

Διευκρινίσεις αναφορικά με το θεσμικό πλαίσιο των Κρατικών Ενισχύσεων

Το άρθρο 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης ορίζει τις κρατικές ενισχύσεις ως «ενισχύσεις που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή από τα κράτη ή με κρατικούς πόρους και που νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό διά της ευνοϊκής μεταχειρίσεως ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής [...], κατά το μέτρο που επηρεάζουν τις μεταξύ κρατών μελών συναλλαγές. Με βάση την Ανακοίνωση της Επιτροπής για την έννοια της Κρατικής Ενίσχυσης (2016/C262/01) που εξειδικεύει το άρθρο 107 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ, οι κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις εφαρμόζονται μόνο όταν ο αποδέκτης της ενίσχυσης είναι «επιχείρηση». «Επιχειρήσεις» θεωρούνται οι οντότητες που ασκούν οικονομική δραστηριότητα ανεξάρτητα από το νομικό καθεστώς που τις διέπει και τον τρόπο χρηματοδότησής τους. Συνεπώς, ο χαρακτηρισμός μιας συγκεκριμένης οντότητας ως επιχείρησης εξαρτάται αποκλειστικά από τη φύση των δραστηριοτήτων που ασκεί. Μεταξύ άλλων, ο χαρακτηρισμός μιας οντότητας ως επιχείρησης συνδέεται πάντα με συγκεκριμένη δραστηριότητα. Μια οντότητα που ασκεί τόσο οικονομικές όσο και μη οικονομικές δραστηριότητες πρέπει να θεωρείται επιχείρηση μόνο σε σχέση με τον πρώτο τύπο δραστηριοτήτων. Για να γίνει διάκριση μεταξύ οικονομικών και μη οικονομικών δραστηριοτήτων, το Δικαστήριο έχει επανειλημμένα αποφανθεί ότι κάθε δραστηριότητα που συνίσταται στην παροχή αγαθών και υπηρεσιών στην αγορά αποτελεί οικονομική δραστηριότητα.

Στο σημείο 17 της Ανακοίνωσης της Επιτροπής σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης (2016/C262/01) όπως αναφέρεται στο άρθρο 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2016/C262/01), ορίζεται ότι, «το άρθρο 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης δεν εφαρμόζεται στην περίπτωση όπου το Δημόσιο ενεργεί «ασκώντας δημόσια εξουσία» (δημόσια πολιτική κοινωνικής πρόνοιας) ή όταν οι δημόσιες οντότητες ενεργούν «υπό την ιδιότητά τους ως δημόσιες αρχές». Μια οντότητα μπορεί να θεωρηθεί ότι ενεργεί ασκώντας δημόσια εξουσία σε περίπτωση που η εν λόγω δραστηριότητα εμπίπτει στις ουσιαστικές λειτουργίες του κράτους ή συνδέεται με τις λειτουργίες αυτές λόγω της φύσεως, του αντικειμένου και των κανόνων στους οποίους υπόκειται. Σε γενικές γραμμές, εκτός των περιπτώσεων όπου το οικείο κράτος μέλος έχει αποφασίσει να εισαγάγει μηχανισμούς της αγοράς, οι δραστηριότητες που εκ της φύσεως τους εμπίπτουν στα προνόμια δημόσιας αρχής και ασκούνται από το κράτος δεν συνιστούν οικονομικές δραστηριότητες».

Όσον αφορά τη δημόσια χρηματοδότηση υποδομών, στο σημείο 203 της Ανακοίνωσης της Επιτροπής σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης επισημαίνεται ότι, «η δημόσια χρηματοδότηση υποδομών που δεν προορίζονται να αποτελέσουν αντικείμενο εμπορικής εκμετάλλευσης εξαιρείται κατ' αρχήν από την εφαρμογή των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων. Αυτό αφορά, για παράδειγμα, τις υποδομές που προορίζονται για δραστηριότητες τις οποίες το κράτος εκτελεί κανονικά κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας (...) ή που δεν χρησιμοποιούνται για την παροχή αγαθών και υπηρεσιών σε μια αγορά (για παράδειγμα, δρόμοι οι οποίοι είναι διαθέσιμοι για δωρεάν δημόσια χρήση). Οι δραστηριότητες αυτές δεν είναι οικονομικής φύσης και, κατά συνέπεια, δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις, όπως και η δημόσια χρηματοδότηση των σχετικών υποδομών».

