

Κρατικές ενισχύσεις: κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για το περιβάλλον – συχνές ερωτήσεις

(βλ. επίσης IP/08/80)

Είναι αναγκαία η έκδοση των νέων κατευθυντηρίων γραμμών σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για το περιβάλλον;

Οι κρατικές ενισχύσεις οφείλουν να πληρούν ορισμένα κριτήρια και να εγκρίνονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η Επιτροπή εκδίδει κατευθυντήριες γραμμές και πλαίσια με σκοπό να βοηθήσει τα κράτη μέλη καθώς ανακοινώνει εκ των προτέρων ποια μέτρα θα θεωρεί συμβατά με την κοινή αγορά, έτσι ώστε να επιταχύνεται η διαδικασία εξουσιοδότησής τους.

Η προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί σημαντικό στόχο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος δεν θεωρείται σήμερα επαρκώς υψηλό και χρειάζεται να βελτιωθεί. Αυτό οφείλεται ιδίως στο γεγονός ότι οι επιχειρήσεις δεν αναλαμβάνουν πλήρως το κόστος της ρύπανσης που προκαλούν σε βάρος του κοινωνικού συνόλου. Για να αντιμετωπίσουν αυτή την αδυναμία της αγοράς να εξασφαλίσει υψηλότερο επίπεδο περιβαλλοντικής προστασίας, οι κυβερνήσεις μπορούν να κάνουν χρήση ρυθμιστικών μέσων ώστε οι επιχειρήσεις να υποχρεούνται να πληρώνουν για τη ρύπανση που προκαλούν (π.χ. λαμβάνοντας φορολογικά μέτρα ή μέσω συστημάτων εμπορίας εκπομπών) ή να τηρούν ορισμένα περιβαλλοντικά πρότυπα.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, η χορήγηση κρατικών ενισχύσεων μπορεί να δικαιολογείται ως κίνητρο που θα παρακινήσει τις ιδιωτικές επιχειρήσεις να επενδύουν περισσότερο για την προστασία του περιβάλλοντος ή θα απαλλάσσει ορισμένες επιχειρήσεις από μια σχετικά υψηλή οικονομική επιβάρυνση με απώτερο στόχο την εφαρμογή μιας αυστηρότερης, συνολικής περιβαλλοντικής πολιτικής.

Συγχρόνως, οι κατευθυντήριες γραμμές λειτουργούν ως εγγύηση που καθιστά αδύνατη τη χορήγηση άστοχων ή υπερβολικών κρατικών ενισχύσεων οι οποίες, όχι μόνον προκαλούν στρέβλωση του ανταγωνισμού, αλλά εμποδίζουν επίσης την επίτευξη των ίδιων των περιβαλλοντικών στόχων.

Πώς σχετίζονται οι κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για το περιβάλλον με τη δέσμη μέτρων για την ενέργεια και την αλλαγή του κλίματος;

Τον Μάρτιο του 2007 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αφενός, αποφάσισε να θέσει ως στόχο τη μείωση κατά 20% των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου και, αφετέρου, έθεσε ως δεσμευτικό στόχο η παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές να ανέλθει έως το 2020 στο 20% του συνόλου της παραγωγής ενέργειας στην ΕΕ.

Στο πλαίσιο της δέσμης μέτρων για την ενέργεια και την αλλαγή του κλίματος, η Επιτροπή προτείνει φιλόδοξα μέτρα πολιτικής σχετικά, μεταξύ άλλων, με τις

ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και το εμπόριο εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου. Για την επίτευξη των στόχων αυτών, η δέσμη μέτρων θεσπίζει μηχανισμούς της αγοράς με τους οποίους εξασφαλίζεται ότι οι ρυπαίνοντες θα πληρώνουν για τη μόλυνση που προκαλούν και ότι θα ενισχύονται τεχνολογίες περισσότερο φιλικές προς το περιβάλλον. Οι νέες κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για το περιβάλλον συνιστούν σημαντικό μέρος της δέσμης μέτρων για την παροχή στα κράτη μέλη και στη βιομηχανία των κατάλληλων κινήτρων που θα τους επιτρέψουν να εντείνουν τις προσπάθειές τους για την προστασία του περιβάλλοντος.

