτημα, η χρήση κρατικών πόρων, η επιλεκτικότητα και ο αισθητός περιορισμός του ανταγωνισμού και του εμπορίου μεταξύ των κρατών μελών. Παράλληλα, εστίασε στο να δώσει απάντηση στη μακρόχρονη συζήτηση για το εάν το κρατικό μέτρο συνιστά ενίσχυση ή αποζημίωση²⁶. Στην υπόθεση Altmark το Δικαστήριο έκρινε ότι οι αντισταθμίσεις για την παροχή ΥΓΟΣ συνιστούν κρατικές ενισχύσεις κατά την έννοια του άρθρου 107 παρ. 1 της ΣΛΕΕ και ως εκ τούτου, υπόκεινται στον έλεγχο της Επιτροπής, εκτός εάν πληρούνται σωρευτικά τα κατωτέρω κριτήρια :

- 1) έχει ανατεθεί στον πάροχο σαφώς καθορισμένη αποστολή παροχής δημόσιας υπηρεσίας,
- 2) οι παράμετροι για τον υπολογισμό των αντισταθμιστικών πληρωμών καθορίζονται εκ των προτέρων με αντικειμενικότητα και διαφάνεια,
- 3) η αντιστάθμιση δεν υπερβαίνει το κόστος εκπλήρωσης των υποχρεώσεων αφαιρουμένων των εσόδων που προέρχονται από την παροχή της εν λόγω υπηρεσίας,
- 4) ο πάροχος επιλέγεται κατόπιν πρόσκλησης υποβολής προσφορών ή η αντιστάθμιση υπολογίζεται βάσει του κόστους εύρυθμα λειτουργούσας επιχείρησης επαρκώς εξοπλισμένης με τα μέσα που είναι αναγκαία για την παροχή της δημόσιας υπηρεσίας.

Σε συνέχεια της Απόφασης Altmark, η Επιτροπή λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι ελάχιστες αντισταθμίσεις ανταποκρίνονταν στις ως άνω προϋποθέσεις κι επομένως ενέπιπταν στην κατηγορία των «κρατικών ενισχύσεων», ψήφισε τη δέσμη μέτρων «Monti-Kroes». Ακολούθως, στα πλαίσια της προσπάθειας εκσυγχρονισμού των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων, η Επιτροπή έθεσε σε

²⁶ Αρχικά στην υπόθεση Υπόθεση 240/83, Procureur de la République κατά Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU), Συλλογή 1985, σελ. 00531 και αργότερα στην Υπόθεση C-53/00, Ferring SA v Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), Συλλογή 2001, σελ. I-9067

δημόσια διαβούλευση Σχέδιο Ανακοίνωσης σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης, στην οποία επεξηγούνται αναλυτικά βάσει της νομολογίας του Δικαστηρίου και της πρακτικής της Επιτροπής, τα αντικειμενικά χαρακτηριστικά της έννοιας της κρατικής ενίσχυσης, ήτοι η ύπαρξη μίας επιχείρησης, η χρηματοδότηση της ενίσχυσης μέσω κρατικών πόρων, η δυνατότητα καταλογισμού του μέτρου ενίσχυσης στο δημόσιο, η χορήγηση πλεονεκτήματος, η επιλεκτικότητα του μέτρου ενίσχυσης και οι δυνητικές επιπτώσεις του στον ανταγωνισμό και στις συναλλαγές εντός της Ένωσης. Σκοπός της Ανακοίνωσης είναι να καταστεί η εφαρμογή της έννοιας της κρατικής ενίσχυσης ευκολότερη, διαφανέστερη και συνεπέστερη σε όλα τα κράτη μέλη.

Στις 11 Ιανουαρίου του 2012 δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ νέα δέσμη κανόνων της Επιτροπής σχετικά με τις ενισχύσεις προς τις επιχειρήσεις που εκτελούν υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος και τέθηκαν σε εφαρμογή την 31^η Ιανουαρίου του 2012. Το εν λόγω νομοθετικό πλαίσιο απαρτίζεται από τα κάτωθι νομοθετικά κείμενα :

α) *Ανακοίνωση²⁷ της Επιτροπής για τις κρατικές ενισχύσεις στην αντιστάθμιση για παροχή δημόσιας υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος (εφεξής «Ανακοίνωση ΥΓΟΣ»).*

Η Ανακοίνωση ΥΓΟΣ ουσιαστικά παρέχει καθοδήγηση στα κράτη μέλη σχετικά με τις απαιτήσεις προκειμένου να ορισθεί μία υπηρεσία ως ΥΓΟΣ. Προς τούτο, αρχικά αναλύει διατάξεις του κοινοτικού κεκτημένου σχετικές με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης και ιδίως στις περιπτώσεις ΥΓΟΣ, και παράλληλα, ερμηνεύει τα κριτήρια Altmark, τα κριτήρια δηλαδή που έθεσε το Δικαστήριο της ΕΕ στην υπόθεση Altmark, με τα οποία μία κρατική αντιστάθμιση προς μία

²⁷ Ανακοίνωση της Επιτροπής – Πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις κρατικές ενισχύσεις υπό μορφή αντιστάθμισης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ, C 8 της 11.01.2012, σελ. 4

επιχείρηση που προσφέρει ΥΓΟΣ δεν θεωρείται κρατική ενίσχυση. Πιο συγκεκριμένα για να πληρούνται τα κριτήρια Altmark θα πρέπει :

-Πρώτον, η δικαιούχος επιχείρηση να είναι πράγματι επιφορτισμένη με την εκπλήρωση υποχρέωση παροχής δημόσιας υπηρεσίας και η υποχρέωση αυτή να είναι σαφώς καθορισμένη

-Δεύτερον, οι βασικές παράμετροι βάσει των οποίων υπολογίζεται η αντιστάθμιση πρέπει να έχουν καθοριστεί εκ των προτέρων με αντικειμενικό και διαφανή τρόπο

-Τρίτον, η αντιστάθμιση δεν πρέπει να υπερβαίνει ό, τι είναι αναγκαίο για να καλύψει το σύνολο ή μέρος των δαπανών που πραγματοποιούνται για την εκπλήρωση της υποχρέωσης παροχής δημόσιας υπηρεσίας, λαμβανομένων υπόψη των σχετικών εσόδων και ενός ευλόγου κέρδους

-Τέταρτον, όταν η επιχείρηση στην οποία πρόκειται να ανατεθεί η εκπλήρωση υποχρέωσης παροχής δημόσιας υπηρεσίας δεν πραγματοποιείται στο πλαίσιο διαδικασίας ανοιχτού διαγωνισμού, το επίπεδο της απαραίτητης αντιστάθμισης έχει προσδιορισθεί επί τη βάση αναλύσεως των δαπανών στις οποίες θα προέβαινε μία τυπική επιχείρηση, με χρηστή διαχείριση και κατάλληλα εξοπλισμένη με τα συναφή μέσα, έτσι ώστε να είναι σε θέση να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας, λαμβανομένων υπόψη των σχετικών εσόδων και ενός ευλόγου κέρδους από την εκπλήρωση των υποχρεώσεων.

Στην πράξη, η τελευταία προϋπόθεση είναι που συναντά τις περισσότερες δυσκολίες, διότι στην πραγματικότητα, στις περισσότερες περιπτώσεις ακολουθούνται οι ενδεδειγμένες διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων, οικονομικού συμφέροντος. Η προϋπόθεση αυτή θεωρείται γενικά ως μία καινοτομία, διότι συνεπάγεται έναν έλεγχο αποτελεσματικότητας²⁸. Θα πρέπει να σημειωθεί, ωστόσο, ότι εν τω μεταξύ το Δικαστήριο έχει επιδείξει ότι προτίθεται

²⁸ Services of General Economic Interest, Opinion Prepared by the State Aid Group of EAGCP (Economic advisors group for competition policy), June 29, 2006. <http://ec.europa.eu/dgs/competition/economist/sgei.pdf>

να ακολουθήσει μια πιο χαλαρή στάση απέναντι στην τρίτη και ιδιαίτερα την τέταρτη προϋπόθεση Altmark, η οποία θα μπορούσε να θέσει σε αμφισβήτηση την προσέγγιση της Επιτροπής²⁹.

