

## Ο Κανονισμός για τον έλεγχο των ξένων επιδοτήσεων (2022/2560) υπό το φως των διεθνών υποχρεώσεων της Ένωσης στο πλαίσιο του ΠΟΕ

Αικατερίνη Πολυμέρου\*

### I. Εισαγωγή

Η θέσπιση του νέου Κανονισμού για τον έλεγχο των ξένων επιδοτήσεων<sup>1</sup> λαμβάνει χώρα σε μια περίοδο κατά την οποία η διασφάλιση της «ανοιχτής στρατηγικής αυτονομίας» της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αναδεικνύεται σε καθοριστικό παράγοντα για τη διαμόρφωση των οικονομικοπολιτικών της στοχεύσεων και τη θέσπιση της εμπορικής της πολιτικής εν συνόλω<sup>2</sup>. Στο πλαίσιο αυτό, η εν λόγω έννοια αναδύεται ως μιας μορφής καθοδηγητική αρχή, συμβάλλουσα τόσο στη διαμόρφωση νέων πολιτικών πρωτοβουλιών όσο και στη θέσπιση καινοτόμων ρυθμιστικών εργαλείων, δυνάμενων να ενισχύσουν την ικανότητα της Ένωσης να ανταποκρίνεται στις σύγχρονες γεωοικονομικές προκλήσεις<sup>3</sup>. Πρόκειται για μια έννοια που συνδέεται άρρηκτα με τη δυνατότητα της Ένωσης να διατηρεί και να ενισχύει τον ηγετικό της ρόλο στη διεθνή σκηνή, μέσω της ισχυροποίησης της οικονομίας της, της προάσπισης των στρατηγικών της συμφερόντων και της διατήρησης των θεμελιωδών αξιών της<sup>4</sup>. Παράλληλα και εξίσου σημαντικά, η εν λόγω έννοια ενσωματώνει την ανάγκη θωράκισης της ενωσιακής οικονομίας έναντι αθέμιτων εμπορικών πρακτικών και ιδίως, έναντι νέων μορφών επιδοτήσεων οι οποίες χορηγούνται από τρίτα κράτη και οι οποίες διαταράσσουν τους όρους ισότιμου ανταγωνισμού και υπονομεύουν την εγκαθίδρυση και διατήρηση ενός level-playing field<sup>5</sup>. Η προστασία αυτή επιδιώκεται μέσω της θέσπισης και εφαρμογής αποτελεσματικών εργαλείων εμπορικής άμυνας, ικανών να διασφαλίσουν την εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και την ανθεκτικότητα της ευρωπαϊκής βιομηχανικής βάσης<sup>6</sup>.

Η εμφάνιση νέων μορφών ενισχύσεων με τη μορφή εξω-ενωσιακών, ξένων επιδοτήσεων αποτέλεσε απόρροια του υφιστάμενου οικονομικού και γεωπολιτικού περιβάλλοντος, όπως αυτό έχει αποκρυσταλλωθεί και παγιωθεί τα τελευταία έτη. Ειδικότερα, παρά το γεγονός ότι τόσο η ωρίμανση όσο και η εξέλιξη των διεθνών αγορών βρίσκονται σήμερα στο υψηλότερο ίσως σημείο τους ως προς τη δυνατότητα ελεύθερης κυκλοφορίας αγαθών, υπηρεσιών και κεφαλαίου καθώς και τον περιορισμό ή ακόμα και την εξάλειψη κρατικής παρέμβασης, παρατηρείται ταυτόχρονα μία αυξανόμενη τάση αμφισβήτησης του εν λόγω φιλελεύθερου προτύπου τόσο σε θεωρητικό επίπεδο όσο και στην πράξη<sup>7</sup>. Μέσα σε αυτό το περιβάλλον, ολοένα και συχνότερα κράτη προβαίνουν σε μονομερείς ενέργειες οι οποίες συχνά αποκλίνουν σημαντικά από το υφιστάμενο διεθνές συμβατικό πλαίσιο και κρατικές επιδοτήσεις με στρεβλωτικά αποτελέσματα για τον ανταγωνισμό χορηγούνται χωρίς να υπόκεινται σε ουσιαστικό έλεγχο ή περιορισμό μέσω αντίστοιχων ρυθμιστικών μηχανισμών<sup>8</sup>. Μάλιστα, η

---

\* Υπ. Διδάκτωρ στο Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών στο Πάντειο Πανεπιστήμιο, Δικηγόρος Αθηνών

<sup>1</sup> Κανονισμός (ΕΕ) 2022/2560 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 14ης Δεκεμβρίου 2022 για τις ξένες επιδοτήσεις που στρεβλώνουν την εσωτερική αγορά, ΕΕ L 330 της 23.12.2022.

<sup>2</sup> The new geopolitical dimension of the EU competition and trade policies, The XXX FIDE Congress in Sofia, 2023 Congress Publications, Vol. 2.

<sup>3</sup> Ο.π.

<sup>4</sup> Ο.π.

<sup>5</sup> Ο.π.

<sup>6</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών EMPTΥ, «Επανεξέταση της εμπορικής πολιτικής - Μια ανοικτή, βιώσιμη και δυναμική εμπορική πολιτική», 18.2.2021, COM(2021) 66 final.

<sup>7</sup> J. HILLEBRAND POHL / J. WARCHOL / TH. PAPADOPOULOS / J. WIESENTHAL, Weaponising Investments, Vol. 1, Springer Studies in Law & Geoeconomics 1, 2023, σ. 61.

<sup>8</sup> Business Europe, Open Strategic Autonomy How Trade Policy Can Best Support European Competitiveness, Position Paper, May 2023.

Ένωση έχει ήδη σε σειρά περιπτώσεων, καταστεί αποδέκτης των αρνητικών συνεπειών αυτής της σύγχρονης τάσης κρατικού προστατευτισμού και της ενσωμάτωσης των στρατηγικών και πολιτικών επιδιώξεων τρίτων κρατών στο πλαίσιο της εμπορικής τους πολιτικής<sup>9</sup>. Το γεωοικονομικό και γεωπολιτικό αυτό περιβάλλον, σε συνδυασμό με την έντονη ελκυστικότητα της εσωτερικής αγοράς της Ένωσης, η οποία, πέραν του ανοιχτού της χαρακτήρα, προσέφερε μέχρι πρότινος ένα ευνοϊκό ρυθμιστικό πλαίσιο για ξένους οικονομικούς δρώντες, αποτελούμενο από ένα ολοκληρωμένο σύστημα κανόνων στον τομέα του ανταγωνισμού και των ενδο-ενωσιακών κρατικών ενισχύσεων, αλλά και από ένα σημαντικό ρυθμιστικό κενό στον τομέα των ξένων επιδοτήσεων, συνέβαλαν ουσιωδώς στην εμφάνιση φαινομένων χορήγησης ξένων επιδοτήσεων σε επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται εντός της Ένωσης, επηρεάζοντας τις ανταγωνιστικές δυνάμεις της αγοράς και διαταράσσοντας το πολυπόθητο “level-playing field”.

Σε αυτό το πλαίσιο και δεδομένου ότι οι διατάξεις περί ανταγωνισμού πρέπει πάντοτε να εφαρμόζονται υπό το πρίσμα των ευρύτερων στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θεμελιώδη άξονα της νέας πρόκλησης, αποτέλεσε η ανάγκη διασφάλισης ενός “level-playing field”, επιδίωξη η οποία συνδέεται στενά με την αποτελεσματική αντιμετώπιση του φαινομένου της αυξανόμενης χορήγησης ξένων επιδοτήσεων οι οποίες νοθεύουν τον ανταγωνισμό και αλλοιώνουν τις συνθήκες λειτουργίας της αγοράς<sup>10</sup>.

## **II. Το υφιστάμενο ρυθμιστικό κενό στο πεδίο των ξένων επιδοτήσεων**

Το ζήτημα των ξένων επιδοτήσεων και των φαινομένων αθέμιτου ανταγωνισμού που αυτές συνεπάγονται, έχει αναδειχθεί όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, σε ένα από τα πλέον κρίσιμα πεδία στα οποία η Ευρωπαϊκή Ένωση φαίνεται, τα τελευταία χρόνια, να βρίσκεται σε ανταγωνιστικά και ρυθμιστικά μειονεκτικότερη θέση σε σχέση με τους διεθνείς ανταγωνιστές της<sup>11</sup>. Ειδικότερα, παρά το γεγονός ότι στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς, η Ένωση έχει κατορθώσει να διασφαλίσει αποτελεσματικά την ύπαρξη ενός “level-playing field”, αφενός, μέσω του αυστηρού ρυθμιστικού πλαισίου που διέπει τις κρατικές ενισχύσεις των κρατών μελών και, αφετέρου, μέσω της επιβολής αντισταθμιστικών μέτρων με σκοπό την εξάλειψη των πλεονεκτημάτων που απορρέουν από επιδοτούμενες εισαγωγές, το ζήτημα των στρεβλώσεων της εσωτερικής αγοράς που προκαλούνται από ξένες επιδοτήσεις, χορηγούμενες από τρίτα κράτη σε επιχειρήσεις με ενδο-ενωσιακή δραστηριότητα, δεν είχε έως πρόσφατα αποτελέσει αντικείμενο επαρκούς και αποτελεσματικής ρυθμιστικής αντιμετώπισης<sup>12</sup>.

Η εν λόγω κατάσταση φαίνεται να αποτελεί συνέπεια του περιορισμού του ρυθμιστικού αντικειμένου των ενωσιακών κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων αποκλειστικά στις ενισχύσεις που χορηγούνται από τα κράτη μέλη της Ένωσης, τα κράτη μέλη του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου, καθώς και σε ορισμένες περιπτώσεις από τρίτα κράτη βάσει ειδικών διεθνών συμφωνιών<sup>13</sup>. Ως εκ τούτου, εξαιρούνται πλήρως από το πεδίο εφαρμογής των ενωσιακών κανόνων οι επιδοτήσεις που προέρχονται από τρίτες χώρες και επωφελούν επιχειρήσεις δραστηριοποιούμενες εντός της Ένωσης<sup>14</sup>. Παράλληλα, ανάλογο ρυθμιστικό κενό διαπιστώνεται και στα ενωσιακά ρυθμιστικά εργαλεία που εφαρμόζονται στους τομείς των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και των συγχωνεύσεων και εξαγορών<sup>15</sup>. Ειδικότερα, στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, το ενωσιακό ρυθμιστικό πλαίσιο δεν φαίνεται να προβλέπει τη

---

<sup>9</sup>. Weaponising Investments, ό.π., σ. 61.