Καταρχάς, διατηρώντας το στοιχείο του αποτελεσματικού ανταγωνισμού, οι κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για το περιβάλλον υποστηρίζουν τους μηχανισμούς που βασίζονται στην αγορά, όπως θεσπίζονται με τη δέσμη μέτρων. Χωρίς αποτελεσματικό ανταγωνισμό, είναι σαφές ότι οι στόχοι δεν θα μπορέσουν να επιτευχθούν. Εάν οι ρυπαίνοντες δεν πληρώνουν επαρκώς για τη ρύπανση που προκαλούν και εάν, έχοντας εξασφαλίσει κρατικές ενισχύσεις, δεν έχουν λόγο να πραγματοποιούν επαρκείς επενδύσεις για την προστασία του περιβάλλοντος, όχι μόνο προκαλείται στρέβλωση του ανταγωνισμού αλλά καθίσταται αδύνατη και η επίτευξη των ίδιων των φιλόδοξων στόχων που έχει θέσει η Ένωση για το περιβάλλον.

Δεύτερον, οι κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για το περιβάλλον προβλέπουν μια σειρά μέτρων τα οποία συμπληρώνουν και επικουρούν τις προσπάθειες για την επίτευξη μεγαλύτερης περιβαλλοντικής προστασίας. Σε ορισμένες περιπτώσεις η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» μπορεί να μην εφαρμόζεται σωστά από τα κράτη μέλη. Στις περιπτώσεις αυτές, η χορήγηση κρατικής ενίσχυσης μπορεί να αποτελέσει μια δυνατότητα ανταπόκρισης στις ανεπάρκειες της αγοράς που σχετίζονται με τις αρνητικές περιβαλλοντικές εξωτερικότητες. Οι κρατικές ενισχύσεις μπορούν να προσφέρουν σε μεμονωμένες επιχειρήσεις τη δυνατότητα να μεταβάλουν τον τρόπο λειτουργίας τους εφαρμόζοντας διαδικασίες περισσότερο φιλικές προς το περιβάλλον ή επενδύοντας σε περισσότερο «πράσινες» τεχνολογίες. Οι κρατικές ενισχύσεις μπορούν επίσης να επιτρέψουν στα κράτη μέλη να θεσπίσουν ρυθμίσεις ή πρότυπα αυστηρότερα των κοινοτικών, μειώνοντας τους υπερβολικούς περιορισμούς σε ορισμένες επιχειρήσεις. Η πολιτική αυτή μπορεί να συμβάλει στην επίτευξη των κοινοτικών στόχων για το περιβάλλον.

Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες οι ενισχύσεις είναι σωστά στοχευμένες, οι κατευθυντήριες γραμμές είναι ιδιαίτερα γενναϊόδωρες. Για παράδειγμα, για την παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να καλύψουν το 100% του επιπλέον κόστους που αναλαμβάνουν οι επιχειρήσεις.

Ποιες είναι οι σημαντικότερες αλλαγές στις νέες κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για το περιβάλλον σε σχέση με τις προηγούμενες κατευθυντήριες γραμμές;

Οι σημαντικότερες αλλαγές στις νέες κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για το περιβάλλον σε σχέση με τις κατευθυντήριες γραμμές του 2001 είναι οι ακόλουθες:

1. Οι νέες κατευθυντήριες γραμμές περιλαμβάνουν μια σειρά νέων διατάξεων οι οποίες αφορούν, μεταξύ άλλων, τις ενισχύσεις για την επίσπευση της προσαρμογής στα κοινοτικά πρότυπα, τις ενισχύσεις για την εκπόνηση περιβαλλοντικών μελετών, τις ενισχύσεις για την τηλεθέρμανση, τις ενισχύσεις για τη διαχείριση αποβλήτων και τις ενισχύσεις υπό τη μορφή συστημάτων εμπορεύσιμων αδειών.