Τα κράτη μέλη διαθέτουν ευρεία διακριτική ευχέρεια για τον χαρακτηρισμό μίας υπηρεσίας ως ΥΓΟΣ, καθώς και για τη χορήγηση αντιστάθμισης. Ως εκ τούτου, η αρμοδιότητα της Επιτροπής περιορίζεται στον έλεγχο του κατά πόσον το κράτος μέλος έχει υποπέσει σε προφανές σφάλμα κατά το χαρακτηρισμό μίας υπηρεσίας ως ΥΓΟΣ και κατά την αξιολόγηση της ενίσχυσης που παρέχεται ως αντιστάθμισμα.

Εν κατακλείδι, η Ανακοίνωση ΥΓΟΣ λειτουργεί καθοδηγητικά προκειμένου για την εφαρμογή των κατωτέρω νομοθετικών κειμένων.

β) Απόφαση³⁰ της Επιτροπής της 20^{ης} Δεκεμβρίου 2011 για την εφαρμογή του άρθρου 106 παρ. 2 ΣΛΕΕ στις κρατικές ενισχύσεις υπό μορφή αντιστάθμισης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας που χορηγούνται σε ορισμένες επιχειρήσεις επιφορτισμένες με τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος (εφεξής « Απόφαση ΥΓΟΣ»)

Η Απόφαση ΥΓΟΣ καθορίζει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες μία αντιστάθμιση για παροχή ΥΓΟΣ θεωρείται συμβατή με την κοινή αγορά και ως εκ τούτου επιτρέπεται, χωρίς να απαιτείται προηγούμενη κοινοποίηση και έγκριση από την Επιτροπή βάσει του άρθρου 108 παρ. 3 της ΣΛΕΕ. Οι προϋποθέσεις αυτές σχετίζονται με το πεδίο εφαρμογής, την πράξη ανάθεσης της υποχρέωσης παροχής

²⁹ Υπόθεση T-289/03, British United Provident Association Ltd (BUPA) και άλλοι κατά Επιτροπής Συλλογή 2008, σελ. II-00081

³⁰ Απόφαση της 20^{ης} Δεκεμβρίου 2011 της Επιτροπής για την εφαρμογή του άρθρου 106 παράγραφος 2 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις κρατικές ενισχύσεις υπό μορφή αντιστάθμισης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας που χορηγούνται σε ορισμένες επιχειρήσεις επιφορτισμένες με τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ, L 7 της 11.01.2012, σελ. 3

ΥΓΟΣ από το κράτος προς την επιχείρηση και τον τρόπο υπολογισμού της αντιστάθμισης που χορηγείται από το κράτος προς την επιχείρηση που είναι επιφορτισμένη με την παροχή ΥΓΟΣ ώστε να μην συνιστά υπεραντιστάθμιση.

Επισημαίνεται ότι η αντιστάθμιση περιλαμβάνει το καθαρό κόστος εκτέλεσης της υπηρεσίας συμπεριλαμβανομένου ενός ευλόγου κέρδους.

γ) *Ανακοίνωση της Επιτροπής – Πλαίσιο³¹ της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις κρατικές ενισχύσεις υπό μορφή αντιστάθμισης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας (εφεξής «Πλαίσιο ΥΓΟΣ»)*

Το Πλαίσιο ΥΓΟΣ θέτει τα κριτήρια με τα οποία κρίνεται από την Επιτροπή η συμβατότητα των αντισταθμίσεων ΥΓΟΣ με την εσωτερική αγορά και τα οποία δεν ρυθμίζονται από την Απόφαση ΥΓΟΣ. Οι εν λόγω αντισταθμίσεις εκτός του ότι πρέπει να κοινοποιούνται στην Επιτροπή προς έγκριση, εξαιτίας του ότι συνήθως καλύπτουν ενισχύσεις μεγαλύτερων ποσών που δύναται να επηρεάσουν σημαντικότερα τον ανταγωνισμό, υπόκεινται σε αυστηρότερες προϋποθέσεις συμβατότητας.

Παράλληλα, το Πλαίσιο ΥΓΟΣ θεσπίζει υποχρεωτική μεθοδολογία υπολογισμού του ύψους της αντιστάθμισης, βάσει της οποίας υπολογίζεται το καθαρό κόστος της δημόσιας υπηρεσίας της Απόφασης ΥΓΟΣ, ενώ διαφορετικές μέθοδοι υπολογισμού θα πρέπει να δικαιολογούνται δεόντως προκειμένου να γίνονται αποδεκτές. Βάσει του Πλαισίου ΥΓΟΣ, η διάρκεια ανάθεση ΥΓΟΣ εξαρτάται από τον χρόνο απόσβεσης των επενδύσεων βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, ενώ παρέχονται και προϋποθέσεις για τον υπολογισμό του ευλόγου κέρδους.

³¹ Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις κρατικές ενισχύσεις υπό μορφή αντιστάθμισης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ, C 8 της 11.01.2012, σελ. 15

Τέλος, το Πλαίσιο ΥΓΟΣ ορίζει αφενός ότι η Επιτροπή δύναται να θέσει πρόσθετους όρους στην έγκριση ενίσχυσης που κατά την κρίση της ενδέχεται να προξενήσει υπερβολική νόθευση του ανταγωνισμού, και αφετέρου, ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να αποδεικνύουν ότι έχουν λάβει δεόντως υπόψη τις ανάγκες για την παροχή της συγκεκριμένης ΥΓΟΣ μέσω δημόσιας διαβούλευσης ή άλλων κατάλληλων μέσων, προκειμένου να μην αγνοείται το συμφέρον των χρηστών και των παρόχων της ΥΓΟΣ.

δ) Κανονισμός 360/2012 της Επιτροπής της 25^{ης} Απριλίου 2012 σχετικά με την εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις ενισχύσεις ήσσονος σημασίας οι οποίες χορηγούνται σε επιχειρήσεις που παρέχουν υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος (εφεξής «Κανονισμός de minimis»)

Στις 26 Απριλίου 2012 δημοσιεύθηκε³² το κείμενο του νέου Κανονισμού de minimis, ο οποίος αφορά τις ενισχύσεις ήσσονος σημασίας, οι οποίες χορηγούνται σε επιχειρήσεις που παρέχουν υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος. Ο εν λόγω Κανονισμός ολοκληρώνει την αναθεώρηση του πακέτου ΥΓΟΣ, τα νομοθετικά κείμενα δηλαδή που διέπουν τις κρατικές ενισχύσεις που δύναται να χορηγεί κάθε κράτος μέλος σε επιχειρήσεις επιφορτισμένες με την παροχή υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος.

Για πρώτη φορά, με τον Κανονισμό de minimis εισάγεται μία νέα κατηγορία ενισχύσεων ήσσονος σημασίας προκειμένου να διευκολύνει τα κράτη μέλη να χορηγούν ενισχύσεις χαμηλού ύψους χωρίς τις προϋποθέσεις και τις διαδικασίες που καθορίζονται από την Απόφαση ΥΓΟΣ και το Πλαίσιο ΥΓΟΣ για τις κρατικές ενισχύσεις υπό μορφή αντιστάθμισης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας.

Τα βασικά στοιχεία του Κανονισμού de minimis είναι τα ακόλουθα :

³² Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης L 114 της 26.04.2012, σελ. 8

- καλύπτει τις ενισχύσεις ΥΓΟΣ προς επιχειρήσεις όλων των οικονομικών κλάδων εκτός της πρωτογενούς παραγωγής γεωργικών προϊόντων, της αλιείας και της υδατοκαλλιέργειας των οδικών εμπορευματικών μεταφορών για λογαριασμό τρίτων και του άνθρακα και δεν επιτρέπει την παροχή ενισχύσεων ήσσονος σημασίας προς προβληματικές επιχειρήσεις.

- Το όριο των ενισχύσεων ήσσονος σημασίας για την παροχή ΥΓΟΣ ορίζεται στις 500.000 ευρώ ανά επιχείρηση για οποιαδήποτε περίοδο τριών ετών.