Ακολούθως, στο σημείο 205 της ίδιας Ανακοίνωσης αναφέρεται ότι: «στην περίπτωση που μια υποδομή χρησιμοποιείται τόσο για οικονομικές όσο και για μη οικονομικές

δραστηριότητες, η δημόσια χρηματοδότηση για την κατασκευή της θα εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις μόνο στον βαθμό που καλύπτει τις δαπάνες που συνδέονται με τις οικονομικές δραστηριότητες» και στο σημείο 206 ότι: «Αν μια οντότητα συμμετέχει σε οικονομικές και μη οικονομικές δραστηριότητες, τα κράτη μέλη πρέπει να διασφαλίζουν ότι η δημόσια χρηματοδότηση που προβλέπεται για τις μη οικονομικές δραστηριότητες δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τη διεπίδότηση των οικονομικών δραστηριοτήτων. Αυτό μπορεί ιδίως να διασφαλιστεί μέσω του περιορισμού της δημόσιας χρηματοδότησης στο καθαρό κόστος (συμπεριλαμβανομένου του κόστους κεφαλαίου) των μη οικονομικών δραστηριοτήτων, το οποίο προσδιορίζεται βάσει ενός σαφούς διαχωρισμού λογαριασμών».

Επιπλέον, στο σημείο 207 της Ανακοίνωσης αναφέρεται ότι: «εάν, σε περίπτωση μεικτής χρήσης, η υποδομή χρησιμοποιείται σχεδόν αποκλειστικά για μη οικονομική δραστηριότητα, η Επιτροπή θεωρεί ότι η χρηματοδότησή της ενδέχεται να μην εμπίπτει καθόλου στο πεδίο εφαρμογής των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων, υπό την προϋπόθεση ότι η οικονομική χρήση παραμένει αμιγώς επικουρική, ήτοι για δραστηριότητα που συνδέεται άμεσα με τη λειτουργία της υποδομής και είναι απαραίτητη για αυτήν ή είναι συνυφασμένη με την κύρια μη οικονομική χρήση της. Αυτό πρέπει να θεωρηθεί ότι συμβαίνει όταν οι οικονομικές δραστηριότητες αναλώνουν τις ίδιες εισροές όπως και οι μη οικονομικές δραστηριότητες, για παράδειγμα υλικό, εξοπλισμό, εργασία ή πάγιο κεφάλαιο. Οι βοηθητικές οικονομικές δραστηριότητες πρέπει να παραμένουν περιορισμένης εμβέλειας όσον αφορά τη δυναμικότητα της υποδομής..... Η Επιτροπή θεωρεί επίσης ότι η δημόσια χρηματοδότηση που παρέχεται σε συνήθεις διευκολύνσεις (όπως εστιατόρια, καταστήματα ή επί πληρωμή στάθμευση) υποδομών που χρησιμοποιούνται σχεδόν αποκλειστικά για δραστηριότητες μη οικονομικού χαρακτήρα κατά κανόνα δεν επηρεάζει τις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών, καθώς οι εν λόγω συνήθεις διευκολύνσεις είναι απίθανο να προσελκύσουν πελάτες από άλλα κράτη μέλη και η χρηματοδότησή τους είναι απίθανο να επηρεάσει, παρά μόνο οριακά, τις διασυνοριακές επενδύσεις ή εγκαταστάσεις».

Όπως διευκρινίζεται στην υποσημείωση 305 της Ανακοίνωσης, η οικονομική χρήση της υποδομής μπορεί να θεωρηθεί βοηθητική, όταν η δυναμικότητα που διατίθεται κάθε χρόνο για μια τέτοια δραστηριότητα δεν υπερβαίνει το 20 τοις εκατό της συνολικής ετήσιας δυναμικότητας της υποδομής.

