

Κρατικές ενισχύσεις και απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας

Βασιλική Π. Κουμπλή*

Εισαγωγή

Η κοινοτική πρωτοβουλία για την απελευθέρωση των μονοπωλίων παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας είχε ως σκοπό την εισαγωγή και ανάπτυξη του ανταγωνισμού στις αντίστοιχες αγορές χάριν την ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς. Η καθιέρωση των κρατικών μονοπωλίων σε τομείς όπως η ενέργεια, οι τηλεπικοινωνίες, οι ταχυδρομικές υπηρεσίες, οι μεταφορές, ο τομέας του ύδατος, ήδη πριν από τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, βασίστηκε στην επικράτηση της αντίληψης περί αποτελεσματικότερης παροχής των εν λόγω ζωτικής φύσεως υπηρεσιών από το Κράτος. Η αντίληψη αυτή εγκαταλείφθηκε σταδιακά υπέρ του ανοίγματος των αγορών στο πλαίσιο της παγκοσμιοποιημένης οικονομίας, προκειμένου να ικανοποιηθούν και οι αυξημένες ανάγκες που το Κράτος δεν θα μπορούσε να καλύψει, και να αξιοποιηθούν πλήρως οι δυνατότητες που προσφέρει η τεχνολογική πρόοδος.

Η κατάργηση των κρατικών μονοπωλίων στην αγορά ενέργειας συντελέστηκε κατά βάση με

κανόνες του παράγωγου κοινοτικού δικαίου. Σε πρώτη φάση υιοθετήθηκαν στις αρχές της δεκαετίας του '90 δύο Οδηγίες για τη διαμετακόμιση ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου¹, καθώς και μία Οδηγία για τη διαφάνεια των τιμών ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου². Στη συνέχεια εκδόθηκαν οι Οδηγίες 96/92/ΕΚ και 98/30/ΕΚ, με τις οποίες θεσπίστηκαν κοινοί κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου³. Οι Οδηγίες αυτές καταργήθηκαν με τις Οδηγίες 2003/54/ΕΚ και 2003/55/ΕΚ αντίστοιχα⁴, στόχος των οποίων είναι η διεύρυνση και επιτάχυνση της διαδικασίας απελευθέρωσης⁵, ενώ ήδη έχουν υποβληθεί προτάσεις για την εκ νέου τροποποίηση του νομοθετικού πλαισίου⁶. Οι κοινοτικές ρυθμίσεις ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη με τον Ν. 2773/1999 για την απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, όπως έχει τροποποιηθεί, και τον Ν. 3428/2005 για την απελευθέρωση της αγοράς φυσικού αερίου. Με τις διατάξεις αυτές απελευθερώθηκαν οι δραστηριότητες της παραγωγής και της προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας

* Δικηγόρος· Επιστ. Συνεργάτης Ελληνικού Ινστιτούτου Διεθνούς & Αλλοδαπού Δικαίου

1. Οδηγία του Συμβουλίου 90/547/ΕΟΚ της 29ης Οκτωβρίου 1990 για τη διαμετακόμιση ηλεκτρικής ενέργειας μέσω των μεγάλων δικτύων, ΕΕ 1990 L 313/30α Οδηγία του Συμβουλίου 91/296/ΕΟΚ της 31ης Μαΐου 1991 για τη διαμετακόμιση φυσικού αερίου μέσω των μεγάλων δικτύων, ΕΕ 1991 L 147/37.
2. Οδηγία του Συμβουλίου 90/337/ΕΟΚ της 29ης Ιουνίου 1990 σχετικά με μια κοινοτική διαδικασία για τη διαφάνεια των τιμών αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας για τον τελικό βιομηχανικό καταναλωτή, ΕΕ 1990 L 185/16.
3. Οδηγία 96/92/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 19ης Δεκεμβρίου 1996 σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, ΕΕ 1997 L 27/20α Οδηγία 98/30/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Ιουνίου 1998 σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου, ΕΕ 1998 L 204/1.
4. Οδηγία 2003/54/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2003 σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και την κατάργηση της Οδηγίας 96/92/ΕΚ, ΕΕ 2003 L 176/37α Οδηγία 2003/55/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2003 σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου και την κατάργηση της Οδηγίας 98/30/ΕΚ, ΕΕ 2003 L 176/57.
5. Οι εν λόγω Οδηγίες συνοδεύθηκαν από κανονισμούς και κατευθυντήριες γραμμές, όπως π.χ. τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1228/2003 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2003 σχετικά με τους όρους πρόσβασης στο δίκτυο για τις διασυνοριακές ανταλλαγές ηλεκτρικής ενέργειας, ΕΕ 2003 L 176/1, την Απόφαση αριθ. 1229/2003/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2003 για τον καθορισμό συνόλου προσανατολισμών σχετικά με τα διευρωπαϊκά δίκτυα στον τομέα της ενέργειας και για την κατάργηση της απόφασης αριθ. 1254/96/ΕΚ, ΕΕ 2003 L 176/11, κ.λπ.
6. Βλ. Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της Οδηγίας 2003/54/ΕΚ σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, COM(2007) 528 τελικό· Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1228/2003 σχετικά με τους όρους πρόσβασης στο δίκτυο για τις διασυνοριακές ανταλλαγές ηλεκτρικής ενέργειας, COM(2007) 531 τελικό· Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της Οδηγίας 2003/55/ΕΚ σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου, COM(2007) 529 τελικό· Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1775/2005 περί όρων πρόσβασης στα δίκτυα μεταφοράς φυσικού αερίου, COM(2007) 532 τελικό.

και της κατασκευής υποδομής και της προμήθειας φυσικού αερίου και προβλέφθηκε η άσκησή τους υπό καθεστώς πλήρους ανταγωνισμού. Αντίθετα, διατηρήθηκε η μονοπωλιακή οργάνωση των δραστηριοτήτων της μεταφοράς και διανομής και ρυθμίστηκε το δικαίωμα πρόσβασης τρίτων στα αντίστοιχα δίκτυα.

Εκτός από τους τομεακούς κανόνες, στη διαδικασία της απελευθέρωσης της αγοράς ενέργειας συνέβαλαν και οι διατάξεις περί ανταγωνισμού του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου. Οι διατάξεις αυτές τυπικά είχαν εφαρμογή στον τομέα της ενέργειας ήδη πριν από την απελευθέρωσή του, αν και έγινε περιορισμένη χρήση τους. Ωστόσο, ακόμη και σήμερα, δεν αμφισβητείται ο συμπληρωματικός χαρακτήρας τους⁷. Έτσι, η εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού, εκτός από στόχο και αποτέλεσμα της απελευθέρωσης της αγοράς ενέργειας, αποτελεί σε μεγάλο βαθμό και μέσο για την επίτευξή της.

Στο πλαίσιο αυτό, ιδιαίτερης σημασίας είναι η εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 87 και 88 ΣυνθΕΚ για τις κρατικές ενισχύσεις, δεδομένου ότι λόγω των ιδιοτήτων του τομέα της ενέργειας -ιδίως της ηλεκτρικής ενέργειας- η κρατική παρέμβαση θεωρήθηκε και θεωρείται ακόμη αναγκαία αφενός για τη διασφάλιση της ίδιας της απελευθέρωσης της αγοράς, αφετέρου για την επίτευξη παράλληλων στόχων, όπως η εκπλήρωση υποχρεώσεων κοινής ωφέλειας και η προστασία του περιβάλλοντος. Μάλιστα, ζητήματα κρατικών ενισχύσεων ανέκυψαν τόσο κατά τη μετάβαση από το καθεστώς του κρατικού μονοπωλίου σε συνθήκες ανταγωνισμού, όσο και στην ήδη απελευθερωμένη αγορά.

Σκοπός της μελέτης είναι να καταδείξει την τυπολογία και τον ρόλο των κρατικών ενισχύσεων σε σχέση με την απελευθέρωση του τομέα της ενέργειας. Δεδομένης της έκτασης της μελέτης, η σχετική αναφορά δεν μπορεί να είναι εξαντλητική. Ωστόσο περιλαμβάνει τις σημαντικότερες κατηγορίες κρατικών ενισχύσεων που έχουν ανακύψει ή ενδέχεται να ανακύψουν και σχετίζονται άμεσα με τη μετάβαση της αγοράς ενέργειας σε συνθήκες ανταγωνισμού⁸. Η μελέτη χωρίζεται σε δύο μέρη: στο πρώτο μέρος επιχειρείται η προσέγγιση κρατικών ενισχύσεων που ως σκοπό έχουν τη διευκόλυνση της μετάβασης από το μονοπωλιακό καθεστώς σε συνθήκες ανταγω-

νισμού (I)α στο δεύτερο μέρος αναλύονται μορφές κρατικών ενισχύσεων που αποσκοπούν στην εξυπηρέτηση άλλων σκοπών, όπως η εκπλήρωση υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας και η ενίσχυση της χρησιμοποίησης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας (II).

I. ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΝΙΣΧΥΣΕΙΣ ΔΙΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΕΣ ΤΗΣ ΑΠΕΛΕΥΘΕΡΩΣΗΣ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ

Σε ορισμένες περιπτώσεις η κρατική παρέμβαση καθίσταται αναγκαία, προκειμένου να εξασφαλισθεί η ομαλή μετάβαση από την μονοπωλιακή στην ανοικτή αγορά ενέργειας ή να διασφαλισθεί η ίδια η λειτουργία της ήδη απελευθερωμένης αγοράς. Εν προκειμένω δεν θα ήταν υπερβολικό να πει κανείς ότι η πολιτική για τις κρατικές ενισχύσεις χρησιμοποιείται παράλληλα με την τομεακή ρύθμιση ως μέσο για την απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας. Στην κατηγορία αυτή υπάγονται οι κρατικές ενισχύσεις για την αντιστάθμιση του λανθάνοντος κόστους. Στη συνέχεια εκτίθεται η προβληματική της αντιστάθμισης του λανθάνοντος κόστους (1) και ακολουθεί η προσέγγιση αντιμετώπισης του προβλήματος (2).

1. Η προβληματική της αντιστάθμισης του λανθάνοντος κόστους

Με τον όρο «λανθάνον κόστος» (stranded costs) νοείται το σύνολο των δαπανών που επιχειρήθηκαν από τις επιχειρήσεις ηλεκτρισμού σε μία περίοδο κατά την οποία η αγορά ηλεκτρικής ενέργειας ήταν κλειστή και οι οποίες δεν είναι οικονομικά βιώσιμες σε καθεστώς απελευθερωμένης αγοράς. Πρόκειται κυρίως για επενδυτικές δαπάνες που συνήθως πραγματοποιούνται με εγγύηση απορρόφησης της παραγωγής, μακροπρόθεσμες δεσμεύσεις ή εγγυήσεις για την κατασκευή υποδομών, την αγορά εξοπλισμού κ.λπ.

Ανάλογες δαπάνες μπορεί να επιβαρύνουν γενικά επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται σε μονοπωλιακούς τομείς στους οποίους εφαρμόζονται διαδικασίες απελευθέρωσης. Ωστόσο, η έννοια του λανθάνοντος κόστους είναι στενότερα συνδεδεμένη με αυτή της απελευθέρωσης της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, σημαντική ιδιομορφία της οποίας είναι η ανάγκη υποδομών

7. Σχετικά με τον ρόλο των κανόνων ανταγωνισμού στην απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας βλ. αντί άλλων *J. Faull/A. Nikpay*, *The EC Law of Competition*, 2nd ed., Oxford University Press, 2007, σ. 1363, 1376.

8. Δεν θα εξετασθούν κρατικές ενισχύσεις στον τομέα της ενέργειας που δεν εμπίπτουν ειδικά στην προβληματική της απελευθέρωσης της αγοράς, αλλά αντιμετωπίζονται βάσει των γενικών αρχών περί κρατικών ενισχύσεων. Τέτοιες περιπτώσεις είναι π.χ. η υπόθεση *EDF*, που αφορά σε κρατικές εγγυήσεις (Commission Press Release IP/03/1737), οι υποθέσεις *British Energy* και *BNFL*, που αφορούν σε ενισχύσεις για διάσωση και ανασυγκρότηση προβληματικών επιχειρήσεων (C 52/2003, *Aid in favour of British Energy plc*, EE 2005 L 142/26a C 39/2004, *Nuclear Decommissioning Authority*, EE 2006 L 268/37) κ.λπ.

υψηλής εντάσεως κεφαλαίου σε συνδυασμό με μακροχρόνια απόσβεση. Εκτός αυτού, πριν από την απελευθέρωση του τομέα, ήταν έντονο το φαινόμενο του κρατικού παρεμβατισμού, ο οποίος όχι σπάνια κινούταν εκτός του αυστηρού πλαισίου της οικονομικής αποτελεσματικότητας και εξυπηρετούσε και άλλους στόχους, όπως π.χ. στόχους κοινωνικής πολιτικής. Σε καθεστώς κρατικού μονοπωλίου οι επιχειρήσεις ηλεκτρικής ενέργειας αποζημιώνονταν για την εκπλήρωση των στόχων αυτών με αύξηση των τιμολογίων. Κάτι τέτοιο, όμως, δεν είναι δυνατό σε συνθήκες ανταγωνισμού, ιδίως ύστερα από μία πιθανή πτώση των τιμών, με αποτέλεσμα να απειλείται η ίδια η υπόσταση των επιχειρήσεων αυτών. Συχνά οι υπό εξέταση δαπάνες στις οποίες προέβησαν οι μονοπωλιακές επιχειρήσεις ηλεκτρισμού, αποσκοπούσαν στην εκπλήρωση από την πλευρά τους των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας με τις οποίες ήταν επιφορτισμένες. Μετά την απελευθέρωση της αγοράς, ωστόσο, οι νεοεισερχόμενες επιχειρήσεις, που δεν θα επιβαρύνονταν με τέτοιες δαπάνες, θα βρίσκονταν σε ανταγωνιστικά πλεονεκτική θέση σε σχέση με τις πρώην μονοπωλιακές επιχειρήσεις. Άλλωστε, σε αντίθεση με άλλους τομείς, η απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας δεν συνοδεύθηκε από αξιολογή τεχνολογική πρόοδο, που θα μπορούσε να δημιουργήσει νέες υπηρεσίες (όπως συνέβη στην περίπτωση των τηλεπικοινωνιών), ούτε από ανάλογη αύξηση της ζήτησης⁹.

Δεδομένης της ζωτικής σημασίας της ηλεκτρικής ενέργειας όχι μόνο για την οικονομία, αλλά και για την ίδια τη ζωή των πολιτών, θα ήταν αδιανόητο οι πρώην μονοπωλιακές επιχειρήσεις ηλεκτρισμού να αφεθούν να καταστούν προβληματικές, ώστε να εφαρμοσθούν σε αυτές οι κανόνες κρατικών ενισχύσεων για διάσωση και ανασυγκρότηση. Ενόψει και του κινδύνου το λανθάνον κόστος να μετακυλισθεί τελικά στους καταναλωτές, κατέστη επιτακτική η ανάγκη θέσπισης από τα κράτη μέλη ενός μηχανισμού για την αντιμετώπισή του. Ωστόσο, για τον λόγο ότι οι ιδιομορ-

φίες του τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας δεν είχαν αντιμετωπισθεί σε άλλους απελευθερωμένους τομείς, δεν υπήρχε προηγούμενο ειδικής ρύθμισης σε κοινοτικό επίπεδο¹⁰.

2. Η αντιμετώπιση του προβλήματος

2.1. Η ρύθμιση της Οδηγίας 96/92/ΕΚ και η προσέγγιση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Το ενδεχόμενο πρόβλεψης ενός ειδικού, εξαιρετικού καθεστώτος για την αντιμετώπιση παρελθουσών δεσμεύσεων των επιχειρήσεων ηλεκτρικής ενέργειας εξετάστηκε εξ αρχής από τους συντάκτες της Οδηγίας 96/92/ΕΚ¹¹.

Σύμφωνα με το άρθρο 24 της προισχύσασας Οδηγίας 96/92/ΕΚ, τα κράτη μέλη στα οποία οι υποχρεώσεις που αναλήφθηκαν ή οι εγγυήσεις που χορηγήθηκαν πριν από την έναρξη ισχύος της Οδηγίας, ήταν δυνατόν να μην μπορούν να τηρηθούν λόγω των διατάξεων της, μπορούσαν να ζητήσουν να τύχουν μεταβατικού καθεστώτος. Η παραχώρηση του μεταβατικού καθεστώτος θα αποφαιζόταν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία θα λάμβανε, μεταξύ άλλων, υπόψη τις διαστάσεις του σχετικού δικτύου, το επίπεδο διασύνδεσής του και τη διάρθρωση της ηλεκτροβιομηχανίας του.

Επικαλούμενα την ως άνω διάταξη, οκτώ κράτη μέλη ζήτησαν την παραχώρηση ενός τέτοιου μεταβατικού καθεστώτος¹². Από τις αιτήσεις αυτές η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έκανε εν μέρει δεκτές μόνον δύο, δεχόμενη ότι εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 24 της Οδηγίας 96/92/ΕΚ¹³. Αντίθετα, απέρριψε τις υπόλοιπες με την αιτιολογία ότι δεν επρόκειτο για μέτρα που θα διευκόλυναν τη μετάβαση των πρώην μονοπωλιακών επιχειρήσεων ηλεκτρισμού στην απελευθερωμένη αγορά περιορίζοντας την έκταση εφαρμογής της Οδηγίας 96/92/ΕΚ, αλλά, στην ουσία, για αποζημιώσεις των κρατών μελών προς αυτές τις επιχειρήσεις για ζημίες που τυχόν θα υποστούν από την πλήρη εφαρμογή της¹⁴.

9. Πιο αναλυτικά για την προβληματική του λανθάνοντος κόστους και τις συνέπειές του για τις επιχειρήσεις ηλεκτρικής ενέργειας βλ. B. Allibert, Compensation of Stranded Costs in the European Union Electricity Sector, EStAL 2003, 3 (4).

10. Π.χ. στην περίπτωση της απελευθέρωσης του τομέα των αεροπορικών μεταφορών οι κρατικοί μηχανισμοί ενίσχυσης των εθνικών εταιριών αερομεταφορών αξιολογήθηκαν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή βάσει των αρχών για τις κρατικές ενισχύσεις για τη διάσωση και ανασυγκρότηση προβληματικών επιχειρήσεων. Βλ. C. Markus, Stranded Costs of Former Electricity Monopolies under EU Law: Part 1, IELTR 2000, 144, σημ. 4 και 5.