- Το σύνολο όλων των ενισχύσεων ήσσονος σημασίας προς μία επιχείρηση δυνάμει του Κανονισμού de minimis σωρευτικά δυνάμει άλλων Κανονισμών σχετικών με ενισχύσεις ήσσονος σημασίας δεν επιτρέπεται να ξεπερνά τις 500.000 ευρώ.

- Απαγορεύεται η σώρευση ενισχύσεων ήσσονος σημασίας που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού de minimis με οποιανδήποτε αντιστάθμιση για την παροχή της ίδιας υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος, ανεξαρτήτως του εάν συνιστά ή όχι κρατική ενίσχυση

- Υπό τις προϋποθέσεις που ορίζει ο Κανονισμός de minimis, οι ενισχύσεις μπορούν να δοθούν με τη μορφή άμεσων επιχορηγήσεων αλλά και με άλλες μορφές, όπως για παράδειγμα, δάνεια, εγγυήσεις ή επιχειρηματικά κεφάλαια.

Ένας από τους κύριους στόχους του εκσυγχρονισμού των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις είναι να επιτραπεί στην Επιτροπή να εστιάσει σε υποθέσεις που προκαλούν σημαντικές στρεβλώσεις και παράλληλα να δοθεί στα κράτη μέλη η απαραίτητη ευελιξία προκειμένου να θεσπίζουν λιγότερο στρεβλωτικές ενισχύσεις. Μέσα σε αυτά τα πλαίσια, ο νέος Γενικός Κανονισμός Απαλλαγής

κατά Κατηγορία³³ (νέος ΓΑΚ) με ευρύτερο πεδίο εφαρμογής δίνει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη βάσει προκαθορισμένων κριτηρίων να χορηγούν ενισχύσεις χωρίς να απαιτείται κοινοποίηση στην Επιτροπή, εξοικονομώντας χρόνο, μειώνοντας το διοικητικό φόρτο και προωθώντας μοντέλα ενισχύσεων, καλά σχεδιασμένα και στοχευμένα σε συγκεκριμένες αδυναμίες της αγοράς και στόχους κοινού συμφέροντος με τις λιγότερες στρεβλώσεις. Έτσι, οι 13 κατηγορίες ενισχύσεων που περιλαμβάνονται στο πεδίο εφαρμογής του νέου ΓΑΚ, εφόσον πληρούν τους σαφώς καθορισμένους όρους συμβατότητας, θα τυγχάνουν απαλλαγής από την κοινοποίηση. Ο νέος ΓΑΚ ο οποίος θα παραμείνει σε ισχύ μέχρι το 2020 αναμένεται να διασφαλίσει την ταχύτερη λήψη καλύτερων αποφάσεων εκ μέρους της Επιτροπής αλλά και με δεδομένο το διευρυμένο πεδίο εφαρμογής του αναμένεται να καταλάβει ένα πολύ μεγάλο ποσοστό κρατικών μέτρων που θα εξαιρούνται της υποχρέωσης κοινοποίησης. Αυτή η διεύρυνση εξισορροπείται από τη θέσπιση αυστηρότερων διατάξεων σχετικά με την παρακολούθηση και τον έλεγχο της τήρησης των προϋποθέσεων εφαρμογής του καθώς και την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς τους βάσει των τιθέμενων στόχων και των πιθανών επιπτώσεών τους στον ανταγωνισμό και το εμπόριο.

Βασικό στοιχείο του εκσυγχρονισμού συνιστά η διαφάνεια σε σχέση με τις χορηγήσεις ενισχύσεων, καθώς προάγει τη λογοδοσία και την ενημέρωση των πολιτών. Παράλληλα, η διαφάνεια στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων προωθεί ίσους όρους ανταγωνισμού, διευκολύνει την επιβολή της νομοθεσίας και ως εκ τούτου, εξασφαλίζει τον έλεγχο και την παρακολούθηση. Σημαντική εξέλιξη αποτελεί επίσης η δημοσίευση του νέου Κανονισμού 372/2014³⁴ ο οποίος τροποποιεί διατάξεις του εφαρμοστικού κανονισμού 794/2004 ο οποίος περιλαμβάνει λεπτομερείς διατάξεις σχετικά με τη μορφή, το περιεχόμενο και τις λοιπές λεπτομέρειες των ρυθμίσεων του διαδικαστικού κανονισμού 659/1999. Ο

³³ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 651/2014, της 17^{ης} Ιουνίου 2014 για την κήρυξη ορισμένων κατηγοριών ενισχύσεων συμβιβάσιμων με την εσωτερική αγορά κατ' εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης (ΕΕ L187 της 26.06.2014, σ.1)

³⁴ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 372/2014, της 9^{ης} Απριλίου 2014 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 794/2004 όσον αφορά τον υπολογισμό ορισμένων προθεσμιών, την εξέταση καταγγελιών και τον προσδιορισμό και την προστασία εμπιστευτικών πληροφοριών (ΕΕ L 109 της 12.4.2014, σελ. 14)

διαδικαστικός κανονισμός παρέχει στην Επιτροπή τη δυνατότητα εφόσον έχει κινήσει επίσημη διαδικασία έρευνας λόγω αμφιβολιών σχετικά με τη συμβατότητα ενός εθνικού μέτρου ενίσχυσης να ζητήσει απευθείας από τρίτους πληροφορίες είτε με απλή αίτηση είτε με την έκδοση σχετικής απόφασης. Ο νέος κανονισμός 372/2014 προσδιορίζει το χρονικό σημείο για την έναρξη της προθεσμίας παροχής των ζητούμενων πληροφοριών. Επίσης, περιλαμβάνει δύο όρους παραδεκτού των καταγγελιών σχετικά με εικαζόμενη παράνομη ενίσχυση που υποβάλλονται προς την Επιτροπή.

Πάντως, ακόμη και σε περίπτωση που δεν πληρούνται και οι τέσσερις προϋποθέσεις Altmark δύναται το μέτρο να κριθεί ως ενίσχυση συμβατή με την εσωτερική αγορά, με βάση την εξαίρεση ΥΓΟΣ που προβλέπεται στο άρθρο 106 (2) της ΣΛΕΕ. Ο καθορισμός μίας υπηρεσίας ως ΥΓΟΣ δεν συνεπάγεται αυτόματα τη μη εφαρμογή των Συνθηκών σχετικά με τους κανόνες του ανταγωνισμού βάσει του άρθρου 106 παρ. 2 της ΣΛΕΕ. Βάσει συστατικής³⁵ ερμηνείας του εν λόγω άρθρου, τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την επίτευξη των ΥΓΟΣ δεν πρέπει να δημιουργούν μη απαραίτητες νοθεύσεις στο εμπόριο, προκειμένου να διασφαλίζεται ότι οι περιορισμοί που επιβάλλονται στους κανόνες του ανταγωνισμού, δεν υπερβαίνουν το επίπεδο που είναι αυστηρά απαραίτητο για την διασφάλιση της ικανοποιητικής εκπλήρωσης του σκοπού των ΥΓΟΣ. Συγκεκριμένα, η επιχείρηση θα πρέπει να αποδείξει ότι η κατάργηση των προσβαλλόμενων εθνικών μέτρων θα την υποχρέωναν να παρέχει τις ΥΓΟΣ με τις οποίες είναι επιφορτισμένη υπό οικονομικά μη αποδεκτούς όρους³⁶. Για την κρίση του Δικαστηρίου βασικό στοιχείο αποτελεί η οριοθέτηση της υποχρέωσης της επιχείρησης προκειμένου να κρίνει την εφαρμογή ή μη των κανόνων του ανταγωνισμού και την αναγκαιότητα του μέτρου για να μπορέσει η επιχείρηση να

³⁵ Υπόθεση C-157/94, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, Συλλ. 1997, σελ. I-5699, σκέψη 37. Επίσης, στην υπόθεση Höfner κατά Macrotron, ο.π., σκέψη 24, αν και αναγνωρίστηκε ότι η δημόσια επιχείρηση είχε επιφορτισθεί με ΥΓΟΣ, εντούτοις κρίθηκε ότι η εν λόγω δημόσια επιχείρηση υπάγεται στους κανόνες του ανταγωνισμού, εφόσον δεν αποδείχθηκε ότι η εφαρμογή τους δεν συνάδει με την εκπλήρωση της αποστολής της.