<sup>10</sup>. P. TRAPP, The European Union’s Trade Defence Modernisation Package, A Missed Opportunity at Reconciling Trade and Competition?, European Yearbook of International Economic Law, Vol. 23, Springer, σ. 70.

<sup>11</sup>. Weaponising Investments, ό.π., σ. 220.

<sup>12</sup>. Weaponising Investments, ό.π., σ. 220-221.

<sup>13</sup>. M. FRANK, The EU’s new Foreign Subsidy Regulation on collision course with the WTO, Common Market Law Review, Vol. 60, Issue 4 (2023), σ. 925-958.

<sup>14</sup>. Ο.π.

<sup>15</sup>. Weaponising Investments, ό.π., σ. 221.

δυνατότητα αντιμετώπισης στρεβλώσεων της αγοράς δημοσίων διαγωνισμών, οι οποίες δύνανται να προκύψουν από τη χορήγηση ξένων επιδοτήσεων<sup>16</sup>. Αντίστοιχα, στο πεδίο ελέγχου των συγκεντρώσεων, ακόμη και αν γινόταν δεκτή η προσέγγιση σύμφωνα με την οποία οι στοχεύσεις βιομηχανικής πολιτικής και η ύπαρξη ξένων επιδοτήσεων μπορούν να συνεκτιμηθούν κατά την αξιολόγηση μιας συγκέντρωσης από την Επιτροπή, στο πλαίσιο του ισχύοντος ρυθμιστικού περιβάλλοντος οι παράγοντες αυτοί αποτελούν απλώς επιμέρους στοιχεία εντός ενός ευρύτερου συνόλου αξιολογούμενων κριτηρίων<sup>17</sup>. Επιπλέον, η υπαγωγή τους στο υψηλό επίπεδο απόδειξης που απαιτείται στον τομέα του ελέγχου των συγκεντρώσεων καθιστά ιδιαίτερα δυσχερή τη διαπίστωση τόσο της ύπαρξης όσο και του πραγματικού αντικτύπου των ξένων επιδοτήσεων, γεγονός που εντείνει το υφιστάμενο ρυθμιστικό έλλειμμα<sup>18</sup>.

Παράλληλα, ο Κανονισμός 2019/452<sup>19</sup> για τη θέσπιση πλαισίου ελέγχου των άμεσων ξένων επενδύσεων στην Ένωση, εστιάζει αποκλειστικά στην αντιμετώπιση κινδύνων που σχετίζονται με την εθνική τάξη και ασφάλεια, αφήνοντας εκτός του ρυθμιστικού του πεδίου τους κινδύνους αλλοίωσης των αγορών που δύνανται να προκύψουν από τη χορήγηση αδικαιολόγητων οικονομικών πλεονεκτημάτων σε συγκεκριμένες επιχειρήσεις<sup>20</sup>. Αντίστοιχα, στο πλαίσιο του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ), η Συμφωνία για τις επιδοτήσεις και τα αντισταθμιστικά μέτρα<sup>21</sup> καθώς και οι κανόνες αντι-ντάμπινγκ, εφαρμόζονται αποκλειστικά στο εμπόριο αγαθών, εξαιρώντας ζητήματα που ανακύπτουν στο πεδίο των υπηρεσιών και των επενδύσεων<sup>22</sup>. Την ίδια στιγμή, παραμένει αμφίβολο κατά πόσον η Συμφωνία για τις επιδοτήσεις και τα αντισταθμιστικά μέτρα παρέχει γενικώς ρυθμιστικές λύσεις σε περιπτώσεις όπου η επιχορηγούμενη οντότητα εδρεύει εκτός της επικράτειας του Κράτους, του οποίου τα προϊόντα επιδοτούνται<sup>23</sup>.

Η απουσία συνεπώς, αποτελεσματικού ρυθμιστικού μηχανισμού αντιμετώπισης του φαινομένου των ξένων επιδοτήσεων, ιδίως σε αντιπαραβολή με το σαφώς οριοθετημένο ενωσιακό ρυθμιστικό πλαίσιο ελέγχου των ενδο-ενωσιακών κρατικών ενισχύσεων, προκάλεσε σταδιακή αναπροσαρμογή του οικονομικού πλαισίου άσκησης οικονομικής δραστηριότητας εντός της εσωτερικής αγοράς. Το γεγονός αυτό οδήγησε στη σταδιακή διαμόρφωση συνθηκών άνισης ανταγωνιστικότητας μεταξύ των οικονομικών φορέων στο περιβάλλον της εσωτερικής αγοράς και, εντέλει, στην αμφισβήτηση τόσο του επιδιωκόμενου “level-playing field” όσο και της ίδιας της «ανοιχτής στρατηγικής αυτονομίας της Ένωσης» καθώς και των επιμέρους πολιτικών της στοχεύσεων.

### **III. Ο νέος Κανονισμός 2022/2560 για τον έλεγχο των ξένων επιδοτήσεων που στρεβλώνουν την εσωτερική αγορά**

Εντός της υφιστάμενης οικονομικοπολιτικής συγκυρίας και υπό το φως του προαναλυθέντος κρίσιμου ρυθμιστικού κενού στο πεδίο των ξένων επιδοτήσεων, η ρυθμιστική παρέμβαση της Ευρωπαϊκής Ένωσης με σκοπό την αντιμετώπιση των αναφερόμενων ζητημάτων και τη

<sup>16</sup>. K. STAS / B. GEISEL, The Foreign Subsidies Regulation of the European Union: A New Instrument Leveling the Playing Field?, *Global Trade and Customs Journal*, Vol. 18, Issue 10 (2023), σ. 360-371.

<sup>17</sup>. The EU's new Foreign Subsidy Regulation on collision course with the WTO, *ό.π.*

<sup>18</sup>. *Ο.π.*

<sup>19</sup>. Κανονισμός (ΕΕ) 2019/452 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 19ης Μαρτίου 2019 για τη θέσπιση πλαισίου για τον έλεγχο των άμεσων ξένων επενδύσεων στην Ένωση, ΕΕ L 79 της 21.03.2019.

<sup>20</sup>. *Weaponising Investments*, *ό.π.*, σ. 201.

<sup>21</sup>. Απόφαση 94/800/ΕΚ του Συμβουλίου της 22ας Δεκεμβρίου 1994 σχετικά με την εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σύναψη των συμφωνιών που απέρρευαν από τις πολυμερείς διαπραγματεύσεις του Γύρου της Ουρουγουάης (1986-1994), καθ' όσον αφορά τα θέματα που εμπίπτουν στις αρμοδιότητές της, ΕΕ L 336 της 23.12.1994.

<sup>22</sup>. *Weaponising Investments*, *ό.π.*, σ. 201.

<sup>23</sup>. V. CROCHET / M. GUSTAFSSON, Lawful Remedy or Illegal Response? Resolving the Issue of Foreign Subsidization under WTO Law, *World Trade Review*, 2021, Vol. 20, σ. 343-366, doi:10.1017/S1474745621000045.

διασφάλιση της ακεραιότητας των ευρύτερων επιδιώξεων και πολιτικών της, κατέστη άμεση ανάγκη και προτεραιότητα. Κεντρικός άξονας της εν λόγω προσπάθειας υπήρξε η διασφάλιση ενός “level-playing field” και η εξάλειψη των φαινομένων στρέβλωσης της αγοράς που προκύπτουν από την πριμοδότηση εκ μέρους τρίτων χωρών, επιχειρήσεων οι οποίες αναπτύσσουν δραστηριότητα εντός της Ένωσης. Η επιλογή αυτή σηματοδότησε μία σημαντική πολιτική και στρατηγική μετατόπιση στην εμπορική πολιτική της Ένωσης, η οποία διαχρονικά χαρακτηριζόταν από τον φιλελεύθερο και «ανοιχτό» της χαρακτήρα, με την ελεύθερη κυκλοφορία αγαθών, υπηρεσιών και προσώπων εντός της εσωτερικής αγοράς να συνιστά θεμελιώδες γνώρισμα και διαρκές πλεονέκτημά της<sup>24</sup>.

Η διαμόρφωση της κανονιστικής ατζέντας για τον έλεγχο των ξένων επιδοτήσεων υπήρξε μία δαιδαλώδης και πολυεπίπεδη διαδικασία, η οποία εκτυλίχθηκε σε διάστημα σχεδόν μίας δεκαετίας και μπορεί να διακριθεί σε δύο βασικές φάσεις<sup>25</sup>. Η πρώτη φάση, που καλύπτει την περίοδο από τα μέσα της δεκαετίας του 2010 έως το 2019, σηματοδοτεί την ομόφωνη αναγνώριση και θεωρητική θεμελίωση του προβλήματος από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης<sup>26</sup>. Η δεύτερη φάση, από το 2019 έως τις αρχές του 2020, αντιστοιχεί στη μετατόπιση του ζητήματος από το πεδίο της θεωρητικής προβληματικής στο επίπεδο της νομοθετικής προτεραιότητας<sup>27</sup>. Το έτος 2020, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε τη Λευκή Βίβλο<sup>28</sup> για τις ξένες επιδοτήσεις, η οποία αποτέλεσε το θεμέλιο έγγραφο για τη διαμόρφωση της πρότασης κανονισμού περί ξένων επιδοτήσεων, η οποία υποβλήθηκε επισήμως τον Μάιο του 2021<sup>29</sup>. Στη συνέχεια, στις 10 Νοεμβρίου 2022, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε την πρόταση της Επιτροπής, ενώ στις 28 Νοεμβρίου του ίδιου έτους, κατόπιν της σύμφωνης γνώμης του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο Κανονισμός για τις Ξένες Επιδοτήσεις<sup>30</sup> υιοθετήθηκε επισήμως<sup>31</sup>.

