

Κρατικές Ενισχύσεις και Πράσινη Βιομηχανική Πολιτική:

Από το TCTF στο CISAF

Κυριάκος Ευθυνόπουλος*

I. Το δίπολο Πράσινη Μετάβαση – Ανταγωνιστικότητα και η νέα βιομηχανική στρατηγική της Ε.Ε.

1. Το πλαίσιο: Η μετάβαση από το Green Deal στο Clean Industrial Deal

Η πράσινη μετάβαση συνιστά θεμελιώδη και αναμφίβολο στόχο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, μάλιστα νομικά κατοχυρωμένο από τον οποίο δεν χωρεί παρέκκλιση¹. Ωστόσο, η Ένωση οφείλει να διατηρήσει ταυτόχρονα την ανταγωνιστικότητα και την οικονομική της ανεξαρτησία, σε ένα διεθνές περιβάλλον εντεινόμενου οικονομικού ανταγωνισμού και αυξανόμενου οικονομικού προστατευτισμού, ενώ παράλληλα ο παγκόσμιος οικονομικός χάρτης αναδιαμορφώνεται σε διακριτούς πόλους ανάπτυξης, εμπορικής, βιομηχανικής επιρροής και γεωπολιτικής ισχύος².

Το ανωτέρω δίπολο σηματοδοτεί αφενός μια την ανάγκη για νομικο-πολιτική μεταβολή (*legal policy shift*), αφετέρου αποτελεί μια ευκαιρία για την ΕΕ. Συγκεκριμένα, αφενός η ταυτότητα της άλλοτε επικρατούσας Πράσινης Συμφωνίας (*Green Deal*)³ μετασχηματίζεται πλέον σε μια Πράσινη Βιομηχανική Συμφωνία (*Clean Industrial Deal*)⁴, ούτω δε, η εν συνόλω επακόλουθη πολιτική για το κλίμα (*Climate Policy*) μετουσιώνεται σε μια πολιτική πράσινης βιομηχανίας (*Green Industrial Policy*). Αφετέρου, ανακύπτει μια κατάσταση φαινομενικής αντίφασης, η οποία δύναται, ωστόσο, να αποτελέσει ευκαιρία της Ένωσης να επανέλθει στο οικονομικό προσκήνιο. Ειδικότερα, η πράσινη μετάβαση μπορεί να καταστεί καταλύτης για την ανάπτυξη της ανταγωνιστικότητας και βιομηχανικής κυριαρχίας, καθιστώντας τις δυο αντικρουόμενες τάσεις σε μια τελικώς λυσιτελή σχέση αίτιου-αιτιατού.

Συνακόλουθα, η Ευρώπη δύναται να ανατρέψει τους κακούς οικονομικούς οιωνούς και να αναθεί, όπως, ευσχήμως, διατύπωσε ο Μ. Draghi σε ένα «*πρότυπο κλιματικής υπευθυνότητας και ανεξάρτητος παγκόσμιος παίκτης*»⁵, όπως επίσης ηγήτης στη «*νέα βιομηχανική επανάσταση*»

* Υπ. Διδάκτωρ Νομικής Σχολής ΑΠΘ

¹ Κανονισμός (ΕΕ) 2021/1119 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 30ής Ιουνίου 2021 για τη θέσπιση πλαισίου με στόχο την επίτευξη κλιματικής ουδετερότητας και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 401/2009 και (ΕΕ) 2018/1999 («*Ευρωπαϊκό Νομοθέτημα για το Κλίμα*»), άρθρο 1 παρ. 1 και 2. Βλ. επίσης: Η. KOGELS, A Changing World Making the Road to Carbon Neutrality Even More Bumpy, *EC Tax Review* 2023/3, σ. 89. Κ. STOYANOV, A Global Green Subsidies Race? The EU's Green Deal Industrial Plan: Effective and WTO-Compatible?, *Journal of World Trade*, Vol 59, Issue 2 (2025), σ. 303-326, διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.54648/trad2025020>.

² Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών της 29ης Ιανουαρίου 2025, Πυξίδα Ανταγωνιστικότητας για την ΕΕ, COM(2025)30, σ. 1, Ursula von der Leyen, Επιστολή Προθέσεων – Κατάσταση της Ένωσης 2025, (αρχικός τίτλος: Letter of Intent – State of the Union 2025), Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Brussels, 10 Σεπτεμβρίου 2025, σ. 2-4.

³ Ανακοίνωση της Επιτροπής της 11ης Δεκεμβρίου 2019 προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, «*Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία*» COM(2019) 640.

⁴ Ανακοίνωση της Επιτροπής της 1ης Φεβρουαρίου 2023 προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, «*Το Βιομηχανικό Σχέδιο της Πράσινης Συμφωνίας για την Εποχή της Καθαρής Μηδενικής Εκπομπής*» COM(2023) 62.

⁵ Μ. DRAGHI, Έκθεση για «*Το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ανταγωνιστικότητας – Μέρος Α*», Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2024, σ. 5-6.

όπως την αποκάλεσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή της οποίας κορμός ανάπτυξης είναι οι νέες τεχνολογίες μηδενικών εκπομπών⁶.

2. Ο ρόλος των κρατικών ενισχύσεων

Η παραπάνω ευκαιρία ανάπτυξης της ανταγωνιστικότητας και διατήρησης της άλλοτε κραταιάς βιομηχανικής υπεροχής της γηραιάς ηπείρου μέσα από την πράσινη μετάβαση και τις σχετικές καινοφυείς τεχνολογίες, απαιτεί μια ξεκάθαρη και επί της ουσίας οικονομικής φύσης στρατηγική επιλογή για τον Ενωσιακό νομοθέτη. Τούτο, διότι η συνύπαρξη των απαιτήσεων της πράσινης μετάβασης προϋποθέτει μακροπρόθεσμες επενδύσεις και διαρθρωτικές αλλαγές σε υποδομές, ενώ η ανάγκη άμεσης στήριξης της παραγωγής και ιδίως στην βιομηχανία μηδενικών ρύπων (“*net-zero industry*”) δημιουργεί μια σειρά προβλημάτων, με κυριότερο αυτών την ανάγκη ουσιαστικών χρηματοδοτικών εργαλείων.

Στο πλαίσιο αυτό, δυστυχώς, οι ευρωπαϊκοί πόροι δεν καθίστανται επαρκείς για την χρηματοδότηση του εγχειρήματος⁷. Ως εκ τούτου τα όργανα χάραξης πολιτικής και θέσπισης νομοθεσίας στην ΕΕ καλούνται, και δη κατ’ επείγοντως, να αναθεωρήσουν το ρόλο των κρατικών ενισχύσεων στην εσωτερική αγορά⁸. Συγκεκριμένα, μολονότι αναμφισβήτητη είναι η αξία των κανόνων ανταγωνισμού και της γενικής ρήτρας του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ περί απαγόρευσης χορήγησης κρατικών ενισχύσεων που αντίκεινται στην εσωτερική αγορά, ωστόσο το νομοθετικό πλαίσιο κρατικών ενισχύσεων έχει αποδειχθεί ευπροσάρμοστο ωσάν ζωντανός οργανισμός⁹, ώστε να ανταποκρίνεται στις τρέχουσες εξελίξεις, τις κατευθύνσεις πολιτικής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και την πίεση, ενίοτε, των εξωγενών οικονομικών και γεωπολιτικών παραγόντων¹⁰.

Συνεπώς, τόσο η ερμηνεία του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ μετασηματίζεται, όσο και τα μέτρα ηπίου δικαίου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σταδιακά καθίστανται βασικά εργαλεία της νέας ευρωπαϊκής βιομηχανικής πολιτικής. Άλλωστε, αυτό συμβαίνει στα πλαίσια γενικότερης αναθεώρησης του δικαίου ανταγωνισμού. Η αυξανόμενη τάση αντικατάστασης του *ex-ante* μοντέλου «προηγούμενου ελέγχου» από τον *ex-post* εποπτικό ρόλο, δεν είναι νέο φαινόμενο αλλά άρχισε να καθίσταται ορατή ήδη από το έτος 2012, χρονιά που συμπίπτει με την υιοθέτηση του πλαισίου εκσυγχρονισμού των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις (στην αγγλική γνωστό ως SAM 2012 από το State Aid Modernisation)¹¹. Στα πλαίσια του SAM τρία βασικά εργαλεία επηρέασαν άμεσα τις κρατικές ενισχύσεις στον τομέα της ενέργειας και του περιβάλλοντος, ήτοι η περίφημη «Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης»¹², ο «Γενικός Απαλλακτικός Κανονισμός» υπ’ αριθ. 651/2014¹³, και οι

⁶. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών της 1ης Φεβρουαρίου 2023 για Βιομηχανικό σχέδιο της Πράσινης Συμφωνίας για την εποχή των μηδενικών καθαρών εκπομπών, COM(2023)62 τελικό, σ. 1-2.

⁷. L. HORNKOHL / D. PELEKIS, State Aid Control as a Coordinating Instrument for EU Industrial Policy in the Internal Market (February 16, 2025). Διαθέσιμο στο SSRN: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5140227>, σ. 2.

⁸. Έκθεση Μ. DRAGHI, «Το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ανταγωνιστικότητας - Μέρος Β: Εις βάθος ανάλυση και προτάσεις», σ. 92-105 και 116-133, Βλ. επίσης: Έγγραφο Εργασίας των Υπηρεσιών της Επιτροπής της 23ης Μαρτίου 2023, «Αξιολόγηση αναγκών επενδύσεων και διαθεσιμότητας χρηματοδότησης για την ενίσχυση της παραγωγικής ικανότητας της ΕΕ σε τεχνολογίες μηδενικών καθαρών εκπομπών», SWD(2023) 68 τελικό.

⁹. J. J. P. LÓPEZ, The Evolving Nature of the Notion of Aid under EU Law, *European State Aid Law Quarterly*, vol. 15, no. 3, 2016, σ. 400-401.

¹⁰. Ενδεικτικώς, η υιοθέτηση μέτρων προσωρινού και ευέλικτου χαρακτήρα με το TCTF κατά την περίοδο Covid-19 για την υποστήριξη των επιχειρήσεων.

¹¹. Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών της 8ης Μαΐου 2012, «Εκσυγχρονισμός των κανόνων της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις», COM(2012) 209.

¹². Ευρωπαϊκή Επιτροπή «Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης όπως αναφέρεται στο άρθρο 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης» της 19ης Ιουλίου 2016, OJ 2016/C262/01.

¹³. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 651/2014 της Επιτροπής της 17ης Ιουνίου 2014 «για την κήρυξη ορισμένων κατηγοριών ενισχύσεων ως συμβατών με την εσωτερική αγορά κατ’ εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης», όπως

«Κατευθυντήριες Γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας (2014-2020)»¹⁴.

Στις μέρες μας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προωθεί πλέον μια ολοκληρωμένη μεταρρύθμιση του δικαίου ανταγωνισμού με στόχο τη στήριξη της πράσινης και ψηφιακής μετάβασης, την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και τη διευκόλυνση στρατηγικών επενδύσεων σε καινοτόμες και καθαρές τεχνολογίες¹⁵. Αυτή η μεταρρύθμιση περιλαμβάνει τρία βασικά εργαλεία, ήτοι το νέο «Πλαίσιο κρατικών ενισχύσεων της συμφωνίας για καθαρή βιομηχανία» (στα αγγλικά: “Clean Industrial Deal State Aid Framework” ή “CISAF”) τον Ιούνιο του 2025¹⁶, και θα αποτελέσει κύριο μέρος της ανάλυσης αυτής της μελέτης, συνδυαστικά με τις Σημαντικές Επενδύσεις Κοινού Ευρωπαϊκού Ενδιαφέροντος (IPCEIs) και την αναθεώρηση των Κατευθυντήριων Γραμμών για Συγχωνεύσεις, τα οποία εκφεύγουν της παρούσας ανάλυσης. Η παρούσα μελέτη θα αναπτύξει το πρώτο εξ αυτών σύμφωνα με τον ερευνητικό σκοπό και τα ερευνητικά ερωτήματα της ακόλουθης ενότητας.

3. Ερευνητικός σκοπός

Στο ως άνω αναπτυχθέν πραγματικό και νομικό πλαίσιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εισήγαγε το «Πλαίσιο κρατικών ενισχύσεων της συμφωνίας για καθαρή βιομηχανία» (στα αγγλικά: “Clean Industrial Deal State Aid Framework” ή στο εξής για λόγους συντομίας χρησιμοποιείται το ευρέως διαδεδομένο αγγλικό προσωνύμιο “CISAF”) τον Ιούνιο του 2025¹⁷, αντικαθιστώντας το «Προσωρινό πλαίσιο κρίσης για τη λήψη μέτρων κρατικής ενίσχυσης με σκοπό τη στήριξη της οικονομίας μετά την επίθεση της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας» (στα αγγλικά “Temporary Crisis and Transition Framework” ή στο εξής ομοίως χρησιμοποιείται το αγγλικό προσωνύμιο “TCTF”)¹⁸. Το TCTF, όπως θα εκτεθεί στο οικείο κεφάλαιο της παρούσης, αποτέλεσε νομοθετική απάντηση στις οικονομικές συνέπειες της οξείας ενεργειακής κρίσης που ανέκυψε μετά την εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία και έγινε ιδιαίτερως αισθητή τόσο σε νοικοκυριά αλλά και στην ενεργοβόρο βιομηχανία, δηλαδή στην «καρδιά» της Ευρωπαϊκής οικονομικής ισχύος.