Στη συνέχεια, στο σημείο 212 της ίδιας Ανακοίνωσης αναφέρεται ότι «προκειμένου το σύνολο της δημόσιας χρηματοδότησης ενός συγκεκριμένου έργου να μην εμπίπτει στους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων, τα κράτη μέλη πρέπει να διασφαλίσουν ότι η χρηματοδότηση που παρέχεται για την κατασκευή των υποδομών... δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για διεπίδότηση ή για έμμεση επιδότηση άλλων οικονομικών δραστηριοτήτων..... Η διεπίδότηση μπορεί να αποκλειστεί εφόσον διασφαλιστεί ότι ο ιδιοκτήτης της υποδομής δεν ασκεί οποιαδήποτε άλλη οικονομική δραστηριότητα ή -αν ο ιδιοκτήτης της υποδομής ασκεί οποιαδήποτε άλλη οικονομική δραστηριότητα- με την τήρηση ξεχωριστών λογαριασμών, τον κατάλληλο επιμερισμό των δαπανών και των εσόδων και με τη διασφάλιση ότι η δημόσια χρηματοδότηση δεν στηρίζει άλλες δραστηριότητες. Η απουσία έμμεσων ενισχύσεων, ιδίως στον φορέα εκμετάλλευσης της υποδομής, μπορεί να διασφαλιστεί, για παράδειγμα, με τη διεξαγωγή διαγωνισμού για τη λειτουργία της υποδομής».

Με βάση το περιεχόμενο της Πρόσκλησης οι προς χρηματοδότηση παρεμβάσεις διαφαίνεται ότι δύναται να αφορούν τόσο σε κτίρια/υποδομές που δεν προορίζονται να αποτελέσουν αντικείμενο εμπορικής εκμετάλλευσης (π.χ. κτίρια που χρησιμοποιούνται αποκλειστικά και

μόνο για τη λειτουργία υπηρεσιών ενός Δήμου ή της Περιφέρειας) όσο και σε κτίρια/υποδομές που ενδεχομένως χρησιμοποιηθούν για την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας. Συνεπώς, προκειμένου να προσδιοριστεί το θεσμικό πλαίσιο Κρατικών Ενισχύσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης βάσει του οποίου θα εξεταστούν οι προτάσεις έργων που θα υποβληθούν, είναι αναγκαίο να ληφθούν υπόψη επιπλέον παράγοντες που σχετίζονται με τη χρήση και τη φύση των δημόσιων κτιριακών υποδομών που θα ενσωματωθούν οι ΑΠΕ.

Επισημαίνεται ότι, προκειμένου να καθοριστεί η ύπαρξη ή μη στοιχείων κρατικής ενίσχυσης σε κάθε υπό αξιολόγηση πράξη, είναι αναγκαίο να αξιολογηθεί η τυχόν ύπαρξη οικονομικής δραστηριότητας τουλάχιστον σε δυο επίπεδα:

- α. Κατά πρώτον, εφόσον επιβεβαιωθεί ότι ο εκάστοτε δικαιούχος είναι ιδιοκτήτης της υποδομής (ή με μακροχρόνια μίσθωση που καλύπτει το χρόνο μέχρι το πέρας της οικονομικής ζωής της επένδυσης), πρέπει να αξιολογηθεί η χρήση της κτιριακής υποδομής στην οποία θα ενσωματωθούν οι ΑΠΕ, ως προς τον οικονομικό χαρακτήρα της. Σε περίπτωση που το κτίριο δεν αποτελεί αντικείμενο εμπορικής εκμετάλλευσης, καθώς σε αυτό ασκούνται αποκλειστικά και μόνο δραστηριότητες δημόσιας εξουσίας (π.χ. χρήση του κτιρίου αποκλειστικά και μόνο για τις ανάγκες των υπηρεσιών ενός Δήμου στο πλαίσιο άσκησης δημόσιας εξουσίας, χωρίς σε καμία περίπτωση να διατίθενται οι χώροι με αντίτιμο -π.χ. ενοικίαση/εκμίσθωση για τη διοργάνωση εκδηλώσεων), δύναται να υποστηριχθεί ότι η δημόσια χρηματοδότηση της υποδομής δεν ενέχει στοιχεία κρατικών ενισχύσεων. Επιπλέον, σε περίπτωση μεικτής χρήσης της υποδομής όπου ο δικαιούχος ασκεί και οικονομική δραστηριότητα, εάν υποβληθούν στοιχεία που καταδεικνύουν ότι η οικονομική χρήση παραμένει αμιγώς επικουρική και οι βοηθητικές δραστηριότητες είναι περιορισμένης εμβέλειας, τότε δύναται επίσης να υποστηριχθεί ότι η δημόσια χρηματοδότηση της υποδομής δεν ενέχει στοιχεία κρατικής ενίσχυσης. Ωστόσο απαραίτητη προϋπόθεση είναι ο δικαιούχος να μην προβεί σε εμπορική εκμετάλλευση των παρεμβάσεων που υλοποιούνται στο πλαίσιο του έργου και η χρήση της κτιριακής υποδομής να παραμείνει μη οικονομικού χαρακτήρα μετά το πέρας του έργου και μέχρι τη λήξη της οικονομικής ζωής των συγχρηματοδοτούμενων παρεμβάσεων.
- β. Κατά δεύτερον, πρέπει να αξιολογηθεί ο χαρακτήρας των παρεμβάσεων ενσωμάτωσης ΑΠΕ που υλοποιούνται στο πλαίσιο της εκάστοτε πράξης. Ειδικότερα, καθώς οι συγχρηματοδοτούμενες παρεμβάσεις αφορούν την ενσωμάτωση των ΑΠΕ (π.χ. εγκατάσταση Φωτοβολταϊκού Συστήματος) σε κτίρια και υποδομές του δημόσιου τομέα, η αξιοποίηση του οποίου εκ της φύσης της αποτελεί οικονομική δραστηριότητα, είναι αναγκαίο να αξιολογηθεί επιπρόσθετα και η συγκεκριμένη οικονομική χρήση. Πιο συγκεκριμένα, στην περίπτωση που:
 - i. η ηλεκτρική ενέργεια που παράγεται από το σύστημα ΑΠΕ που θα εγκατασταθεί καλύπτει αποκλειστικά και μόνο τις ανάγκες δημόσιου κτιρίου στο πλαίσιο άσκησης δημόσιας εξουσίας (π.χ. κάλυψη των ενεργειακών αναγκών των υπηρεσιών του Δήμου οι οποίες εξυπηρετούν τους πολίτες στο πλαίσιο της άσκησης δημόσιας εξουσίας) και, εφόσον διενεργείται οποιοδήποτε είδους ενεργειακός ή ταυτοχρονισμένος συμψηφισμός, αυτός να αφορά σε κτίρια τα οποία σε καμία περίπτωση δεν εκμισθώνονται ή/και δεν χρησιμοποιούνται για την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας και η εν λόγω προϋπόθεση ισχύει μέχρι τη λήξη της οικονομικής ζωής του συγχρηματοδοτούμενου εξοπλισμού, και

ii. διασφαλισθεί ότι ισχύει μια εκ των κάτωθι τριών προϋποθέσεων:

- ο δικαιούχος δεν προβαίνει σε σύναψη σύμβασης οικονομικού ανταλλάγματος με διαχειριστή δικτύου διανομής ενέργειας, ήτοι από την υλοποίηση παρεμβάσεων, όπως η εγκατάσταση φωτοβολταϊκών συστημάτων/ΑΠΕ, δεν προκύπτει οικονομική δραστηριότητα (π.χ. πώληση ηλεκτρικής ενέργειας), μετά το πέρας του έργου και μέχρι τη λήξη της οικονομικής ζωής του συγχρηματοδοτούμενου εξοπλισμού,
- σε περίπτωση αυτοκατανάλωσης με οποιοδήποτε είδος συμψηφισμού (ενεργειακός, ταυτοχρονισμένος, κλπ.), διασφαλίζεται ότι ο δικαιούχος δεν αποζημιώνεται με οποιονδήποτε τρόπο για το τυχόν πλεόνασμα ηλεκτρικής ενέργειας που εγχέεται στο δίκτυο διανομής ή το σύστημα (π.χ. αυτοπαραγωγός χωρίς αποζημίωση ηλεκτρικής ενέργειας), μετά το πέρας του έργου και μέχρι τη λήξη της οικονομικής ζωής του συγχρηματοδοτούμενου εξοπλισμού,
- διασφαλίζεται ότι ο δικαιούχος προβαίνει σε αυτοκατανάλωση χωρίς έγχυση, ή ταυτοχρονισμένο συμψηφισμό χωρίς έγχυση, ή ενεργειακό συμψηφισμό χωρίς έγχυση ενέργειας από σταθμό παραγωγής στο δίκτυο διανομής ηλεκτρικής ενέργειας ή το σύστημα (zero feed-in) μετά το πέρας του έργου και μέχρι τη λήξη της οικονομικής ζωής του συγχρηματοδοτούμενου εξοπλισμού,

τότε δύναται να υποστηριχθεί ότι μια υπό αξιολόγηση πράξη έργο δεν ενέχει στοιχεία κρατικής ενίσχυσης.

Περαιτέρω, προκειμένου να μην ανακύψουν ζητήματα κρατικών ενισχύσεων πρέπει ο δικαιούχος να δεσμευτεί ότι:

- α) δεν θα προβεί σε μεταβίβαση της άδειας του συστήματος ΑΠΕ μέχρι την λήξη της οικονομικής ζωής του συγχρηματοδοτούμενου εξοπλισμού, και
- β) το σύνολο της δημόσιας χρηματοδότησης που θα λάβει ο δικαιούχος να μην υπερβαίνει το συνολικό κόστος της παραγωγής ενέργειας από τον συγχρηματοδοτούμενο εξοπλισμό.

Επιπλέον, προκειμένου το σύνολο της δημόσιας χρηματοδότησης ενός έργου να μην εμπίπτει στους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων, πρέπει να διασφαλιστεί ότι η χρηματοδότηση που παρέχεται για την προμήθεια και εγκατάσταση των συστημάτων ΑΠΕ δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για διεπιδότηση ή για έμμεση επιδότηση των οικονομικών δραστηριοτήτων που τυχόν ασκεί ο κύριος του έργου μέχρι την λήξη της οικονομικής ζωής του συγχρηματοδοτούμενου εξοπλισμού. Η διεπιδότηση μπορεί να αποκλειστεί με την τήρηση ξεχωριστών λογαριασμών, τον κατάλληλο επιμερισμό δαπανών και εσόδων και με τη διασφάλιση ότι η δημόσια χρηματοδότηση δεν στηρίζει τις τυχόν οικονομικές δραστηριότητες του κυρίου του έργου.

Αναφορικά με τους αναδόχους, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι δεν τίθεται ζήτημα κρατικών ενισχύσεων καθώς δεν τους χορηγείται οικονομικό πλεονέκτημα, είναι αναγκαίο να επιλεγούν μέσω ανοικτής δημόσιας διαγωνιστικής διαδικασίας, σύμφωνα με τις γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου περί ανοικτής, διαφανούς, αμερόληπτης και άνευ όρων διαδικασίας (ίση μεταχείριση υποψηφίων αναδόχων, διαφάνεια, δημοσιότητα της διαδικασίας, αναλογικός χαρακτήρας του ανταλλάγματος του αναδόχου, αρχή του πραγματικού ανταγωνισμού, αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης υπηρεσιών που παρέχονται από ανάλογους φορείς του εξωτερικού).