Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MICHAL BOBEK
της 21ης Απριλίου 2016 [1]

Υπόθεση C-270/15 P

Βασίλειο του Βελγίου κατά Επιτροπής

«Αίτηση αναιρέσεως — Κρατικές ενισχύσεις — Πρόληψη, καταπολέμηση και εξάλειψη μεταδοτικών σπογγωδών εγκεφαλοπαθειών (ΜΣΕ) — Χρηματοδότηση των εξετάσεων ανιχνεύσεως σπογγωδών εγκεφαλοπαθειών των βοοειδών (ΣΕΒ) — Έννοια του επιλεκτικού χαρακτήρα — Πλαίσιο αναφοράς — Παρεμφερής χαρακτήρας»

I – **Εισαγωγή**

1. Ο κανονισμός (ΕΚ) 999/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22ας Μαΐου 2001, για τη θέσπιση κανόνων πρόληψης, καταπολέμησης και εξάλειψης ορισμένων μεταδοτικών σπογγωδών εγκεφαλοπαθειών (στο εξής: ΜΣΕ) [2], που εκδόθηκε κατόπιν της κρίσεως της σπογγώδους εγκεφαλοπάθειας των βοοειδών (στο εξής: ΣΕΒ), επέβαλε στα κράτη μέλη την υποχρέωση να διενεργούν υποχρεωτικές εξετάσεις ανιχνεύσεως σε ορισμένα ζώα που παρουσιάζουν κίνδυνο μολύνσεως από ΜΣΕ, όπως τα βοοειδή, αλλά και τα αιγοπρόβατα (στο εξής: εξετάσεις ανιχνεύσεως). Από την 1η Ιανουαρίου 2001 έως τις 31 Δεκεμβρίου 2005 το Βασίλειο του Βελγίου, χρηματοδότησε, εν όλω ή εν μέρει, τις εξετάσεις ανιχνεύσεως στον κλάδο του βοείου κρέατος. Η Επιτροπή έκρινε ότι η χρηματοδότηση των εν λόγω εξετάσεων με κρατικούς πόρους συνιστούσε κρατική ενίσχυση για τους κτηνοτρόφους, τα σφαγεία και τους λοιπούς φορείς που μεταποιούν, κατεργάζονται, πωλούν ή εμπορεύονται προϊόντα που προέρχονται από βοοειδή και υπόκεινται σε υποχρεωτικές εξετάσεις ανιχνεύσεως ΣΕΒ.

2. Με την υπό κρίση αίτηση αναιρέσεως, το Βασίλειο του Βελγίου (στο εξής: αναιρεσείον) αμφισβητεί τον χαρακτηρισμό από την Επιτροπή του μέτρου ως κρατικής ενισχύσεως, τον οποίο επιβεβαίωσε το Γενικό Δικαστήριο στην απόφαση που εξέδωσε στις 25 Μαρτίου 2015 (στο εξής: αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση) [3]. Ειδικότερα, το αναιρεσείον φρονεί ότι δεν πληρούται ένα από τα τέσσερα κριτήρια που απαιτούνται για να χαρακτηρισθεί μέτρο ως κρατική ενίσχυση, συγκεκριμένα δε ο επιλεκτικός χαρακτήρας του μέτρου, επειδή το πλαίσιο αναφοράς που χρησιμοποιήθηκε προς απόδειξη του επιλεκτικού χαρακτήρα προσδιορίστηκε με τρόπο ιδιαιτέρως ευρύ από την Επιτροπή και το Γενικό Δικαστήριο.

3. Όπως ζήτησε το Δικαστήριο, οι παρούσες προτάσεις θα περιοριστούν στην ανάλυση του ζητήματος του επιλεκτικού χαρακτήρα, το οποίο αποτελεί τον πυρήνα του δεύτερου λόγου αναιρέσεως που προβάλλει το αναιρεσείον.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 — ΕΕ L 147, σ. 1.

3 — Απόφαση της 25ης Μαρτίου 2015, Βέλγιο κατά Επιτροπής (T-538/11, EU:T:2015:188).