11. Supra, σημ. 2. Αντίστοιχη ρύθμιση περιλάμβανε το άρθρο 26 της Οδηγίας 98/30/ΕΚ για την απελευθέρωση της αγοράς φυσικού αερίου, σχετικά με τις μακροπρόθεσμες συμβάσεις υποχρεωτικής αγοράς ανεξαρτήτως παραλαβής (take-or-pay contracts).

12. Επρόκειτο για την Αυστρία, τη Δανία, τη Γαλλία, τη Γερμανία, το Λουξεμβούργο, την Ολλανδία, την Ισπανία και το Ηνωμένο Βασίλειο.

13. Αποφάσεις της Επιτροπής 1999/793/ΕΚ και 1999/794/ΕΚ για το Λουξεμβούργο και τη Γερμανία αντίστοιχα, ΕΕ 1999 L 319/12, 18.

14. Αποφάσεις της Επιτροπής 1999/791/ΕΚ, 1999/792/ΕΚ, 1999/795/ΕΚ, 1999/796/ΕΚ, 1999/797/ΕΚ και 1999/798/ΕΚ για το Ηνωμένο Βασίλειο, τη Γαλλία, Αυστρία, την Ολλανδία, την Ισπανία και τη Δανία αντίστοιχα, ΕΕ 1999 L 319/1 επ., 30 επ.

Κατά την άποψη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το άρθρο 24 της Οδηγίας 96/92/EK δεν αποτελεί επαρκή νομική βάση για τη δικαιολόγηση τέτοιων μέτρων, τα οποία κανονικά εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 87 παρ. 1 ΣυνθΕΚ και αποτελούν -καταρχήν απαγορευμένες- κρατικές ενισχύσεις. Συνεπώς, τα κράτη μέλη των οποίων οι αιτήσεις για υπαγωγή στο μεταβατικό καθεστώς του άρθρου 24 της Οδηγίας 96/92/EK απορρίφθηκαν, θα έπρεπε να γνωστοποιήσουν τα προτεινόμενα μέτρα εκ νέου κατά το άρθρο 88 ΣυνθΕΚ.

2.2. Η αντιστάθμιση του λανθάνοντος κόστους ως κρατική ενίσχυση

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θεώρησε ότι μέτρα που αποσκοπούν στην αντιστάθμιση του λανθάνοντος κόστους και αποτελούν κρατικές ενισχύσεις, μπορούν να γίνουν δεκτά, αφού έχουν τον ίδιο σκοπό με το μέτρο που προβλέπει το άρθρο 24 της Οδηγίας 96/92/EK. Κάτι τέτοιο είναι δυνατό βάσει της εξαίρεσης στη γενική απαγόρευση των κρατικών ενισχύσεων, που εισάγει η περίπτωση (γ) της παρ. 3 του άρθρου 87 ΣυνθΕΚ, προκειμένου να διευκολυνθεί η ανάπτυξη ορισμένων οικονομικών δραστηριοτήτων. Κατά το σκεπτικό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η εκτεταμένη ύπαρξη περιπτώσεων λανθάνοντος κόστους στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας θα μπορούσε να βλάψει την ανάπτυξη και την απελευθέρωσή του, με αποτέλεσμα η ενίσχυση στην προκείμενη περίπτωση να μπορεί να θεωρηθεί συμβατή με το κοινοτικό δίκαιο.

Στο πλαίσιο αυτό η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε την 26η Ιουλίου 2001 Ανακοίνωση σχετικά με τη μέθοδο ανάλυσης των κρατικών ενισχύσεων που αποσκοπούν στην αντιστάθμιση του λανθάνοντος κόστους¹⁵. Η Ανακοίνωση θέτει τα κριτήρια κατά τα οποία μία τέτοια κρατική ενίσχυση μπορεί να θεωρηθεί συμβατή με το κοινοτικό δίκαιο και προσδιορίζει τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται, ώστε η ενίσχυση να μην καταλήγει στην αλλοίωση των όρων των συναλλαγών και του ανταγωνισμού κατά τρόπο που θα αντέκειτο στο κοινό συμφέρον.

Κατά τον καθορισμό της μεθόδου ανάλυσης των κρατικών ενισχύσεων η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αντιμετώπισε διάφορες δυσκολίες που οφείλονταν στην ιδιομορφία της περίπτωσης. Καταρχήν έπρεπε να ληφθεί υπόψη ότι η επίδραση του λανθάνοντος κόστους στις πρώην μονοπωλιακές επιχειρήσεις δεν είναι συγκεκριμένη ούτε σταθερή,

αλλά σε μεγάλο βαθμό εξαρτάται από τον ρυθμό της απελευθέρωσης. Αυτό συνεπάγεται την αυξανόμενη ακριβούς προσδιορισμού της αξίας του λανθάνοντος κόστους με το οποίο θα επιβαρυνθεί η επιχείρηση ηλεκτρισμού ενός κράτους μέλους, αφού δεν είναι εξ αρχής γνωστή η πορεία του ανταγωνισμού στην αγορά του. Συνακόλουθα, ήταν απαραίτητος ο προσδιορισμός ενός τρόπου υπολογισμού της κυμαινόμενης -κατά τα ανωτέρω- αξίας του λανθάνοντος κόστους, καθώς και η οριοθέτηση της ενίσχυσης που θα μπορούσε να χορηγηθεί για την αντιστάθμισή του.

Η προτεινόμενη μέθοδος αντιμετωπίζει το ζήτημα σε δύο φάσεις. Πρώτον, προσδιορίζονται συγκεκριμένες κατηγορίες λανθάνοντος κόστους, οι οποίες αξιολογούνται εκ των προτέρων (*ex ante*), τη δεδομένη χρονική στιγμή, με βάση προβλεπόμενα οικονομικά στοιχεία. Το αποτέλεσμα του υπολογισμού αυτού αποτελεί και το ανώτατο όριο ενίσχυσης που μπορεί να χορηγηθεί. Δεύτερον, ορίζεται μηχανισμός υπολογισμού της πραγματικής ενίσχυσης, η οποία θα χορηγείται σε ετήσια βάση. Ο εν λόγω μηχανισμός βασίζεται σε μία εκ των υστέρων (*ex post*) αξιολόγηση της πραγματικής επιβάρυνσης του δικαιούχου της ενίσχυσης με βάση τα οικονομικά στοιχεία της κρίσιμης περιόδου, χωρίς μελλοντικές προβλέψεις, ενώ, όπως προαναφέρθηκε, η ενίσχυση που προκύπτει με βάση τον υπολογισμό *ex post* δεν μπορεί να υπερβαίνει την ενίσχυση που προκύπτει με βάση τον υπολογισμό *ex ante*. Με τον τρόπο αυτό η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξασφαλίζει σε σημαντικό βαθμό τον ορθό υπολογισμό της επιβάρυνσης λόγω του λανθάνοντος κόστους και της αντίστοιχης ενίσχυσης, αφού μπορεί να λάβει υπόψη πραγματικά οικονομικά στοιχεία όπως ισχύουν τον κρίσιμο χρόνο χορήγησης της ενίσχυσης βάσει του βαθμού ανάπτυξης της αγοράς. Η Ανακοίνωση αναφέρει μία σειρά από κριτήρια που θα πρέπει να πληρούνται σε κάθε φάση της διαδικασίας. Τα κριτήρια αυτά στόχο έχουν να εξασφαλίσουν ότι οι ενισχύσεις αντισταθμίζουν το πραγματικό υπερβάλλον κόστος των δικαιούχων επιχειρήσεων και ότι συνδέονται άμεσα με την απελευθέρωση του τομέα. Οι ενισχύσεις πρέπει να είναι περιορισμένες χρονικά και να λαμβάνουν υπόψη την πραγματική εξέλιξη της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας και ιδιαίτερα τις τιμές της αγοράς, ενώ ορίζεται ρητά ότι θα πρέπει να ευνοούν την προσαρμογή των επιχειρήσεων του τομέα στους όρους μίας ανταγωνιστικής αγοράς¹⁶.

15. Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με μέθοδο ανάλυσης των κρατικών ενισχύσεων που σχετίζονται με το λανθάνον κόστος βλ. επίσης Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, XXXII Έκθεση επί της πολιτικής ανταγωνισμού, 2001, παρ. 346-353.

16. Για τον σχολιασμό των κριτηρίων από οικονομική άποψη βλ. *Allibert*, *EstAL* 2003, 6-14.

Η Ανακοίνωση εφαρμόστηκε σε αρκετές περιπτώσεις¹⁷. Όσον αφορά στην Ελλάδα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε μία σειρά από μέτρα υπέρ της Δημόσιας Επιχείρησης Ηλεκτρισμού (ΔΕΗ) ως αντιστάθμισμα των επιπτώσεων της απελευθέρωσης της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας¹⁸. Τα μέτρα αυτά αφορούσαν στην αντιστάθμιση του κόστους που συνδεόταν (α) με την εκμετάλλευση από τη ΔΕΗ μονάδων που δεν θα ήταν αποδοτικές από οικονομικής απόψεως στο πλαίσιο μίας απελευθερωμένης αγοράς¹⁹, (β) με έργα άρδευσης και διαχείρισης των λεκανών απορροής, που είχε αναθέσει στη ΔΕΗ το ελληνικό κράτος, και (γ) με μακροχρόνια σύμβαση που είχε συνάψει το 1960 η ΔΕΗ με το εργοστάσιο παραγωγής αλουμινίου που ανήκει στην εταιρία «Αλουμίνιο της Ελλάδος», η οποία θα έληγε το 2006 και προέβλεπε την πώληση από τη ΔΕΗ σημαντικής ποσότητας ηλεκτρικής ενέργειας σε τιμές που θα μπορούσαν να είναι κατώτερες από αυτές που ίσχυαν στην αγορά για τους μεγάλους καταναλωτές, γεγονός που ζημίωνε τη ΔΕΗ. Οι δύο πρώτες περιπτώσεις αντισταθμίσεων θεωρήθηκαν κρατικές ενισχύσεις συμβιβάσιμες με το κοινοτικό δίκαιο σύμφωνα με την Ανακοίνωση. Η τελευταία περίπτωση θεωρήθηκε ότι δεν αποτελεί κρατική ενίσχυση προς τη ΔΕΗ, διότι δεν της παρείχε συγκριτικό ανταγωνιστικό πλεονέκτημα, ενώ εκείνη που τελικά επωφελείτο από το μέτρο, ήταν η εταιρία «Αλουμίνιο της Ελλάδος».