Το διάδοχο του TCTF πλαίσιο, CISAF, όπως επίσης θα αναλυθεί, επιχειρεί να καθιερώσει ένα απλοποιημένο, συνεκτικό, πιο μόνιμο πλαίσιο σε αντίθεση με το TCTF που είχε προσωρινό χαρακτήρα. Είναι μάλιστα ειδικώς στοχευμένο στις κρατικές ενισχύσεις που στηρίζουν τη βιομηχανία με «πράσινες» επενδύσεις, υπό προϋποθέσεις φυσικά που ρητώς ρυθμίζονται σε αυτό. Στον νομικό, όμως, διάλογο ανακύπτει το ερώτημα κατά πόσο η θέσπιση του ανωτέρω πλαισίου αποτελεί συνειδητή ένδειξη της κατεύθυνσης σηματοδοτούσα τη γενικότερη πορεία της νομοθετική βούλησης στις κρατικές ενισχύσεις, ήτοι την ανάγκη ελαστικοποίησης του αυστηρού κανόνα απαγόρευσης που εισάγει το άρθρο 107 ΣΛΕΕ. Με άλλα λόγια, δέον να διερευνηθεί κατά πόσον η κρατική παρέμβαση κρίνεται τόσο αναγκαία ώστε νομοθετικά πλαίσια απλοποιημένων διαδικασιών που θέτουν όρια σε ενισχύσεις επιτρέποντάς τις να

ισχύει κατόπιν τροποποιήσεων με σημαντικότερη εκ των οποίων για την ενέργεια αυτή της 23ης Ιουνίου 2023 με τον Κανονισμό της Επιτροπής ΕΕ/2023/1315.

¹⁴. Ανακοίνωση της Επιτροπής «Κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας (2014-2020)», OJ/2014/C 200/01.

¹⁵. Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Η συμβολή της πολιτικής ανταγωνισμού στη δίκαιη, καθαρή και ανταγωνιστική μετάβαση» (αρχικός τίτλος στα αγγλικά: Competition Policy Contribution to the Clean, Just and Competitive Transition), διαθέσιμο στο: https://competition-policy.ec.europa.eu/about/contribution-clean-just-and-competitive-transition_en.

¹⁶. Ανακοίνωση της Επιτροπής «Πλαίσιο για μέτρα κρατικής ενίσχυσης με σκοπό τη στήριξη της συμφωνίας για καθαρή βιομηχανία (Πλαίσιο κρατικών ενισχύσεων της συμφωνίας για καθαρή βιομηχανία)» της 4ης Ιουλίου 2025, C/2025/3602.

¹⁷. Ανακοίνωση της Επιτροπής «Πλαίσιο για μέτρα κρατικής ενίσχυσης με σκοπό τη στήριξη της συμφωνίας για καθαρή βιομηχανία (Πλαίσιο κρατικών ενισχύσεων της συμφωνίας για καθαρή βιομηχανία)» της 4ης Ιουλίου 2025, C/2025/3602.

¹⁸. Ανακοίνωση της Επιτροπής της 9ης Νοεμβρίου 2022 «Προσωρινό πλαίσιο κρίσης για τη λήψη μέτρων κρατικής ενίσχυσης με σκοπό τη στήριξη της οικονομίας μετά την επίθεση της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας», όπως σήμερα ισχύει μετά από τροποποιήσεις, 2022/C 426/01.

εκφεύγουν της προηγούμενης κοινοποίησης στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και να χορηγούνται ακόμα και με διοικητικές (και όχι ανταγωνιστικές διαδικασίες) είναι πρώτον φαινόμενο νομικά θεμιτό-επιτρεπτό, δεύτερον αποτελεσματικό και τρίτον αναλογικό στο σύγχρονο ευρωπαϊκό νομικό γίγνεσθαι.

Προς τούτο αξιολογείται η πρακτική εφαρμογή ενός διαχρονικού και ενός προσωρινού πλαισίου, αμφότερα αποτελούντα εργαλεία επιτάχυνσης και απλοποίησης των κρατικών ενισχύσεων και προάγοντα την «υπό όρους επιτρεπτό» κατεύθυνση που προαναφέρθηκε. Ειδικότερα, αφενός, διερευνάται η εφαρμογή του ισχύοντα Γενικού Απαλλακτικού Κανονισμού (στο εξής «ΓΑΚ»), ήτοι ενός Κανονισμού που μολονότι εμπλουτίστηκε με την πάροδο των ετών παρέμεινε σταθερός μια γεμάτη ήδη δεκαετία. Αφετέρου, αποτιμάται η πρακτική εφαρμογή του Προσωρινού Πλαισίου Κρίσης και Μετάβασης (“TCTF”), το οποίο, μολονότι βραχύβιο, αποτέλεσε καίριας σημασίας εργαλείο «χειρουργικής ακρίβειας» με στόχο την προώθηση μέτρων στήριξης στους τομείς της ενέργειας και προστασίας περιβάλλοντος, ιδίως στην πολύπαθη από την ενεργειακή κρίση Ευρωπαϊκή βιομηχανία. Επιπροσθέτως, εκτός από την χρονική ισχύ των εν λόγω πλαισίων, επιλέγονται αυτά και επί της ουσίας τους καθόσον συμβάλλουν από κοινού, κατά την ρητή φράση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «στην επιτάχυνση των επενδύσεων και της χρηματοδότησης για την παραγωγή καθαρής τεχνολογίας στην Ευρώπη»¹⁹. Η αξιολόγηση τους, λοιπόν, στόχο έχει να απαντήσει στα ερευνητικά ερωτήματα της ακόλουθης ενότητας και εν τέλει θα αναδείξει αν υπάρχει πεδίο γόνιμο για το διάδοχο του TCTF, CISAF, στην εν γένει εξέλιξη του πλαισίου κρατικών ενισχύσεων.

4. Ερευνητικά ερωτήματα

Το κύριο ερευνητικό ερώτημα που επιχειρεί να απαντήσει η παρούσα μελέτη είναι κατά πόσο η εξέλιξη του πλαισίου κρατικών ενισχύσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως αυτή αποτυπώνεται στη μετάβαση από τον Γενικό Απαλλακτικό Κανονισμό (ΓΑΚ) και το Προσωρινό Πλαίσιο Κρίσης και Μετάβασης (TCTF) προς το Πλαίσιο για τη Στήριξη της Συμφωνίας για την Καθαρή Βιομηχανία (CISAF), σηματοδοτεί μια συνειδητή μετατόπιση από το μοντέλο «πλήρους απαγόρευσης» στο μοντέλο «υπό όρους επιτρεπτό» κρατικών ενισχύσεων, με στόχο την ενίσχυση μιας πράσινης και ανταγωνιστικής βιομηχανικής βάσης στην Ευρώπη.

Στο πλαίσιο αυτού του κεντρικού ερωτήματος, διερευνάται πρώτον κατά πόσο ο ΓΑΚ λειτούργησε στην πράξη ως αποτελεσματικό εργαλείο απλοποίησης και επιτάχυνσης της διαδικασίας χορήγησης ενισχύσεων στους τομείς της ενέργειας και του περιβάλλοντος, μέσω ποσοτικής ανάλυσης επίσημων στατιστικών δεδομένων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την έκταση και τον τρόπο εφαρμογής του στα κράτη μέλη. Δεύτερον, εξετάζεται ο ρόλος και η οικονομική επίδραση του TCTF ως μηχανισμού άμεσης παρέμβασης εν μέσω ενεργειακής και γεωπολιτικής κρίσης. Αν αποδειχθεί η αποτελεσματικότητά τους, τότε υπάρχει αφενός έδαφος για το CISAF, αφετέρου σκιαγραφείται μια τάση που συνοδεύει τη νομοθετική εξέλιξη της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας στις κρατικές ενισχύσεις.

Παράλληλα, αξιολογείται το CISAF ως νέο θεσμικό εργαλείο μέσω της ανάλυσης της δομής, των προϋποθέσεων και των κατηγοριών ενισχύσεων που εισάγει, καθώς και της συγκριτικής αποτίμησης των τάσεων χρηματοδότησης όπως αυτές αποτυπώνονται στα διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία της Επιτροπής.

Τέλος, εξετάζεται ο βαθμός στον οποίο η διαφοροποιημένη αξιοποίηση των ενισχύσεων μεταξύ κρατών μελών ενδέχεται να ενισχύει ή να υπονομεύει την ισορροπία και τον υγιή ανταγωνισμό στην εσωτερική αγορά, προκειμένου να εξαχθεί αν οι κρατικές ενισχύσεις μπορούν πράγματι να λειτουργήσουν ως εργαλείο ενορχήστρωσης της πράσινης μετάβασης και της βιομηχανικής ανταγωνιστικότητας χωρίς να διακυβεύεται η συνοχή και η ενιαία λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

¹⁹. Δελτίο Τύπου Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 9ης Μαρτίου 2023 με τίτλο «Κρατικές ενισχύσεις: η Επιτροπή εγκρίνει το προσωρινό πλαίσιο κρίσης και μετάβασης για να στηρίξει περαιτέρω τη μετάβαση προς μια οικονομία μηδενικού ισοζυγίου εκπομπών».

II. Η εφαρμογή του Γενικού Απαλλακτικού Κανονισμού (ΓΑΚ) και του TCTF για κρατικές ενισχύσεις στους τομείς της ενέργειας και περιβάλλοντος

1. Ο Γενικός Απαλλακτικός Κανονισμός (ΓΑΚ)

1.1. Νομική βάση και πεδίο εφαρμογής

Δυνάμει του άρθρου 108 παρ. 4 ΣΛΕΕ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μπορεί να εκδίδει Κανονισμούς για συγκεκριμένες κατηγορίες κρατικών ενισχύσεων οι οποίες εκπίπτουν της υποχρέωσης προηγούμενης γνωστοποίησης και έγκρισης από την ίδια. Έτσι, ήδη από το 2012 στα πλαίσια του SAM που προαναφέρθηκε, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανακοίνωσε την πρόθεσή της να αξιοποιήσει την εν λόγω δυνατότητα με στόχο την αποσυμφόρηση του όγκου που έφτανε στην ίδια και να επικεντρωθεί στην εξέταση σχεδίων κρατικών ενισχύσεων μεγαλύτερης σπουδαιότητας για την εσωτερική αγορά²⁰. Πράγματι, δύο χρόνια αργότερα, εξέδωσε τον Γενικό Απαλλακτικό Κανονισμό 2014 (στο εξής ΓΑΚ) εξαιρώντας ρητώς 13 κατηγορίες ενισχύσεων από την υποχρέωση γνωστοποίησης και προέγκρισης της Επιτροπής²¹, οι δε εξειδικευμένοι τομεακοί κανόνες που αφορούν την ενέργεια και το περιβάλλον αντανακλούν τις κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στις ομώνυμες Κατευθυντήριες Γραμμές 2014-2020²². Συγκεκριμένα, μολονότι το πλαίσιο του ΓΑΚ αποτελεί οριζόντιο πλαίσιο με ευρύ φάσμα τομεακής εφαρμογής, οι επίμαχες διατάξεις για το περιβάλλον και την ενέργεια βρίσκονται στο έβδομο τμήμα του Κανονισμού, θεσπίζοντας ταχείες διαδικασίες για την χορήγηση κρατικών ενισχύσεων με στόχο την απανθρακοποίηση και την περιβαλλοντική προστασία, υπό την πλήρωση, όμως, των όρων που προβλέπονται στις επιμέρους διατάξεις του. Τα εν λόγω άρθρα αποτελούν μέρος του ευρύτερου πλαισίου προς την πράσινη μετάβαση που συμπεριλαμβάνει την ναυαρχίδα πολιτικής, ήτοι την Πράσινη Συμφωνία (*Green Deal*), την ισχύουσα κατά το χρόνο θέσπισης του Κανονισμού, δηλαδή το 2014, Οδηγία 2009/28/EK²³, ως επίσης δέον να σημειωθεί ότι η αναθεώρηση του ΓΑΚ στις 23.06.2023 είχε ήδη δρομολογηθεί τρεις περίπου μήνες πριν με την παράλληλη θέσπιση του TCTF²⁴.

1.2. Βασικοί άξονες εφαρμογής του ΓΑΚ και τομεακοί κανόνες στην ενέργεια και την προστασία περιβάλλοντος

Ο Γενικός Απαλλακτικός Κανονισμός (ΓΑΚ) θεμελιώνει ένα σύστημα κρατικών ενισχύσεων το οποίο επιτρέπει την υποστήριξη επενδύσεων, υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται σε αυτόν και διασφαλίζουν αναγκαιότητα, αναλογικότητα και διαφάνεια. Σε κάθε περίπτωση ο ΓΑΚ αποτελεί ένα σαφές και ξεκάθαρο νομοθετικό κείμενο, σημαντικό για τα κράτη μέλη, όμως, κυρίως διότι αποτελεί εναλλακτική επιλογή στην υποχρέωση προηγούμενης κοινοποίησης στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, επιλογή διαδικαστικά περίπλοκη και οικονομικά δυσμενή²⁵.

²⁰ H. HOFMAN / C. MICHEAU, *State Aid Law of the European Union*, Oxford University Press 2015, σ. 324-325.

²¹ Κανονισμός της Επιτροπής ΕΕ 651/2014 της 17ης Ιουνίου 2014 για την κήρυξη ορισμένων κατηγοριών ενισχύσεων ως συμβατών με την εσωτερική αγορά κατ' εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης, OJ L 187, 26/06/2014.

²² I. HERRERA / C. BERGQVIST, *The Role of State Aid Law in Energy* στο *Handbook of Energy Law*, H. T. Soliman / I. Herrera / P. Crossley / G. Álvarez (eds), Routledge, 2019, διαθέσιμο στο SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3446687>, σ. 11.

²³ Οδηγία 2009/28/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Απριλίου 2009, σχετικά με την πρόωθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές και την τροποποίηση και τη συνακόλουθη κατάργηση των οδηγιών 2001/77/EK και 2003/30/EK. Σημειωτέον ότι καταργήθηκε από τη νυν ισχύουσα Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2018 για την πρόωθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές.

²⁴ Πληροφορία που ευρίσκεται στον σύνδεσμο: https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/regulations_en.

²⁵ PH. NICOLAIDES, *An Economic Assessment Of The Usability Of The New General Block Exemption Regulation For State Aid (Regulation 651/2014)*, ECJ VOL. 10 NO 3 2014, διαθέσιμο στο: DOI:10.5235/17441056.10.3.403, σ. 404.