II – **Νομικό πλαίσιο**

Α – *Το πρωτογενές δίκαιο*

4. Το άρθρο 107, παράγραφος 1, της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: ΣΛΕΕ) (πρώην άρθρο 87, παράγραφος 1, ΕΚ) ορίζει ότι:

«Ενισχύσεις που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή από τα κράτη ή με κρατικούς πόρους και που νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό διά της ευνοϊκής μεταχειρίσεως ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής είναι ασυμβίβαστες με την εσωτερική αγορά, κατά το μέτρο που επηρεάζουν τις μεταξύ κρατών μελών συναλλαγές, εκτός αν οι Συνθήκες ορίζουν άλλως».

Β – *Παράγωγο δίκαιο*

5. Η αιτιολογική σκέψη 9 του κανονισμού 999/2001 διευκρινίζει ότι «[τ]α κράτη μέλη θα πρέπει να εφαρμόζουν ετήσιο πρόγραμμα επιτήρησης της ΣΕΒ και της τρομώδους νόσου και να ενημερώνουν την Επιτροπή και τα άλλα κράτη μέλη για τα αποτελέσματα του προγράμματος και για την εμφάνιση οιουδήποτε κρούσματος άλλης ΜΣΕ». Κατά το άρθρο 6, παράγραφος 1, του ιδίου κανονισμού, το οποίο επιγράφεται «Σύστημα επιτήρησης», «κάθε κράτος μέλος θεσπίζει ετήσιο πρόγραμμα επιτήρησης της ΣΕΒ και της τρομώδους νόσου, σύμφωνα με το παράρτημα ΙΙΙ, κεφάλαιο Α. Μια διαδικασία ανίχνευσης χρησιμοποιούσα τις ταχείες δοκιμές αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα του προγράμματος αυτού».

6. Στην παράγραφο 12 των κοινοτικών κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για εξετάσεις [ΜΣΕ], νεκρά ζώα στην εκμετάλλευση και σφαγειοαπορρίμματα (στο εξής: κατευθυντήριες γραμμές ΜΣΕ)[4], διευκρινίζεται ότι «οι παρούσες κατευθυντήριες γραμμές αφορούν κρατικές ενισχύσεις με αντικείμενο το κόστος εξετάσεων για [την ανίχνευση] ΜΣΕ, νεκρών ζώων στην εκμετάλλευση και σφαγειοαπορριμμάτων, […] οι οποίες χορηγούνται σε επιχειρήσεις ασχολούμενες με την παραγωγή, τη μεταποίηση και την εμπορία ζώων και ζωικών προϊόντων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του παραρτήματος Ι της Συνθήκης και στο βαθμό που οι διατάξεις των άρθρων 87, 88 και 89 της Συνθήκης έχουν κηρυχθεί εφαρμοστέες στα προϊόντα αυτά».

7. Στις παραγράφους 23 και 24 των κατευθυντήριων γραμμών ΜΣΕ διευκρινίζεται ότι:

«23. Προκειμένου να προωθηθεί η λήψη μέτρων για την προστασία της υγείας των ζώων και του ανθρώπου, η Επιτροπή απεφάσισε ότι θα συνεχίσει να επιτρέπει κρατική ενίσχυση έως και 100 % όσον αφορά το κόστος εξετάσεων για [την ανίχνευση] ΜΣΕ, τηρώντας τις αρχές που διατυπώνονται στο κεφάλαιο 11.4 των κατευθυντηρίων γραμμών για τη γεωργία.

24. Ωστόσο, από την 1η Ιανουαρίου 2003, η συνολική άμεση και έμμεση δημόσια επιχορήγηση σχετικά με την υποχρεωτική εξέταση για ΣΕΒ βοοειδών που σφάζονται για κατανάλωση από τον άνθρωπο, περιλαμβανομένων των κοινοτικών πληρωμών, δεν είναι δυνατόν να υπερβαίνει τα 40 ευρώ ανά εξέταση. Η υποχρέωση για εξέταση είναι δυνατόν να βασίζεται σε κοινοτική ή σε εθνική νομοθεσία. Το ποσό αυτό αναφέρεται στο συνολικό κόστος εξέτασης, δηλαδή [προμήθεια αντιδραστηρίων και λοιπού εξοπλισμού], δειγματοληψία, μεταφορά, εξέταση, αποθήκευση και καταστροφή [των δειγμάτων]. Το ποσό αυτό είναι δυνατόν να μειωθεί μελλοντικά, ανάλογα με τις [μεταβολές του κόστους] εξέτασης.»

4 — ΕΕ 2002, C 324, σ. 2.