³⁶ Υπόθεση C-157/94, ό.π., σκέψη 53, Υπόθεση C-159/94, Επιτροπή κατά Γαλλικής Δημοκρατίας, Συλλογή 1997, σελ. I-05815, σκέψη 52, Υπόθεση C-340/99, TNT Traco SpA κατά Poste Italiane SpA και άλλοι, Συλλογή 2001, σελ. I-4109, σκέψη 54

εκπληρώσει την αποστολή ΥΓΟΣ που της έχει ανατεθεί υπό οικονομικά αποδεκτούς όρους³⁷.

Κατά την αξιολόγηση των κρατικών αντισταθμίσεων για την παροχή ΥΓΟΣ σημαντικό πεδίο έρευνας αποτελεί η στάση και η πρακτική που ακολουθεί η Επιτροπή. Ειδικότερα, η Επιτροπή μετά την έκδοση της απόφασης Altmark εξέδωσε μία σειρά αποφάσεων σχετικές με το ζήτημα της αντιστάθμισης για παροχή δημόσιας υπηρεσίας, οι οποίες φαίνεται να καλύπτουν τρεις κατηγορίες. Σε έναν όχι σχετικά μεγάλο αριθμό υποθέσεων, η Επιτροπή μετά από εφαρμογή των κριτηρίων Altmark κατέληξε ότι τα υπό κρίση μέτρα δεν συνιστούσαν κρατική ενίσχυση. Ακολούθως, σε μία δεύτερη κατηγορία υποθέσεων η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι τα εξεταζόμενα κρατικά μέτρα αφενός δεν πληρούσαν τα κριτήρια Altmark, εντούτοις κρίθηκαν συμβατά βάσει του άρθρου 106 παρ. 2 ΣΛΕΕ. Σε μία τρίτη κατηγορία υποθέσεων η Επιτροπή απεφάνθη ότι τα εξεταζόμενα μέτρα ούτε πληρούσαν τα κριτήρια Altmark αλλά ούτε ήταν δυνατό να υπαχθούν στην εξαίρεση που θεσπίζει το άρθρο 106 παρ. 2 ΣΛΕΕ. Ωστόσο, η εμπειρία από την εφαρμογή της νέας δέσμης κανόνων ΥΓΟΣ είναι αρκετά περιορισμένη. Αν και η έναρξη ισχύος του πακέτου ΥΓΟΣ ορίστηκε η 31^η Ιανουαρίου 2012, ωστόσο ισχύει μεταβατική φάση για ισχύοντα καθεστώτα της Απόφασης ΥΓΟΣ τα οποία θα έπρεπε να εναρμονιστούν με τους νέους κανόνες μέσα σε δύο χρόνια (ήτοι μέχρι 31.12.2014). Επίσης, βάσει του Πλαισίου ΥΓΟΣ, τα κράτη μέλη έπρεπε να δημοσιεύσουν λίστα υφιστάμενων καθεστώτων μέχρι 32.01.2013 και να τα προσαρμόσουν μέχρι 30.01.2014. Βάσει των ρυθμίσεων της Απόφασης ΥΓΟΣ, οι περισσότερες υποθέσεις απαλλάσσονται κοινοποίησης και ως εκ τούτου μέχρι στιγμής η Επιτροπή έχει εκδώσει λίγες τελικές αποφάσεις.

³⁷ Υπόθεση C-157/94, ό.π., σκέψη 52

B) Αποζημίωση ή κρατική ενίσχυση:

Προκειμένου να είναι δυνατή η παροχή ΥΓΟΣ με όρους κατάλληλους τόσο ποιοτικά όσο και ποσοτικά, είναι πιθανό να κριθεί αναγκαία η χορήγηση οικονομικής ενίσχυσης από το κράτος, με την οποία προορίζεται να καλυφθεί το σύνολο ή μέρος δαπανών που απαιτούνται και απορρέουν από την εκπλήρωση των υποχρεώσεων παροχής των εν λόγω υπηρεσιών.

Ο συνδυασμός του άρθρου 106 παρ. 2 ΣΛΕΕ με τις διατάξεις σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις έχει αποτελέσει αντικείμενο αντικρουόμενων απόψεων τόσο σε θεωρητικό όσο και σε νομολογιακό επίπεδο, ανάλογα με το εάν ένα κρατικό οικονομικό βοήθημα το οποίο παρέχεται σε επιχείρηση που έχει επιφορτισθεί με την υποχρέωση παροχής δημόσιας υπηρεσίας, συνιστά ενίσχυση η οποία εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της διάταξης του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ.

Δίνοντας προβάδισμα στην προστασία του ανταγωνισμού έναντι της βιώσιμης παροχής υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος³⁸, έχει υποστηριχθεί πως κάθε είδους παροχή με κρατικούς πόρους συνιστά κατά τρόπο αντικειμενικό κρατική ενίσχυση και δεν εξαρτάται από τον σκοπό δημοσίου συμφέροντος αλλά από το αποτέλεσμα που προκαλεί στην αγορά. Στο μέτρο που η εν λόγω ενίσχυση έχει χαρακτήρα αντισταθμίσεως, δύναται να κριθεί συμβατή βάσει του άρθρου 106 παρ. 2 ΣΛΕΕ. Αντίθετα, βάσει της αποζημιωτικής

³⁸ Βασίλειος Καραγιάννης, *Κρατικές Ενισχύσεις – Κοινωνική & Εθνική Ρύθμιση*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2006, σελ. 46

προσέγγισης, δεν υφίσταται πλεονεκτική μεταχείριση³⁹ διότι η χρηματοδότηση επιχείρησης επιφορτισμένης με παροχή δημόσιας υπηρεσίας δεν συνεπάγεται εφαρμογή του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ με δεδομένο ότι συνιστά αντιστάθμιση του κόστους παροχής της εν λόγω υπηρεσίας με ένα εύλογο κέρδος.

Μέχρι σήμερα, ο ενωσιακός δικαστής έχει ακολουθήσει διαφορετικές ερμηνευτικές προσεγγίσεις⁴⁰ κατά την νομική αξιολόγηση των αντισταθμίσεων για χρηματοδότηση ΥΓΟΣ, ελέγχοντας δηλαδή το κατά πόσον το αντιστάθμισμα που παρέχει το κράτος σε επιχειρήσεις για την παροχή ΥΓΟΣ εμπίπτει στην έννοια της κρατικής ενίσχυσης, όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ.

Το ζήτημα του οικονομικού βοηθήματος που χορηγεί ένα κράτος σε μία επιχείρηση η οποία είναι επιφορτισμένη με την παροχή ΥΓΟΣ είχε απασχολήσει τα δικαστήρια της Ένωσης από το 1985. Ειδικότερα, στην υπόθεση ADBHU⁴¹ το Δικαστήριο έκρινε ότι η καταβολή αποζημίωσης σε επιχειρήσεις για τη συλλογή και καύση μεταχειρισμένων ορυκτέλαιων, δεν συνιστά κρατική ενίσχυση υπό την έννοια του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ αλλά αντιπαροχή για την υπηρεσία αυτή, αφήνοντας να διαφανεί μία διάθεση να εξαιρεθούν οι αντισταθμίσεις για την παροχή ΥΓΟΣ από τους κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις.