2. Η ένταση των ενισχύσεων αυξάνεται σημαντικά. Η ένταση των ενισχύσεων προς μεγάλες επιχειρήσεις ανέρχεται τώρα στο 50%-60% έναντι 30%-40% στο παρελθόν. Για τις μικρές επιχειρήσεις, η ένταση των ενισχύσεων αυξάνεται από 50%-60% σε 70%-80%. Επιπλέον, σε περιπτώσεις κατά τις οποίες οι επενδύσεις για την υπέρβαση κοινοτικών προτύπων ή για την αύξηση του επιπέδου περιβαλλοντικής προστασίας ελλείπει κοινοτικών προτύπων ενέχουν το στοιχείο της οικολογικής καινοτομίας, μπορεί να χορηγηθεί προσαύξηση της ενίσχυσης κατά 10%. Επιπροσθέτως, με τις νέες κατευθυντήριες γραμμές παρέχεται η δυνατότητα χορήγησης του 100% της επένδυσης μετά από διαδικασία διαγωνισμού. Αντίθετα από τις κατευθυντήριες γραμμές του 2001, δεν προβλέπεται πλέον προσαύξηση για τις ενισχύσεις προς ενισχυόμενες περιφέρειες ή για τις εγκαταστάσεις παραγωγής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές οι οποίες εξυπηρετούν το σύνολο των αναγκών μιας ολόκληρης κοινότητας.
3. Όσον αφορά τις φορολογικές εκπτώσεις, οι νέες κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για το περιβάλλον δεν καταργούν τη δυνατότητα άνευ όρων μακροπρόθεσμων παρεκκλίσεων από περιβαλλοντικούς φόρους, υπό την προϋπόθεση ότι, μετά την έκπτωση, οι σχετικές επιχειρήσεις θα καταβάλλουν τουλάχιστον τον ελάχιστο κοινοτικό φόρο. Σε αντίθετη περίπτωση, είναι μεν δυνατή η παροχή μακροπρόθεσμων παρεκκλίσεων, όμως το κράτος μέλος πρέπει να αποδείξει ότι οι παρεκκλίσεις αυτές είναι αναγκαίες και αναλογικές. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι δικαιούχοι πολύ σημαντικών εκπτώσεων, ή και πλήρους απαλλαγής, είναι σημαντικοί ρυπαντές. Η Επιτροπή θεωρεί ότι, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, μπορεί να δικαιολογούνται τέτοιες παρεκκλίσεις, αλλά ότι τα κράτη μέλη πρέπει να αιτιολογούν την ανάγκη για τη χορήγησή τους.
4. Οι κατευθυντήριες γραμμές περιλαμβάνουν διατάξεις, αφενός, σχετικά με μια συνήθη αξιολόγηση και, αφετέρου, σχετικά με μια λεπτομερή αξιολόγηση. Θεσπίζεται η μέθοδος της λεπτομερούς αξιολόγησης για μεγάλα ποσά ενισχύσεων προς μεμονωμένες επιχειρήσεις ώστε τέτοιες υποθέσεις να μπορούν να εξετάζονται σε περισσότερο βάθος, καθώς εκεί ακριβώς υπάρχουν περισσότερες πιθανότητες στρέβλωσης του ανταγωνισμού και των συναλλαγών. Τα καθεστώτα ενισχύσεων που προβλέπουν φορολογικές απαλλαγές και εκπτώσεις θα αξιολογούνται μόνο στο επίπεδο του καθεστώτος, δηλαδή οι μεμονωμένες επιχειρήσεις δεν θα αποτελούν αντικείμενο λεπτομερούς αξιολόγησης.
5. Οι νέες κατευθυντήριες γραμμές συνδέονται στενά με τον μελλοντικό κανονισμό γενικής απαλλαγής κατά κατηγορίες τον οποίο πρόκειται να εκδώσει η Επιτροπή πριν τις θερινές διακοπές. Ο κανονισμός αυτός θα απαλλάσσει τα κράτη μέλη από την υποχρέωση να κοινοποιούν ορισμένα μέτρα ενίσχυσης στην Επιτροπή περιορίζοντας έτσι το διοικητικό φόρτο. Προβλέπεται ότι στο μέλλον ορισμένες κατηγορίες περιβαλλοντικών ενισχύσεων οι οποίες δεν υπερβαίνουν ένα συγκεκριμένο ποσό δεν θα χρειάζεται να κοινοποιούνται στην Επιτροπή. Επιπλέον, προβλέπεται ότι στο πλαίσιο του κανονισμού γενικής απαλλαγής κατά κατηγορίες μπορεί να εφαρμόζεται απλουστευμένη μέθοδος για τον υπολογισμό του ποσού της ενίσχυσης.