Στα αρχικά άρθρα του Κανονισμού προβλέπονται οριζόντιες εφαρμογές ρυθμίσεις, ενώ τα ακολούθως διαδοχικά επιμέρους τμήματα ρυθμίζουν κρατικές ενισχύσεις που απαλλάσσονται κοινοποίησης με τομεακό ενδιαφέρον. Στις οριζόντιες ρυθμίσεις συμπεριλαμβάνονται οι ανώτατες εντάσεις και ποσά ενίσχυσης ανά κατηγορία, λειτουργώντας ως μηχανισμός αποτροπής υπεραντιστάθμισης και στρεβλώσεων²⁶. Επιπλέον, η αρχή της διαφάνειας προβάλλει ως βασικός μηχανισμός εμπιστοσύνης, επιβάλλοντας διαφάνεια στον υπολογισμό και στη μορφή της ενίσχυσης, διασφαλίζοντας ότι το ακαθάριστο ισοδύναμο επιχορήγησης είναι μετρήσιμο και ελέγξιμο²⁷. Συνδυαστικά με τη διαφάνεια, κρίσιμης σημασίας είναι και η δημοσιοποίηση των ενισχύσεων σε ενωσιακή βάση δεδομένων ενισχύει τη λογοδοσία και επιτρέπει δημόσιο έλεγχο²⁸, καθώς επίσης υφίστανται μηχανισμοί παρακολούθησης και υποχρέωσης τήρησης αρχείων από τα κράτη μέλη, εξασφαλίζοντας ότι η εφαρμογή συμμορφώνεται με τους όρους του Κανονισμού²⁹. Τέλος, σπουδαίας σημασίας είναι η αναγκαία προϋπόθεση κινήτρου της ενίσχυσης, δηλαδή ότι η ενίσχυση κατά σχέση αιτίου-αιτιατού να επιφέρει αλλαγή στη συμπεριφορά του δικαιούχου και να οδηγεί σε επένδυση που δεν θα υλοποιούνταν χωρίς κρατική υποστήριξη³⁰. Οι ανωτέρω οριζόντιοι ρυθμιστικοί άξονες θέτουν την βάση των επιμέρους τομεακών κανόνων που ακολουθούν και καθιστούν τον ΓΑΚ ουσιαστικό μηχανισμό επενδυτικής καθοδήγησης για την πράσινη και ενεργειακή πολιτική της Ένωσης.

Στο πλαίσιο αυτό, δέον να σημειωθούν συντόμως μα συνάμα συμπεριληπτικώς οι ειδικοί τομεακοί κανόνες για την ενέργεια και την προστασία του περιβάλλοντος, οι οποίοι ρυθμίζονται υπό τις διατάξεις του εβδόμου τμήματος του Κανονισμού, με κεντρική αρχή που τους διέπει ότι οι ενισχύσεις καλύπτουν μόνο το πρόσθετο κόστος που συνδέεται με την επίτευξη υψηλότερου επιπέδου περιβαλλοντικής επίδοσης. Ειδικότερα, το άρθρο 36 αφορά ενισχύσεις για την υπέρβαση ισχυόντων ενωσιακών προτύπων ή τη βελτίωση περιβαλλοντικής προστασίας όπου δεν υπάρχουν πρότυπα, με ένταση ενίσχυσης έως 40% και προσαυξήσεις για ΜΜΕ και ενισχυόμενες περιοχές³¹. Το άρθρο 37 επιτρέπει ενισχύσεις για πρόωρη συμμόρφωση με μελλοντικά πρότυπα, ενθαρρύνοντας την επιτάχυνση της πράσινης μετάβασης. Τα άρθρα 38-39 καλύπτουν ενισχύσεις για ενεργειακή απόδοση και ανάκτηση θερμότητας, υπό τον όρο ότι δεν πρόκειται για ήδη υποχρεωτικές πρακτικές. Τα άρθρα 40-44 αφορούν τη στήριξη ΑΠΕ, βιοκαυσίμων, βιοαερίου, τηλεθέρμανσης/τηλεψύξης και συμπαραγωγής υψηλής απόδοσης, όπου η ενίσχυση βασίζεται στη διαφορά κόστους έναντι συμβατικών τεχνολογιών. Τα άρθρα 45-47 επιτρέπουν ενισχύσεις για αποκατάσταση μολυσμένων χώρων, ανακύκλωση/επαναχρησιμοποίηση αποβλήτων και ενεργειακά αποδοτικά συστήματα θέρμανσης/ψύξης, ενισχύοντας την κυκλική οικονομία. Το άρθρο 48 αφορά ενεργειακές υποδομές, με απαίτηση συμμόρφωσης στους κανόνες της εσωτερικής αγοράς ενέργειας, ενώ, τέλος, το άρθρο 49 επιτρέπει ενισχύσεις για περιβαλλοντικές μελέτες που υποστηρίζουν τις ανωτέρω επενδύσεις.

Συνολικά, το εν λόγω πλαίσιο συγκροτεί μια στοχευμένη πολιτική προώθησης πράσινης μετάβασης, όπου η κρατική παρέμβαση νομιμοποιείται μόνο στον βαθμό που βελτιώνει την περιβαλλοντική επίδοση πέραν του επιπέδου της αγοράς, διασφαλίζοντας παράλληλα την ανταγωνιστική ουδετερότητα. Η αποτελεσματικότητα του πλαισίου αυτού, ωστόσο, θα κριθεί σχεδόν με απλά μαθηματικά, καθώς η επόμενη υποενοότητα της παρούσας μελέτης αποτιμά κατά πόσο ο βασικός στόχος του Γενικού Απαλλακτικού Κανονισμού, η δυνατότητα κρατικής παρέμβασης χωρίς ανάγκη κοινοποίησης, εφαρμόστηκε πράγματι εκτενώς ή παρέμεινε περισσότερο μια συστηματική επιδίωξη στη διαδρομή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Η διαπίστωση αυτή είναι κρίσιμη, καθώς θα αναδείξει το κατά πόσο το έδαφος που

²⁶. ΓΑΚ άρθρο 3.

²⁷. ΓΑΚ άρθρο 5.

²⁸. ΓΑΚ άρθρο 9.

²⁹. ΓΑΚ άρθρο 12.

³⁰. ΓΑΚ άρθρο 6.

³¹. ΓΑΚ άρθρο 36 παρ. 5-8.

διαμορφώθηκε από την πολυετή εφαρμογή του ΓΑΚ υπήρξε επαρκώς γόνιμο ώστε, στις βάσεις της απλούστευσης, της επιτάχυνσης και της στρατηγικής στόχευσης, να θεμελιωθεί ο πρόσφατος CISAF.

1.3. Ανάλυση δεδομένων, συμπεράσματα και κριτική του ΓΑΚ

Αναμφίβολα, η σημαντική αναθεώρηση του ΓΑΚ εν έτη 2014, ήτοι τέσσερα χρόνια μετά τη Συνθήκης της Λισαβόνας, συνέβαλε στον γενικότερο προσανατολισμό της τελευταίας να μειωθεί η γραφειοκρατία και να επιλεγεί μια εκμοντερνισμένη προσέγγιση στον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων, γεγονός που με τη σειρά θα συνέβαλε στους στόχους βιώσιμης ανάπτυξης και ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής βιομηχανίας³². Να τεκμαίρουμε ότι οι σκοποί αυτοί επετεύχθησαν, δηλαδή ότι παρέμεινε ακμαία η ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής βιομηχανίας συνάμα με την πράσινη μετάβαση, τουλάχιστον μακροπρόθεσμα (από το 2010 μέχρι σήμερα) αποδεικνύεται μάλλον αδύνατον. Άλλωστε, δεν θα μιλούσαμε σήμερα για το Clean Industrial Deal και το επικουρικό πακέτο μέτρων ενισχύσεων CISAF. Πάντως το ότι ο ίδιος ο ΓΑΚ έτυχε μεγάλης εφαρμογής είναι αδιαμφισβήτητο δεδομένο.

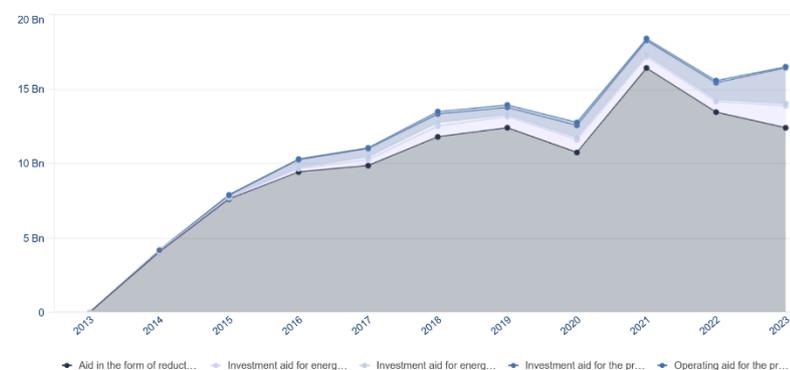
Συγκεκριμένα, η ανάλυση που ακολουθεί αναλύει δεδομένα ποσοτικής μελέτης αναδεικνύοντας τάσεις, μοτίβα και αντιφάσεις και συνακόλουθα συμπεράσματα.

Πρώτον, όπως προκύπτει από το πρώτο γράφημα τομεακά εστιασμένο στην περιβαλλοντική προστασία και την ενεργειακή μετάβαση (έβδομο τμήμα ΓΑΚ), έχει παρουσιάσει εντυπωσιακή αύξηση εφαρμογής του ΓΑΚ σε μια σταθερά κλιμακούμενη διαχρονική δυναμική αύξηση. Μολονότι η προαναφερόμενη αύξηση παρουσιάζει στατιστική ομοιομορφία σε όλες τις διατάξεις του εβδόμου τμήματος του ΓΑΚ, δειγματοληπτικά εξετάσαμε την πορεία μερικών από τα σημαντικότερα άρθρα του εν λόγω τμήματος και συγκεκριμένα το άρθρο 38 που αφορά μέτρα ενεργειακής απόδοσης, το άρθρο 41 που αφορά επενδυτικές ενισχύσεις για ΑΠΕ, το άρθρο 42 που αφορά λειτουργικές ενισχύσεις για την προώθηση παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από ΑΠΕ, το άρθρο 44 που αφορά μειώσεις περιβαλλοντικών φόρων δυνάμει της Οδηγίας 2003/96/ΕΚ και, τέλος, το άρθρο 48 που αφορά επενδυτικές ενισχύσεις για τις ενεργειακές υποδομές.

Στο παρόν γράφημα παρουσιάζεται η αύξηση της τάσης χρήσης μέτρων από το έτος θέσπισης του ΓΑΚ.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει

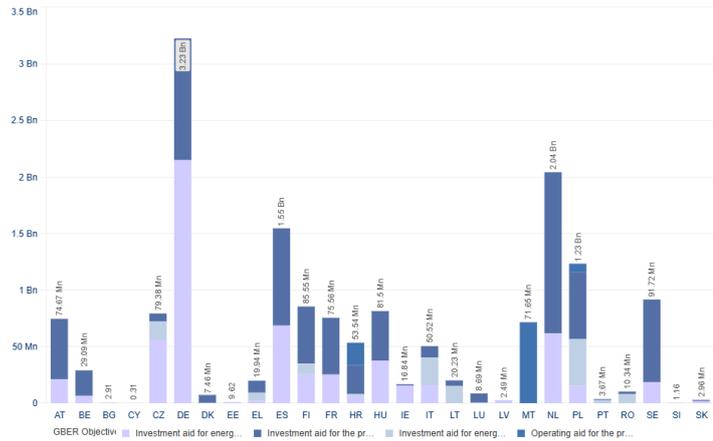
Evolution of State aid per year, Member State and GBER objective
Please use the filters from the filter pane at the top to drill down to the desired result



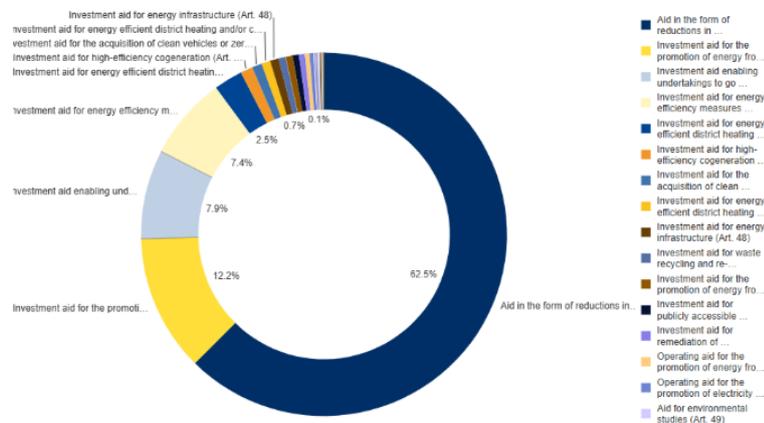
η κορύφωση το 2021 και η συνακόλουθη σταθεροποιητική μείωση τα επόμενα χρόνια μέχρι το 2023 που έχουμε σαφή δεδομένα, οφειλόμενη κατά την κρίση του γράφοντος, αφενός, στον κορεσμό έργων ΑΠΕ και την υπερπροσφορά ηλεκτρικής ενέργειας από τις ΑΠΕ σε σχέση με τις αντοχές των δικτύων και ανάγκες, γεγονός που δεν αποτελεί πανευρωπαϊκό και όχι μόνον Ελληνικό φαινόμενο, αφετέρου (και κυρίως) στο ότι κατόπιν της ενεργειακής κρίσης του 2022 με τον πόλεμο στην Ουκρανία τα χρηματοδοτικά εργαλεία αυξήθηκαν (βλ. υπερχρήση TCTF, όπως θα αποδειχθεί παρακάτω) και, επομένως, τρόπον τινά μοιράστηκαν τα «νομικά οχήματα» για την χορήγηση των κεφαλαίων, λαμβανομένου υπόψιν ότι το παρόν γράφημα παρουσιάζει αποκλειστικά μέτρα υπό ΓΑΚ.