Ωστόσο, κομβική – από την άποψη ότι κινήθηκε προς την αντίθεση κατεύθυνση - υπήρξε η νομολογία στην υπόθεση La Poste⁴², στην οποία έκρινε ότι τα κρατικά φορολογικά πλεονεκτήματα προς τη δημόσια επιχείρηση «La Poste» ακόμα κι αν είχαν ως σκοπό να αντισταθμίσουν το κόστος της παροχής καθολικής ταχυδρομικής υπηρεσίας αποτελούν ενισχύσεις, δυνάμενες ωστόσο να ενταχθούν στη διάταξη του άρθρου 106 παρ. 2 ΣΛΕΕ και ως εκ τούτου να θεωρηθούν συμβιβάσιμες με την κοινή αγορά, αντιμετωπίζοντας την εν λόγω διάταξη ως

³⁹ Βασίλειος Καραγιάννης, ο.π. σελ. 43-44

⁴⁰ Αντώνης Μεταξάς, *Κρατικές αντισταθμίσεις για την παροχή ΥΓΟΣ :Νομική αντιμετώπιση υπό το πρίσμα του κοινοτικού δικαίου των κρατικών ενισχύσεων*, ΔηΣΚΕ 2/2004, σελ. 127

⁴¹ Υπόθεση 240/83, Association de defense des bruleurs d' huiles usages (ABDHU), Συλλογή 1985, σελ. 531

⁴² Υπόθεση Υπόθεση T- 106/95, Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA) και άλλοι κατά Επιτροπής, Συλλογή 1997, σελ. II-229

επιπλέον κατηγορία εξαίρεσης του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ⁴³. Ομοίως, στην υπόθεση SIC κατά Επιτροπής⁴⁴ το Δικαστήριο έκρινε ότι οι χρηματικές επιχορηγήσεις προς τη δημόσια τηλεόραση που κατέβαλε το πορτογαλικό δημόσιο καίτοι χαρακτηρίστηκαν αντισταθμιστικές αποζημιώσεις, δεν αναίρεσαν τον χαρακτηρισμό τους ως ενισχύσεις βάσει του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ, η συμβατότητα των οποίων με την εσωτερική αγορά δύναται να κριθεί κατά την έννοια του άρθρου 106 παρ. 2 ΣΛΕΕ.

Μετά από μία σχετική ασάφεια της νομολογίας, το Δικαστήριο στην υπόθεση Ferring⁴⁵ ακολουθώντας πλήρως την αποζημιωτική προσέγγιση έκρινε πως η φοροαπαλλαγή που χορήγησε η Γαλλία σε χονδρεμπόρους προκειμένου να διατηρούν ελάχιστα αποθεματικά φαρμάκων για τον εφοδιασμό της αγοράς, έπρεπε να θεωρηθεί ως αντιπαροχή για την εκπλήρωση της ανωτέρω δημόσιας υποχρέωσης και ως εκ τούτου, δεν συνιστούσε κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ. Και τούτο διότι, το παρεχόμενο πλεονέκτημα δεν δικαιολογούσε την ενεργοποίηση της απαγόρευσης βάσει του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ επειδή απλώς αντιστάθμιζε τις απώλειες λόγω των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας και δεν συνεπαγόταν ευνοϊκή μεταχείριση⁴⁶. Σε περίπτωση βεβαίως όπου η ως άνω φοροαπαλλαγή υπερέβαινε το κόστος για την εκπλήρωση της παροχής δημόσιας υπηρεσίας τότε θα συνιστούσε υπεραντιστάθμιση και ως εκ τούτου, πλεονέκτημα που αναγνωρίζεται ως κρατική ενίσχυση η οποία μάλιστα δεν εμπίπτει στο περιεχόμενο του άρθρου 106 παρ. 2 ΣΛΕΕ.

Μέχρι την έκδοση της απόφασης Altmark δεν ήταν απολύτως σαφές εάν η χορήγηση από δημόσια αρχή μίας αντιστάθμισης για την παροχή ΥΓΟΣ ενέπιπτε στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ και κατά συνέπεια, εάν συνιστούσε κρατική ενίσχυση.

⁴³ Ευτυχία Μουαμελετζή, *Η αντιστάθμιση για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας αποτελεί κρατική ενίσχυση*, ΔηΣΚΕ 1/2004, σελ. 43

⁴⁴ Υπόθεση T- 46/97, Sociedade Independente de Comunicaçao SA (SIC) κατά Επιτροπής, Συλλογή 2000, σελ. II-212

⁴⁵ Υπόθεση C- 53/2000, Συλλογή 2002, σελ. I-9067, σκέψη 27

⁴⁶ Αντώνης Μεταξάς, ο.π. σελ. 129

Η απόφαση Altmark αφορούσε προδικαστικό ερώτημα σχετικά με την ερμηνεία των άρθρων 109 και 93 ΣΛΕΕ καθώς και του Κανονισμού (ΕΟΚ) 1191/69⁴⁷ και μάλιστα το κατά πόσον οι χορηγούμενες δημόσιες αντισταθμίσεις για τη διενέργεια αστικών, προαστιακών ή περιφερειακών μεταφορών συνιστούν κρατικές ενισχύσεις κατά την έννοια του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ.

Ειδικότερα, η περιφερειακή διοίκηση του Μαγδεμβούργου χορήγησε στην εταιρεία μεταφορών Altmark Trans GmbH άδειες λειτουργίας τακτικών συγκοινωνιακών γραμμών με υπεραστικά λεωφορεία σε περιοχή της Γερμανίας, για τις οποίες χορηγήθηκαν δημόσιες επιδοτήσεις. Μία ανταγωνίστρια εταιρεία η οποία επίσης είχε υποβάλει αιτήσεις για άδειες εκμετάλλευσης των εν λόγω συγκοινωνιακών γραμμών και οι οποίες απορρίφθηκαν, αμφισβήτησε με ένσταση τόσο τη νομιμότητα των αδειών που χορηγήθηκαν στην Altmark, όσο και τη νομιμότητα των επιδοτήσεων που έλαβε για την παροχή των υπηρεσιών αυτών. Η ανταγωνίστρια εταιρεία ισχυρίστηκε ότι η Altmark δεν αποτελούσε οικονομικά υγιή επιχείρηση και παρόλο που και η ένστασή της αλλά και η μεταγενέστερη προσφυγή της απορρίφθηκαν, το διοικητικό εφετείο τελικώς τη δικαίωσε δεχόμενο την ασυμβατότητα των επιδοτήσεων των δρομολογίων της Altmark καθώς η λειτουργία της δε θα ήταν δυνατή χωρίς αυτές. Το προδικαστικό ερώτημα κατατέθηκε στα πλαίσια εξέτασης σχετικής αίτησης αναίρεσης που υπέβαλε η Altmark κατά της εφετειακής απόφασης.

Στην υπόθεση Altmark ο Γενικός Εισαγγελέας Philippe Léger πρότεινε στο Δικαστήριο να ανατρέψει τη νομολογία που προέκυψε από την υπόθεση Ferring και να θεωρήσει ότι οι αποζημιώσεις δημόσιας υπηρεσίας συνιστούν κρατικές ενισχύσεις ακόμη κι αν αντισταθμίζουν μόνον το κόστος της δημόσιας υπηρεσίας και τούτο διότι τα κριτήρια που έθεσε η απόφαση Ferring δεν συνιστούν ένα επαρκές πλαίσιο κατά τον έλεγχο της συνάφειας της ενίσχυσης με την εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος, το οποίο είχε ως συνέπεια την

⁴⁷ Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1191/69 του Συμβουλίου της 26^{ης} Ιουνίου 1969 περί των ενεργειών των κρατών μελών που αφορούν τις υποχρεώσεις που είναι συνυφασμένες με την έννοια της δημόσιας υπηρεσίας στον τομέα των σιδηροδρομικών, οδικών και εσωτερικών πλωτών μεταφορών, ΕΕ L156 της 28.6.1969, σελ. 1-7

απαλλαγή από τον έλεγχο της Επιτροπής κρατικών μέτρων χρηματοδότησης δημοσίων υπηρεσιών.

Κατά την ίδια χρονική περίοδο, στην υπόθεση GEMO, ο γενικός εισαγγελέας⁴⁸ F. Jacobs ακολουθώντας μία ενδιάμεση προσέγγιση, πρότεινε να γίνει διάκριση μεταξύ των δυο κατηγοριών περιπτώσεων ανάλογα με τη φύση του δεσμού που υφίσταται μεταξύ της χορηγούμενης χρηματοδότησης και των επιβαρύνσεων που επιβάλλει το κράτος αφενός, και με την σαφήνεια με την οποία προσδιορίζονται οι επιβαρύνσεις αυτές αφετέρου. Ειδικότερα, σύμφωνα με τον γενικό εισαγγελέα Jacobs, όταν η σχέση του κρατικού μέτρου και των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας είναι άμεση και πρόδηλη, όπως στην περίπτωση ανάθεσης ΥΓΟΣ μέσω διαγωνισμού, τότε το κρατικό μέτρο δεν πρέπει να θεωρείται κρατική ενίσχυση.