Η εφαρμογή του Κανονισμού πραγματοποιήθηκε σε δύο στάδια, ήτοι, το πρώτο, από τις 12 Ιουλίου 2023, κατά το οποίο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απέκτησε την αρμοδιότητα κίνησης διαδικασιών έρευνας και ελέγχου και το δεύτερο, από τις 12 Οκτωβρίου 2023, όποτε και τέθηκε σε εφαρμογή η υποχρέωση κοινοποίησης εκ μέρους των επιχειρήσεων, ιδίως σε περιπτώσεις συγκεντρώσεων και διαδικασιών δημοσίων συμβάσεων. Η θεμελιώδης νομική βάση για την υιοθέτηση του νέου Κανονισμού ερείδεται στο άρθρο 207 της ΣΛΕΕ, το οποίο παρέχει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή την αρμοδιότητα καθορισμού της κοινής εμπορικής πολιτικής της Ένωσης<sup>32</sup>. Παράλληλα, κρίσιμης σημασίας θεωρείται και το άρθρο 114 της ΣΛΕΕ, το οποίο αφορά τη λήψη μέτρων εναρμόνισης των εθνικών κανονιστικών πλαισίων με σκοπό τη διαμόρφωση και την ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς<sup>33</sup>. Ο νέος Κανονισμός ενσωματώνει στο ρυθμιστικό του πεδίο κάθε οικονομική δραστηριότητα η οποία πραγματώνεται εντός της Ένωσης συμπεριλαμβανομένων των ευαίσθητων τομέων των εξαγορών και των συγχωνεύσεων καθώς και τον τομέα των δημόσιων διαγωνισμών<sup>34</sup>. Ωστόσο,

<sup>24</sup>. Weaponising Investments, ό.π., σ. 220.

<sup>25</sup>. Weaponising Investments, ό.π., σ. 222.

<sup>26</sup>. Ο.π.

<sup>27</sup>. Weaponising Investments, ό.π., σ. 222-223.

<sup>28</sup>. Λευκή Βίβλος σχετικά με την εξασφάλιση ίσων όρων ανταγωνισμού όσον αφορά τις ξένες επιδοτήσεις, Βρυξέλλες, 17.06.2020, COM(2020) 253 final.

<sup>29</sup>. X. SU, A Critical Analysis of the EU’s Eclectic Foreign Subsidies Regulation: Can the Level Playing Field Be Achieved?, Legal Issues of Economic Integration, Vol. 50, Issue 1 (2023), σ. 67-92.

<sup>30</sup>. Κανονισμός (ΕΕ) 2022/2560 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 14ης Δεκεμβρίου 2022 για τις ξένες επιδοτήσεις που στρεβλώνουν την εσωτερική αγορά, ΕΕ L 330 της 23.12.2022.

<sup>31</sup>. A Critical Analysis of the EU’s Eclectic Foreign Subsidies Regulation: Can the Level Playing Field Be Achieved?, ό.π.

<sup>32</sup>. F.-C. LAPRÉVOTE / W. LIN, Between State Aid, Trade and Antitrust: The Mixed Procedural Heritage of the Foreign Subsidies Regulation and the Overarching Principle of Non-Discrimination, Zeitschrift für Europarechtliche Studien, Issue 03/2022, Europa-Institute, Saarland University.

<sup>33</sup>. Ο.π.

<sup>34</sup>. Weaponising Investments, ό.π., σ. 221.

ο νέος Κανονισμός, διαφοροποιούμενος ουσιωδώς από το καθεστώς των κρατικών ενισχύσεων στο ενωσιακό δίκαιο, δεν καθιερώνει μία γενική απαγόρευση των ξένων επιδοτήσεων αλλά αντιθέτως, αναγνωρίζει το ενδεχόμενο ασυμβατότητάς τους μόνο στις περιπτώσεις όπου οι αρνητικές τους συνέπειες, ιδίως όσες συνδέονται με στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και αλλοίωση της ομαλής λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, υπερτερούν των ενδεχόμενων θετικών τους αποτελεσμάτων<sup>35</sup>.

Εν συνόλω, ο νέος Κανονισμός αποσκοπεί στην αποτελεσματική αναδιάρθρωση του υφιστάμενου πλαισίου στον τομέα του διεθνούς εμπορίου, με στόχο τη διασφάλιση των θεμελιωδών συμφερόντων και αρχών της Ένωσης στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς, μέσω της αποτελεσματικής αντιμετώπισης των στρεβλώσεων που προκύπτουν από τη χορήγηση ξένων επιδοτήσεων, τηρώντας παράλληλα τις δεσμεύσεις της Ένωσης που απορρέουν από το πολυμερές σύστημα<sup>36</sup>.

#### *Οι βασικές ρυθμιστικές προβλέψεις του νέου Κανονισμού*

Προς εκπλήρωση των τεθέντων στόχων του, νέος Κανονισμός προβλέπει τρία διακριτά νομικά εργαλεία για την αντιμετώπιση των στρεβλώσεων που προκαλούνται από τη χορήγηση ξένων επιδοτήσεων<sup>37</sup>. Τα εν λόγω εργαλεία συνίστανται στη γενική εξουσία διεξαγωγής ερευνών στην αγορά, την οποία η Επιτροπή μπορεί να εκκινεί ακόμη και *ex officio*, στην υποχρέωση κοινοποίησης για την εξέταση συγκεκριμένων συγχωνεύσεων και εξαγορών και στην υποχρέωση κοινοποίησης για την εξέταση των υποβληθεισών προσφορών σε διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων<sup>38</sup>. Όσον αφορά το γενικό εργαλείο έρευνας της αγοράς, ο Κανονισμός παρέχει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή την εξουσία να κινεί διαδικασίες διερεύνησης περιπτώσεων πραγματικής ή δυνητικής νόθευσης του ανταγωνισμού εντός της εσωτερικής αγοράς, οι οποίες προκαλούνται από επιδοτήσεις χορηγούμενες από τρίτες χώρες σε επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται εντός της Ένωσης<sup>39</sup>. Η εξουσία αυτή μπορεί να ασκείται ακόμη και στις περιπτώσεις όπου τα χρηματικά κατώφλια που προβλέπονται από τον Κανονισμό δεν πληρούνται<sup>40</sup>. Αναφορικά με τα δύο εξειδικευμένα εργαλεία ελέγχου, τίθενται συγκεκριμένα χρηματικά κατώφλια που ενεργοποιούν υποχρεώσεις *ex ante* κοινοποίησης και παροχής πληροφοριών προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή από τις επιχειρήσεις που έχουν λάβει ξένες επιδοτήσεις<sup>41</sup>. Οι υποχρεώσεις αυτές αποσκοπούν στη διασφάλιση της δυνατότητας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να αξιολογεί αφενός, τις συγκεντρώσεις που ενδέχεται να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό λόγω ύπαρξης στήριξης από ξένες επιδοτήσεις και αφετέρου, τις προσφορές που υποβάλλονται σε δημόσιους διαγωνισμούς από επιχειρήσεις οι οποίες έχουν τύχει πριμοδότησης εκ μέρους τρίτων χωρών<sup>42</sup>.

Ειδικότερα, στο πεδίο των συγκεντρώσεων και των εξαγορών το χρηματικό κατώφλι που θεσπίζεται από τον νέο Κανονισμό ορίζεται στα 500 εκατομμύρια ευρώ σε κύκλο εργασιών, υπολογιζόμενο βάσει των τριών οικονομικών ετών που προηγούνται της συναλλαγής καθώς και στην είσπραξη από τρίτες χώρες συνδυασμένων συνολικών χρηματοδοτικών συνεισφορών άνω των 50 εκατομμυρίων EUR κατά τα τρία έτη πριν τη σύναψη της συμφωνίας<sup>43</sup>. Αντιστοίχως, στον τομέα των δημόσιων διαγωνισμών, οι υποχρεώσεις διαφάνειας και κοινοποίησης διαρθρώνονται με βάση δύο χρηματοοικονομικά κατώφλια εκ των οποίων το

<sup>35</sup>. L. HORNKOHL, Protecting the Internal Market From Subsidisation With the EU State Aid Regime and Foreign Subsidies Regulation: Two Sides of the Same Coin?, *Journal of European Competition Law & Practice*, 2023, Vol. 14, No 3.

<sup>36</sup>. V. AKRITIDIS / J. B. BLANCARDI, Analysis of the Foreign Subsidies Regulation from an International Trade Law Perspective on Trade in Goods, *Global Trade and Customs Journal*, Vol. 18, Issue 10 (2023), σ. 380-383.

<sup>37</sup>. *Weaponising Investments*, ό.π., σ. 228-229.

<sup>38</sup>. Ό.π.

<sup>39</sup>. The EU's new Foreign Subsidy Regulation on collision course with the WTO, ό.π.

<sup>40</sup>. Ό.π.

<sup>41</sup>. *Weaponising Investments*, ό.π., σ. 228-229.

<sup>42</sup>. Ό.π.

<sup>43</sup>. The Foreign Subsidies Regulation of the European Union: A New Instrument Levelling the Playing Field?, ό.π.

πρώτο αφορά την εκτιμώμενη αξία της δημόσιας σύμβασης και το δεύτερο, το ύψος των χρηματοοικονομικών ενισχύσεων που έχουν ληφθεί<sup>44</sup>. Σύμφωνα με το άρθρο 28 του νέου Κανονισμού, οι εν λόγω υποχρεώσεις ενεργοποιούνται όταν η εκτιμώμενη αξία της δημόσιας σύμβασης υπερβαίνει τα 250 εκατομμύρια ευρώ, η αξία του σχετικού τμήματος ή το άθροισμα των σχετικών τμημάτων ανέρχεται σε τουλάχιστον 125 εκατομμύρια ευρώ και έχουν ληφθεί αθροιστικά από τον οικονομικό φορέα, περιλαμβανομένων των θυγατρικών εταιρειών του, των εταιρειών συμμετοχής, καθώς και των βασικών υπεργολάβων και προμηθευτών του, ξένες ενισχύσεις τουλάχιστον 4 εκατομμυρίων ευρώ ανά τρίτη χώρα εντός των τελευταίων τριών ετών<sup>45</sup>.