Δεδομένων των χρονικών περιορισμών στην έγκριση κρατικών ενισχύσεων για την αντιστάθμιση του λανθάνοντος κόστους²⁰, είναι μάλλον απίθανο να υπάρξουν νέες αποφάσεις σχετικά με κράτη που ήταν μέλη ήδη από την αρχή της διαδικασίας απελευθέρωσης της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας. Ωστόσο, το ζήτημα θα εξακολουθήσει να έχει σημασία για νεοεισερχόμενα κράτη.

Μάλιστα, στον βαθμό που η ισχύουσα Οδηγία 2003/54/ΕΚ δεν περιλαμβάνει διάταξη αντίστοιχη προς αυτή του άρθρου 24 της Οδηγίας 96/92/ΕΚ που να προβλέπει τη δυνατότητα παραχώρησης ενός εξαιρετικού μεταβατικού καθεστώτος, η Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με τη μέθοδο ανάλυσης των κρατικών ενισχύσεων που αποσκοπούν στην αντιστάθμιση του λανθάνοντος κόστους, εξακολουθεί να αποτελεί το μοναδικό πλαίσιο για την αντιμετώπιση του προβλήματος. Μένει να δούμε κατά πόσο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα υιοθετήσει τα κριτήρια της εν λόγω μεθόδου στις περιπτώσεις αυτές.

II. ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΝΙΣΧΥΣΕΙΣ ΠΕΡΙΟΡΙΣΤΙΚΕΣ ΤΗΣ ΑΠΕΛΕΥΘΕΡΩΣΗΣ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ

Η εισαγωγή ανταγωνιστικών δομών στην αγορά ενέργειας δεν αποτελεί τον μοναδικό στόχο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Τόσο οι προϊσχύσασες όσο και οι ισχύουσες τομεακές ρυθμίσεις για την απελευθέρωση αποβλέπουν στην παράλληλη εκπλήρωση και άλλων στόχων, στενά συνυφασμένων με τον τομέα της ενέργειας. Πρόκειται για στόχους δημόσιας υπηρεσίας, οι οποίοι κατοχυρώνονται ρητά από το εφαρμοζόμενο νομοθετικό πλαίσιο και, στην ουσία, θέτουν όρια στην απελευθέρωση του τομέα. Όμως η εκπλήρωση των επιβαλλόμενων από τους στόχους αυτούς υποχρεώσεων συχνά συνεπάγεται την επιβάρυνση των φορέων τους. Οι κρατικές ενισχύσεις στην περίπτωση αυτή αποσκοπούν στην εξασφάλιση της τήρησης των ιδιαίτερων αυτών υποχρεώσεων. Ακολούθως εξετάζεται γενικά το ζήτημα της παροχής αντιστάθμισης για την εκπλήρωση υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας (1) ενώ στη συνέχεια εξετάζονται ειδικές κατηγορίες κρατικών ενισχύσεων στον τομέα της ενέργειας που αποσκο-

17. Βλ. Αποφάσεις της Επιτροπής στις υποθέσεις N 597/1998, ΕΕ 2001 C 268/6 (Ολλανδία)· N 49/1999, ΕΕ 2001 C 268/7 (Ισπανία)· N 34/1999, ΕΕ 2002 C 5/2 (Αυστρία)· N 149/2001, ΕΕ 2002 C 222/2 (Βέλγιο)· και πιο πρόσφατα N 490/2000, ΕΕ 2005 C 250/10 (Ιταλία)· NN 49/2005, ΕΕ 2005 C 324/12 (Ουγγαρία) κ.λπ. Για την εφαρμογή της Ανακοίνωσης στην Πορτογαλία και τη Σλοβενία βλ. Commission Press Releases IP/04/1123 και IP/05/126 αντίστοιχα. Για αναλυτική παρουσίαση της περιπτώσιολογίας βλ. C. Markus, Stranded Costs of Former Electricity Monopolies under EU Law: Part 2, IELTR 2000, 167, και Face-Lift for Former National Electricity Monopolies: The Stranded Costs Saga Continues, IELTR 2002, 82 (84 επ.)· P. Cameron, Competition in Energy Markets: Law and Regulation in the European Union, 2nd ed., Oxford University Press, 2007, σ. 438 επ.

18. Απόφαση της Επιτροπής της 16ης Οκτωβρίου 2002 στην υπόθεση N 133/2001, ΕΕ 2003 C 9/6.

19. Οι μονάδες αυτές ήταν ως επί το πλείστον υδροηλεκτρικές και κατασκευάστηκαν σε μία περίοδο κατά την οποία ο πληθωρισμός στην Ελλάδα ήταν πολύ υψηλός. Το χρηματοοικονομικό κόστος για την κατασκευή τους ήταν μεν ιδιαίτερα υψηλό, αλλά ανακτήσιμο, σε ένα σύστημα όπου τα τιμολόγια καθορίζονταν μονομερώς από το κράτος. Μία τέτοια πρακτική, ωστόσο, δεν θα μπορούσε να εφαρμοσθεί στην απελευθερωμένη αγορά. Οι προτεινόμενες αντισταθμίσεις θα καταβάλλονταν έως το 2015 και θα υπόκειντο σε ετήσια αναπροσαρμογή με βάση το πραγματικό ύψος των επιβαρύνσεων της ΔΕΗ που θα συνεπάγετο η εκμετάλλευση των συγκεκριμένων μονάδων.

20. Σύμφωνα με την Ανακοίνωση, οι υποχρεώσεις και εγγυήσεις που μπορούν να αποτελέσουν πηγή λανθάνοντος κόστους, πρέπει να είναι προγενέστερες της 19ης Φεβρουαρίου 1997, ημερομηνία έναρξης ισχύος της Οδηγίας 96/92/ΕΚ. Το χρονικό αυτό κριτήριο δικαιολογείται από το ότι το κόστος που δημιουργήθηκε μετά την απελευθέρωση της αγοράς, δεν μπορεί να είναι «λανθάνον», αφού τόσο τα κράτη μέλη όσο και οι επιχειρήσεις ηλεκτρισμού γνώριζαν ότι θα αντιμετωπίσουν συνθήκες ανταγωνισμού.

πούν στη διασφάλιση της ασφάλειας εφοδιασμού και στην ενθάρρυνση της χρησιμοποίησης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας (2).

1. Η προβληματική του ζητήματος της αντιστάθμισης για την εκπλήρωση υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας

Τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλουν στις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας, οι οποίες αφορούν στην ασφάλεια, την τακτική παροχή, την ποιότητα και τις τιμές παροχής, καθώς και στην προστασία του περιβάλλοντος. Εκτός της δυνατότητας αυτής, τα κράτη μέλη έχουν την υποχρέωση να εξασφαλίζουν την παροχή καθολικής υπηρεσίας, δηλαδή προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας συγκεκριμένης ποιότητας, σε λογικές, εύκολα και άμεσα συγκρίσιμες και διαφανείς τιμές, και υψηλού επιπέδου ασφάλεια εφοδιασμού²¹. Τα ίδια, πλην της υποχρέωσης καθολικής υπηρεσίας, προβλέπονται και όσον αφορά στην αγορά φυσικού αερίου²². Δεδομένης της επιβάρυνσης που μπορούν να προκαλέσουν στις επιχειρήσεις οι εν λόγω υποχρεώσεις, είναι πολλές φορές απαραίτητη η χορήγηση ενισχύσεων για την εκπλήρωσή τους. Η κρατική χρηματοδότηση των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας στην απελευθερωμένη αγορά στην ουσία έρχεται να αντικαταστήσει τη χορήγηση αποκλειστικών δικαιωμάτων και προνομίων στο πλαίσιο της κλειστής αγοράς. Για τον λόγο αυτό τα τελευταία χρόνια έχει αποκτήσει ιδιαίτερο ενδιαφέρον η εφαρμογή των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων σε περιπτώσεις χρηματοδότησης των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας.

Οι υποχρεώσεις αυτές κατατάσσονται στην έννοια των «υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος» του άρθρου 86 παρ. 2 ΣυνθΕΚ, το οποίο δικαιολογεί εξαιρέσεις από την εφαρμογή των διατάξεων περί ανταγωνισμού²³. Προϋποθέσεις της εξαιρέσης είναι (α) η παρακάλυψη από την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού της εκπλήρωσης της ιδιαίτερης αποστολής των υπηρεσιών και (β) η

μη δυσανάλογη διατάραξη της απρόσκοπτης λειτουργίας της κοινοτικής αγοράς λόγω της εξαιρέσεως αυτής.