Η ανάλυση του Jacobs υιοθετήθηκε από την γενική εισαγγελέα⁴⁹ Stix-Hackl στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις Erinisorse, που κατά την ίδια περίοδο εκκρεμούσαν ενώπιον του Δικαστηρίου, ακολουθώντας την ενδιάμεση προσέγγιση κατηγοριοποίησης στη βάση ύπαρξης άμεσης και προφανούς σχέσης με σαφώς καθοριζόμενες υποχρεώσεις γενικού συμφέροντος.

Το Δικαστήριο επιβεβαιώνοντας την προγενέστερη νομολογία του, απεφάνθη ότι στον τομέα των ΥΓΟΣ, η αντιστάθμιση δεν συνιστά κρατική ενίσχυση αν αντισταθμίζει απλώς το καθαρό κόστος που συνδέεται με την εκπλήρωση παρόμοιων υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας, καθώς δεν πληρούται η έννοια του οικονομικού πλεονεκτήματος. Ωστόσο, παρά την επιβεβαίωση της αποζημιωτικής προσέγγισης, επέβαλλε αυστηρούς όρους με σκοπό να περιορίσει τη χορηγούμενη αντιστάθμιση στις δαπάνες τις οποίες θα επωμιζόταν ένας αποτελεσματικός πάροχος κατά την εκπλήρωση των

⁴⁸ Προτάσεις γενικού εισαγγελέα Jacobs της 30^{ης} Απριλίου 2002 στην υπόθεση GEMO, (Υπόθεση C-126/01, *Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie κατά GEMO SA*, Συλλογή 2003, σελ. I-13769)

⁴⁹ Προτάσεις γενικού εισαγγελέα της 7^{ης} Νοεμβρίου 2002 στις Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-34 έως 38/2001, *Enirisorse SpA κατά Ministero delle Finanze (Erinisorse)*, Συλλογή 2003, σελ. I-14243

υποχρεώσεων αυτών, υιοθετώντας στοιχεία της ενδιάμεσης – *quid pro quo* – προσέγγισης. Η αντιστάθμιση ΥΓΟΣ επομένως δεν συνιστά κρατική ενίσχυση όταν πληρούνται σωρευτικά τα τέσσερα κριτήρια *Altmark*.

Η θέση που υιοθέτησε τελικώς το Δικαστήριο αντανακλά ακριβώς την προσπάθεια προσεκτικής στάθμισης προκειμένου αφενός να μην διευρύνεται η έννοια της κρατικής ενίσχυσης και αφετέρου να περιορίζονται αποτελεσματικά τυχόν προσπάθειες παράκαμψης του ελέγχου που διενεργεί η Επιτροπή. Το Δικαστήριο με την εν λόγω απόφαση φαίνεται να αναγνωρίζει την αυξημένη σημασία των ΥΓΟΣ : ενώ απαλλάσσει τα κράτη μέλη από την υποχρέωση κοινοποίησης κάθε σχεδίου χρηματοδότησης ΥΓΟΣ προκειμένου να μην καθυστερεί η διαδικασία χρηματοδότησης των δημοσίων υπηρεσιών, με τα κριτήρια που όρισε, θέτει ένα αυστηρότερο πλαίσιο σε σχέση με αυτό που προτάθηκε στην υπόθεση *Ferring*, διευρύνοντας τα περιθώρια ελέγχου για τις περιπτώσεις εκείνες που συνιστούν πράγματι κρατικές ενισχύσεις.

Η πρώτη υπόθεση στην οποία το Δικαστήριο εφήρμοσε τα κριτήρια της *Altmark* ήταν η υπόθεση *Danske Busvognmoend* κατά Επιτροπής⁵⁰ στην οποία αναγνώρισε τη νομολογιακή υπεροχή των κριτηρίων *Altmark*. Ακολούθως, στην υπόθεση *Valmont*⁵¹ η οποία αφορούσε το κόστος διαμόρφωσης ιδιωτικού χώρου στάθμευσης από δημόσιους πόρους το Δικαστήριο ακυρώνοντας την απόφαση της Επιτροπής που έκρινε ότι η χρηματοδότηση συνιστούσε κρατική ενίσχυση, προέβη σε πιστή εφαρμογή των κριτηρίων της *Altmark*. Επίσης, και στη μεταγενέστερη απόφασή του *Corsica Ferries*⁵² επί προσφυγής κατά απόφασης της Επιτροπής σχετικά με ενισχύσεις για την αναδιάρθρωση προβληματικής ναυτιλιακής επιχείρησης, επιφορτισμένης με υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας σχετικές με τη θαλάσσια μεταφορά μεταξύ ηπειρωτικής Γαλλίας και Κορσικής, το Δικαστήριο κατέληξε στη διαπίστωση ότι δεν εξετάσθηκε από την Επιτροπή αν πληρούνταν οι προϋποθέσεις της *Altmark*.

⁵⁰ Υπόθεση T- 157/01, *Danske Busvognmoend* κατά Επιτροπής, Συλλογή 2004, σελ. II-917

⁵¹ Υπόθεση T- 274/01, *Valmont* κατά Επιτροπής, Συλλογή 2004, σελ. II-3145

⁵² Υπόθεση T- 349/03, *Corsica Ferries* κατά Επιτροπής, Συλλογή 2005, σελ. II-02197

Επίσης, κρίνεται σκόπιμο να αναφερθούμε και στην υπόθεση TF1⁵³ στην οποία το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι σκοπός των τεσσάρων κριτηρίων Altmark αποτελεί αποκλειστικά ο χαρακτηρισμός ή μη της αντιστάθμισης ως κρατικής ενίσχυσης και παράλληλα, ότι βάση της αξιολόγησης της αντιστάθμισης που δεν πληροί τα τέσσερα κριτήρια της νομολογίας Altmark αποτελεί το άρθρο 106 παρ. 2 ΣΛΕΕ. Το Δικαστήριο δηλαδή διασαφήνισε ότι η μέθοδος Altmark με την οποία καθορίζεται το εάν υφίσταται κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ είναι διάφορη της μεθόδου που εισάγεται με το άρθρο 106 παρ. 2 ΣΛΕΕ βάσει της οποίας εξακριβώνεται εάν ένα κρατικό μέτρο το οποίο συνιστά κρατική ενίσχυση δύναται να κριθεί συμβατό με την εσωτερική αγορά⁵⁴. Στη βάση αυτής της συλλογιστικής το Δικαστήριο απέρριψε προσφυγή που ασκήθηκε κατά απόφασης της Επιτροπής η οποία είχε κρίνει ότι η χρηματοδότηση της France Télévision από ραδιοτηλεοπτικά τέλη συνιστά μεν κρατική ενίσχυση, κρίνεται όμως συμβατή επί τη βάσει του άρθρου 106 παρ. 2 ΣΛΕΕ.

⁵³ Υπόθεση T-354/05, TF1 κατά Επιτροπής, Συλλογή 2005, σελ. II- 00471, σκέψεις 130 και 135

⁵⁴ Υπόθεση T-354/05, ο.π., σκέψη 140

ΚΑΤΑΛΗΚΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Από τα ως άνω εκτεθέντα, προκύπτει πως ο τρόπος με τον οποίο τα κράτη μέλη επιλέγουν να χρηματοδοτήσουν επιχειρήσεις για την παροχή ΥΓΟΣ εμπίπτει στο πλαίσιο της προβληματικής των κρατικών ενισχύσεων στο μέτρο που δύναται να συνιστά υπεραντιστάθμιση η οποία οδηγεί σε νόθευση των όρων του ανταγωνισμού στην κοινή αγορά. Είναι σαφές ότι τα κράτη μέλη δεν θα πρέπει να χρησιμοποιούν την κατηγορία των ΥΓΟΣ προκειμένου να ξεφεύγουν από την εφαρμογή των κανόνων των κρατικών ενισχύσεων και γενικότερα των διατάξεων του δικαίου του ανταγωνισμού.