³². P. PODSIADŁO, Block Exempted Aid As An Instrument Of State Aid Policy In The European Union, στο 16th International Scientific Conference Finance and Risk 2014 (Vol. 1, σ. 188-197), σ. 190.

Δεύτερον, αναφορικά με τη γεωγραφική κατανομή της χρήσης ΓΑΚ στους τομείς του εβδόμου τμήματος του Κανονισμού, δειγματοληπτικά χρησιμοποιήθηκαν τα αυτά προαναφερόμενα στο ανωτέρω πρώτο συμπέρασμα άρθρα του ΓΑΚ, εξαιρουμένου του άρθρου 44. Συγκεκριμένα συνάγεται ότι η γεωγραφική κατανομή αντανακλά το μέγεθος και την ενεργειακή ένταση κάθε οικονομίας, το στάδιο μετάβασης στην πράσινη ενέργεια, τις εθνικές πολιτικές προτεραιότητες, και σαφώς τις ρεαλιστικές επενδυτικές δυνατότητες του κάθε κράτους-μέλους. Ουδόλωσ δε παραλείπεται να σημειωθεί ότι παρατηρείται γεωγραφικός κατακερματισμός του Ευρωπαϊκού χάρτη ως προς την αξιοποίηση του ΓΑΚ. Ειδικότερα, μεγαλύτερη ανισοκατανομή παρουσιάζεται μεταξύ των κεντρικών δυτικοευρωπαϊκών κρατών με την Γερμανία να ξεχωρίζει μακράν εξαιτίας της σαφώς μεγάλης της οικονομία, έντονης ενεργειακής μετάβασης και αυξημένης παραγωγικής και βιομηχανικής βάσης. Η Ολλανδία και Πολωνία επίσης εμφανίζονται με σημαντικά υψηλά ποσά. Χώρες μεσαίου μεγέθους και οικονομικής ισχύος όπως η Τσεχία, Ελλάδα, Φινλανδία παρουσιάζουν ενισχύσεις σε μεσαία επίπεδα. Αυτό μπορεί να αντικατοπτρίζει μεσαίο βαθμό επενδύσεων σε πράσινες τεχνολογίες και διαφορετικό βαθμό ωρίμανσης πράσινων έργων. Ενδιαφέρον παρουσιάζει η ένταξη της Γαλλίας σε αυτή την κατηγορία ενώ θα έπρεπε θεωρητικά να βρίσκεται πλάι της Γερμανίας, γεγονός που ενδεχομένως οφείλεται στην αυξημένη παρουσία της πυρηνικής ενέργειας στο ενεργειακό της μείγμα. Μικρά ποσά εμφανίζονται κυρίως σε μικρά ή λιγότερο βιομηχανοποιημένα κράτη όπως η Μάλτα, Κύπρος, Εσθονία, και Σλοβενία που εμφανίζουν μικρότερο όγκο ενισχύσεων πιθανότατα λόγω μικρότερης οικονομικής και ενεργειακής κλίμακας, λιγότερες ενεργοβόρες βιομηχανίες και συχνά μικρότερο αριθμό έργων αιχμής. Εν κατακλείδι, η εν λόγω δύο ταχύτητες στις ενισχύσεις και η ανισοκατανομή μεταξύ ισχυρών-αδυνάμων οικονομιών δεν είναι φαινόμενο μόνο του ΓΑΚ, αλλά γενικότερο φαινόμενο της κρατικής παρέμβασης μέσω κρατικών ενισχύσεων, ακόμα και αυτών που υπόκεινται σε προηγούμενη κοινοποίηση.



Τέλος, δέον συντόμως να παρουσιαστούν το τρίτο και τέταρτο συμπέρασμα, το μεν αφορά τον τρόπο χορήγησης της ενίσχυσης, το δε αφορά το ποια άρθρα του εβδόμου κεφαλαίου του ΓΑΚ τυγχάνουν μεγαλύτερης εφαρμογής. Συγκεκριμένα, διαχρονικά, στην εφαρμογή του ΓΑΚ (και ιδίως μετά την αναθεώρησή του το 2014) για την περιβαλλοντική και ενεργειακή πολιτική, παρατηρείται ισχυρή προτεραιοποίηση στη χρήση ενισχύσεων φορολογικής φύσης, οι οποίες απορροφούν τη μεγαλύτερη οικονομική δαπάνη και αφορούν κυρίως δράσεις ενεργειακής απόδοσης, ανάπτυξης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και απανθρακοποίηση παραγωγικών κλάδων. Οι μορφές αυτές ενίσχυσης εμφανίζονται ως προτιμητέες, καθώς σηματοδοτούν τη μετάβαση από τις άμεσες επιδοτήσεις σε σταθερά φορολογικά επενδυτικά κίνητρα, γεγονός που ευνοεί την ιδιωτική συμμετοχή, περιορίζει το άμεσο δημοσιονομικό κόστος και επιτρέπει ταχύτερη και



χωρίς υποχρέωση κοινοποίησης εφαρμογή. Πρόταση μας είναι η εν λόγω τάση να συνεχιστεί με νομοθεσίες που θα προβλέπουν πιο ξεκάθαρα και στενευμένα ενισχύσεις φορολογικού προσανατολισμού. Παράλληλα, οι άμεσες επιχορηγήσεις εξακολουθούν να αποτελούν το συχνότερα χρησιμοποιούμενο εργαλείο, λειτουργώντας ως βασικός μηχανισμός χρηματοδότησης πράσινων επενδύσεων, ενώ τα δάνεια, οι εγγυήσεις και τα λοιπά χρηματοοικονομικά σχήματα διαδραματίζουν συμπληρωματικό ρόλο. Το παραπάνω τρίτο συμπέρασμα συνδέεται και με το τέταρτο, καθώς φαίνεται από τα στατιστικά στοιχεία ότι με ποσοστό 62,5% την πρωτοκαθεδρία στην εφαρμογή και χρήση έχει το άρθρο 44 του ΓΑΚ που αφορά μειώσεις περιβαλλοντικών φόρων δυνάμει της Οδηγίας 2003/96/ΕΚ, ακολουθεί με 12,2% το άρθρο 41 για τις επενδυτικές ενισχύσεις για παραγωγή ενέργειας από ΑΠΕ, ενώ έπονται το άρθρο 36 για την υπέρβαση περιβαλλοντικών προτύπων με 7,9% και το άρθρο 38 με 7,4% που αφορά επενδυτικές ενισχύσεις για μέτρα ενεργειακής απόδοσης.

1.4. ΓΑΚ και εφαρμογή στην Ελλάδα

Αξιοποιώντας, επίσης, στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής συνάγονται συγκεκριμένα συμπεράσματα που αφορούν την αξιοποίηση των εργαλείων που παρέχει ο ΓΑΚ από την Ελλάδα.

Συγκεκριμένα, κατά την περίοδο 2014-2023, οι κρατικές ενισχύσεις της Ελλάδας στον τομέα Περιβάλλοντος και Ενέργειας μέσω του ΓΑΚ ανέρχονται συνολικά σε 29,4 εκατ. ευρώ, ποσό που αντιστοιχεί σε 0,14% του εθνικού ΑΕΠ. Το σύνολο αυτών των ενισχύσεων προήλθε από μέτρα που δεν προέρχονται από κατ' επείγοντα μέτρα κρίσης, καθώς δεν καταγράφηκαν παροχές σχετικές με την περίοδο COVID ούτε με το πλαίσιο προσωρινής κρίσης και μετάβασης (TCTF). Αυτό υποδηλώνει ότι η αξιοποίηση του ΓΑΚ για την προώθηση της πράσινης μετάβασης υπήρξε περιορισμένη σε κλίμακα, παρότι παρέχει μεγαλύτερη ευελιξία και μειωμένες διαδικαστικές απαιτήσεις. Μάλιστα αναφορικά με τον τρόπο με τον οποίο χορηγήθηκαν οι κρατικές ενισχύσεις, αναδεικνύεται μια σχετική ισορροπία ανάμεσα στις δύο κύριες μορφές χρηματοδότησης. Ειδικότερα, το 53,7% των ενισχύσεων δόθηκε με τη μορφή άμεσων επιχορηγήσεων ή επιδοτήσεων επιτοκίου, υποδηλώνοντας προτίμηση σε μη επιστρεπτέα σχήματα ενίσχυσης που μειώνουν άμεσα το κόστος επένδυσης για τους δικαιούχους. Παράλληλα, το 46,3% χορηγήθηκε μέσω δανείων ή επιστρεπτέων προκαταβολών, ένα εργαλείο που διατηρεί τον χαρακτήρα της ενίσχυσης αλλά ενθαρρύνει την επιστροφή μέρους των πόρων, μειώνοντας τη δημοσιονομική επιβάρυνση για το κράτος. Η σχεδόν ισομερής κατανομή αντανακλά μια στρατηγική που συνδυάζει την ανάγκη άμεσης στήριξης των επενδύσεων με την παράλληλη διασφάλιση βιωσιμότητας και ανακύκλωσης κεφαλαίων.

Σε αντιπαραβολή, οι ενισχύσεις που κοινοποιήθηκαν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή (notified aid) για το ίδιο χρονικό διάστημα ανήλθαν σε 3,19 δισ. ευρώ, αντιστοιχώντας σε 1,65% του εθνικού ΑΕΠ, και προήλθαν επίσης αποκλειστικά από μέτρα μη κρίσης (δηλ. εκτός Covid και TCTF). Η σημαντικά μεγαλύτερη κλίμακα των notified aid αναδεικνύει ότι η Ελλάδα επιλέγει κυρίως την οδό των ενισχύσεων που απαιτούν έγκριση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, πιθανώς για να καλύψει μεγάλα επενδυτικά έργα στον ενεργειακό και περιβαλλοντικό τομέα που δεν μπορούν να ενταχθούν εύκολα στις οριζόντιες εξαιρέσεις του ΓΑΚ. Συνεπώς, παρατηρείται μια δομική τάση, ήτοι αξιοποίηση του ΓΑΚ σε μικρότερες, πιο στοχευμένες παρεμβάσεις, ενώ οι σημαντικότερες επενδύσεις πραγματοποιούνται μέσω notified ενισχύσεων, γεγονός που αντανακλά την ανάγκη της Ελλάδας για μεγάλες παρεμβάσεις στην ενεργειακή υποδομή και την περιβαλλοντική μετάβαση. Απορίας άξιον είναι αν η εν λόγω τάση εξακολουθήσει στο μέλλον και κατά πόσον το CISAIF θα αξιοποιηθεί από την Ελληνική πλευρά.

2. Το προσωρινό πλαίσιο κρίσης και μετάβασης (TCTF)

2.1. Τομεακό ενδιαφέρον για την ενέργεια και περιβάλλον

Το νομικό πλαίσιο TCTF θεσπίστηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ως προσωρινός μηχανισμός που επιτρέπει στα κράτη μέλη να χορηγούν κρατικές ενισχύσεις με πιο ευέλικτους και ταχύτερους όρους με σκοπό την αντιμετώπιση των οικονομικών συνεπειών μετά την επίθεση της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναγνωρίζει ότι οι παρατεταμένες αυξήσεις στις τιμές ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου πλήττουν σοβαρά

την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων και ιδίως των ενεργοβόρων κλάδων, με δυνητικό αντίκτυπο στη συνέχιση της λειτουργίας τους και στην απασχόληση. Ούτω, το TCTF συμπεριλαμβάνει πολλές ρυθμίσεις που αφορούν την ενέργεια.

Συγκεκριμένα, με νομική βάση το 107 παρ. 3(γ) ΣΛΕΕ που ορίζει την σημαντική διατάραξη της οικονομίας κράτους μέλους, το Τμήμα 2.4 του TCTF εισάγει έναν μηχανισμό αντιστάθμισης των πρόσθετων δαπανών ενέργειας, σχεδιασμένο να περιορίσει τις επιπτώσεις της ενεργειακής κρίσης χωρίς να αποδυναμώσει τα κίνητρα για εξοικονόμηση ενέργειας. Ο μηχανισμός βασίζεται σε κλιμακωτή ενίσχυση, διαφοροποιημένη ανάλογα με την ενεργειακή ένταση και την οικονομική ανθεκτικότητα των δικαιούχων, με ανώτατα όρια ενίσχυσης μεταξύ 4 (γενικές επιχειρήσεις) και 150 εκατ. ευρώ (ενεργοβόρες σε κρίσιμους κλάδους) και απαιτήσεις απόδειξης μείωσης κερδοφορίας για μεγάλες ενισχύσεις³³. Η κάθε κλίμακα συνδέεται με αυξημένο έλεγχο αναλογικότητας καθώς το EBITDA του δικαιούχου δεν επιτρέπεται να αυξηθεί σε επίπεδο που υπερβαίνει το 70% της περιόδου αναφοράς, διάταξη που ενσωματώνει στο πλαίσιο συγκεκριμένη στόχευση και αποτρέπει την υπεραντιστάθμιση, που αποτελεί κρίσιμο στοιχείο συμβατότητας με το άρθρο 107 παρ. 3 ΣΛΕΕ³⁴.

Το επόμενο τμήμα 2.5 του TCTF, το οποίο έχει επίσης νομική βάση το άρθρο 107 παρ. 3(γ) ΣΛΕΕ προβλέπει ενισχύσεις για την επιτάχυνση της ανάπτυξης ΑΠΕ, αποθήκευσης ενέργειας και θερμότητας παραγόμενες από ΑΠΕ στο πλαίσιο του REPowerEU με στόχο τη γρήγορη μείωση της εξάρτησης από εισαγόμενα ορυκτά καύσιμα και την έγκαιρη ανάπτυξη ώριμων έργων³⁵. Το καθεστώς καλύπτει φωτοβολταϊκά, αιολικά, γεωθερμία, αποθήκευση, θερμότητα από ΑΠΕ, ανανεώσιμο υδρογόνο και βιοαέριο-βιομεθάνιο³⁶, επιτρέπει μια ευρεία παλέτα εργαλείων ενίσχυσης με ρητές προθεσμίες υλοποίησης και ρήτρες ανάκτησης³⁷, ενώ γενικευμένα προκρίνει την ανταγωνιστική διαδικασία με ελάχιστο 70% περιβαλλοντικό κριτήριο ή €/MWh/€/MW³⁸, με περιορισμένες εξαιρέσεις για φορολογικά μέτρα και «μικρά έργα» έως καθορισμένα όρια ισχύος και αξίας³⁹.