Η αξιολόγηση των κρατικών ενισχύσεων που αποσκοπούν στη χρηματοδότηση των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας και, συνακόλουθα, το ζήτημα της σχέσης των άρθρων 87 παρ. 1 και 86 παρ. 2 ΣυνθΕΚ, απασχόλησε έντονα τα κοινοτικά όργανα. Ήδη το 1985 το ΔΕΚ έκρινε ότι οι αποζημιώσεις που χορηγούνταν σε επιχειρήσεις επιφορτισμένες με τέτοιες υπηρεσίες, δεν αποτελούν κρατική ενίσχυση, αλλά αντάλλαγμα για την παροχή των υπηρεσιών αυτών²⁴. Στη συνέχεια και σε αντίθεση με την προσέγγιση του ΔΕΚ και την πρακτική της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το ΠΕΚ απεφάνθη ότι τέτοιου είδους αποζημιωτικά μέτρα για την αντιστάθμιση της επιβάρυνσης παροχής υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος αποτελούν κρατικές ενισχύσεις και εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 87 παρ. 1 ΣυνθΕΚ. Ωστόσο, μπορούν να θεωρηθούν συμβιβάσιμες με το κοινοτικό δίκαιο βάσει της εξαιρέσεως του άρθρου 86 παρ. 2 ΣυνθΕΚ²⁵. Σε συμμόρφωση με τη νεότερη νομολογία, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή άλλαξε την πρακτική της και σε αρκετές περιπτώσεις έκρινε τα σχετικά μέτρα με βάση τα άρθρα 87 παρ. 1 και 86 παρ. 2 ΣυνθΕΚ. Ωστόσο, το ΔΕΚ με την απόφασή του στην υπόθεση *Ferring/ACOSS*²⁶ ενέμεινε στην αρχική προσέγγισή του για την αποζημιωτική φύση των μέτρων χρηματοδότησης των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος, στο μέτρο, ωστόσο, που το χορηγούμενο οικονομικό πλεονέκτημα δεν υπερβαίνει τα επιπλέον έξοδα με τα οποία βαρύνονται οι επιχειρήσεις, προκειμένου να ανταπεξέλθουν στις υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας. Αντίθετα, στο βαθμό που το οικονομικό πλεονέκτημα υπερβαίνει τα επιπλέον έξοδα, συνιστά κρατική ενίσχυση σύμφωνα με το άρθρο 87 παρ. 1 ΣυνθΕΚ.

Στο μεταξύ ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσίασαν οι προτάσεις τόσο του Γενικού Εισαγγελέα Jacobs στην υπόθεση *GEMO*²⁷ όσο και του Γενικού Εισαγγελέα Léger στην υπόθεση

21. Βλ. άρθρα 3 και 4 Οδηγίας 2003/54/ΕΚ για την απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας (*supra*, σημ.4), καθώς και την Οδηγία 2005/89/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 18ης Ιανουαρίου 2006 περί μέτρων διασφάλισης της ασφάλειας εφοδιασμού με ηλεκτρισμό και περί επενδύσεων υποδομής, ΕΕ 2006 L 33/22.

22. Άρθρα 3 και 5 Οδηγίας 2003/55 για την απελευθέρωση της αγοράς φυσικού αερίου (*supra*, σημ. 4), καθώς και την Οδηγία 2004/67/ΕΚ του Συμβουλίου της 26ης Απριλίου 2004 σχετικά με τα μέτρα διασφάλισης του εφοδιασμού με φυσικό αέριο, ΕΕ 2004 L 127/92.

23. Πρβλ. ΔΕΚ C-393/92, 27.4.1994, Gemeente Almelo/Energiebedrijf Ijsselmij NV, Συλλ. 1994, I-1477.

24. ΔΕΚ 240/83, 7.2.1985, Procureur de la République/ADBHU, Συλλ. 1985, 531, σκέψη 18.

25. ΠΕΚ T-106/95, 27.2.1997, FFSA κ.ά./Επιτροπή, Συλλ. 1997, II-229, σκέψεις 172, 180 επ.α ΠΕΚ T-46/97, 10.5.2000, SIC/Επιτροπή, Συλλ. 2000, II-2125, σκέψεις 82 επ.

26. ΔΕΚ C-53/00, 22.11.2001, Ferring/ACOSS, Συλλ. 2001, I-9067.

27. ΔΕΚ C-126/01, 20.11.2003, GEMO SA, Συλλ. 2003, I-13769. Οι προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Jacobs κατατέθηκαν στις 30.4.2002.

*Altmark*²⁸. Σύμφωνα με την άποψη του Γενικού Εισαγγελέα Jacobs, εφόσον η σχέση μεταξύ των σαφώς καθοριζόμενων υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας είναι άμεση και πρόδηλη, εφαρμόζονται οι αρχές της νομολογίας *Ferring*: αντίθετα, αν ο σκοπός της χρηματοδότησης δεν είναι σαφής, εφαρμόζονται οι διατάξεις για τις κρατικές ενισχύσεις. Ο Γενικός Εισαγγελέας Léger τάχθηκε εναντίον της «αποζημιωτικής» προσέγγισης και υποστήριξε ότι η νομολογία *Ferring* δεν προσφέρει ένα επαρκές πλαίσιο ελέγχου των μέτρων χρηματοδότησης των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος, εκδηλώνοντας την προτίμησή του για τη νομολογία FFSA.

Τελικά, το ΔΕΚ στην απόφασή του στην υπόθεση *Altmark* δεν ακολούθησε τις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Léger και ενέμεινε στην «αποζημιωτική» προσέγγιση της νομολογίας *Ferring*. Ωστόσο, το ΔΕΚ προχώρησε ένα βήμα πιο πέρα θέτοντας τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες οι κρατικές αντισταθμίσεις για την εκπλήρωση υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας εκφεύγουν του πεδίου εφαρμογής των διατάξεων για τις κρατικές ενισχύσεις. Πρόκειται για τέσσερις, σωρευτικά εφαρμοζόμενες προϋποθέσεις: (α) πρώτον, η ωφελούμενη επιχείρηση πρέπει να είναι πράγματι επιφορτισμένη με την εκπλήρωση υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας, η οποία πρέπει να είναι σαφώς καθορισμένη· (β) δεύτερον, οι παράμετροι υπολογισμού του καθαρού κόστους της παροχής της δημόσιας υπηρεσίας πρέπει να είναι εκ των προτέρων καθορισμένοι κατά τρόπο αντικειμενικό και διαφανή· (γ) τρίτον, η αντιστάθμιση δεν πρέπει να υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο για την κάλυψη των αναγκών της παροχής δημόσιας υπηρεσίας· και (δ) τέταρτον, όταν η ωφελού-

μενη επιχείρηση δεν επιλέγεται με διαδικασία μειοδοτικού διαγωνισμού, ο υπολογισμός της αντιστάθμισης της θα πρέπει να γίνεται με βάση την ανάλυση του κόστους με το οποίο θα επιβαρυνόταν μία μέση επιχείρηση, με χρηστή διαχείριση και κατάλληλα εξοπλισμένη για τους σκοπούς των υποχρεώσεων της σκοπούμενης δημόσιας υπηρεσίας²⁹.

Η νομολογία *Altmark* ακολουθείται πλέον πάγια από τα κοινοτικά όργανα. Για τη διασάφηση και εξειδίκευση των προτεινόμενων γενικών κριτηρίων η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε δυνάμει της εξουσιοδοτικής διάταξης του άρθρου 86 παρ. 3 ΣυνθΕΚ την Απόφαση 2005/842/ΕΚ³⁰, η οποία συμπληρώνεται από σχετικό Κοινοτικό Πλαίσιο για τις κρατικές ενισχύσεις υπό τη μορφή αντιστάθμισης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας³¹. Εφόσον, λοιπόν, πληρούνται όλες οι προϋποθέσεις της νομολογίας *Altmark*, η αντιστάθμιση δεν αποτελεί κρατική ενίσχυση και, συνεπώς, δεν απαιτείται κοινοποίηση του άρθρου 88 ΣυνθΕΚ. Όταν δεν πληρούται έστω και μία προϋπόθεση, η αντιστάθμιση αποτελεί κρατική ενίσχυση και εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 87 παρ. 1 ΣυνθΕΚ, εφόσον, βέβαια, συντρέχουν οι προϋποθέσεις εφαρμογής του. Αυτό δεν σημαίνει κατ' ανάγκη ότι η αντιστάθμιση στην περίπτωση αυτή είναι απαγορευμένη. Εάν συντρέχουν οι προϋποθέσεις που προβλέπει η Απόφαση 2005/842/ΕΚ και το Κοινοτικό Πλαίσιο, η αντιστάθμιση είναι συμβίβαστη με το κοινοτικό δίκαιο³².

Η Απόφαση 2005/842/ΕΚ ορίζει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες ορισμένες αντισταθμίσεις για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας συνιστούν συμβίβαστες κρατικές ενισχύσεις κατ' εφαρμογή του άρθρου 86 παρ. 2 ΣυνθΕΚ, για τις οποίες

28. ΔΕΚ C-280/00, 20.11.2003, *Altmark Trans GmbH/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Συλλ. 2003, I-7747. Οι προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Léger κατατέθηκαν στις 19.3.2002 και 14.1.2003.