Περαιτέρω, η Επιτροπή διατηρεί, στο πλαίσιο και των ανωτέρω εργαλείων, τη διακριτική ευχέρεια να απαιτεί την παροχή πληροφοριών ακόμα και σε περιπτώσεις όπου δεν πληρούνται τα ορισθέντα κατώφλια, εφόσον το κρίνει σκόπιμο, καθώς και να εκκινεί διαδικασίες ελέγχου *ex officio* σε περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν έχει προηγηθεί ειδοποίηση<sup>46</sup>. Ειδικότερα, στο πλαίσιο των αυτεπάγγελτων ερευνών, η Επιτροπή χαιρεί ευρείας διακριτικής ευχέρειας, μη δεσμευόμενη από συγκεκριμένα χρονικά όρια, πλην της δεκαετούς προθεσμίας παραγραφής που προβλέπεται στο άρθρο 38(1), ενώ δύναται να αντλεί πληροφορίες από κάθε διαθέσιμη πηγή και να αξιοποιεί τα συλλεχθέντα στοιχεία και στο πλαίσιο της έρευνάς της για διαφορετικές οικονομικές δραστηριότητες<sup>47</sup>.

Σε όλες τις προαναφερθείσες περιπτώσεις, οι διαδικασίες που ακολουθούνται διαρθρώνονται σε δύο διακριτά στάδια ήτοι, ένα προκαταρκτικό στάδιο εξέτασης, το οποίο επικεντρώνεται στη διαπίστωση της ύπαρξης επαρκών αποδεικτικών στοιχείων σχετικά με τη χορήγηση ξένων επιδοτήσεων και ένα επόμενο στάδιο ενδελεχούς έρευνας<sup>48</sup>. Σε συνέχεια των διαδικασιών αυτών και ως απαραίτητη προϋπόθεση για την έκδοση τελικής απόφασης από την Επιτροπή, πραγματοποιείται διαδικασία στάθμισης των θετικών και αρνητικών αποτελεσμάτων της υπό εξέταση επιδότησης<sup>49</sup>. Στο πλαίσιο της εν λόγω στάθμισης, δύνανται να ληφθούν υπόψη όχι μόνο οι θετικές επιδράσεις για την ανάπτυξη της συγκεκριμένης οικονομικής δραστηριότητας εντός της εσωτερικής αγοράς, αλλά και ευρύτερες θετικές επιδράσεις που εκτείνονται και πέραν των ορίων της Ένωσης, καθώς και παράγοντες δημόσιας πολιτικής ή άλλοι στόχοι γενικότερου ενδιαφέροντος<sup>50</sup>.

Εν συνόλω, οι ρυθμιστικοί μηχανισμοί που θεσπίζονται από τον νέο Κανονισμό για τις ξένες επιδοτήσεις έρχονται να συμπληρώσουν το υφιστάμενο, πολυεπίπεδο ρυθμιστικό πλαίσιο στον τομέα των κρατικών επιχειρήσεων, των επιδοτήσεων και της διασφάλισης της ανταγωνιστικής ουδετερότητας<sup>51</sup>. Το εν λόγω πλαίσιο συγκροτείται από τους ενωσιακούς κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων, το θεσμικό πλαίσιο ελέγχου των άμεσων ξένων επενδύσεων, τους κανόνες του ΠΟΕ για τις επιδοτήσεις, τις διατάξεις που διέπουν τις κρατικές επιχειρήσεις και τις επιδοτήσεις στο πλαίσιο διεθνών επενδυτικών συμφωνιών καθώς και από ρυθμίσεις με χαρακτήρα “soft law”, όπως οι κατευθυντήριες γραμμές του ΟΟΣΑ για την εταιρική διακυβέρνηση κρατικών επιχειρήσεων<sup>52</sup>.

---

<sup>44</sup>. Ο.π.

<sup>45</sup>. Ο.π.

<sup>46</sup>. Weaponising Investments, ό.π., σ. 229.

<sup>47</sup>. The Foreign Subsidies Regulation of the European Union: A New Instrument Levelling the Playing Field?, ό.π.

<sup>48</sup>. The EU's new Foreign Subsidy Regulation on collision course with the WTO, ό.π.

<sup>49</sup>. Protecting the Internal Market from Subsidisation With the EU State Aid Regime and Foreign Subsidies Regulation: Two Sides of the Same Coin?, ό.π.

<sup>50</sup>. L. HORNKOHL, Protecting the Internal Market From Subsidisation With the EU State Aid Regime and Foreign Subsidies Regulation: Two Sides of the Same Coin?, ό.π., C. I. NAGY, The EU's New Regime on Foreign Subsidies: Has the Time Come for a Paradigm-Shift?, Journal of World Trade, Vol. 57, Issue 6 (2023), σ. 889-908.

<sup>51</sup>. Weaponising Investments, ό.π., σ. 201.

<sup>52</sup>. Ο.π.

#### **IV. Ο Κανονισμός για τον έλεγχο των ξένων επιδοτήσεων υπό το φως των διεθνών υποχρεώσεων της Ένωσης στο πλαίσιο του ΠΟΕ**

##### *1. Μη αποτελεσματική διασφάλιση της υπεροχής του δικαίου του ΠΟΕ*

Δεδομένου ότι όπως προαναφέρθηκε, ο νέος Κανονισμός συνιστά ένα ειδικό και συμπληρωματικό εργαλείο εποπτείας, η ερμηνεία και εφαρμογή του οφείλουν να εναρμονίζονται με το ενωσιακό κανονιστικό πλαίσιο που διέπει τις κρατικές ενισχύσεις, τις συγκεντρώσεις και τις δημόσιες συμβάσεις, καθώς και να συμβαδίζουν με τις διεθνείς υποχρεώσεις της Ένωσης όπως αυτές απορρέουν από τις σχετικές συνθήκες<sup>53</sup>. Εντούτοις, έχει υποστηριχθεί ότι παρά τη ρητή διατύπωση της παρ. 9 του άρθρου 44, σύμφωνα με την οποία ο Κανονισμός δεν θίγει την άσκηση των δικαιωμάτων ούτε την εκπλήρωση των διεθνών υποχρεώσεων της Ένωσης, το ζήτημα της πρακτικής διασφάλισης της υπεροχής του δικαίου του ΠΟΕ παραμένει ανοιχτό. Τούτο διότι η εν λόγω διάταξη, αν και επιβεβαιώνει την πρόθεση του ενωσιακού νομοθέτη να αποφύγει συγκρούσεις με το διεθνές εμπορικό δίκαιο και ιδίως με τις δεσμεύσεις που απορρέουν από τη Συμφωνία για τις Επιδοτήσεις και τα Αντισταθμιστικά Μέτρα, δεν επαρκεί αφ' εαυτής για να αποκλείσει εκ προοιμίου την πιθανότητα κανονιστικών επικαλύψεων ή ασυμβατοτήτων μεταξύ των δύο ρυθμιστικών πλαισίων.

Η ανωτέρω κατάσταση αποδίδεται, αφενός, στο γεγονός ότι σύμφωνα με μια σύγχρονη ερμηνευτική προσέγγιση, η Συμφωνία για τις Επιδοτήσεις και τα Αντισταθμιστικά Μέτρα, η οποία ρυθμίζει το ζήτημα των επιδοτούμενων αγαθών, καταλαμβάνει στο ρυθμιστικό της πεδίο και ξένες απαγορευμένες επιδοτήσεις καθόσον δεν εισάγει σχετικά με αυτές κάποιο ρητό κριτήριο εδαφικότητας<sup>54</sup>. Αφετέρου, η κατάσταση αυτή συνδέεται με τη στενή οριοθέτηση του ρυθμιστικού αντικείμενου του Κανονισμού 2016/1037<sup>55</sup> σχετικά με την άμυνα κατά των εισαγωγών που αποτελούν αντικείμενο επιδοτήσεων εκ μέρους τρίτων χωρών, ο οποίος θεωρείται ότι αποτυπώνει πλήρως το περιεχόμενο των κανόνων της εν λόγω Συμφωνίας και ο οποίος φαίνεται να αποκλείει τις ξένες επιδοτήσεις εν συνόλω από το εφαρμοστικό της πεδίο<sup>56</sup>.

Ειδικότερα, τα τελευταία έτη, έχει αναπτυχθεί μία ερμηνευτική προσέγγιση σύμφωνα με την οποία, από το άρθρο 1.1 της Συμφωνίας για τις Επιδοτήσεις και Αντισταθμιστικά Μέτρα, το οποίο καθορίζει τα αναγκαία στοιχεία για τη διαπίστωση ύπαρξης επιδότησης, προκύπτει ότι η έννοια της επιδότησης καταλαμβάνει και τις περιπτώσεις όπου η επιδότηση παρέχεται σε αλλοδαπούς παραγωγούς<sup>57</sup>. Η προσέγγιση αυτή βασίζεται στην παραδοχή ότι ο όρος «εντός της επικράτειας ενός Μέλους», ο οποίος περιλαμβάνεται στο άρθρο 1.1, αναφέρεται αποκλειστικά στο υποκείμενο που χορηγεί την επιδότηση, δηλαδή στην κυβέρνηση ή σε δημόσιο όργανο του Μέλους, και όχι στον δικαιούχο της χρηματοδοτικής συνεισφοράς<sup>58</sup>. Συνεπώς, η διάταξη δεν επιβάλλει περιορισμό ως προς τον τόπο εγκατάστασης του αποδέκτη, επιτρέποντας, την υπαγωγή στο ρυθμιστικό πεδίο της Συμφωνίας και επιδοτήσεων που χορηγούνται σε αποδέκτες εκτός της επικράτειας του Μέλους<sup>59</sup>.