Αυτό όμως δεν αναιρεί την ανάγκη οι υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος να παρέχονται σε συνθήκες οικονομικής ισορροπίας εξασφαλίζοντας τις ανάγκες οικονομικής και κοινωνικής ευημερίας των κρατών μελών και της Ευρωπαϊκής Ένωσης εν συνόλω. Κάτι τέτοιο δύναται να επιτρέψει στην Ένωση να ανταποκριθεί στις ιδιαιτερότητες που παρουσιάζει η παροχή των εν λόγω υπηρεσιών εντός και σύμφωνα με τις απαιτήσεις της ενιαίας αγοράς.

Η στάση που έχει επιδείξει το Δικαστήριο μέσω της νομολογίας του παρουσιάζει ακριβώς την ανάγκη συγκερασμού του εύρους διακριτικής ευχέρειας των κρατών μελών όσον αφορά την προάσπιση και κάλυψη αναγκών δημοσίου συμφέροντος μέσα στα πλαίσια της αρμοδιότητας της Ένωσης σχετικά με τον έλεγχο για την εφαρμογή των κανόνων του δικαίου του ανταγωνισμού και των κρατικών ενισχύσεων. Ειδικότερα, το Δικαστήριο της Ένωσης κατά την αξιολόγηση αντιστάθμισης για την παροχή ΥΓΟΣ όπως ανεδείχθη ακολούθησε δύο διαφορετικές ερμηνευτικές προσεγγίσεις. Αρχικά, υιοθετώντας την αποζημιωτική προσέγγιση έκρινε πως όταν ένα κρατικό οικονομικό βοήθημα δίδεται προκειμένου να καλύψει το έλλειμμα το οποίο υφίστανται επιχειρήσεις επιφορτισμένες με την παροχή ΥΓΟΣ, τότε το εν λόγω οικονομικό μέτρο δεν πληροί τις προϋποθέσεις της έννοιας της κρατικής ενίσχυσης βάσει του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ, καθώς δεν παρέχει τελικώς στην ωφελούμενη επιχείρηση κάποιο ανταγωνιστικό πλεονέκτημα. Ωστόσο, σε μία σειρά μεταγενέστερων

αποφάσεων το Δικαστήριο ενέταξε τα υπό εξέταση μέτρα στην έννοια της κρατικής ενίσχυσης η οποία δύναται να κριθεί συμβατή εφόσον πληροί τις προϋποθέσεις που ορίζονται στο άρθρο 106 παρ. 2 ΣΛΕΕ. Ωστόσο, η απόφαση Ferring επανέφερε την αποζημιωτική προσέγγιση, αποκλείοντας την εφαρμογή του άρθρου 106 παρ. 2 ΣΛΕΕ ακόμα κι όταν το εξεταζόμενο μέτρο συνιστούσε κρατική ενίσχυση.

Η απόφαση Altmark παρείχε την ευκαιρία μίας διεξοδικότερης και συστηματικότερης προσέγγισης του εν λόγω ζητήματος επιβεβαιώνοντας την αποζημιωτική προσέγγιση της απόφασης Ferring, εξειδικεύοντας ωστόσο τον έλεγχο αναλογικότητας, καταλήγοντας ότι το υπό εξέταση κρατικό μέτρο δεν συνιστά κρατική ενίσχυση υπό συγκεκριμένες σωρευτικά εφαρμοζόμενες προϋποθέσεις: εφόσον η υποχρέωση παροχής δημόσιας υπηρεσίας (α) και ο τρόπος υπολογισμού του κόστους παροχής τους έχουν εκ των προτέρων σαφώς καθορισθεί (β) και το ποσό της αντιστάθμισης συνιστά την αναγκαία για την κάλυψη των αναγκών της παροχής της δημόσιας υπηρεσίας (γ) και υπό τον όρο ότι σε περίπτωση που ο ωφελούμενος πάροχος δεν έχει επιλεγεί μέσω διαδικασίας δημοσίων συμβάσεων αλλά το κόστος έχει υπολογιστεί βάσει μίας μέσης επιχείρησης, τότε το μέτρο δεν συνιστά κρατική ενίσχυση.

Το Δικαστήριο έκρινε πως βασικό συστατικό στοιχείο της έννοιας της κρατικής ενίσχυσης αποτελεί το πραγματικό οικονομικό πλεονέκτημα ακολουθώντας την αποζημιωτική προσέγγιση αλλά θέτοντας αυστηρές ειδικότερες προϋποθέσεις προκειμένου να μην καταστρατηγείται η γενική αρχή απαγόρευσης των κρατικών ενισχύσεων.

Έχει παρατηρηθεί ότι αυτή η προσέγγιση αποτελεί έκφραση της κοινοτικής βούλησης για μία σχετική «απορρύθμιση» των κανόνων των κρατικών ενισχύσεων προκειμένου για ζητήματα ιδιαίζουσας σημασίας για τα κράτη μέλη όπως είναι και οι υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος ή ακόμη και στους τομείς εκείνους όπου η πραγματική επίδραση στον ανταγωνισμό ή στο ενδοκοινοτικό εμπόριο είναι αμελητέα.

ΟΙ ΥΓΟΣ αποτελούν σημαντικό μοχλό για τις καίριες πολιτικές της Ένωσης και η μεταρρύθμιση των κανόνων της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις που χορηγούνται ως αντιστάθμισμα για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας δύναται να ενισχύσει τη συμβολή των ΥΓΟΣ στην οικονομική ανάκαμψη της ΕΕ και να διασφαλίσει εκ παραλλήλου την πρόσβαση του συνόλου του πληθυσμού υπό ευνοϊκές συνθήκες σε βασικές υπηρεσίες, με δεδομένο ότι οι εν λόγω υπηρεσίες λειτουργούν ως προστασία των πλέον ευάλωτων πολιτών της Ευρώπης, συμβάλλοντας με αυτόν τον τρόπο και στην ελαχιστοποίηση των κοινωνικών συνεπειών της κρίσης.

Στα προσεχή χρόνια, οι αρμόδιες για τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων εθνικές αρχές των κρατών μελών της ΕΕ αναμένεται να διαδραματίσουν ολοένα σημαντικότερο ρόλο στο σύστημα ελέγχου για την προστασία του ανταγωνισμού στην κοινή αγορά. Στην πρόσφατη Ανακοίνωσή της η Επιτροπή σχετικά με τον εκσυγχρονισμό των κοινοτικών κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων δίνει ιδιαίτερη σημασία στην ανάληψη πρόσθετων αρμοδιοτήτων από τα κράτη μέλη και προσβλέπει σε εντατικότερη συνεργασία με σκοπό την αποτελεσματικότερη εφαρμογή των σχετικών κανόνων.

Ο ολοένα αυξανόμενος φόρτος εργασίας της Επιτροπής, ιδίως λόγω των διευρύνσεων της ΕΕ, έχει οδηγήσει στην αύξηση των υποθέσεων που χειρίζεται, καθώς έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα της αξιολόγησης της συμβατότητας των κρατικών ενισχύσεων και της επιβολής μέτρων συμμόρφωσης στα κράτη μέλη. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή προσανατολίζεται στην επέκταση των λεγόμενων «Απαλλακτικών Κανονισμών». Με τον τρόπο αυτό, περισσότερα εθνικά μέτρα θα απαλλάσσονται της υποχρέωσης κοινοποίησης, και η Επιτροπή θα επικεντρώνεται σε υποθέσεις που έχουν αξιοσημείωτες επιπτώσεις στον ανταγωνισμό. Αυτό φυσικά προϋποθέτει αφενός, ότι τα κράτη μέλη θα ενδυναμώσουν τους εσωτερικούς μηχανισμούς για την εκ των προτέρων συμμόρφωση με τους κανόνες αυτούς και αφετέρου, τη βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών όσον αφορά την