29. Από τη σχετική βιβλιογραφία στην ελληνική βλ. Α. *Μεταξά*, Η οριοθέτηση της έννοιας της κρατικής ενίσχυσης κατά το άρθρο 87 παρ. 1 ΣΕΚ, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2003, *passim*· Αικ. *Σγουριδου*, Άρθρο 87 ΕΚ, παρ. 5, εις Β. Σκουρή (επιμ.), Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2003· Γ. *Αθανασίου*, Η χρηματοδότηση των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος από τη σκοπιά των κοινοτικών κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων, εις Γενέθλιον Απόστολου Σ. Γεωργιάδη, Τόμος II, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2006, σ. 1815α Β. Καραγιάννη, Κρατικές ενισχύσεις: Κοινοτική και εθνική ρύθμιση, Νομική Βιβλιοθήκη 2006, σ. 42 επ. Από την εκτενή ξενόγλωσση βιβλιογραφία βλ. αντι άλλων Ph. *Nicolaidis*, Competition and Services of General Economic Interest in the EU: Reconciling Economics and Law, *EstAL* 2003, 183· Α. *Sinnaeve*, State Financing of Public Services: The Court's Dilemma in the *Altmark* Case, *EstAL* 2003, 351· Α. *Bartosh*, Clarification or Confusion? How to Reconcile the ECJ's Rulings in *Altmark* and *Chronopost*, *EstAL* 2003, 375· Ν. *Travers*, Public Service Obligations and State Aid: Is All Really Clear After *Altmark*?, *EstAL* 2003, 387· F. *Louis/A. Vallery*, *Ferring* Revisited: The *Altmark* Case and State Financing of Public Service Obligations, *World Competition* 2004, 53.

30. Απόφαση της Επιτροπής 2005/842/ΕΚ της 28ης Νοεμβρίου 2005 για την εφαρμογή του άρθρου 86 παράγραφος 2 της Συνθήκης ΕΚ στις κρατικές ενισχύσεις υπό μορφή αντιστάθμισης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας που χορηγούνται σε ορισμένες επιχειρήσεις επιφορτισμένες με τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος, ΕΕ 2005, L 312/67.

31. Κοινοτικό πλαίσιο για τις κρατικές ενισχύσεις υπό μορφή αντιστάθμισης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας, ΕΕ 2005, C 297/04.

32. Βλ. για την ανάλυση του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου Commission Staff Working Paper, Frequently asked questions in relation with Commission Decision of 28 November 2005 on the application of Article 86(2) of the EC Treaty to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest, and of the Community Framework for State aid in the form of public service compensation, SEC(2007) 1516.

μάλιστα δεν απαιτείται προηγούμενη κοινοποίηση κατά το άρθρο 88 ΣυνθΕΚ. Για να εμπόσουν στο πεδίο εφαρμογής της, οι κρατικές ενισχύσεις θα πρέπει να αφορούν σε αντισταθμίσεις για παροχή δημόσιας υπηρεσίας που χορηγούνται σε επιχειρήσεις με μέσο ετήσιο κύκλο εργασιών προ φόρων, για όλες τις δραστηριότητές τους, μικρότερο των 100 εκατομμυρίων ευρώ κατά τις δύο χρήσεις που προηγούνται της ανάθεσης της υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος, και εφόσον το ετήσιο ύψος της αντιστάθμισης για την υπηρεσία παραμένει μικρότερο των 30 εκατομμυρίων ευρώ³³.

Το Κοινοτικό Πλαίσιο ρυθμίζει αντισταθμίσεις για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας που συνιστούν κρατικές ενισχύσεις, αλλά δεν εμπόσουν στο πεδίο εφαρμογής της Απόφασης 2005/842/ΕΚ. Οι εν λόγω κρατικές ενισχύσεις εξακολουθούν να υπόκεινται στην υποχρέωση κοινοποίησης του άρθρου 88 ΣυνθΕΚ, μπορούν, ωστόσο, να χαρακτηρισθούν συμβιβάσιμες με την κοινή αγορά κατά το άρθρο 86 παρ. 2 ΣυνθΕΚ.

Τα κριτήρια βάσει των οποίων οι κρατικές ενισχύσεις θεωρούνται συμβιβάσιμες τόσο κατά την Απόφαση 2005/842/ΕΚ όσο και κατά το Κοινοτικό Πλαίσιο, είναι κοινά: (α) η παροχή δημόσιας υπηρεσίας θα πρέπει να έχει ανατεθεί στην επιφορτισμένη επιχείρηση με επίσημη κρατική πράξη, η οποία θα ρυθμίζει τις σχετικές λεπτομέρειες· (β) η αντιστάθμιση δεν θα πρέπει να υπερβαίνει το αναγκαίο για την εκτέλεση των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας κόστος, λαμβάνοντας υπόψη τα σχετικά έσοδα καθώς και μία εύλογη απόδοση³⁴. (γ) τα κράτη μέλη θα πρέπει να διεργούν ελέγχους για την υπεραντιστάθμιση.

Τόσο η απόφαση *Altmark* όσο και τα μετέπειτα νομοθετικά μέτρα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αποτελούν σημείο αναφοράς για τη σημασία της έννοιας της δημόσιας υπηρεσίας σε κοινοτικό επίπεδο. Η βαρύτητα που δίδεται στις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος ουσιαστικά καταλήγει σε περιορισμό του πεδίου εφαρμογής των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων. Ο αποκλεισμός από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 87

παρ.1 ΣυνθΕΚ σημαντικού αριθμού περιπτώσεων κρατικής χρηματοδότησης για την εκπλήρωση υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας και, περαιτέρω, ο χαρακτηρισμός πολλών περιπτώσεων ως εξαρχής συμβιβάσιμες κρατικές ενισχύσεις συνεπάγεται την απαλλαγή από την υποχρέωση προηγούμενης κοινοποίησης στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και, κατ' επέκταση, την ενίσχυση της αποκέντρωσης του ελέγχου των συστημάτων χρηματοδότησης, μεταθέτοντας στα κράτη μέλη το βάρος της σχετικής εκτίμησης. Η προσέγγιση αυτή εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο της προσπάθειας συμβιβασμού των στόχων δημόσιου συμφέροντος με την κοινή αγορά και καταλήγει υπέρ του σεβασμού των ιδιομορφιών των κρατών μελών ως προς τον χαρακτηρισμό υπηρεσιών τους ως γενικού οικονομικού συμφέροντος, όπως γίνεται σαφές και στην πρόσφατη Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος³⁵.

Ειδικά στον τομέα της ενέργειας, αναγνωρίζεται η πρωταρχική σημασία των στόχων δημόσιας υπηρεσίας σε βαθμό που να δικαιολογεί τον περιορισμό της εφαρμογής των κανόνων ανταγωνισμού και να θέτει όρια στο άνοιγμα της αγοράς³⁶. Η εξαίρεση κατηγοριών κρατικής χρηματοδότησης των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας από τους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων αποτελεί έκφραση της «σχετικής» αυτής απελευθέρωσης.

2. Περιπτώσεις κρατικών ενισχύσεων για την εκπλήρωση υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας

1.2. Κρατικές ενισχύσεις για τη διασφάλιση επάρκειας ισχύος

Όπως ήδη αναφέρθηκε, η ασφάλεια εφοδιασμού αποτελεί θεμελιώδη υποχρέωση των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στον τομέα της ενέργειας³⁷. Ειδικά στην περίπτωση της ηλεκτρικής ενέργειας, δεδομένου ότι η δημιουργία νέου παραγωγικού δυναμικού με τη διαδικασία χορή-

33. Η Ανακοίνωση 2005/842/ΕΚ προβλέπει ειδικές προϋποθέσεις για τις αντισταθμίσεις για παροχή δημόσιας υπηρεσίας σε νοσοκομεία, σε ορισμένες αεροπορικές ή ακτοπλοϊκές συνδέσεις, σε αεροδρόμια και λιμάνια και στις αεροπορικές και ακτοπλοϊκές μεταφορές.

34. Εν προκειμένω τίθεται ζήτημα δυνατότητας εφαρμογής του άρθρου 86 παρ. 2 ΣυνθΕΚ σε περίπτωση που δεν πληρούται η τρίτη προϋπόθεση της απόφασης *Altmark*, κατά την οποία η αντιστάθμιση δεν πρέπει να υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο για την κάλυψη των αναγκών της παροχής δημόσιας υπηρεσίας. Βλ. *Sinnaeve*, EStAL 2003, 355· *Louis/Vallery*, World Competition 2004, 73.

35. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions (Accompanying the Communication on "A single market for 21st century in Europe"), Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment, Brussels, 20.11.2007, COM(2007) 725 final.

36. Βλ. Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Πράσινη βίβλος για την ευρωπαϊκή στρατηγική για αειφόρο, ανταγωνιστική και ασφαλή ενέργεια, Βρυξέλλες, 8.3.2006, COM(2006) 105 τελικό.

37. *Supra*, σημ. 21 και 22.

γησης άδειας ενδέχεται να μην επαρκεί, τα κράτη μέλη μπορούν να εφαρμόζουν ειδικές διαδικασίες για τη δημιουργία νέου παραγωγικού δυναμικού³⁸. Οι διαδικασίες αυτές έχουν εξαιρετικό χαρακτήρα και πρέπει να αποβλέπουν στη διασφάλιση εφοδιασμού με ηλεκτρική ενέργεια.