Το Τμήμα 2.6 του TCTF επιτρέπει στοχευμένες ενισχύσεις για επενδύσεις που απανθρακοποιούν βιομηχανικές διεργασίες μέσω εξηλεκτρισμού και/ή ανανεώσιμου υδρογόνου, καθώς και για μέτρα ενεργειακής απόδοσης: επιλέξιμα είναι έργα που επιτυγχάνουν είτε $\geq 40\%$ μείωση άμεσων εκπομπών είτε $\geq 20\%$ μείωση κατανάλωσης ενέργειας, ενώ για εγκαταστάσεις στο ΣΕΔΕ απαιτείται επίδοση κάτω από τους σχετικούς δείκτες αναφοράς (benchmarks). Η ενίσχυση μπορεί να φτάσει έως 40% των επιλέξιμων δαπανών, με προσαυξήσεις +10 π.μ. (μεσαίες) και +20 π.μ. (μικρές), και επιπλέον +15 π.μ. όταν επιτυγχάνεται $\geq 55\%$ μείωση άμεσων εκπομπών ή $\geq 25\%$ μείωση κατανάλωσης, με μετρήσεις σε πενταετή βάση αναφοράς. Για έργα με ηλεκτρολυτικό υδρογόνο τίθενται αυστηρές προϋποθέσεις (παραγωγή σε ώρες μη ορυκτής οριακής μονάδας, εναλλακτικά ισοδύναμος περιορισμός ωρών, ή $\geq 70\%$ εξοικονόμηση κύκλου ζωής· χωρίς διπλή προσμέτρηση ανανεώσιμου μεριδίου) και προβλέπεται ολοκλήρωση & πλήρης λειτουργία εντός 30 μηνών (ή 36 μηνών για έργα με ανανεώσιμο H₂), αλλιώς εφαρμόζεται claw-back 5%/μήνα και μετά τον 6ο μήνα 10%/μήνα.

Τέλος, το τμήμα 2.7 προβλέπει προσωρινές ενισχύσεις για πρόσθετη μείωση της κατανάλωσης ηλεκτρικής ενέργειας, ώστε να συμβάλουν στους στόχους του Κανονισμού (ΕΕ) 2022/1854⁴⁰. Η ενίσχυση χορηγείται μόνο για κατανάλωση που αποφεύγεται πέραν του αναμενόμενου, με βάση αξιόπιστο αντιστροφικό σενάριο, και παρέχεται μέσω ανοιχτής και ανταγωνιστικής

³³. Παρ. 66, στοιχ. α-ζ.

³⁴. Σημείο 67 (δ).

³⁵. Παρ. 69-70.

³⁶. Σημ. 70(α).

³⁷. Σημ. 70(γ)-(ε), (στ).

³⁸. Σημ. 70(ζ), (ιε).

³⁹. Σημ. 70(η).

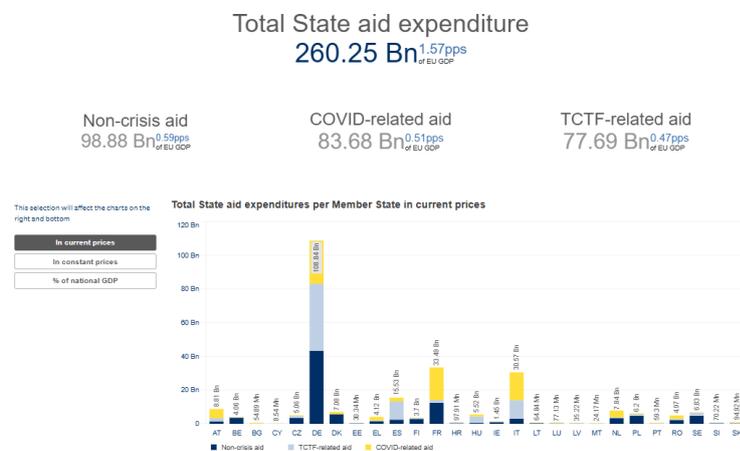
⁴⁰. Παρ. 74-75.

διαδικασίας υποβολής προσφορών. Επιτρέπονται διάφοροι τρόποι επίτευξης μείωσης (μετατόπιση φορτίου, αποθήκευση, ιδιοπαραγωγή χωρίς ορυκτά καύσιμα), υπό την προϋπόθεση ότι δεν δημιουργούνται τεχνητοί περιορισμοί. Οι δικαιούχοι πρέπει να μην αντισταθμίζουν τη μείωση με αυξημένη κατανάλωση αερίου, η ενίσχυση καταβάλλεται με βάση τη πραγματικά επιτευχθείσα μείωση, και προβλέπονται μηχανισμοί για την αποφυγή υπεραντιστάθμισης.

2.2. Ανάλυση δεδομένων, συμπεράσματα και κριτική του ΓΑΚ

Το πρώτο συμπέρασμα αναφέρεται στην εφαρμογή του TCTF. Συγκεκριμένα, το συνολικό ύψος των κρατικών ενισχύσεων που χορηγήθηκαν την περίοδο 2022–2023 ανέρχεται σε 260,25 δισ. ευρώ, ποσό που αντιστοιχεί σε 1,57 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ της ΕΕ. Το ποσό αυτό αντικατοπτρίζει τη συνεχιζόμενη ανάγκη στήριξης της οικονομικής δραστηριότητας μετά τις πολλαπλές κρίσεις των τελευταίων ετών (πανδημία, ενεργειακή κρίση, γεωπολιτικές αναταράξεις). Συγκεκριμένα, γίνεται διάκριση των βασικών κατηγοριών ενισχύσεων, ήτοι μη-κρίσης ενισχύσεις ανέρχονται μόνον στο ποσό των 98,88 δισ. ευρώ (0,59% του ΑΕΠ της ΕΕ), ενώ ενισχύσεις που αφορούν έκτακτα μέτρα, δηλαδή ενισχύσεις που αφορούν μέτρα COVID και TCTF ανέρχονται οι μιν πρώτες (COVID) στο ποσό των 83,68 δισ. ευρώ (0,51% του ΑΕΠ) και οι δεύτερες (TCTF) στο ποσό των 77,69 δισ. ευρώ (0,47% του ΑΕΠ). Είναι εντυπωσιακό το ύψος των ενισχύσεων δυνάμει του πλαισίου TCTF καθώς η διάθεση 77,69 δισ. ευρώ σε μόλις δύο χρόνια

Total State aid spending for 2022, 2023



υπογραμμίζει τη μεγάλη προσαρμογή των κρατών μελών σε αυτό το προσωρινό και απλουστευμένο εργαλείο. Αποδεικνύεται, δηλαδή, ότι το TCTF χρησιμοποιήθηκε σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό σε σχέση με τις παραδοσιακές εκτός κρίσης ενισχύσεις που υποχρεώνουν σε προηγούμενη κοινοποίηση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, οι οποίες απαιτούν άλλωστε και την πλήρη και συχνά χρονοβόρα διαδικασία προέγκρισης της τελευταίας. Η προτίμηση των κρατών μελών στο TCTF αναδεικνύει ευκρινώς την ανάγκη για ταχύτητα και ευελιξία, ειδικά σε περιόδους κρίσης, αναδεικνύει τη στροφή προς εργαλεία με λιγότερο διοικητικό βάρος, και επιβεβαιώνει ότι τα κράτη επιθυμούν άμεση στήριξη σε κρίσιμους τομείς, χωρίς καθυστερήσεις.

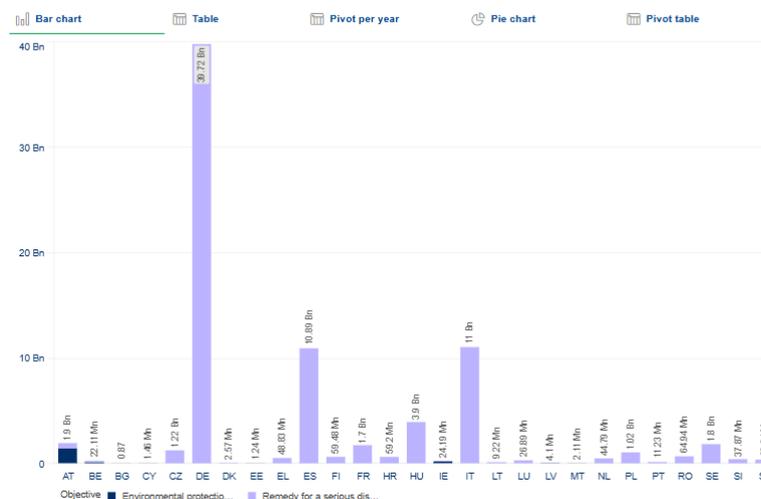
Το δεύτερο συμπέρασμα αναφέρεται στην γεωγραφική κατανομή. Ειδικότερα, το γράφημα δείχνει ξεκάθαρα ότι οι μεγαλύτερες οικονομίες, δηλαδή η Γερμανία, η Γαλλία και η Ιταλία, απορροφούν και χορηγούν πολύ υψηλότερα ποσά σε σχέση με μικρότερα κράτη μέλη, γεγονός που αντανακλά τη μεγαλύτερη κλίμακα των βιομηχανικών οικοσυστημάτων αυτών των χωρών, την ανάγκη στήριξης ενεργοβόρων και στρατηγικών κλάδων (π.χ. αυτοκινητοβιομηχανία, βαριά βιομηχανία, ενέργεια), την ισχύ και το μέγεθος της παραγωγικής βάσης τους. Σε αντίθεση, τα μικρότερα κράτη είτε δεν έχουν τόσο μεγάλες βιομηχανικές δομές να χρηματοδοτήσουν, είτε διστάζουν να διαθέσουν δημόσιους πόρους σε τέτοια κλίμακα. Η ανισορροπία αυτή (πρέπει να) εγείρει σοβαρό διάλογο νομικής και οικονομικής φύσης σχετικά με την ισότητα πρόσβασης, την ανταγωνιστικότητα και την αρχή των ίσων όρων ανταγωνισμού εντός της εσωτερικής αγοράς.

Τέλος, από το εν λόγω γράφημα προκύπτει ότι τα κράτη μέλη αξιοποίησαν σε ιδιαίτερα μεγάλο βαθμό το πλαίσιο του TCTF για τη στήριξη τομέων που συνδέονται με την ενέργεια και την πράσινη μετάβαση. Η συγκέντρωση σημαντικού μέρους των ενισχύσεων στον στόχο την αποζημίωση για την σοβαρή διατάραξη της οικονομίας επιβεβαιώνει ότι οι παρεμβάσεις αυτές θεμελιώθηκαν στη νομική βάση του άρθρου 107 παρ. 3(γ) ΣΛΕΕ, το οποίο χρησιμοποιήθηκε για τις περισσότερες διατάξεις του TCTF που αφορούν την ενεργειακή στήριξη.

Κατά συνέπεια, το TCTF λειτούργησε όχι μόνο ως εργαλείο άμεσης αντιμετώπισης της ενεργειακής κρίσης και της οικονομικής αστάθειας, αλλά και ως μοχλός για την προώθηση μακροπρόθεσμου διαρθρωτικού

μετασχηματισμού προς μία κλιματικά ουδέτερη και ανταγωνιστική ευρωπαϊκή οικονομία. Η στοχευμένη κατεύθυνση των κρατικών ενισχύσεων δείχνει ότι τα κράτη μέλη δεν περιορίστηκαν απλώς στη διαχείριση των συνεπειών της κρίσης, αλλά αξιοποίησαν το TCTF για να επιταχύνουν στρατηγικές επενδύσεις σε κρίσιμες ενεργειακές και βιομηχανικές υποδομές.

Total State aid per year, Member State and objective in current prices
Please use the filters from the filter pane at the top to drilldown to the desired result



III. Το νέο «Πλαίσιο για μέτρα κρατικής ενίσχυσης για τη στήριξη της Συμφωνίας για την Καθαρή Βιομηχανία» (“CISAF”)

1. Εισαγωγή

Η νέα Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τίτλο «Πλαίσιο για μέτρα κρατικής ενίσχυσης για τη στήριξη της Συμφωνίας για την Καθαρή Βιομηχανία» “Clean Industrial Deal State Aid Framework” (με το ευρέως διαδεδομένο στην αγγλική για λόγους συντομίας προσωνύμιο “CISAF”) θεσπίζει ένα συνεκτικό ρυθμιστικό πλαίσιο για την παροχή ενισχύσεων που αποσκοπούν στην επιτάχυνση της βιομηχανικής απανθρακοποίησης και την ενίσχυση της παραγωγικής βάσης της Ένωσης στον τομέα των καθαρών τεχνολογιών.

Νομική βάση του CISAF είναι το άρθρο 107 παρ. 3(γ) ΣΛΕΕ, το οποίο επιτρέπει τη χορήγηση ενισχύσεων που προωθούν την ανάπτυξη συγκεκριμένων οικονομικών δραστηριοτήτων, εφόσον αυτές δεν αλλοιώνουν δυσανάλογα τον ανταγωνισμό στην εσωτερική αγορά.

Λαμβανομένου υπόψιν του ενδεχομένου ότι στο τρέχον διεθνές οικονομικό πλαίσιο, όπως αναπτύχθηκε στην εισαγωγή της παρούσης, πιθανότατα τα κράτη θα επιχειρούσαν ασυσμétrως και ατάκτως την χορήγηση κρατικών ενισχύσεων για την υποστήριξη των εγχώριων βιομηχανικών και παραγωγικών τους δυνάμεων, ελλείψει ενός στοχευμένου νομοθετικού πλαισίου μετά την λήξη εφαρμογής του TCTF⁴¹, η απλούστευση και στοχευμένη εφαρμογή που επιχειρείται με το CISAF βρίσκεται στην ορθή κατεύθυνση, με βασικό στόχο την αποφυγή κατακερματισμού της εσωτερικής αγοράς⁴². Μάλιστα, ο προσωρινός χαρακτήρας του TCTF αντικαθίσταται όπως καθίσταται σαφές από το πιο μόνιμο χαρακτήρα πλαισίου, ήτοι το CISAF. Βέβαια, το τελευταίο χωρεί κριτικής διότι το CISAF έχει ρητό χρονικό όριο το 2030, ούτω

⁴¹. CISAF, παρ. 12.