III – **Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία**

8. Μετά την έξαρση της ΣΕΒ, που είναι γνωστή και ως «νόσος των τρελών αγελάδων», τη δεκαετία του 1990, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εξέδωσαν τον κανονισμό 999/2001 για τη θέσπιση κανόνων πρόληψης, καταπολέμησης και εξάλειψης ορισμένων μεταδοτικών σπογγωδών εγκεφαλοπαθειών. Ο εν λόγω κανονισμός επέβαλε στα κράτη μέλη την υποχρέωση να θεσπίζουν ετήσιο πρόγραμμα επιτηρήσεως της ΣΕΒ και της τρομώδους νόσου[5], αναπόσπαστο τμήμα του οποίου αποτελεί διαδικασία ανιχνεύσεως χρησιμοποιούσα τις ταχείες δοκιμές. Ειδικότερα, όλα τα βοοειδή ηλικίας άνω των 30 μηνών και τα βοοειδή ηλικίας άνω των 24 μηνών τα οποία υποβάλλονται σε επείγουσα σφαγή υπόκεινται σε υποχρεωτική εξέταση. Ωστόσο, το ζήτημα της χρηματοδοτήσεως των εν λόγω εξετάσεων ανιχνεύσεως δεν αντιμετωπίστηκε ειδικώς στον κανονισμό. Λόγω των διαφορών μεταξύ των κρατών μελών, οι οποίες δεν αφορούν μόνο τη δαπάνη για τις εξετάσεις ανιχνεύσεως, αλλά και τον τρόπο χρηματοδοτήσεώς τους, η Επιτροπή εξέδωσε τις κατευθυντήριες γραμμές ΜΣΕ προκειμένου να αποφεύγονται στρεβλώσεις του ανταγωνισμού μεταξύ των κρατών μελών. Στις εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές οριζόταν συγκεκριμένα ότι από την 1η Ιανουαρίου 2003 η παρεχόμενη από κράτος χρηματοδοτική ενίσχυση δεν μπορεί να υπερβαίνει το ποσό των 40 ευρώ κατ' ανώτατο όριο ανά εξέταση ανιχνεύσεως.

9. Μετά από καταγγελίες σχετικά με τη χρηματοδότηση των εξετάσεων ανιχνεύσεως στο Βέλγιο και αφού πρώτα ζήτησε από το Βασίλειο του Βελγίου την παροχή στοιχείων, τον Ιανουάριο του 2009 η Επιτροπή αποφάσισε να κινήσει την επίσημη διαδικασία ελέγχου κατά το άρθρο 88, παράγραφος 2, ΕΚ (νυν άρθρο 108, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ). Ο έλεγχος της Επιτροπής αφορούσε το βελγικό σύστημα χρηματοδοτήσεως των εξετάσεων για την ανίχνευση ΜΣΕ σε βοοειδή μεταξύ 1ης Ιανουαρίου 2001 και 31ης Δεκεμβρίου 2005.

10. Στις 27 Ιουλίου 2011 η Επιτροπή εξέδωσε την απόφαση 2011/678/ΕΕ, σχετικά με την κρατική ενίσχυση για τη χρηματοδότηση της ανιχνεύσεως μεταδοτικών σπογγωδών εγκεφαλοπαθειών σε βοοειδή που τέθηκε σε εφαρμογή από το Βέλγιο (στο εξής: απόφαση της Επιτροπής)[6]. Στην εν λόγω απόφαση, η Επιτροπή έκρινε ότι η χρηματοδότηση των εξετάσεων για την ανίχνευση της ΣΕΒ με κρατικούς πόρους παρείχε επιλεκτικό οικονομικό πλεονέκτημα στις επιχειρήσεις του κλάδου βοείου κρέατος, μειώνοντας τη δαπάνη που αυτές όφειλαν να καταβάλουν για τις εξετάσεις ανιχνεύσεως και συνιστούσε κρατική ενίσχυση. Επιπλέον, η Επιτροπή έκρινε ότι, βάσει των κατευθυντήριων γραμμών ΜΣΕ, η ενίσχυση αυτή ήταν συμβατή με την εσωτερική αγορά, με την εξαίρεση των ποσών που υπερέβαιναν το ανώτατο επιτρεπόμενο όριο των 40 ευρώ ανά εξέταση που είχαν χορηγηθεί κατά το χρονικό διάστημα μεταξύ 1ης Ιανουαρίου 2003 και 30ης Ιουνίου 2004[7].