Στο πλαίσιο αυτό ο Ν. 2773/1999 (άρθρο 15 παρ. 4), όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 3175/2003, προβλέπει τη δυνατότητα του Διαχειριστή του Συστήματος να συνάπτει, κατόπιν διαγωνισμού, συμβάσεις ισχύος παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας, προκειμένου να διασφαλίζεται μακροχρόνια η διαθεσιμότητα επάρκειας ισχύος παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας και επαρκών περιθωρίων εφεδρείας ισχύος. Με τις συμβάσεις αυτές ο παραγωγός υποχρεούται έναντι ανταλλάγματος να παρέχει σε μελλοντικό χρόνο διαθεσιμότητα ηλεκτρικής ισχύος νέων μονάδων παραγωγής για ορισμένο μέγεθος ισχύος και για ορισμένο χρονικό διάστημα. Προϋπόθεση σύναψης των εν λόγω συμβάσεων είναι η διαπίστωση, κατόπιν ειδικής μελέτης, μελλοντικού κινδύνου ανεπάρκειας ισχύος³⁹.

Ένα παρόμοιο μέτρο διασφάλισης του εφοδιασμού για την αντιμετώπιση της αυξανόμενης ζήτησης σε ηλεκτρική ενέργεια κοινοποίησε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2003 η ιρλανδική κυβέρνηση. Στην υπόθεση αυτή⁴⁰ εξετάστηκε για πρώτη φορά στον τομέα της ενέργειας η εφαρμογή των κριτηρίων της νομολογίας *Altmark*. Πρόκειται για έναν μηχανισμό Συμβάσεων Διαθεσιμότητας Ισχύος και Διαφορών (*Capacity and Differences Agreements – CADA*) που συνάπτονται με παραγωγούς, οι οποίοι αναλαμβάνουν την παραγωγή νέου δυναμικού κατόπιν διαγωνισμού. Βάσει των συμβάσεων CADA, που έχουν διάρκεια έως δέκα έτη, οι παραγωγοί δικαιούνται να λαμβάνουν αντάλλαγμα λόγω της διαθεσιμότητας ισχύος. Ωστόσο, οι συμβάσεις CADA δεν αποτελούν συμβάσεις αγοραπωλησίας ενέργειας, αλλά χρηματοδοτικά μέσα. Το σύνολο της ηλεκτρικής ενέργειας που παράγεται σύμφωνα με τις συμβάσεις CADA, μπορεί να πωληθεί και να αγορασθεί στην ημερήσια αγορά, μέσω της οποίας διενεργούνται όλες οι αγοραπωλησίες ηλεκτρικής ενέργειας. Όταν η τιμή της ημερήσιας αγοράς υπερβαίνει την τιμή βάσης που ορίζεται στη σύμβαση (*strike price*), οι παραγωγοί υποχρεούνται να επιστρέψουν τη διάφορα μεταξύ των εσόδων από την ημερήσια αγορά και του κέρδους που θα είχαν,

εάν η τιμή της ημερήσιας αγοράς ήταν ίση με την τιμή βάσης. Η τελευταία καθορίζεται βάσει του βραχυπρόθεσμου οριακού κόστους της οικονομικά αποδοτικότερης νέας μονάδας φυσικού αερίου συνδυασμένου κύκλου (*combined cycle gas turbine – CCGT*). Αντισυμβαλλόμενος των παραγωγών στις συμβάσεις CADA είναι η δεσπόζουσα επιχείρηση ηλεκτρικής ενέργειας ESB, η οποία καταβάλλει την αμοιβή λόγω διαθεσιμότητας και λαμβάνει την τυχόν επιστρεφόμενη διαφορά κατά τα ανωτέρω. Η ESB αποζημιώνεται για τη διαφορά μεταξύ των καταβαλλόμενων αμοιβών λόγω διαθεσιμότητας και των επιστροφών, επισπράττοντας για τον σκοπό αυτό ειδική εισφορά, που επιβάλλεται στους καταναλωτές.

Εφαρμόζοντας τα κριτήρια της απόφασης *Altmark* η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έκρινε ότι το μέτρο που κοινοποιήθηκε, δεν συνιστά κρατική ενίσχυση. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διευκρίνισε ότι ως επί το πλείστον ο προτιμότερος τρόπος διασφάλισης του εφοδιασμού είναι η ανάπτυξη υποδομών διασυνδέσεων μεταξύ των κρατών μελών ή η αύξηση της ισχύος των ήδη υπάρχουσων διασυνδέσεων. Ωστόσο, λόγω της γεωγραφικής θέσης της Ιρλανδίας κάτι τέτοιο δεν θα ήταν αποτελεσματικό. Με αυτό το δεδομένο η διασφάλιση της ύπαρξης διαθέσιμης ισχύος, που εξασφαλίζει την προμήθεια των καταναλωτών με ηλεκτρική ενέργεια καθ' όλη τη διάρκεια του χρόνου, συνιστά υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος. Σημειώνεται ότι υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος αποτελεί μόνον η διασφάλιση διαθέσιμης ισχύος (*reserve capacity*) και όχι η παροχή «απλής» ισχύος (*normal capacity*), που αντιστοιχεί στην κάλυψη αναμενόμενων αναγκών υπό κανονικές συνθήκες. Πράγματι, στην απελευθερωμένη αγορά οι επιχειρήσεις πρέπει να διαθέτουν επαρκή ισχύ για να ικανοποιήσουν τη ζήτηση. Είναι αναμενόμενο ότι οι επενδύσεις στις οποίες θα προβούν για τον σκοπό αυτό, θα αποσβεσθούν μέσω διαφανών και αξιόπιστων μηχανισμών τιμών σε συνθήκες ανταγωνισμού. Η διαθέσιμη ισχύς, ωστόσο, είναι επιπλέον ισχύς, που δεν παρέχεται υπό κανονικές συνθήκες αγοράς, αλλά θεωρείται απαραίτητη, προκειμένου να ικανοποιηθούν περίοδοι μέγιστης ζήτησης. Δεδομένου ότι οι περίοδοι αιχμής είναι εξαιρετικές και απρόβλεπτες, είναι βέβαιο ότι οι επιχειρήσεις δεν θα προβούν σε επενδύσεις για την κάλυψή τους. Για τον λόγο αυτό είναι αναγκαία η κρα-

38. Άρθρα 6 και 7 Οδηγίας 2003/54/EK.

39. Ο Κώδικας Διαχείρισης του Συστήματος και Συναλλαγών Ηλεκτρικής Ενέργειας (άρθρα 228 επ.) ρυθμίζει λεπτομερώς τη σύναψη Συμβάσεων Διαθεσιμότητας Ισχύος (ΣΔΙ).

40. N 475/2003, Ireland; Public Service Obligation in respect of new electricity generation capacity for security of supply, Brussels, 16.12.2003, C(2003)4488fin.

τική παρέμβαση, προκειμένου να διασφαλισθεί η διαθεσιμότητα περαιτέρω ισχύος. Το προτεινόμενο μέτρο εγκρίθηκε με την αιτιολογία ότι αποσκοπεί σε υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος (προώθηση επενδύσεων σε νέους σταθμούς ηλεκτροδότησης – ασφάλεια εφοδιασμού) και πληροί και τις τέσσερις προϋποθέσεις της νομολογίας *Altmark*. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έκρινε ότι το προτεινόμενο μέτρο δεν συνιστά κρατική ούτε προς την ESB με την αιτιολογία ότι αυτή εκτελεί απλώς διαβιβαστικές πληρωμές και δεν έχει οικονομικό πλεονέκτημα.

Αντίθετα, θεωρήθηκε ότι αποτελεί κρατική ενίσχυση το μέτρο που προτάθηκε από την ιρλανδική κυβέρνηση έναν χρόνο αργότερα⁴¹, προκειμένου να διασφαλισθεί η διαθεσιμότητα ισχύος για το διάστημα μέχρι την ολοκλήρωση των υποδομών για την παραγωγή νέου δυναμικού που προβλέπονταν στις συμβάσεις CADA. Το νέο μέτρο προέβλεπε την προσωρινή επιβολή των σχετικών υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας στην ESB έναντι ανταλλάγματος. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαπίστωσε ότι το μέτρο δεν πληροί το τέταρτο κριτήριο της απόφασης *Altmark*, αλλά πληροί όλες τις προϋποθέσεις του άρθρου 87 παρ. 1 ΣυνθΕΚ, και άρα συνιστά κρατική ενίσχυση. Ωστόσο, θεωρήθηκε ότι συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο βάσει του άρθρου 86 παρ. 2 ΣυνθΕΚ.