ποιότητα και τον έγκαιρο χαρακτήρα των πληροφοριών και κοινοποιήσεις που διαβιβάζονται προς αυτή.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Ευάγγελος Βενιζέλος, *Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων*, εκδ. Παρατηρητής, 1990
- Απόστολος Γέροντας, *Δημόσιο Οικονομικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλας, 2002
- Βασίλειος Καραγιάννης, *Κρατικές Ενισχύσεις – Κοινοτική & Εθνική Ρύθμιση*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2006
- Επ. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, 11^η Έκδοση, 2005
- Κωνσταντίνος Στεφάνου, *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές – Οικονομική Ολοκλήρωση και Πολιτικές – Το ρυθμιστικό πλαίσιο*, εκδ. Σίδερης, τόμος Γ', Αθήνα 2006
- Βασίλειος Α. Χριστιανός, *Συνθήκη ΕΕ & ΣΛΕΕ – Κατ' άρθρο ερμηνεία*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012

ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

- Ελληνική

- Γ. Δελλής, *Κοινή ωφελεία και αγορά – Το τέλος των διαχωριστικών γραμμών: η «αγορακεντρική» δημόσια ρύθμιση των κοινωφελών δραστηριοτήτων*, τ. Α', 2008
- Βασίλειος Σ. Καραγιάννης, *Η θέση του ελεύθερου ανταγωνισμού στη Συνθήκη της Λισαβόνας*, ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΚΦΡΑΣΗ, τ. 88, 1^ο ΤΡΙΜΗΝΟ 2013
- Γεώργιος Καρύδης, *Ιδιωτικοποίηση δημοσίων επιχειρήσεων υπό το φως των κανόνων της ΣΛΕΕ περί κρατικών ενισχύσεων και περί ελεύθερης κυκλοφορίας κεφαλαίων*, ΕΕΕυρΔ, 2-3/2012, Τόμος 32
- Αντώνης Μεταξάς, *Κρατικές αντισταθμίσεις για παροχή υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος: Νομική αντιμετώπιση υπό το πρίσμα του κοινοτικού δικαίου κρατικών ενισχύσεων*, ΔηΣΚΕ 2/2004
- Αντώνης Μεταξάς, *Κρατικές αντισταθμίσεις για την παροχή ΥΓΟΣ :Νομική αντιμετώπιση υπό το πρίσμα του κοινοτικού δικαίου των κρατικών ενισχύσεων*, ΔηΣΚΕ 2/2004
- Ευτυχία Μουαμελετζή, *Η αντισταθμιση για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας αποτελεί κρατική ενίσχυση;*, ΔηΣΚΕ 1/2004

- Αικατερίνη Δ. Σγουρίδου, *Πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις στην έννοια της κρατικής ενίσχυσης*, ΔηΣΚΕ, 2/2004

ΠΑΡΑΓΩΓΟ ΔΙΚΑΙΟ

- Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1191/69 του Συμβουλίου της 26^{ης} Ιουνίου 1969 περί των ενεργειών των κρατών μελών που αφορούν τις υποχρεώσεις που είναι συνυφασμένες με την έννοια της δημόσιας υπηρεσίας στον τομέα των σιδηροδρομικών, οδικών και εσωτερικών πλωτών μεταφορών, ΕΕ L156 της 28.6.1969, σελ. 1-7
- Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 360/2012, της 25^{ης} Απριλίου 2012 σχετικά με την εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις ενισχύσεις ήσσονος σημασίας
- Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 372/2014, της 9^{ης} Απριλίου 2014 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 794/2004 όσον αφορά τον υπολογισμό ορισμένων προθεσμιών, την εξέταση καταγγελιών και τον προσδιορισμό και την προστασία εμπιστευτικών πληροφοριών (ΕΕ L 109 της 12.4.2014, σελ. 14)
- Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 651/2014, της 17^{ης} Ιουνίου 2014 για την κήρυξη ορισμένων κατηγοριών ενισχύσεων συμβιβάσιμων με την εσωτερική αγορά κατ' εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης (ΕΕ L187 της 26.06.2014, σ.1)
- Απόφαση της 20^{ης} Δεκεμβρίου 2011 της Επιτροπής για την εφαρμογή του άρθρου 106 παράγραφος 2 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις κρατικές ενισχύσεις υπό μορφή αντιστάθμισης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας που χορηγούνται σε ορισμένες επιχειρήσεις επιφορτισμένες με τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ, L 7 της 11.01.2012, σελ. 3
- Απόφαση της 25^{ης} Απριλίου 2012 της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις ενισχύσεις ήσσονος σημασίας οι οποίες χορηγούνται σε επιχειρήσεις που παρέχουν υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης L 114 της 26.04.2012, σελ. 8
- Ανακοίνωση της Επιτροπής – Πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις κρατικές ενισχύσεις υπό μορφή αντιστάθμισης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ, C 8 της 11.01.2012, σελ. 4
- Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις κρατικές ενισχύσεις υπό μορφή αντιστάθμισης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ, C 8 της 11.01.2012, σελ. 15

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ

- Δικτυακή πύλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης http://europa.eu/index_el.htm
- Δικτυακή πύλη Δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης
<http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=el>
- Δικτυακή πύλη Γενικής Διεύθυνσης Ανταγωνισμού
http://ec.europa.eu/dgs/competition/index_el.htm
- Δικτυακή πύλη Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης
http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/
- Δικτυακή πύλη Κέντρου Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου
<http://www.cieel.gr/gr/index.jsp>

ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ

- Υπόθεση 240/83, Procureur de la République κατά Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU), Συλλογή 1985, σελ. 00531
- Υπόθεση 118/85, Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας, Συλλ. 1987, σελ. I-2599
- Υπόθεση C-41/90, Höfner κατά Macrotron, Συλλ. 1991, σελ. I-1979
- Υπόθεση C-320/91, Ποινική δίκη κατά Paul Corbaeu, Συλλογή 1993, σελ. I-2533
- Υπόθεση C-157/94, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, Συλλ. 1997, σελ. I-5699
- Υπόθεση C-159/94, Επιτροπή κατά Γαλλικής Δημοκρατίας, Συλλογή 1997, σελ. I-05815
- Υπόθεση T- 106/95, Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA) και άλλοι κατά Επιτροπής, Συλλογή 1997, σελ. II-229
- Υπόθεση C-35/96, Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας, Συλλογή 1998, σελ. I-3851
- Υπόθεση T- 46/97, Sociedade Independente de Comunicação SA (SIC) κατά Επιτροπής, Συλλογή 2000, σελ. II-212
- Συνεκδικασθείσες Υποθέσεις C-180/98 έως και C-184/98, Pavel Pavlov και άλλοι κατά Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, Συλλογή 2000, σελ. I-6451
- Υπόθεση C-340/99, TNT Traco SpA κατά Poste Italiane SpA και άλλοι, Συλλογή 2001, σελ. I-4109
- Υπόθεση C-53/00, Ferring SA v Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), Συλλογή 2001, σελ. I-9067
- ΔΕΚ, Υπόθεση C-280/00, Altmark Trans GmbH και Regierungspräsidium Magdeburg κατά Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Συλλογή 2003, σελ. I-07747
- Υπόθεση C-126/01, Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie κατά GEMO SA, Συλλογή 2003, σελ. I-13769

- Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-34 έως 38/2001, Enirisorse SpA κατά Ministero delle Finanze (Erinisorse), Συλλογή 2003, σελ. I-14243
- Υπόθεση T- 157/01, Danske Busvognmoend κατά Επιτροπής, Συλλογή 2004, σελ. II-917
- Υπόθεση T- 274/01, Valmont κατά Επιτροπής, Συλλογή 2004, σελ. II-3145
- Υπόθεση T- 349/03, Corsica Ferries κατά Επιτροπής, Συλλογή 2005, σελ. II-02197
- Υπόθεση T-289/03, British United Provident Association Ltd (BUPA) και άλλοι κατά Επιτροπής Συλλογή 2008, σελ. II-00081
- Υπόθεση T-155/04, SELEX Sistemi Integrati SpA κατά Επιτροπής, Συλλογή 2006, σελ. II-04797
- Υπόθεση T-354/05, TF1 κατά Επιτροπής, Συλλογή 2005, σελ. II- 00471
- Υπόθεση C-49/07, Μοτοσυκλετιστική Ομοσπονδία Ελλάδος ΝΠΙΔ (ΜΟΤΟΕ) κατά Ελληνικού Δημοσίου, Συλλογή 2008, σελ. I- 04863