Εξάλλου, όσον αφορά τη διάταξη του άρθρου 1.2 της Συμφωνίας για τις Επιδόσεις και τα Αντισταθμιστικά Μέτρα το οποίο εισάγει ένα κριτήριο «ατομικού χαρακτήρα» με σαφείς εδαφικές αποχρώσεις, ως προς τη δυνατότητα των κρατών μελών του ΠΟΕ να προσφύγουν σε πολυμερή ένδικα μέσα σε περίπτωση ύπαρξης επιδότησης, πρέπει να επισημανθεί ότι η εν λόγω

<sup>53</sup>. Βλ. άρθρο 44 του Κανονισμού.

<sup>54</sup>. Lawful Remedy or Illegal Response? Resolving the Issue of Foreign Subsidization under WTO Law, ό.π.

<sup>55</sup>. Κανονισμός (ΕΕ) 2016/1037 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 8ης Ιουνίου 2016, για την άμυνα κατά των εισαγωγών που αποτελούν αντικείμενο επιδοτήσεων εκ μέρους χωρών μη μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, eli: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/1037/oj>.

<sup>56</sup>. Protecting the Internal Market from Subsidisation With the EU State Aid Regime and Foreign Subsidies Regulation: Two Sides of the Same Coin?, ό.π.

<sup>57</sup>. Lawful Remedy or Illegal Response? Resolving the Issue of Foreign Subsidization under WTO Law, ό.π.

<sup>58</sup>. Ο.π.

<sup>59</sup>. Ο.π.

διάταξη δεν τυγχάνει εφαρμογής στις περιπτώσεις των απαγορευμένων επιδοτήσεων<sup>60</sup>. Οι τελευταίες αναγνωρίζονται εκ προοιμίου ως επιδοτήσεις ατομικού χαρακτήρα, δεδομένου ότι είναι σχεδιασμένες να επηρεάζουν άμεσα το διεθνές εμπόριο<sup>61</sup>. Συνεπώς, στο επίπεδο των απαγορευμένων ξένων επιδοτήσεων αγαθών, οι οποίες εμπίπτουν στο ρυθμιστικό πεδίο της Συμφωνίας για τις Επιδοτήσεις και τα Αντισταθμιστικά Μέτρα, η θέσπιση ενός κανονιστικού πλαισίου όπως ο νέος Κανονισμός για τις ξένες επιδοτήσεις, ο οποίος παρέχει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή τη δυνατότητα μονομερούς δράσης και επιβολής επανορθωτικών μέτρων σε σχετικές περιπτώσεις, καθιστά επιτακτική την ανάγκη διαμόρφωσης ενός μηχανισμού που θα διασφαλίζει την υπεροχή και τη συνεκτική εφαρμογή του δικαίου του ΠΟΕ στο πλαίσιο του εν λόγω Κανονισμού<sup>62</sup>.

Η κατάσταση ωστόσο περιπλέκεται σημαντικά εφόσον ληφθεί υπόψη ότι σύμφωνα με το Προοίμιο 5 του Κανονισμού (ΕΕ) 2016/1037<sup>63</sup>, ο οποίος ενσωματώνει στην ενωσιακή έννομη τάξη τη Συμφωνία για τις επιδοτήσεις και τα αντισταθμιστικά μέτρα, αλλά και σύμφωνα με την ενωσιακή νομολογία, προκειμένου ένα οικονομικό μέτρο να χαρακτηριστεί ως επιδότηση, απαιτείται η υπό εξέταση χρηματοδοτική συνεισφορά να προέρχεται από την κυβέρνηση της χώρας προέλευσης ή εξαγωγής<sup>64</sup>. Κατά συνέπεια, παρατηρείται ένας καθολικός αποκλεισμός των ξένων επιδοτήσεων από το ρυθμιστικό πεδίο του ως άνω Κανονισμού, μέσω της υιοθέτησης μιας στενής ερμηνευτικής προσέγγισης του άρθρου 1.1 της Συμφωνίας για τις Επιδοτήσεις και τα Αντισταθμιστικά Μέτρα<sup>65</sup>. Η προσέγγιση αυτή περιορίζει ουσιαστικά τη δυνατότητα ενεργοποίησης της διάταξης του άρθρου 44 (9) του νέου Κανονισμού για τις ξένες επιδοτήσεις, με αποτέλεσμα η τελευταία να αποτυγχάνει ως προς τη διασφάλιση της υπεροχής του δικαίου του ΠΟΕ εντός του ενωσιακού πλαισίου<sup>66</sup>. Ως εκ τούτου, το ενδεχόμενο παράλληλης εφαρμογής και ενδεχόμενης σύγκρουσης μεταξύ του νέου Κανονισμού για τις ξένες επιδοτήσεις και του δικαίου του ΠΟΕ καθίσταται ιδιαιτέρως ρεαλιστικό<sup>67</sup>. Εντούτοις, η Ευρωπαϊκή Ένωση φαίνεται να παραγνωρίζει την πιθανότητα αυτή, δεδομένου ότι σε κανονιστικό επίπεδο, αντιμετωπίζει τα δύο νομικά πλαίσια ως εκ προοιμίου συμβατά και επιδιώκει την παράλληλη και συμπληρωματική εφαρμογή τους, χωρίς να προβλέπει επαρκείς εγγυήσεις αποτροπής ενδεχόμενων συγκρούσεων ή παραβιάσεων των υποχρεώσεων της στο πλαίσιο του ΠΟΕ<sup>68</sup>.

Ακόμη όμως και αν υποθεθεί ότι το άρθρο 44(9) του νέου Κανονισμού διασφαλίζει, σε κάποιο βαθμό, την υπεροχή του δικαίου του ΠΟΕ, δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο εμφάνισης ζητημάτων παραβίασης<sup>69</sup>. Το ενδεχόμενο αυτό ερείδεται στο γεγονός ότι η ενημέρωση σχετικά με την ύπαρξη ξένης επιδότησης ενδέχεται, υπό τις προαναφερθείσες συνθήκες, να ενεργοποιήσει ταυτόχρονα τόσο τις διαδικασίες του νέου Κανονισμού όσο και εκείνες της Συμφωνίας για τις Επιδοτήσεις και τα Αντισταθμιστικά Μέτρα<sup>70</sup>. Οι ουσιώδεις αποκλίσεις που χαρακτηρίζουν τις διαδικασίες αυτές, οι οποίες προβλέπονται από τα δύο διακριτά κανονιστικά πλαίσια με τη διαφορετική θεσμική λογική και λειτουργία, είναι πιθανό να οδηγήσουν σε ρυθμιστική σύγκρουση και κατ' επέκταση, σε παραβίαση των υποχρεώσεων

---

<sup>60</sup>. The EU's new Foreign Subsidy Regulation on collision course with the WTO, ό.π.

<sup>61</sup>. Ο.π.

<sup>62</sup>. Ο.π.

<sup>63</sup>. Κανονισμός (ΕΕ) 2016/1037 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 8ης Ιουνίου 2016, για την άμυνα κατά των εισαγωγών που αποτελούν αντικείμενο επιδοτήσεων εκ μέρους χωρών μη μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, eli: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/1037/oj>.

<sup>64</sup>. The EU's new Foreign Subsidy Regulation on collision course with the WTO, ό.π.

<sup>65</sup>. Ο.π.

<sup>66</sup>. Ο.π.

<sup>67</sup>. Ο.π.

<sup>68</sup>. Ο.π.

<sup>69</sup>. Ο.π.

<sup>70</sup>. Ο.π.

της Ένωσης στο πλαίσιο του ΠΟΕ<sup>71</sup>. Περαιτέρω, δεν μπορούν να αγνοηθούν οι σοβαροί κίνδυνοι που εγείρονται ως προς το ενδεχόμενο παραβίασης της αρχής *non bis in idem*, ήτοι της θεμελιώδους αρχής του διεθνούς και ενωσιακού δικαίου που απαγορεύει τη διπλή δίωξη ή την επιβολή διπλών κυρώσεων για την ίδια πράξη<sup>72</sup>.

## 2. Παραβίαση της αρχής του μάλλον ευνοούμενου κράτους και της αρχής της εθνικής μεταχείρισης

Στο ρυθμιστικό περιβάλλον του δικαίου του ΠΟΕ εξαιρετική σημασία αποδίδεται τόσο στην αρχή του μάλλον ευνοούμενου κράτους όσο και στην αρχή της μη διακριτικής μεταχείρισης οι οποίες αποτελούν θεμελιώδεις πυλώνες του πολυμερούς εμπορικού συστήματος. Ειδικότερα, η αρχή του μάλλον ευνοούμενου κράτους, όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο I της GATT και στο άρθρο II της GATS, απαγορεύει τη λιγότερο ευνοϊκή μεταχείριση αγαθών, υπηρεσιών και παρόχων υπηρεσιών ενός κράτους μέλους σε σχέση με τη μεταχείριση που παρέχεται σε όμοια αγαθά, υπηρεσίες ή παρόχους υπηρεσιών οποιουδήποτε άλλου κράτους μέλους<sup>73</sup>. Υπό το πρίσμα αυτό και δεδομένου ότι ο νέος Κανονισμός για τις ξένες επιδοτήσεις έχει σχεδιαστεί ως κανονισμός «ουδέτερος ως προς την προέλευση», περιπτώσεις παραβίασης της αρχής του μάλλον ευνοούμενου κράτους θα μπορούσαν να ανακύψουν μόνο εφόσον ο πρακτικός αντίκτυπος της εφαρμογής του κανονισμού αποδειχθεί δυσανάλογος έναντι ορισμένων τρίτων χωρών που παρουσιάζουν εντονότερη δραστηριότητα στο πεδίο των ξένων επιδοτήσεων<sup>74</sup>.