2.2. Κρατικές ενισχύσεις για τη χρήση ανανεώσιμων πηγών ενέργειας

Η δεύτερη σημαντική κατηγορία περιπτώσεων κρατικών ενισχύσεων που θέτει όρια στην απόλυτη εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού στην αγορά ενέργειας, αποσκοπεί στην προστασία του περιβάλλοντος και συγκεκριμένα στην ενίσχυση της χρήσης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας. Η χρησιμοποίηση των τελευταίων για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας προβλέπεται από το κοινοτικό δίκαιο, το οποίο μάλιστα αναγνωρίζει την ανάγκη στήριξης των παραγωγών ηλεκτρικής ενέργειας στην περίπτωση αυτή. Οι μηχανισμοί στήριξης αξιολογούνται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πλαίσιο των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων, ωστόσο ρητά γίνεται μνεία και άλλων διατάξεων της Συνθήκης, ιδίως αυτών που

αναφέρονται στην προστασία του περιβάλλοντος⁴², οι οποίες θα πρέπει να λαμβάνονται οπωσδήποτε υπόψη κατά την αξιολόγηση⁴³. Με το ίδιο σκεπτικό και η τομεακή ρύθμιση για την απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας αναφέρεται στην ευχέρεια των κρατών μελών να προβλέπουν δικαίωμα προτεραιότητας στην κατανομή φορτίων για τους παραγωγούς που χρησιμοποιούν ανανεώσιμες πηγές ενέργειας⁴⁴. Η σημασία που δίνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην εξισορρόπηση της προώθησης των περιβαλλοντικών στόχων με τους στόχους της πολιτικής ανταγωνισμού αντικατοπτρίζεται στην Ανακοίνωση της σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για την προστασία του περιβάλλοντος⁴⁵. Ήδη στο σχέδιο των κατευθυντήριων γραμμών που θα τεθούν σε ισχύ μετά τη λήξη του παρόντος κοινοτικού πλαισίου, γίνεται για πρώτη φορά ρητή αναφορά στη σημασία των ενισχύσεων για την προώθηση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας.

Η πρόθεση των κοινοτικών οργάνων να προσδώσουν ιδιαίτερη σημασία στην προώθηση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, και μάλιστα σε μακροπρόθεσμη βάση, στο πλαίσιο ενός ανταγωνιστικού περιβάλλοντος, έγινε ιδιαίτερα εμφανής στην απόφαση του ΔΕΚ στην πολυσυζητημένη υπόθεση *PreussenElektra*⁴⁶. Η υπόθεση αφορούσε σε γερμανική νομοθετική ρύθμιση που προβλέπει την υποχρέωση των επιχειρήσεων παροχής ηλεκτρικής ενέργειας να αγοράζουν την ενέργεια που παράγεται στη ζώνη εφοδιασμού τους από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, σε ελάχιστες τιμές προκαθορισμένες και υψηλότερες της πραγματικής οικονομικής αξίας της ενέργειας αυτού του είδους. Σύμφωνα με τη ρύθμιση, το οικονομικό βάρος που προκύπτει από την υποχρέωση αυτή, κατανέμεται μεταξύ των επιχειρήσεων παροχής ηλεκτρικής ενέργειας και των διαχειριστών των δικτύων. Πρόκειται για ένα μέτρο που σκοπό έχει την παροχή κινήτρων σε παραγωγούς ηλεκτρικής ενέργειας προκειμένου να χρησιμοποιούν ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Το ΔΕΚ, αν και δέχθηκε ότι μία τέτοια εθνική νομοθετική ρύθμιση ενδέχεται να οδηγήσει σε στρέβλωση του ανταγωνισμού, έκρινε, ωστόσο, ότι δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 87 παρ. 1 ΣυνθΕΚ, γιατί το μέτρο δεν συνιστά

41. N 134/2004, Ireland; Public Service Obligation – Electricity Supply Board (ESB), Brussels, 14.07.2004, C(2004)2632fin.

42. Άρθρα 6 και 174 ΣυνθΕΚ.

43. Βλ. άρθρο 4 Οδηγίας 2001/77/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Σεπτεμβρίου 2001 για την παραγωγή της ηλεκτρικής ενέργειας που παράγεται από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας στην εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, ΕΕ 2001 L 283/1. Η Οδηγία ενσωματώθηκε στο ελληνικό δίκαιο με τον Ν. 3468/2006.

44. Άρθρα 11 παρ. 3 και 14 παρ. 4 Οδηγίας 2003/54/ΕΚ.

45. Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για την προστασία του περιβάλλοντος, ΕΕ 2001, C 37/3. Η ισχύς της Ανακοίνωσης λήγει την 31η Δεκεμβρίου 2007.

46. ΔΕΚ C-379/98, 13.3.2001, *PreussenElektra AG/Schleswig AG*, Συλλ. 2001, I-2099.

«παροχή από κρατικούς πόρους». Πράγματι, η υψηλότερη τιμή καταβάλλεται στους παραγωγούς ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές από ιδιωτικές επιχειρήσεις παροχής ηλεκτρικής ενέργειας ή διαχείρισης του δικτύου, χωρίς το κράτος να παρεμβάλλεται στη διαδικασία. Η νομολογία αυτή περιορίζει σε μεγάλο βαθμό το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 87 παρ. 1 ΣυνθΕΚ, αν σκεφτεί κανείς ότι πολλά κρατικά μέτρα προβλέπουν την χρηματοδότηση δραστηριοτήτων από ιδιώτες. Δεν θα ήταν υπερβολή να πει κανείς ότι, με βάση το σκεπτικό της απόφασης, σχεδόν κανένα κρατικό μέτρο χρηματοδότησης δεν θα εμπίπτει στους κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις ως μη προερχόμενο από κρατικούς πόρους, αφού το μεγαλύτερο μέρος των εσόδων του κράτους προέρχεται από εισφορές των πολιτών⁴⁷. Προς μετριασμό της απόλυτης αυτής άποψης, στην απόφαση Stardust Marine⁴⁸ το ΔΕΚ διευκρίνισε ότι όταν τα κεφάλαια που χρησιμοποιούνται για τη χρηματοδότηση ορισμένου μέτρου προέρχονται από υποχρεωτικές εισφορές (π.χ. φόρους υπέρ τρίτων) και στη συνέχεια διατίθενται σε συγκεκριμένες επιχειρήσεις σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, τότε τα κεφάλαια αυτά πρέπει να θεωρούνται κρατικοί πόροι, ακόμη και εάν η είσπραξη και διάθεση των εισφορών πραγματοποιείται από φορείς που δεν συνιστούν μεν δημόσιες αρχές, ελέγχονται, όμως, από το κράτος.

Πάντως και στην περίπτωση που ένα μέτρο για την ενίσχυση της χρησιμοποίησης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας αποτελεί κρατική ενίσχυση, η έως σήμερα πρακτική της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δείχνει ότι αυτό μπορεί εντέλει να εγκριθεί για διάφορους λόγους, όπως π.χ. ως ενίσχυση για αντιστάθμιση υψηλών επενδυτικών δαπανών, βάσει πράσινων πιστοποιητικών κ.λπ.⁴⁹

Συμπέρασμα

Η ανάλυση της προσέγγισης του ζητήματος των κρατικών ενισχύσεων σε σχέση με την απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας καταδεικνύει την προσπάθεια της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να εξισορροπήσει δύο στόχους φαινομενικά αντίθετους: από τη μία πλευρά το άνοιγμα της αγοράς στον ανταγωνισμό και από την άλλη πλευρά την εκπλήρωση υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας. Στο στοίχημα της εξισορρόπησης των στόχων αυτών αντανακλάται τελικά η επιτυχία του εγχειρήματος της απελευθέρωσης των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας.

Υπό αυτό το πρίσμα, η παροχή αντισταθμίσεων υπό τη μορφή συμβιβάσιμης κρατικής ενίσχυσης για τις τυχόν επιβαρύνσεις από την πλήρη εφαρμογή του νομοθετικού καθεστώτος για την απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας φαίνεται να αποτελεί ένα είδος επιβράβευσης για τα κράτη μέλη που επέλεξαν την ταχεία εισαγωγή ανταγωνιστικών δομών, αντί της καθυστέρησης μέσω ενός μεταβατικού καθεστώτος. Πρόκειται στην ουσία για μέτρα διασφαλιστικά της ομαλής μετάβασης στο καθεστώς της ανοικτής αγοράς. Από την άλλη πλευρά, η εξαίρεση από το πεδίο εφαρμογής των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων ή η δικαιολόγηση μέτρων που αποσκοπούν στην εκπλήρωση υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας αντικατοπτρίζει τη συνεχώς αυξανόμενη σημασία που δίδεται στην ενίσχυση των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος και την προστασία του περιβάλλοντος, ακόμη και αν συνεπάγεται τον σχετικό περιορισμό της απελευθέρωσης.

Ενόψει και των απογοητευτικών διαπιστώσεων για την πορεία της απελευθέρωσης της αγοράς ενέργειας⁵⁰ θα έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον ο τρόπος που η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα προσεγγίσει εφεξής το ζήτημα της εφαρμογής των κανόνων ανταγωνισμού και ιδίως των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων στον τομέα της ενέργειας.

47. Για την κριτική στην απόφαση *PreussenElektra* βλ. *Ch. Koenig/J. Kühling*, EC Control of Aid Granted through State Resources, *EstAL* 2002, 7· *Allibert*, *EstAL* 2003, 15.

48. ΔΕΚ C-482/99, 16.5.2002, *Γαλλία/Επιτροπή*, Συλλ. 2002, I-4397.

49. Βλ. ενδεικτικά την απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην υπόθεση N 415/B/01, Belgium: Promotion of renewable resources of energy, EE 2002, C292/6a βλ. επίσης Commission Press Release IP/06/953, State aid: Commission endorses support for green electricity in Austria, 7 July 2006.

50. Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής για την έρευνα δυνάμει του άρθρου 17 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1/2003 στον ευρωπαϊκό κλάδο του αερίου και της ηλεκτρικής ενέργειας (Τελική Έκθεση), Βρυξέλλες, 10.1.2007, COM(2006) 851 τελικό.