Γιατί βασίζεται το ποσό της ενίσχυσης στο επιπλέον κόστος της περιβαλλοντικής επένδυσης και όχι στο συνολικό κόστος της επένδυσης;

Το ποσό της ενίσχυσης βασίζεται στο επιπλέον κόστος της επένδυσης που απαιτείται για την επίτευξη του επιδιωκόμενου επιπέδου περιβαλλοντικής προστασίας σε σύγκριση π.χ. με μια εγκατάσταση η οποία πληροί τα υποχρεωτικά

πρότυπα ή, εάν δεν υπάρχουν τέτοια πρότυπα, με μια μέθοδο παραγωγής η οποία είναι λιγότερο φιλική προς το περιβάλλον. Σε αντίθετη περίπτωση, οιαδήποτε επένδυση η οποία αυξάνει το επίπεδο περιβαλλοντικής προστασίας θα ήταν επιλέξιμη για περιβαλλοντική ενίσχυση, ακόμα και αν δεν ήταν περισσότερο δαπανηρή από μια εναλλακτική επένδυση. Επιπλέον, θα μπορούσε να χορηγηθεί ενίσχυση για την αύξηση του δυναμικού ή της παραγωγικότητας. Πρέπει να εγκρίνονται μόνον οι κρατικές ενισχύσεις οι οποίες έχουν πρόσθετες θετικές συνέπειες για το περιβάλλον. Οι πιθανότητες να είναι πραγματικά αναγκαία η ενίσχυση για την αύξηση της περιβαλλοντικής προστασίας είναι περισσότερες εάν η ενίσχυση χορηγείται με γνώμονα το πρόσθετο επενδυτικό κόστος.

Γιατί δεν ανέρχονται στο 100% οι εντάσεις των επενδυτικών ενισχύσεων όταν οι ενισχύσεις καλύπτουν μόνο το πρόσθετο κόστος για την προστασία του περιβάλλοντος;

Η ένταση των επενδυτικών ενισχύσεων δεν ανέρχεται κανονικά στο 100% του πρόσθετου επενδυτικού κόστους διότι, πρώτον, ο υπολογισμός του πρόσθετου κόστους δεν είναι ακριβής (π.χ. δεν λαμβάνονται υπόψη τα λειτουργικά οφέλη που προκύπτουν καθ' όλην τον κύκλο ζωής της εγκατάστασης) και, δεύτερον, η βελτίωση της περιβαλλοντικής εικόνας της επιχείρησης μπορεί να μεταφράζεται σε εμπορικό κέρδος για την ίδια - μπορεί μάλιστα κάποτε να είναι απαραίτητη για την επιβίωσή της. Στις περιπτώσεις αυτές, για να πραγματοποιηθεί η επένδυση δεν χρειάζεται να καλύπτει η ενίσχυση το σύνολο του υπολογιζόμενου πρόσθετου περιβαλλοντικού κόστους.