⁴². CISAF, αιτιολογική σκ. 8, σ. 2.

προφανές είναι ότι διαρθρωτικές αλλαγές στην ευρωπαϊκή βιομηχανία δεν γίνονται εντός πενταετίας. Άρα, με αυτό το δεδομένο, μάλλον βραχύχρονο είναι το CISAF, παρά μακρόπνοος νομικός σχεδιασμός κρατικών ενισχύσεων.

2. Σχέση του CISAF με τα υφιστάμενα πλαίσια

Ως προελέχθη, το CISAF αποτελεί μια στοχευμένη και τομεακή νομοθετική πρωτοβουλία ευθυγράμμισης των επενδυτικών κινήτρων που χορηγούνται από τα κράτη μέλη, αποσκοπώντας στην απανθρακοποίηση και την ενίσχυση της εγχώριας παραγωγικής ικανότητας. Λειτουργεί συμπληρωματικά προς τον ΓΑΚ και τις ισχύουσες Κατευθυντήριες Γραμμές για την Ενέργεια και το Περιβάλλον, ως κείμενο ειδικού προσανατολισμού και κατεπείγοντος χαρακτήρα.

Εντούτοις, παρά τον διακηρυγμένο «συμπληρωματικό» χαρακτήρα του CISAF⁴³, η παράλληλη ισχύς πολλαπλών καθεστώτων ενίσχυσης με αλληλοκαλυπτόμενα πεδία εφαρμογής εγείρει ζήτημα κανονιστικής βεβαιότητας ως προς την επιλογή του κατάλληλου νομικού πλαισίου από τα κράτη μέλη. Η ανάθεση της επιλογής αυτής στη διακριτική τους ευχέρεια, χωρίς σαφή κριτήρια προτίμησης μεταξύ CISAF, Κατευθυντήριων Γραμμών για την Ενέργεια και το Περιβάλλον και ΓΑΚ, ενδέχεται να οδηγήσει σε διαφοροποιημένες πρακτικές και, συνεπώς, σε άνιση μεταχείριση μεταξύ δικαιούχων.

Επιπλέον, μολονότι το CISAF υπόσχεται ταχεία αξιολόγηση και ελαστικότερες προϋποθέσεις συμβατότητας, η εφαρμογή του προϋποθέτει λεπτομερή προκαταρκτική αξιολόγηση του επενδυτικού σχεδίου ως προς τον κίνδυνο στρέβλωσης και τη στρατηγική του σημασία, διαδικασία που μπορεί να λειτουργήσει αποτρεπτικά για τις εθνικές αρχές, οι οποίες τείνουν να προτιμούν την «ασφαλή» προσφυγή στον ήδη δοκιμασμένο ΓΑΚ ή στις Κατευθυντήριες Γραμμές. Κατά τούτο, η θεωρούμενη «συμπληρωματικότητα» ενδέχεται, εκ του πρακτικού αποτελέσματός της, να μετεξελιχθεί σε άτυπη λειτουργική ιεράρχηση, όπου το CISAF δεν λειτουργεί ως ισότιμο εργαλείο ευρείας εφαρμογής, αλλά ως *ad hoc* εξειδικευμένο σχήμα για επενδύσεις υψηλής πολιτικής προτεραιότητας.

Από νομική σκοπιά, αυτό που φαίνεται να λείπει δεν είναι μια αλλαγή στους ίδιους τους κανόνες, αλλά μια πιο σαφής καθοδήγηση για το πότε έχει νόημα να χρησιμοποιείται το CISAF και πότε οι υφιστάμενες διατάξεις του ΓΑΚ και των Κατευθυντήριων Γραμμών. Καθώς η επιλογή αυτή επαφίεται ουσιαστικά στην εκτίμηση των κρατών μελών, πρακτικά παρατηρείται ότι ορισμένα κράτη θα επιλέξουν τη «γρήγορη οδό» του CISAF, ενώ άλλα θα παραμείνουν στα πιο οικεία σχήματα, ακόμη κι αν αυτό δεν είναι το καταλληλότερο για το συγκεκριμένο μέτρο. Για τη μείωση της αβεβαιότητας, η Επιτροπή θα μπορούσε να εκδώσει πιο συγκεκριμένη καθοδήγηση, όπου θα εξειδικεύονται ενδείξεις προτίμησης, όπως ο βαθμός στρατηγικής σημασίας της επένδυσης για την ευρωπαϊκή παραγωγική βάση, ο εκτιμώμενος κίνδυνος στρέβλωσης του ανταγωνισμού και, ιδίως, η χρονική κρισιμότητα υλοποίησης του έργου.

Επιπροσθέτως, μια τυποποιημένη διαδικασία προέγκρισης, με σαφή βήματα και χρονοδιαγράμματα, θα έδινε στις εθνικές αρχές τη δυνατότητα να γνωρίζουν εκ των προτέρων αν ένα μέτρο μπορεί να υπαχθεί στο CISAF, περιορίζοντας τον κίνδυνο καθυστερήσεων και ενισχύοντας έτσι τον ρόλο του ως σταθερού και προβλέψιμου μέρους του ευρύτερου συστήματος κρατικών ενισχύσεων, αντί ως εξαιρετικής και επείγουσας λύσης για επιλεγμένες μόνο περιπτώσεις.

Τέλος, μολονότι το CISAF κινείται στη σωστή κατεύθυνση, παρατηρείται για ακόμη μία φορά το γνώριμο φαινόμενο της πολυνομίας στο πλαίσιο των κρατικών ενισχύσεων, της ευκαιριακής νομοθέτησης και της διασποράς των ρυθμίσεων σε πολλαπλά νομοθετικά εργαλεία. Το γεγονός αυτό οφείλει να γίνει αντιληπτό από τον ενωσιακό νομοθέτη, καθώς όχι μόνο δεν αίρει υφιστάμενες δυσχέρειες, αλλά αντιθέτως τείνει να δημιουργεί πρόσθετη πολυπλοκότητα.

3. Περιεχόμενο και βασικές αρχές συμβατότητας των ενισχύσεων του CISAF

⁴³. CISAF, παρ. 9-11.

Αναπτύσσοντας συντόμως τις καίριες στοχεύσεις του CISAF, η ανάλυση που ακολουθεί επιχειρεί να αναπτύξει τη σώρευση θετικής και αρνητικής προϋπόθεσης του CISAF, την κατηγοριοποίηση των επιλέξιμων μορφών ενίσχυσης σε πέντε βασικές κατηγορίες, και, τέλος, τις θεμελιώδεις αρχές συμβατότητας που προβλέπει με κυριότερες τον χαρακτήρα κινήτρου και την αρχή της αναλογικότητας.

3.1. Σώρευση θετικής και αρνητικής προϋπόθεσης

Η θετική προϋπόθεση του CISAF συνίσταται στην ανάγκη η κρατική ενίσχυση να συμβάλλει ουσιαστικά στην ανάπτυξη συγκεκριμένης οικονομικής δραστηριότητας, παρακινώντας τον δικαιούχο, δίνοντάς του κίνητρο, να υλοποιήσει επένδυση ή δράση που δεν θα πραγματοποιούσε χωρίς αυτή⁴⁴. Σημειωτέον, η επικουρικότητα του χαρακτήρα του CISAF ως προς την Συμφωνία για την Καθαρή Βιομηχανία (Clean Industrial Deal) και η αλληλεξαρτώμενη συμπόρευση των δύο νομικών πλαισίων παρουσιάζεται, μεταξύ άλλων, και στην θετική προϋπόθεση, καθώς ρητώς ορίζεται ότι ενίσχυση που συμπεριλαμβάνεται στο πρώτο πρέπει να προωθεί την ανάπτυξη οικονομικής δραστηριότητας ή περιοχής αναφορικά με τους στόχους που ορίζονται στη δεύτερη⁴⁵.

Η αρνητική προϋπόθεση απαιτεί η ενίσχυση να μην προκαλεί αδικαιολόγητη στρέβλωση του ανταγωνισμού και των συναλλαγών εντός της εσωτερικής αγοράς⁴⁶. Οι δύο αυτές προϋποθέσεις θεσπίζονται προκειμένου να εξασφαλίζεται ότι η κρατική ενίσχυση υπηρετεί τον επιδιωκόμενο αναπτυξιακό και μεταβατικό σκοπό όπως ορίζεται στην Συμφωνία για την Καθαρή Βιομηχανία, χωρίς να υπονομεύει την εύρυθμη λειτουργία της ενωσιακής αγοράς και να την κατακερματίζει.

3.2. Κατηγορίες ενισχύσεων CISAF

3.2.1. Ενισχύσεις για την επιτάχυνση της ανάπτυξης καθαρής ενέργειας και τη στήριξη του κόστους ηλεκτρικής ενέργειας σύμφωνα με τους στόχους της συμφωνίας για καθαρή βιομηχανία

Η συγκεκριμένη κατηγορία ενισχύσεων αποσκοπεί στην προώθηση της παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, στην ανάπτυξη και χρήση ανανεώσιμου υδρογόνου, καθώς και στη μετάβαση σε καύσιμα χαμηλών ανθρακικών εκπομπών στο πλαίσιο της καθαρής βιομηχανίας⁴⁷. Αναγνωρίζεται ρητώς ο ρόλος που διαδραματίζει το υδρογόνο που παράγεται αποκλειστικά από ΑΠΕ στη μείωση της εξάρτησης από ορυκτά καύσιμα και στην επίτευξη των στόχων απανθρακοποίηση των μεταφορών και της βιομηχανίας έως το 2030⁴⁸. Παράλληλα, υπογραμμίζεται η ανάγκη ανάπτυξης επενδύσεων σε υποδομές αποθήκευσης ηλεκτρικής ενέργειας, ώστε να ενισχυθεί η ευελιξία του συστήματος και να καταστεί δυνατή η σταθεροποίηση της αγοράς ενέργειας καθώς αυξάνεται η διείσδυση των ΑΠΕ⁴⁹.

Σημαντικό είναι να σημειωθεί ότι το πλαίσιο θέτει αιώτατο χρονικό όριο υλοποίησης των έργων τους 48 μήνες από την ημερομηνία χορήγησης της ενίσχυσης⁵⁰, κατά τρόπο που υποδηλώνεται αφενός ότι ο χαρακτήρας κινήτρου πρέπει να αποτελεί αιτιωδώς κινήτριο μοχλό ολοκλήρωσης των έργων, αφετέρου ότι μολοντί δεν πρόκειται για ένα προσωρινό έκτακτο νομικό πλαίσιο, όπως ήταν το TCTF, η ανάγκη επικράτησης των ΑΠΕ στο ενεργειακό μείγμα δεν έπαψε ουδέποτε να θεωρείται επείγουσα.

Επιπλέον, ένα κρίσιμο καινοτόμο στοιχείο αυτής της κατηγορίας ενισχύσεων είναι η δυνατότητα διοικητικής χορήγησης ενίσχυσης ως εναλλακτική στην ανταγωνιστική διαδικασία υποβολής προσφορών⁵¹. Η διοικητική διαδικασία εφαρμόζεται όταν το μέγεθος της επένδυσης,

⁴⁴. CISAF, παρ. 17-24.

⁴⁵. CISAF, παρ. 17.

⁴⁶. CISAF, παρ. 25-37.

⁴⁷. CISAF, παρ. 39-41.

⁴⁸. CISAF, παρ. 40.

⁴⁹. CISAF, παρ. 41, 49.

⁵⁰. CISAF, παρ. 54.

⁵¹. CISAF, παρ. 57-59, 67.

η τεχνολογική της ιδιαιτερότητα ή η στρατηγική σημασία της για την ενεργειακή ασφάλεια καθιστούν την ανταγωνιστική δημοπράτηση είτε μη εφικτή είτε μη αποτελεσματική. Μάλιστα, η ενίσχυση μπορεί να καθορίζεται βάσει εκτιμώμενου καθαρού πρόσθετου κόστους, χωρίς ανάγκη ανταγωνιστικής σύγκρισης με άλλες προσφορές, επιτρέποντας ταχύτερη υλοποίηση έργων που έχουν συστημικό χαρακτήρα ή απαιτούν συντονισμό πολλαπλών φορέων⁵².

Παράλληλα, τίθενται αυστηρά όρια ώστε η διοικητικά εγκεκριμένη ενίσχυση να παραμένει αναλογική. Συγκεκριμένα, το ανώτατο ποσοστό ενίσχυσης δεν μπορεί να υπερβαίνει το 45% των επιλέξιμων δαπανών για έργα παραγωγής ενέργειας από ΑΠΕ όταν η ενίσχυση χορηγείται διοικητικά⁵³, ενώ για καύσιμα χαμηλών ανθρακικών εκπομπών απαιτείται επαληθεύσιμη μείωση εκπομπών τουλάχιστον κατά 70 % σε σχέση με τα συμβατικά ορυκτά καύσιμα⁵⁴. Επομένως, τούτα καταδεικνύουν ότι η διοικητική έγκριση διασφαλίζει στοχευμένη, αναλογική και τεχνικά τεκμηριωμένη στήριξη, αποφεύγοντας την υπεραντιστάθμιση και τη στρέβλωση του ανταγωνισμού.