Όσον αφορά την αρχή της Εθνικής Μεταχείρισης, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο III της GATT και στο άρθρο XVII της GATS, τα μέλη του ΠΟΕ υποχρεούνται να παρέχουν στα εισαγόμενα αγαθά, καθώς και στις αλλοδαπές υπηρεσίες και στους αλλοδαπούς παρόχους υπηρεσιών, μεταχείριση όχι λιγότερο ευνοϊκή από εκείνη που παρέχεται σε όμοια εγχώρια αγαθά, υπηρεσίες και παρόχους υπηρεσιών, από τη στιγμή που τα εν λόγω αγαθά ή υπηρεσίες έχουν εισέλθει στην εσωτερική αγορά<sup>75</sup>. Σε αυτό το πλαίσιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει ήδη επιβεβαιώσει εμφατικά τη δέσμευσή της για την εξασφάλιση πλήρους συμμόρφωσης με την αρχή της εθνικής μεταχείρισης κατά την εφαρμογή του νέου Κανονισμού για τις ξένες επιδοτήσεις, ιδίως λαμβανομένου υπόψη ότι, όπως ήδη επισημάνθηκε, ο εν λόγω Κανονισμός χαρακτηρίζεται ως «ουδέτερος ως προς την προέλευση»<sup>76</sup>. Ο χαρακτηρισμός αυτός αποτυπώνει τη ρυθμιστική φιλοσοφία του Κανονισμού, ο οποίος ενσωματώνει στο πεδίο εφαρμογής του επιδοτήσεις χορηγούμενες σε επιχειρήσεις από τρίτα κράτη ανεξαρτήτως της χώρας ίδρυσης ή ιδιοκτησίας τους, εστιάζοντας αποκλειστικά στο γεγονός της χορήγησης της ξένης επιδότησης και όχι στο καθεστώς της επιδοτούμενης επιχείρησης<sup>77</sup>. Ωστόσο, εάν, αφενός, θεωρηθεί ότι οι διαδικασίες που θεσπίζει ο νέος Κανονισμός για τη ρύθμιση των ξένων επιδοτήσεων είναι λιγότερο ευνοϊκές σε σχέση με τις αντίστοιχες που ισχύουν στο πεδίο των ενδο-ενωσιακών κρατικών ενισχύσεων και, αφετέρου, γίνει δεκτό ότι οι ξένες επιδοτήσεις χορηγούνται κατά κύριο λόγο σε μη ευρωπαϊκές επιχειρήσεις, τότε θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι ανακύπτει μία μορφή *de facto* δυσμενούς διακριτικής μεταχείρισης σε βάρος των εξω-ενωσιακών επιχειρήσεων με πιθανές συνέπειες ως προς τη συμβατότητα του Κανονισμού με την αρχή της Εθνικής Μεταχείρισης στο πλαίσιο του δικαίου του ΠΟΕ<sup>78</sup>.

---

<sup>71</sup>. Ο.π.

<sup>72</sup>. Between State Aid, Trade and Antitrust: The Mixed Procedural Heritage of the Foreign Subsidies Regulation and the Overarching Principle of Non-Discrimination, ό.π.

<sup>73</sup>. The EU's New Regime on Foreign Subsidies: Has the Time Come for a Paradigm-Shift?, ό.π.

<sup>74</sup>. Ο.π.

<sup>75</sup>. Ο.π.

<sup>76</sup>. Between State Aid, Trade and Antitrust: The Mixed Procedural Heritage of the Foreign Subsidies Regulation and the Overarching Principle of Non-Discrimination, ό.π.

<sup>77</sup>. P. MATTIOLO, Is the EU Foreign Subsidies Regulation compatible with WTO Law?, University of Antwerp, 29.01.2024, <https://www.celis.institute/celis-blog/is-the-eu-foreign-subsidies-regulation-compatible-with-wto-law/>.

<sup>78</sup>. Between State Aid, Trade and Antitrust: The Mixed Procedural Heritage of the Foreign Subsidies Regulation and the Overarching Principle of Non-Discrimination, ό.π.

Όσον αφορά το ενδεχόμενο *de facto* δυσμενέστερης διακριτικής μεταχείρισης σε βάρος των εξω-ενωσιακών επιχειρήσεων στο πλαίσιο του ρυθμιστικού περιβάλλοντος που καθιερώνεται από τον νέο Κανονισμό για τις ξένες επιδοτήσεις, ιδιαίτερες ανησυχίες εγείρονται σε σχέση με ορισμένους κρίσιμους τομείς και συγκεκριμένες διατάξεις του Κανονισμού που αναλύονται κατωτέρω. Καταρχάς, ιδιαίτερη σημασία παρουσιάζει το γεγονός ότι ο νέος Κανονισμός ενσωματώνει στο πεδίο εφαρμογής του ένα εξαιρετικά ευρύ φάσμα χρηματοδοτικών συνεισφορών, συμπεριλαμβανομένων τόσο άμεσων όσο και έμμεσων συνεισφορών, οι οποίες μπορεί να χορηγούνται είτε από δημόσιους είτε από ιδιωτικούς φορείς, εφόσον οι εν λόγω συνεισφορές μπορούν να αποδοθούν σε τρίτο κράτος<sup>79</sup>. Παράλληλα, ο Κανονισμός δεν απαιτεί να αποδεικνύεται παροχή συγκεκριμένου οικονομικού οφέλους στον αποδέκτη, ούτε ύπαρξη κόστους ή ζημιάς για το κράτος που χορηγεί τη συνεισφορά<sup>80</sup>. Ο νέος Κανονισμός μετατοπίζει το κέντρο βάρους της αξιολόγησης από το ερώτημα αν η χρηματοδοτική συνεισφορά μπορεί να θεωρηθεί ότι προέρχεται από κρατικούς πόρους, δίνοντας έμφαση στη σχέση μεταξύ του φορέα που χορηγεί την επιδότηση και του κράτους που βρίσκεται πίσω από αυτήν<sup>81</sup>. Η προσέγγιση αυτή, η οποία διαφοροποιείται αισθητά από το πλαίσιο της Συμφωνίας για τις Επιδοτήσεις και τα Αντισταθμιστικά Μέτρα αποκτά καθοριστική σημασία, καθώς οι υποχρεώσεις λογοδοσίας και γνωστοποίησης που επιβάλλονται από τον Κανονισμό στις επιχειρήσεις θεμελιώνονται ακριβώς στην ευρεία αυτή αντίληψη περί «χρηματοδοτικής συνεισφοράς»<sup>82</sup>. Υπό τα δεδομένα αυτά, καθίσταται σαφές ότι τόσο η έκταση όσο και η ένταση των υποχρεώσεων γνωστοποίησης που επιβάλλονται, δυνάμει του Κανονισμού, στους αποδέκτες ξένων επιδοτήσεων είναι ιδιαίτερα εκτεταμένες, γεγονός που ενδέχεται να επιφέρει δυσανάλογες επιβαρύνσεις για επιχειρήσεις εγκατεστημένες εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενισχύοντας έτσι το ενδεχόμενο διαπίστωσης μιας *de facto* άνισης μεταχείρισης<sup>83</sup>.

Περαιτέρω, στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων και ειδικότερα στο πλαίσιο των υποχρεώσεων γνωστοποίησης, όπως εξειδικεύονται στις ενότητες 4.1 και 4.2 του Παραρτήματος II του Εκτελεστικού Κανονισμού του νέου Κανονισμού, προβλέπονται ειδικές απαιτήσεις υποβολής πληροφοριών, οι οποίες εξαρτώνται άμεσα από το κατά πόσον η ενδιαφερόμενη επιχείρηση έχει λάβει επιδότηση ικανή να της επιτρέψει την υποβολή μιας αδικαιολόγητα συμφέρουσας προσφοράς<sup>84</sup>. Ωστόσο, στο μέτρο που η ύπαρξη ενός τέτοιου αδικαιολόγητου πλεονεκτήματος συνδέεται εγγενώς με το ζήτημα της στρέβλωσης του ανταγωνισμού και της εσωτερικής αγοράς μέσω της εξαταζόμενης χρηματοδοτικής συνεισφοράς, ο νέος Κανονισμός, μέσω των ανωτέρω υποχρεώσεων γνωστοποίησης και αυτοαξιολόγησης, φαίνεται να μετακυλίζει στους ίδιους τους οικονομικούς φορείς το απαιτητικό έργο της εκτίμησης πιθανών στρεβλώσεων που προκαλούνται από ξένες επιδοτήσεις<sup>85</sup>. Η συγκεκριμένη εκτίμηση αποτελεί μια αξιολογική λειτουργία η οποία, βάσει της θεσμικής αρχιτεκτονικής του ενωσιακού δικαίου, θα όφειλε να ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής<sup>86</sup>.

Το εξαιρετικά ευρύ φάσμα των χρηματοδοτικών συνεισφορών που φαίνεται να καλύπτει και των συνεπαγόμενων υποχρεώσεων λογοδοσίας που θεσπίζει ο νέος Κανονισμός για τις ξένες επιδοτήσεις, συμπληρώνεται από την πλήρη απουσία ενός συστήματος εξαιρέσεων βάσει

---

<sup>79</sup>. P. FRITON / R. ADER / C. R. YUKINS, EU Foreign Subsidies Regulation Update: Risks and Responsibilities for Foreign Firms in EU Public Procurement Markets, 65 Government Contractor ¶ 331 (Thomson Reuters, 06.12.2023), GWU Legal Studies Research Paper No. 2023-65, GWU Law School Public Law Research Paper No. 2023-65.

<sup>80</sup>. A Critical Analysis of the EU's Eclectic Foreign Subsidies Regulation: Can the Level Playing Field Be Achieved?, ό.π.

<sup>81</sup>. Ό.π.

<sup>82</sup>. The Foreign Subsidies Regulation of the European Union: A New Instrument Levelling the Playing Field?, ό.π.

<sup>83</sup>. Ό.π.

<sup>84</sup>. EU Foreign Subsidies Regulation Update: Risks and Responsibilities for Foreign Firms in EU Public Procurement Markets, ό.π.