Ωστόσο, εάν η κρατική ενίσχυση συνδέεται με διαδικασία υποβολής προσφορών, η ένταση της ενίσχυσης μπορεί να ανέλθει στο 100%. Επιπλέον, για την παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές και για τη συμπαραγωγή ηλεκτρισμού-θερμότητας, ενισχύσεις λειτουργίας μπορούν να χορηγηθούν κατ' επαύξηση των επενδυτικών ενισχύσεων, ώστε να καλύπτεται το σύνολο της διαφοράς μεταξύ του κόστους της παραγωγής ενέργειας και της αγοραίας τιμής της ενέργειας αυτής. Η ενίσχυση μπορεί να καλύπτει ακόμα και μια εύλογη απόδοση κεφαλαίου. Κατά τον τρόπο αυτό, καλύπτεται το 100% του πρόσθετου κόστους.

Τι σημαίνει «επένδυση αναφοράς»;

Επένδυση αναφοράς είναι η επένδυση η οποία θα είχε πραγματοποιηθεί εάν δεν είχε χορηγηθεί η κρατική ενίσχυση. Πρόκειται για μια τεχνικώς συγκρίσιμη επένδυση η οποία θα εξασφάλιζε χαμηλότερο βαθμό περιβαλλοντικής προστασίας (αντίστοιχο με αυτόν που προβλέπουν τα υποχρεωτικά κοινοτικά πρότυπα, εφόσον υπάρχουν), η επίτευξη του οποίου θα ήταν προφανώς δυνατή χωρίς την ενίσχυση. Όσον αφορά την παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, ως επένδυση αναφοράς λαμβάνεται συχνά ένας σταθμός παραγωγής ενέργειας ο οποίος λειτουργεί με φυσικό αέριο και έχει το ίδιο παραγωγικό δυναμικό. Για την συμπαραγωγή ηλεκτρισμού-θερμότητας, η επένδυση αναφοράς συνίσταται σε δύο χωριστούς σταθμούς, ένα για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας και ένα για την παραγωγή θερμότητας. Ωστόσο, η επιλογή της επένδυσης αναφοράς εξαρτάται από την κατηγορία παραγωγής και από την αγορά. Μπορεί μάλιστα να αλλάζει με την πάροδο του χρόνου. Κατά συνέπεια, δεν κρίνεται σκόπιμο να ορίζεται λεπτομερέστερα στις κατευθυντήριες γραμμές η επένδυση αναφοράς.

Μπορεί να χορηγείται ενίσχυση αν μία επιχείρηση υπερβαίνει τα κοινοτικά πρότυπα - τι θεωρείται, όμως, κοινοτικό πρότυπο;

Στην κοινοτική νομοθεσία προβλέπεται μια σειρά προτύπων με τα οποία καθορίζονται τα επιδιωκόμενα επίπεδα περιβαλλοντικής προστασίας. Η υποχρέωση χρησιμοποίησης των καλύτερων διαθέσιμων τεχνικών, η οποία θεσπίζεται με την οδηγία αριθ. 96/61/EK του Συμβουλίου, της 24ης Σεπτεμβρίου 1996, σχετικά με την ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχο της ρύπανσης, όπως αναφέρεται στις πλέον πρόσφατες σχετικές πληροφορίες που δημοσίευσε η Επιτροπή, θεωρείται επίσης κοινοτικό πρότυπο.

Ως πρότυπα θεωρούνται μόνον εκείνα τα οποία η κοινοτική νομοθεσία επιβάλλει απευθείας στις μεμονωμένες επιχειρήσεις. Οι υποχρεώσεις που επιβάλλονται στα κράτη μέλη δεν θεωρούνται πρότυπα στο πλαίσιο των κατευθυντήριων γραμμών.