3.2.2. Ενισχύσεις για την απανθρακοποίηση της βιομηχανίας

Μια από τις σημαντικότερες κατηγορίες που εισάγει ο CISAF και βρίσκεται ακριβώς στο επίκεντρο της θεμιτής εργαλειοποίησης των κρατικών ενισχύσεων ώστε να πετύχουν το φαινομενικά αντιφατικό δίπολο πράσινης μετάβασης και ανάπτυξης και ανταγωνιστικότητας της Ευρωπαϊκής βιομηχανίας. Αυτή αφορά ενισχύσεις για την απανθρακοποίηση της βιομηχανίας στοχεύει στη μείωση των άμεσων εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου που προκύπτουν από βιομηχανικές δραστηριότητες, είτε μέσω βελτίωσης της ενεργειακής απόδοσης είτε μέσω τεχνολογικών παρεμβάσεων που συμβάλλουν στη μετάβαση σε κυκλικά, χαμηλών εκπομπών συστήματα παραγωγής⁵⁵.

Η ενίσχυση καλύπτει επενδύσεις που μειώνουν τις εκπομπές από καύση καυσίμων ή από βιομηχανικές διεργασίες, εφόσον επιτυγχάνεται *ουσιαστική και επαληθεύσιμη* μείωση κατανάλωσης ενέργειας ή εκπομπών CO₂ σε σύγκριση με το υφιστάμενο επίπεδο αναφοράς⁵⁶. Οι ενισχύσεις μπορούν επίσης να αφορούν επενδύσεις στην αποδοτικότερη αξιοποίηση υλικών⁵⁷, καθώς και έργα δέσμευσης, χρήσης και αποθήκευσης διοξειδίου του άνθρακα⁵⁸.

Οι επιλέξιμες επενδύσεις πρέπει να εμπίπτουν σε βιομηχανικές εγκαταστάσεις που παράγουν υλικά, ενδιάμεσα προϊόντα ή τελικά αγαθά σε τομείς υψηλής έντασης ενέργειας, και μπορούν να καλύπτουν είτε βελτιώσεις σε υπάρχουσες διεργασίες είτε αντικατάσταση υφιστάμενων μονάδων με αποδοτικότερες⁵⁹. Για επενδύσεις που αφορούν παραγωγή ενέργειας εντός της βιομηχανικής εγκατάστασης, απαιτείται η παραγόμενη ενέργεια να χρησιμοποιείται κατά τουλάχιστον 80% *in situ*, εξασφαλίζοντας ότι η ενίσχυση αφορά πραγματική βελτίωση της βιομηχανικής απόδοσης και όχι έμμεση υποστήριξη ενεργειακών αγορών⁶⁰.

Η ενίσχυση χορηγείται βάσει «*καθεστώτος εκτιμώμενου προϋπολογισμού*», ο οποίος πρέπει να τεκμηριώνει τη μείωση των συνολικών εκπομπών ή την εξοικονόμηση ενέργειας που επιτυγχάνεται. Μπορεί να λάβει τη μορφή αποκλειστικά και μόνον άμεσης επιχορήγησης, φορολογικών πλεονεκτημάτων, δανείων ή εγγυήσεων⁶¹.

Αναφορικά με τα όρια της ενίσχυσης, το ανώτατο ποσοστό ενίσχυσης εξαρτάται από τον τύπο της επένδυσης, ήτοι έως 60% για έργα που παράγουν ή αξιοποιούν υδρογόνο χαμηλών

⁵². CISAF, παρ. 60, 69.

⁵³. CISAF, παρ. 62.

⁵⁴. CISAF, παρ. 76.

⁵⁵. CISAF, παρ. 127 και 129.

⁵⁶. CISAF, παρ. 139.

⁵⁷. CISAF, παρ. 128.

⁵⁸. CISAF, παρ. 147-148.

⁵⁹. CISAF, παρ. 129-132.

⁶⁰. CISAF, παρ. 131.

⁶¹. CISAF, παρ. 133.

εκπομπών, 45% για παραγωγή ενέργειας από ΑΠΕ για χρήση στη βιομηχανία, 35% για καύσιμα χαμηλών ανθρακικών εκπομπών, και 20% για άλλες τεχνολογίες αναβάθμισης ενεργειακής απόδοσης, ενώ παράλληλα τα ποσοστά αυτά μπορούν να αυξηθούν κατά 5-20 ποσοστιαίες μονάδες για μικρομεσαίες επιχειρήσεις⁶².

Τέλος, ως δικλείδα ασφάλειας μη εκμετάλλευσης των ενισχύσεων για σκοπούς άλλους της απανθρακοποίηση και άρα στρέβλωση του ανταγωνισμού, η ενίσχυση δεν πρέπει να χρηματοδοτεί αύξηση της συνολικής παραγωγικής ικανότητας, εκτός εάν η αύξηση συνδέεται αποδεδειγμένα με καλύτερες τεχνικές αποδοτικότητάς ή χαμηλότερες εκπομπές ανά μονάδα προϊόντος⁶³. Επιπλέον, τα κράτη μέλη πρέπει να τεκμηριώνουν ότι τα έργα δεν προκαλούν «μεταφορά εκπομπών» σε άλλους κλάδους ή χώρες⁶⁴.

3.2.3. Ενισχύσεις για τη διασφάλιση επαρκούς παραγωγικής ικανότητας στον τομέα των καθαρών τεχνολογιών

Η συγκεκριμένη κατηγορία ενισχύσεων στοχεύει στη χρηματοδότηση επενδύσεων που αυξάνουν ή σταθεροποιούν την παραγωγική ικανότητα σε κρίσιμες αλυσίδες αξίας καθαρών τεχνολογιών, συμβάλλοντας στην επίτευξη του στόχου ανθεκτικότητας 40% της ΝΖΙΑ και στη στρατηγική αυτονομίας της Ένωσης. Οι επιλέξιμες επενδύσεις περιλαμβάνουν την παραγωγή πρώτων υλών και ενδιάμεσων υλικών που είναι απαραίτητα για την αλυσίδα καθαρών τεχνολογιών, την παραγωγή τελικών καθαρών τεχνολογικών προϊόντων (π.χ. ηλιακά στοιχεία, ανεμογεννήτριες, μπαταρίες), την παραγωγή ή ανάκτηση κρίσιμων πρώτων υλών που είναι αναγκαίες για την κατασκευή των παραπάνω προϊόντων⁶⁵. Σημειώνεται πως η δυνατότητα χορήγησης ενισχύσεων λειτουργεί συμπληρωματικά προς τις πολιτικές κυκλικής οικονομίας, επιτρέποντας τη στήριξη επενδύσεων σε ανακύκλωση, επαναχρησιμοποίηση υλικών ή υποκατάσταση πρώτων υλών⁶⁶. Η δε παρέμβαση δικαιολογείται ιδιαίτερα σε αγορές όπου οι κατασκευαστές καθαρών τεχνολογιών αντιμετωπίζουν υψηλό λειτουργικό κόστος, αβεβαιότητα ζήτησης ή σημαντικό κίνδυνο απώλειας ανταγωνιστικότητας εντός ή εκτός ΕΕ, γεγονός που παρατηρείται κατά κόρον σε σχέση με την Κίνα⁶⁷.

Οι ενισχύσεις χορηγούνται ως επενδυτικές ενισχύσεις με βάση εκτιμώμενο προϋπολογισμό, υπό την προϋπόθεση ότι η αίτηση κατατίθεται πριν από την έναρξη εργασιών⁶⁸. Οι επιλέξιμες δαπάνες καλύπτουν το σύνολο των υλικών επενδυτικών στοιχείων της παραγωγικής μονάδας (γη, κτίρια, εξοπλισμός, εγκαταστάσεις, τεχνολογίες, συστήματα αποθήκευσης και μεταφοράς), υπό τον όρο ότι συνδέονται άμεσα με την παραγωγή καθαρών τεχνολογιών⁶⁹.

Αναφορικά με τα όρια της ενίσχυσης, το ποσοστό ενίσχυσης μπορεί να φτάσει έως 15% των επιλέξιμων δαπανών και το ανώτατο ποσό ανά έργο μπορεί να φτάσει 1,5 δισ. EUR, ενώ για μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις είναι δυνατή προσαύξηση έως επιπλέον είκοσι ποσοστιαίες μονάδες⁷⁰.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η ασφαλιστική δικλείδα ότι για να θεωρείται η επένδυση βιώσιμη, ο δικαιούχος υποχρεούται να διατηρήσει τη δραστηριότητά του στις εγκαταστάσεις για τουλάχιστον 5 έτη (ή 3 έτη για ΜΜΕ) μετά την ολοκλήρωση της επένδυσης⁷¹. Επιπλέον, δικλείδα αποφυγής στρέβλωσης του ανταγωνισμού είναι ότι πριν από τη χορήγηση ενίσχυσης, το κράτος μέλος πρέπει να αποδείξει ότι η επένδυση δεν οδηγεί σε μετεγκατάσταση παραγωγής

⁶². CISAF, παρ. 154 περ. α-δ, παρ. 155.

⁶³. CISAF, παρ. 138.

⁶⁴. CISAF, παρ. 142.

⁶⁵. CISAF, παρ. 160 α-γ.

⁶⁶. CISAF, παρ. 161.

⁶⁷. CISAF, παρ. 162.

⁶⁸. CISAF, παρ. 163-165.

⁶⁹. CISAF, παρ. 166.

⁷⁰. CISAF, παρ. 167-168.

⁷¹. CISAF, παρ. 170.

εκτός ΕΟΧ, ούτε συνδέεται με απώλεια θέσεων εργασίας⁷², ως επίσης πρέπει να τεκμηριώνεται ότι η επιπλέον παραγωγική ικανότητα συμβάλλει στην ευρωπαϊκή αυτονομία και δεν λειτουργεί ως υποκατάσταση ήδη υφιστάμενων μονάδων της Ένωσης⁷³.

Τέλος, ως επιπρόσθετη στήριξη προβλέπεται η ταχύτερη φορολογική απόσβεση του εξοπλισμού καθαρών τεχνολογιών ως έμμεση μορφή ενίσχυσης, με στόχο μείωση του χρηματοοικονομικού κόστους επένδυσης και επιτάχυνση της υλοποίησής⁷⁴.

3.2.4. Καθεστώτα στήριξης ειδικών έργων του Ταμείου Καινοτομίας

Οι ενισχύσεις της ενότητας αυτής του CISAF αφορούν ήδη επιλεχθέντα επενδυτικά έργα μέσω του Ταμείου Καινοτομίας για τη χρηματοδότηση καινοτόμων τεχνολογιών χαμηλών ή μηδενικών εκπομπών, αλλά απαιτούν συμπληρωματική κρατική ενίσχυση ώστε να καταστούν οικονομικά βιώσιμα⁷⁵. Ειδικότερα, τα έργα αυτά μπορεί να σχετίζονται με την παραγωγή ή αποθήκευση ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές⁷⁶, την παραγωγή καυσίμων χαμηλών ανθρακικών εκπομπών και υδρογόνου⁷⁷, τη μείωση εκπομπών από βιομηχανικές διεργασίες⁷⁸, ή την αύξηση παραγωγικής ικανότητας καθαρών τεχνολογικών προϊόντων⁷⁹.

Η ενίσχυση χορηγείται βάσει εκτιμώμενου προϋπολογισμού⁸⁰ και απευθύνεται σε έργα που πληρούν τις τεχνικές απαιτήσεις αξιολόγησης της Επιτροπής, τόσο ως προς την καινοτομία όσο και ως προς το επίπεδο περιβαλλοντικής επίδρασης⁸¹. Οι επιλέξιμες μορφές στήριξης περιλαμβάνουν άμεσες επιχορηγήσεις, δάνεια, εγγυήσεις και φορολογικά κίνητρα⁸², ενώ η χορηγούμενη ενίσχυση πρέπει να συνδέεται σαφώς με το πρόσθετο κόστος που απαιτείται για την υλοποίηση του καινοτόμου χαρακτήρα του έργου⁸³.

Όταν ένα έργο παρουσιάζει υψηλό επίπεδο τεχνολογικής καινοτομίας ή ρίσκου, το ποσοστό ενίσχυσης μπορεί να καθορίζεται με τη μέθοδο της μέγιστης χρηματοδότησης βάσει αναγκών, σύμφωνα με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2019/856⁸⁴. Εάν το έργο υλοποιείται εκτός ενισχυόμενων περιοχών, η ένταση ενίσχυσης μπορεί να ανέλθει έως 25% των επιλέξιμων δαπανών και έως 1,5 δισ. EUR ανά έργο⁸⁵.

3.2.5. Ενισχύσεις για τη μείωση των κινδύνων ιδιωτικών επενδύσεων που σχετίζονται με στόχους της Συμφωνίας για Καθαρή Βιομηχανία

Το τελευταίο τμήμα του CISAF αποσκοπεί στη μόχλευση ιδιωτικών κεφαλαίων σε έργα στρατηγικής σημασίας για την καθαρή βιομηχανία, όταν η υψηλή αβεβαιότητα ή ο κίνδυνος αγοράς λειτουργεί αποτρεπτικά για ιδιώτες επενδυτές⁸⁶. Η Επιτροπή κρίνει τη στήριξη αυτή συμβατή με την εσωτερική αγορά όταν η ύπαρξη επενδυτικού κινδύνου είναι τεκμηριωμένη και όταν η ενίσχυση περιορίζει το ρίσκο χωρίς να οδηγεί σε υπεραντιστάθμιση⁸⁷.

⁷². CISAF, παρ. 171-172.

⁷³. CISAF, παρ. 178-179.

⁷⁴. CISAF, παρ. 180-184.

⁷⁵. CISAF, παρ. 186.

⁷⁶. CISAF, παρ. 187.

⁷⁷. CISAF, παρ. 188.

⁷⁸. CISAF, παρ. 189.

⁷⁹. CISAF, παρ. 190.

⁸⁰. CISAF, παρ. 191.

⁸¹. CISAF, παρ. 192.

⁸². CISAF, παρ. 195.

⁸³. CISAF, παρ. 196.

⁸⁴. CISAF, παρ. 197-198.

⁸⁵. CISAF, παρ. 200.

⁸⁶. CISAF, παρ. 201.

⁸⁷. CISAF, παρ. 202-203.