<sup>85</sup>. Ό.π.

<sup>86</sup>. Ό.π.

κατηγοριών, αντίστοιχου με εκείνου που προβλέπεται στο πλαίσιο των ενωσιακών κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων μέσω του Γενικού Κανονισμού Απαλλαγής<sup>87</sup>. Ως αποτέλεσμα, ορισμένες μορφές επιδοτήσεων, οι οποίες θα εξαιρούνταν υπό το καθεστώς των ενωσιακών κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων, δεν εκφεύγουν της ρυθμιστικής εμβέλειας του νέου Κανονισμού<sup>88</sup>. Κατ' επέκταση, οι επιχειρήσεις που λαμβάνουν τέτοιου είδους επιδοτήσεις υπόκεινται σε αυστηρότερη κανονιστική μεταχείριση σε σχέση με τους αποδέκτες ενδο-ενωσιακών κρατικών ενισχύσεων, γεγονός που ενδέχεται να οδηγήσει σε *de facto* ανισότητα μεταχείρισης μεταξύ ευρωπαϊκών και εξω-ενωσιακών επιχειρήσεων<sup>89</sup>.

Σημαντικές ανησυχίες εγείρονται ωστόσο και σε σχέση με τις διευρυμένες εξουσίες που απονέμονται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή από τον νέο Κανονισμό, ιδίως στο πλαίσιο των *ex officio* διαδικασιών, όπου τα χρηματοοικονομικά κατώφλια που θεσπίζονται από τον Κανονισμό και τα οποία σε μεγάλο βαθμό οριοθετούν το εύρος των υποχρεώσεων γνωστοποίησης των επιχειρήσεων που λαμβάνουν ξένες επιδοτήσεις, παύουν να ισχύουν<sup>90</sup>. Ειδικότερα, στο πλαίσιο του νέου Κανονισμού, η Επιτροπή διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια να κινήσει *ex officio* έρευνα αναφορικά με οποιαδήποτε οικονομική δραστηριότητα, όποτε το κρίνει σκόπιμο, ακόμη και σε περιπτώσεις όπου δεν πληρούνται τα καθορισμένα κατώφλια, περιοριζόμενη μόνον από τις γενικές αρχές της αποτελεσματικότητας, της αναλογικότητας και της αμερόληπτης διοίκησης<sup>91</sup>. Οι ενισχυμένες αυτές εξουσίες, σε συνδυασμό με τις αυξημένες υποχρεώσεις λογοδοσίας που δύνανται να επιβάλλονται στις επιχειρήσεις που επωφελούνται από ξένες επιδοτήσεις, εγείρουν σοβαρές επιφυλάξεις ως προς το ενδεχόμενο υπερβολικά αυστηρής μεταχείρισής τους στο πλαίσιο εφαρμογής του Κανονισμού.

Το ζήτημα αυτό καθίσταται ακόμη πιο έντονο αν ληφθεί υπόψη ότι, σε αντίθεση με το καθεστώς των ενδο-ενωσιακών κρατικών ενισχύσεων, όλες οι υποχρεώσεις γνωστοποίησης και παροχής πληροφοριών, καθώς και η επιβολή διορθωτικών μέτρων σε περίπτωση μη συμμόρφωσης, απευθύνονται απευθείας στις επιχειρήσεις και όχι στα επιδοτούμενα τρίτα κράτη<sup>92</sup>. Παρά το γεγονός ότι η συγκεκριμένη ρυθμιστική επιλογή αποτέλεσε, στην πράξη, τη μόνη ρεαλιστικά εφαρμόσιμη λύση, δεδομένου ότι η επιβολή, μέσω του Κανονισμού, υποχρεώσεων γνωστοποίησης ή κυρώσεων σε τρίτες χώρες θα ανέγειρε σοβαρά ζητήματα εθνικής κυριαρχίας, οι πρακτικές συνέπειές της για τις επιχειρήσεις είναι σημαντικές<sup>93</sup>. Πολλώ δε μάλλον, που σε περιπτώσεις μη συνεργασίας ή παροχής εσφαλμένων ή παραπλανητικών πληροφοριών από τις επιχειρήσεις που συμμετέχουν σε έρευνα, η Επιτροπή διατηρεί τη δυνατότητα να εκδίδει απόφαση βάσει των «διαθέσιμων πραγματικών στοιχείων»<sup>94</sup>. Η ρύθμιση αυτή ενδέχεται να τοποθετεί τις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις σε δυσμενέστερη θέση σε σύγκριση με εκείνες που λαμβάνουν ενδο-ενωσιακές επιδοτήσεις, λαμβανομένου υπόψη ότι οι έρευνες στο πλαίσιο του νέου Κανονισμού μπορεί να απαιτούν την υποβολή εκτενούς και σύνθετης πληροφόρησης, την οποία οι αποδέκτες των ξένων επιδοτήσεων ενδέχεται να δυσκολεύονται ή ακόμη και να αδυνατούν να εξασφαλίσουν<sup>95</sup>.

Επιπρόσθετα, πέραν της δυνατότητας λήψης απόφασης βάσει των «διαθέσιμων πραγματικών στοιχείων», ο νέος Κανονισμός παρέχει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή τη δυνατότητα επιλογής

---

<sup>87</sup>. Weaponising Investments, *ό.π.*, σ. 206.

<sup>88</sup>. A Critical Analysis of the EU's Eclectic Foreign Subsidies Regulation: Can the Level Playing Field Be Achieved?, *ό.π.*

<sup>89</sup>. *Ο.π.*

<sup>90</sup>. Protecting the Internal Market From Subsidisation With the EU State Aid Regime and Foreign Subsidies Regulation: Two Sides of the Same Coin?, *ό.π.*

<sup>91</sup>. *Ο.π.*

<sup>92</sup>. *Ο.π.*

<sup>93</sup>. *Ο.π.*

<sup>94</sup>. Between State Aid, Trade and Antitrust: The Mixed Procedural Heritage of the Foreign Subsidies Regulation and the Overarching Principle of Non-Discrimination, *ό.π.*

<sup>95</sup>. *Ο.π.*

ενός ευρέως φάσματος διορθωτικών μέτρων, χωρίς να θεσπίζεται ιεράρχηση ή προτεραιοποίηση μεταξύ αυτών, στις περιπτώσεις όπου διαπιστώνεται η ύπαρξη απαγορευμένης ξένης επιδότησης<sup>96</sup>. Τα μέτρα αυτά περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, την υποχρέωση επιστροφής της ληφθείσας επιδότησης, μέτρο το οποίο, ωστόσο, καθίσταται ιδιαίτερος σύνθετο στο πλαίσιο των ξένων επιδοτήσεων, λόγω της δυσχέρειας αξιολόγησης του κατά πόσον μια επιδότηση έχει πράγματι επιστραφεί οριστικά στο τρίτο κράτος που τη χορήγησε αρχικά<sup>97</sup>. Πέραν τούτου, η Επιτροπή δύναται να επιβάλει εναλλακτικά ή συμπληρωματικά διορθωτικά μέτρα, όπως ο περιορισμός της παρουσίας μιας επιχείρησης στην αγορά, η αποχή από ορισμένες επενδυτικές δραστηριότητες, καθώς και η υποχρέωση εκποίησης συγκεκριμένων περιουσιακών στοιχείων<sup>98</sup>. Ωστόσο, η έκταση και η ένταση των επιβαλλόμενων υποχρεώσεων λογοδοσίας διαφοροποιούνται ανάλογα με τα χαρακτηριστικά και το προφίλ κινδύνου των χορηγούμενων επιδοτήσεων, γεγονός που αναδεικνύει τη συμμόρφωση της κανονιστικής προσέγγισης προς την αρχή της αναλογικότητας καθώς και τη συμβατότητά της με τον επιδιωκόμενο σκοπό της αποτελεσματικής αντιμετώπισης των στρεβλωτικών επιπτώσεων των ξένων επιδοτήσεων στην εσωτερική αγορά<sup>99</sup>.

Ιδιαίτερα ζητήματα ανακύπτουν τέλος και σε σχέση με τη διαδικασία στάθμισης που εισάγεται στο πλαίσιο του νέου Κανονισμού, η οποία αποσκοπεί στη σύγκριση των αρνητικών επιπτώσεων μιας ξένης επιδότησης στη διάρθρωση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς με τα ευρύτερα θετικά αποτελέσματα που η εν λόγω επιδότηση ενδέχεται να επιφέρει για την ανάπτυξη του σχετικού οικονομικού τομέα<sup>100</sup>. Στο πλαίσιο αυτό, οι κυριότερες ανησυχίες συνδέονται με την ιδιαίτερη φύση και την έκταση της εν λόγω διαδικασίας στάθμισης, η οποία φαίνεται να καλύπτει ένα ευρύ φάσμα παραγόντων προς αξιολόγηση, δυνητικά περιλαμβανομένων και θετικών εξωτερικοτήτων που ενδέχεται να προκύψουν έμμεσα εντός της Ένωσης ως αποτέλεσμα της επιδίωξης πολιτικών ή αναπτυξιακών στόχων σε τρίτες χώρες, καθώς και των ευρύτερων ευεργετικών επιδράσεων μιας ξένης επιδότησης εντός της επικράτειας των ίδιων των τρίτων χωρών<sup>101</sup>. Οι παράγοντες αυτοί συνδέονται στενά με την ιδιάζουσα φύση των ξένων επιδοτήσεων οι οποίες, στις περισσότερες περιπτώσεις, συνιστούν μέσα υλοποίησης στρατηγικών ή πολιτικών επιδιώξεων των τρίτων χωρών<sup>102</sup>. Υπό αυτήν την έννοια, μια στάθμιση που θα παρέβλεπε πλήρως τις εξω-ενωσιακές επιπτώσεις και τους υποκείμενους σκοπούς των εν λόγω επιδοτήσεων θα κινδύνευε να απωλέσει τόσο την πρακτική της συνάφεια όσο και τη ρυθμιστική της λειτουργικότητα<sup>103</sup>. Παράλληλα, πρόσθετα ερωτήματα εγείρονται αναφορικά με το σχετικό βάρος που αναμένεται να αποδοθεί στην πράξη αφενός, στα θετικά αποτελέσματα μιας ξένης επιδότησης που εκδηλώνονται εντός της επικράτειας του τρίτου κράτους και αφετέρου, στις αρνητικές επιπτώσεις που η ίδια επιδότηση ενδέχεται να προκαλεί στην εσωτερική αγορά<sup>104</sup>.