Πότε υποβάλλεται μια υπόθεση σε λεπτομερή αξιολόγηση;

Τα υψηλά ποσά ενίσχυσης ενέχουν μεγαλύτερο κίνδυνο στρέβλωσης του ανταγωνισμού και των συναλλαγών και, ως εκ τούτου, υποβάλλονται σε λεπτομερή αξιολόγηση. Κατά συνέπεια, τα υψηλά ποσά ενίσχυσης σε μεμονωμένους δικαιούχους πρέπει να κοινοποιούνται μεμονωμένα στην Επιτροπή, ακόμα και εάν χορηγούνται στο πλαίσιο καθεστώτος που έχει ήδη εγκρίνει η Επιτροπή. Όσον αφορά τις ενισχύσεις λειτουργίας για την παραγωγή ενέργειας, τα κατώτατα όρια δυναμικού χρησιμοποιούνται ως ένδειξη υψηλού ποσού ενίσχυσης. Οι ακόλουθες ενισχύσεις πρέπει να κοινοποιούνται μεμονωμένα στην Επιτροπή:

- i. επενδυτική ενίσχυση: εφόσον το ποσό της ενίσχυσης υπερβαίνει τα 7,5 εκατ. ευρώ για μια επιχείρηση,
- ii. ενισχύσεις λειτουργίας για την εξοικονόμηση ενέργειας: εφόσον το ποσό της ενίσχυσης υπερβαίνει τα 5 εκατ. ευρώ ανά επιχείρηση για περίοδο πέντε ετών,
- iii. ενισχύσεις λειτουργίας για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές και/ή για τη συνδυασμένη παραγωγή θερμότητας από ανανεώσιμες πηγές: εφόσον η ενίσχυση χορηγείται σε εγκαταστάσεις παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές σε χώρους στους οποίους, ως αποτέλεσμα της ενίσχυσης, το δυναμικό παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές υπερβαίνει τα 125 MW,
- iv. ενισχύσεις λειτουργίας για την παραγωγή βιοκαυσίμων: εφόσον η ενίσχυση χορηγείται σε εγκατάσταση παραγωγής βιοκαυσίμων σε χώρους στους οποίους, ως αποτέλεσμα της ενίσχυσης, η παραγωγή ανέρχεται σε 150 000 τόνους ετησίως,
- v. ενισχύσεις λειτουργίας για συμπαραγωγή ηλεκτρισμού-θερμότητας: εφόσον η ενίσχυση χορηγείται σε εγκατάσταση συμπαραγωγής στην οποία, ως αποτέλεσμα της ενίσχυσης, το δυναμικό συμπαραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας υπερβαίνει τα 200 MW. Η ενίσχυση για την παραγωγή θερμότητας από συμπαραγωγή αξιολογείται στο πλαίσιο της κοινοποίησης βάσει του δυναμικού ηλεκτροπαραγωγής.

Η λεπτομερής αξιολόγηση δεν συνεπάγεται φυσικά ότι θα απαγορεύεται η υπό εξέταση κρατική ενίσχυση. Σημαίνει απλώς ότι η Επιτροπή θα ελέγχει προσεκτικά κατά πόσον είναι αναγκαία η ενίσχυση και θα συμβάλλει ουσιαστικά την προστασία του περιβάλλοντος χωρίς να προκαλεί αθέμιτη στρέβλωση του ανταγωνισμού.

Πώς μπορεί η επιχείρησή μου να λάβει περιβαλλοντική ενίσχυση;

Οι κατευθυντήριες γραμμές περιλαμβάνουν κανόνες σχετικά με τους όρους που πρέπει να εφαρμόζουν τα κράτη μέλη κατά τη χορήγηση κρατικών ενισχύσεων. Επομένως, μια επιχείρηση που επιθυμεί να αυξήσει το επίπεδο περιβαλλοντικής προστασίας και χρειάζεται ενίσχυση για να το επιτύχει, πρέπει να απευθυνθεί στις αρχές του οικείου κράτους μέλους οι οποίες είναι αρμόδιες για τη χορήγηση περιβαλλοντικής ενίσχυσης.

Το πλήρες κείμενο των κατευθυντήριων γραμμών δημοσιεύεται στον ακόλουθο δικτυακό χώρο:

http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/reform/reform.cfm