Οι ενισχύσεις λαμβάνουν τη μορφή μετοχικών συμμετοχών, δανειακών εργαλείων, εγγυήσεων, «state-backed equity» ή υβριδικών χρηματοδοτικών σχημάτων για έργα καθαρής βιομηχανίας⁸⁸. Η ενίσχυση μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την απόκτηση εξοπλισμού ή μονάδων παραγωγής καθαρών τεχνολογιών, τη δημιουργία νέων εγκαταστάσεων, την εμπορική κλιμάκωση καινοτόμων λύσεων. Τα κράτη μέλη οφείλουν να αποδείξουν ότι η ενίσχυση δεν εκτοπίζει ιδιωτικές επενδύσεις, αλλά λειτουργεί καταλυτικά για την προσέλκυση τους και ότι δεν οδηγεί σε στρέβλωση ανταγωνισμού ή μετατόπιση παραγωγικής δραστηριότητας⁸⁹.

Σημειώνεται ότι αναφορικά με την αναλογικότητα της ενίσχυσης, προβλέπεται ότι η ενίσχυση προς ιδιώτες επενδυτές θεωρείται αναλογική όταν η επιλογή τους πραγματοποιείται μέσω ανοικτής, διαφανούς και χωρίς διακρίσεις διαδικασίας, η οποία καθορίζει τους στόχους πολιτικής και διασφαλίζει κατάλληλο επιμερισμό κινδύνου και απόδοσης. Αντίθετα, όταν δεν εφαρμόζεται τέτοια διαδικασία, η ενίσχυση περιορίζεται στο ελάχιστο αναγκαίο μόνο εφόσον τηρούνται συγκεκριμένα ποσοτικά όρια, όπως όριο κάλυψης πρώτης ζημίας έως 20% στην περίπτωση δανείων ή εγγυήσεων και περιορισμός της προτιμησιακής απόδοσης ιδιωτών επενδυτών σε συμμετοχές ιδίων κεφαλαίων, με τουλάχιστον 75% των υπερβάλλοντων αποδόσεων να αποδίδεται στο κράτος μέλος⁹⁰.

3.3. Κριτική αποτίμηση CISAF

Το CISAF, ως ήδη προελέχθη αποσκοπεί στην επιτάχυνση της βιομηχανικής αποανθρακοποίησης και την ενίσχυση της εγχώριας παραγωγής τεχνολογιών καθαρής ενέργειας. Παρότι το CISAF στοχεύει στη διαμόρφωση ενός σαφούς και προβλέψιμου επενδυτικού περιβάλλοντος, παρουσιάζει σημαντικές αδυναμίες τόσο στη χρηματοδότηση όσο και στην πολιτική του αρχιτεκτονική.

Αρχικά, στο επίπεδο χρηματοδότησης, όπως αναλύθηκε με τις κατηγορίες των ενισχύσεων του CISAF, προβλέπονται σχεδόν αποκλειστικά επενδυτικές ενισχύσεις και όχι λειτουργικές. Ούτω ανακύπτει μια αντίφαση και έντονη επενδυτική αβεβαιότητα. Μολονότι το CISAF επιδιώκει την ένταξη νέων τεχνολογιών καθαρής ενέργειας και μηδενικού ανθρακικού αποτυπώματος, όπως η παραγωγή πράσινου υδρογόνου, οι τεχνολογίες CCS και ορισμένες κατηγορίες βιομηχανικής αναπροσαρμογής, αυτές δεν είναι ακόμη ώριμες εμπορικά και άρα, αδιαμφισβήτητα, πέραν μείωσης του επενδυτικού κινδύνου και παροχής κινήτρων, θα χρειάζονται και στήριξη προσαρμοστικότητας στην αγορά. Μόνον έτσι θα διασφαλίζεται η μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα και άρα η αποτελεσματικότητα και αναλογικότητα της κρατικής παρέμβασης. Προτείνεται η προσθήκη, σε μεταγενέστερη αναθεώρηση, ειδικών μηχανισμών, όπως για παράδειγμα τα Contracts for Difference, τα οποία μπορούν να δώσουν μια «ανάσα» λειτουργίας στους επενδυτές.

Επιπλέον, τα ανώτατα όρια ενίσχυσης στο CISAF είναι χαμηλότερα συγκριτικά με το προσωρινό πλαίσιο TCTF που αντικαθιστά. Ειδικότερα, η μετάβαση από το TCTF στο CISAF συνεπάγεται σημαντική μείωση της χρηματοδοτικής δύναμης στις μεγάλες επενδύσεις. Ενδεικτικά, σε έργο παραγωγής πράσινου υδρογόνου ύψους, λόγω χάριν, 700 εκατομμυρίων ευρώ, το TCTF επέτρεπε κρατική ενίσχυση έως 350 εκατομμυρίων ευρώ, ενώ το CISAF περιορίζει το μέγιστο ποσό στα 200 εκατομμύρια ευρώ. Η μείωση αυτή κατά 150 εκατομμυρίων ευρώ μεταβάλλει την οικονομική βιωσιμότητα του έργου και ενδεχομένως δημιουργεί αντικίνητρο για την εγκατάστασή του εντός Ευρώπης, ιδιαίτερα σε κράτη μέλη με μικρότερη δυνατότητα εθνικής χρηματοδότησης, όπως η Ελλάδα.

Σε επίπεδο σχεδιασμού πολιτικής, το CISAF εμφανίζει περιορισμένο πεδίο τεχνολογικής εφαρμογής, δίνοντας, ενδεικτικώς, βάση στο καθαρό υδρογόνο. Η προσέγγιση αυτή δεν λαμβάνει επαρκώς υπόψη τις υφιστάμενες ενεργειακές υποδομές, την δυναμική της αγοράς, την ρεαλιστική ταχύτητα απορρόφησης τέτοιων τεχνολογιών και σαφώς τις οικονομικές δυνατότητες των κρατών μελών. Ειδικά στις μέρες μας, όπου φαίνεται ότι οι εθνικές

⁸⁸. CISAF, παρ. 204.

⁸⁹. CISAF, παρ. 206-207.

⁹⁰. CISAF, παρ. 208-209.

Κυβερνήσεις επενδύουν αθρόως σε έργα υποδομής και συμφωνίες φυσικού αερίου (βλ. τελευταίες εξελίξεις στις ενεργειακές σχέσεις Ελλάδας - ΗΠΑ), και μάλιστα η προώθηση του φυσικού αερίου ως καυσίμου της πράσινης μετάβασης, φαίνεται ότι η επιβολή αυστηρών απαιτήσεων μετάβασης σε υδρογόνο, και ίσως η μεροληπτική του προτεραιοποίηση στο CISAF, μπορεί ενδεχομένως να οδηγήσει σε αναστολή έργων, ειδικά σε χώρες όπου η σχετική αγορά παρουσιάζει στοιχεία ανωριμότητας. Σαφώς, ο ρόλος του καθαρού υδρογόνου ουδόλως παραβλέπεται, παρά ταύτα ελλείπει η ολιστική προσέγγιση στον CISAF.

Τέλος, σε μεταγενέστερη αναθεώρηση του CISAF θα αναμέναμε εργαλεία ενίσχυσης ζήτησης για πράσινα προϊόντα και υπηρεσίες, όπως παλαιότερα είχε γίνει με τις ΑΠΕ και την ανάγκη να διεισδύσουν εκ του αποτελέσματος στις ενεργειακές αγορές. Με άλλα λόγια απαιτούνται αγοραστικά σήματα ώστε τα επενδυτικά σήματα που δίνονται δια του CISAF να αποκτήσουν πραγματική εμπορική ωρίμανση.

Κλείνοντας, παρά την εποικοδομητική κριτική που ασκείται στο CISAF, ουδόλως παραβλέπεται η σπουδαιότητα και αναγκαιότητά του ιδίως στην τρέχουσα συγκυρία. Οποιασδήποτε προτάσεις κατ' αρχήν αναγνωρίζουν την ορθή του κατεύθυνση, κατ' επέκτασιν αποσκοπούν να εμπλουτίσουν το νομικό πλαίσιο και να συγκεράσουν την παραγόμενη στις Βρυξέλλες νομοθεσία με τα ρεαλιστικά δεδομένα της ενεργειακής αγοράς και μάλιστα ομοιόμορφα σε όλα τα κράτη μέλη, από την βαριά βιομηχανία της ευρωπαϊκού δυτικού κεντρικού τόξου έως το αναπτυσσόμενο βιομηχανικά νοτιοανατολικό ευρωπαϊκό άξονα.

IV. Συμπεράσματα

Κατόπιν της ανωτέρω ανάλυσης προκύπτει ότι η εξέλιξη του ενωσιακού πλαισίου κρατικών ενισχύσεων κατά την τελευταία δεκαετία συνιστά προϊόν συνειδητής μετατόπισης της κανονιστικής λογικής από το παραδοσιακό μοντέλο της γενικής απαγόρευσης του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ προς ένα λειτουργικό μοντέλο «υπό όρους επιτρεπτών» ενισχύσεων, ιδίως όταν αυτές εξυπηρετούν σκοπούς ενωσιακού ενδιαφέροντος, όπως η πράσινη μετάβαση και η ενίσχυση της βιομηχανικής ανταγωνιστικότητας.

Ο Γενικός Απαλλακτικός Κανονισμός λειτούργησε στην πράξη ως κρίσιμο εργαλείο απλοποίησης, επιτρέποντας στα κράτη μέλη να χορηγούν ενισχύσεις χωρίς την τυπική διαδικασία κοινοποίησης στην Επιτροπή. Η ευρεία εφαρμογή του, ιδίως στο πεδίο των ενισχύσεων για έργα ΑΠΕ, ενεργειακής απόδοσης και μειώσεις περιβαλλοντικών φόρων, επιβεβαιώνει ότι ο ΓΑΚ συνέβαλε ουσιωδώς στη διαμόρφωση ενός προβλέψιμου περιβάλλοντος επενδύσεων. Ωστόσο, η έντονη ανισοκατανομή της χρήσης του μεταξύ των κρατών μελών ανέδειξε περιορισμούς που συνδέονται με τις ανισότητες δημοσιονομικής και παραγωγικής ισχύος στην Ένωση, γεγονός που αναδεικνύει ενδεχόμενο κίνδυνο και κατά την εφαρμογή του CISAF.

Επιπλέον, το Προσωρινό Πλαίσιο Κρίσης και Μετάβασης (TCTF) αποτέλεσε κεντρικό εργαλείο άμεσης παρέμβασης εν μέσω της ενεργειακής κρίσης, επιτρέποντας στα κράτη μέλη να προβούν σε ταχείες και εκτεταμένες κρατικές παρεμβάσεις. Η εντυπωσιακή κλίμακα αξιοποίησης του αποδεικνύει ότι η Ένωση ανέχθηκε αυξημένη κρατική παρέμβαση για λόγους οικονομικής σταθερότητας. Ωστόσο, η ασύμμετρη χρήση του από ισχυρότερες οικονομίες σε σχέση με τις πιο «αδύναμες» ανέδειξε τον κίνδυνο κατακερματισμού της εσωτερικής αγοράς, στοιχείο που καθιστά προφανή την ανάγκη δομικότερης και ολιστικής προσέγγισης.

Με τη σειρά του, το CISAF, διαμορφώνει ένα νέο πρότυπο βιομηχανικής πολιτικής, συνδέοντας την πράσινη μετάβαση με την ενίσχυση της εγχώριας παραγωγικής βάσης και την αυτονομία της Ένωσης στις καθαρές τεχνολογίες. Σε αντίθεση με το TCTF, το CISAF δεν λειτουργεί ως έκτακτο και προσωρινό μέτρο, αλλά ως στοχευμένο πλαίσιο στρατηγικής χρηματοδότησης. Παρά ταύτα, η παράλληλη ισχύς του με τον ΓΑΚ και τις Κατευθυντήριες Γραμμές ενδέχεται να δημιουργήσει κανονιστική αβεβαιότητα, καθιστώντας αναγκαία την περαιτέρω εξειδίκευση κριτηρίων επιλογής πλαισίου από τα κράτη μέλη.

Συνολικά, αναδεικνύεται η σταδιακή μετάβαση σε μια ενεργητική και όχι πλέον παθητική ευρωπαϊκή βιομηχανική πολιτική, ιδίως ως προς τον τομέα της ενέργειας. Η πράσινη μετάβαση δεν συνιστά πλέον εξωτερικό κόστος που απειλεί την ανταγωνιστικότητα, αλλά μοχλό αναδιάρθρωσης και ενδυνάμωσης της παραγωγικής βάσης της Ένωσης. Η επίτευξη, ωστόσο, της αναγκαίας ισορροπίας μεταξύ ενίσχυσης της βιομηχανίας και διασφάλισης ισότιμων όρων ανταγωνισμού προϋποθέτει συνεκτική κατεύθυνση των κρατικών ενισχύσεων και σαφές, απλοποιημένο και προβλέψιμο ρυθμιστικό πλαίσιο. Υπό το πρίσμα αυτό, η Ένωση βρίσκεται ενώπιον μιας κρίσιμης στρατηγικής επιλογής: είτε οι κρατικές ενισχύσεις για την πράσινη βιομηχανική πολιτική θα λειτουργήσουν ως καταλύτης επαναφοράς της ευρωπαϊκής παραγωγικής κυριαρχίας, είτε η ασύμμετρη και ανομοιογενής εφαρμογή τους θα οδηγήσει σε διαρθρωτικές ανισορροπίες και στρέβλωση της εσωτερικής αγοράς. Το CISAF κινείται σαφώς στη σωστή κατεύθυνση, θέτοντας τις βάσεις για μια πιο συνεκτική προσέγγιση, πλην όμως απαιτείται περαιτέρω εξειδίκευση και ομοιογενοποίηση των κανόνων εφαρμογής του, όπως αναλύθηκε ανωτέρω. Η δε πρακτική εφαρμογή του θα κρίνει σε ποιον βαθμό μπορεί να αποτελέσει σταθερό και αποτελεσματικό εργαλείο της νέας ευρωπαϊκής βιομηχανικής στρατηγικής.