## V. Τελικές παρατηρήσεις

Οι ιδιαιτερότητες του ρυθμιστικού περιβάλλοντος που θεσπίζεται με τον νέο Κανονισμό για τις ξένες επιδοτήσεις και οι διαπιστούμενες αποκλίσεις σε σχέση με το νομικό πλαίσιο που ισχύει στο πεδίο του ενωσιακού δικαίου περί κρατικών ενισχύσεων, δεν θα πρέπει να οδηγούν αυτομάτως στη διαπίστωση ασυμβατότητας του νέου Κανονισμού με το δικαιοσύνη του

<sup>96</sup>. Weaponising Investments, ό.π., σ. 209.

<sup>97</sup>. Ο.π.

<sup>98</sup>. Ο.π.

<sup>99</sup>. P. WERNER / H. DE LA BARRE / K. MUSIC, Untangling the Foreign Subsidies Regulation, European Competition and Regulatory Law Review, Vol. 8, Issue 1 (2024), σ. 23-37.

<sup>100</sup>. Weaponising Investments, ό.π., σ. 207.

<sup>101</sup>. Weaponising Investments, ό.π., σ. 207-208.

<sup>102</sup>. Weaponising Investments, ό.π., σ. 208.

<sup>103</sup>. Ο.π.

<sup>104</sup>. Ο.π.

ΠΟΕ. Τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των ξένων επιδοτήσεων, τα οποία τις διαφοροποιούν ουσιαστικά από τις ενδο-ενωσιακές κρατικές ενισχύσεις καθώς και η κρισιμότητα των κινδύνων που εγείρουν για την προστασία της εσωτερικής αγοράς και την επίτευξη των στρατηγικών στοχεύσεων της Ένωσης, καθιστούν αναγκαία τη διαμόρφωση διακριτών ρυθμιστικών εργαλείων ικανών να ανταποκριθούν αποτελεσματικά στις εν λόγω ιδιαιτερότητες. Σε αυτό το πλαίσιο, το ενδεχομένως αυξημένο διοικητικό βάρος που συνεπάγεται η εφαρμογή του νέου Κανονισμού δύναται να θεωρηθεί ως αναγκαίο αντιστάθμισμα, προκειμένου να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά τα υφιστάμενα κανονιστικά κενά στον τομέα των ξένων επιδοτήσεων. Εξάλλου, η ευθεία μεταφορά του νομικού συστήματος που εφαρμόζεται στο πεδίο του ενωσιακού δικαίου περί κρατικών ενισχύσεων στον τομέα των ξένων επιδοτήσεων, θα ανέγειρε σημαντικά ζητήματα προσπάθειας επέκτασης του αξιακού συστήματος της Ένωσης σε τρίτα κράτη<sup>105</sup>.

Όσον αφορά το ενδεχόμενο παραβίασης της αρχής του μάλλον ευνοούμενου κράτους, όπως αναλύθηκε ανωτέρω, πρέπει να επισημανθεί ότι, στο πλαίσιο του νέου Κανονισμού, αφενός, η ίδια η πράξη της επιδότησης δεν ορίζεται ούτε συνδέεται άμεσα με τον παράγοντα της εθνικής προέλευσης, και, αφετέρου, υφίστανται ουσιαστικές διαφοροποιήσεις μεταξύ επιδοτούμενων και μη επιδοτούμενων αλλοδαπών επιχειρήσεων<sup>106</sup>. Υπό το πρίσμα αυτό, η κανονιστική παρέμβαση που εισάγεται μέσω του νέου Κανονισμού και η οποία συνεπάγεται διαφοροποιημένη μεταχείριση με γνώμονα αποκλειστικά τη συγκεκριμένη συμπεριφορά των επιχειρήσεων, δηλαδή την αποδοχή ξένης επιδότησης, πρέπει να θεωρηθεί συμβατή με την αρχή του μάλλον ευνοούμενου κράτους, δεδομένου ότι η διαφοροποίηση αυτή δεν βασίζεται στην εθνική καταγωγή των επιχειρήσεων, αλλά σε αντικειμενικά και ουδέτερα κριτήρια οικονομικής δραστηριότητας<sup>107</sup>.

Περαιτέρω, αναφορικά με τους εγειρόμενους από τον νέο Κανονισμό κινδύνους παραβίασης της αρχής της εθνικής μεταχείρισης, προκειμένου μια ενδεχόμενη ανισορροπία απορρέουσα από τον νέο Κανονισμό να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της δυσμενέστερης διακριτικής μεταχείρισης, όπως αυτή αποτυπώνεται στην αρχή της εθνικής μεταχείρισης, θα πρέπει να πληρούνται ορισμένες πρόσθετες προϋποθέσεις, των οποίων η πλήρωση φαίνεται αμφίβολη, αν όχι απίθανη, στο πλαίσιο του νέου κανονιστικού πλαισίου<sup>108</sup>. Ειδικότερα, σύμφωνα με τη νομολογία του Οργάνου Επίλυσης Διαφορών του ΠΟΕ, προκειμένου μια ασύμμετρη επίδραση να εμπίπτει στο πεδίο της διακριτικής μεταχείρισης, απαιτείται, αφενός, η επίμαχη διάκριση να βασίζεται στο κριτήριο της εθνικής προέλευσης και, αφετέρου, να μην συνιστά θεμιτή κανονιστική διαφοροποίηση<sup>109</sup>. Η δυσχέρεια πλήρωσης των ανωτέρω κριτηρίων στην προκειμένη περίπτωση έγκειται, αφενός, στο γεγονός ότι η υιοθέτηση του νέου Κανονισμού για τις ξένες επιδοτήσεις ακολούθησε το ήδη αυστηρό ενωσιακό πλαίσιο που διέπει τις ενδο-ενωσιακές κρατικές ενισχύσεις, και, αφετέρου, στο ότι οι ουσιαστικές και διαδικαστικές διαφορές μεταξύ του κανονιστικού πλαισίου που θεσπίζεται δυνάμει του νέου Κανονισμού και του ισχύοντος ενωσιακού καθεστώτος περί κρατικών ενισχύσεων συνιστούν θεμιτές κανονιστικές διαφοροποιήσεις<sup>110</sup>. Οι διαφοροποιήσεις αυτές απορρέουν από τις ουσιαστικές διαφορές και τις σημαντικές ιδιαιτερότητες των αντίστοιχων κατηγοριών επιδοτήσεων που καλείται να ρυθμίσει εκάστη περίπτωση και, ως εκ τούτου, δεν δύναται να θεμελιώσουν παραβίαση της αρχής της εθνικής μεταχείρισης<sup>111</sup>.

Σε αυτό το πλαίσιο και στον βαθμό που οι θεσπιζόμενες διαφοροποιήσεις στη μεταχείριση των αποδεκτών των ενδο-ενωσιακών και εξω-ενωσιακών ενισχύσεων υπαγορεύονται από

---

<sup>105</sup>. P. MATTIOLO / J. BLOCKX, The Foreign Subsidies Regulation: Calling Foul While Upping the Ante?, European Foreign Affairs Review, Volume 28, Special Issue (2023), σ. 53-74.

<sup>106</sup>. The EU's New Regime on Foreign Subsidies: Has the Time Come for a Paradigm-Shift?, ό.π.

<sup>107</sup>. Ό.π.

<sup>108</sup>. Is the EU Foreign Subsidies Regulation compatible with WTO Law?, ό.π.

<sup>109</sup>. The EU's New Regime on Foreign Subsidies: Has the Time Come for a Paradigm-Shift?, ό.π.

<sup>110</sup>. Is the EU Foreign Subsidies Regulation compatible with WTO Law?, ό.π.

<sup>111</sup>. Ό.π.

αντικειμενικούς και διαφανείς παράγοντες, δεν δύναται να θεμελιωθεί περίπτωση απαράδεκτης δυσμενέστερης μεταχείρισης των επιχειρήσεων που λαμβάνουν ξένες επιδοτήσεις σε σχέση με εκείνες που επωφελούνται από ευρωπαϊκές κρατικές ενισχύσεις. Η διαφορετική ρύθμιση που υιοθετείται στο πλαίσιο του νέου Κανονισμού εδράζεται, επομένως, σε θεμιτές κανονιστικές διαφοροποιήσεις που απορρέουν από τη φύση και τα ειδικά χαρακτηριστικά των ξένων επιδοτήσεων και, ως εκ τούτου, δεν μπορεί να θεωρηθεί ασύμβατη με τις θεμελιώδεις αρχές του δικαίου του ΠΟΕ. Παράλληλα, σε κάθε περίπτωση, ο νέος Κανονισμός για τις ξένες επιδοτήσεις οφείλει να αξιολογείται εντός του ευρύτερου πολιτικού και στρατηγικού πλαισίου από το οποίο απορρέει και, ειδικότερα, υπό το πρίσμα των εντατικοποιημένων προσπαθειών της Ένωσης τα τελευταία έτη για την ενίσχυση της παγκόσμιας ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεών της και τη διασφάλιση της στρατηγικής της αυτονομίας<sup>112</sup>. Η ρύθμιση των ξένων επιδοτήσεων, υπό αυτή την οπτική, δεν συνιστά απόκλιση από το ενωσιακό ή διεθνές νομικό πλαίσιο, αλλά αποτελεί στοχευμένη θεσμική προσαρμογή στις νέες παγκόσμιες οικονομικές και γεωπολιτικές συνθήκες.

---

<sup>112</sup>. The Foreign Subsidies Regulation of the European Union: A New Instrument Levelling the Playing Field?, ό.π.