IV – **Η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση και η ενώπιον του Δικαστηρίου διαδικασία**

11. Ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου, το Βασίλειο του Βελγίου ζήτησε την ακύρωση της αποφάσεως της Επιτροπής καθόσον στην εν λόγω απόφαση τα βελγικά μέτρα για τη χρηματοδότηση των εξετάσεων για την ανίχνευση της ΣΕΒ στον κλάδο βοείου κρέατος με κρατικούς πόρους χαρακτηρίστηκαν ως κρατική ενίσχυση. Το Βασίλειο του Βελγίου προέβαλε έναν και μόνο λόγο ακυρώσεως, ότι το επίμαχο μέτρο δεν συνιστούσε κρατική ενίσχυση επειδή δεν παρείχε επιλεκτικό οικονομικό πλεονέκτημα σε επιχειρήσεις του κλάδου βοείου κρέατος.

12. Το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή και καταδίκασε το Βασίλειο του Βελγίου στα δικαστικά έξοδα. Το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι η δαπάνη για τις υποχρεωτικές εξετάσεις ανιχνεύσεως συνιστούσε επιβάρυνση η οποία εγγράφεται κατά κανόνα στον προϋπολογισμό των επιχειρήσεων. Επιχειρώντας να περιορίσει την εν λόγω δαπάνη με την παροχή δωρεάν εξετάσεων

5 — Η τρομώδης νόσος είναι σπογγώδης εγκεφαλοπάθεια παρόμοια με τη ΣΕΒ η οποία προσβάλλει ιδίως αιγοπρόβατα.

6 — Κρατική ενίσχυση C 44/08 (πρώην NN 45/04) (ΕΕ L 274, σ. 36).

7 — Βλ. αιτιολογικές σκέψεις 90 έως 92 της αποφάσεως της Επιτροπής.

ανιχνεύσεως, το Βασίλειο του Βελγίου παρέσχε πλεονέκτημα στις επιχειρήσεις του κλάδου του βοείου κρέατος μη διαθέσιμο σε «επιχειρήσεις άλλων κλάδων» [8]. Ως εκ τούτου πληρούτο η προϋπόθεση του επιλεκτικού χαρακτήρα του μέτρου, ο οποίος έπρεπε να εκτιμηθεί σε σχέση με το «σύνολο των επιχειρήσεων» και όχι μόνο σε σχέση με τις επιχειρήσεις οι οποίες, εντός της ιδίας ομάδας, τυγχάνουν του ιδίου πλεονεκτήματος [9]. Κατά συνέπεια, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι η Επιτροπή δεν υπέπεσε σε πλάνη κρίνοντας ότι η χρηματοδότηση των εξετάσεων για την ανίχνευση της ΣΕΒ με κρατικούς πόρους συνιστούσε κρατική ενίσχυση, κατά την έννοια του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

13. Ενώπιον του Δικαστηρίου, το αναιρεσείον ζητεί την αναίρεση της αποφάσεως του Γενικού Δικαστηρίου, καθώς και την ακύρωση της αποφάσεως της Επιτροπής. Το αναιρεσείον ισχυρίζεται ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο και παρέβη την υποχρέωση αιτιολογήσεως. Προς στήριξη του εν λόγω επιχειρήματος, το Βασίλειο του Βελγίου προβάλλει δύο λόγους αναιρέσεως: ο πρώτος αφορά την ύπαρξη επιλεκτικού πλεονεκτήματος κατά την έννοια του άρθρου 107 ΣΛΕΕ, και ο δεύτερος τη συγκεκριμένη εφαρμογή του κριτηρίου του επιλεκτικού χαρακτήρα στα πραγματικά περιστατικά της παρούσας υποθέσεως.

14. Στις παρούσες προτάσεις θα εξεταστεί μόνον ο δεύτερος λόγος αναιρέσεως. Το αναιρεσείον υποστηρίζει ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο αποφαινόμενο γενικώς ότι όλες οι επιχειρήσεις που υπέχουν υποχρέωση διενέργειας ελέγχων πριν από τη διάθεση των προϊόντων τους στην αγορά, βρίσκονται εξ ορισμού σε παρεμφερή νομική και πραγματική κατάσταση. Περαιτέρω, το αναιρεσείον υποστηρίζει ότι το Γενικό Δικαστήριο δεν αιτιολόγησε γιατί οι επιχειρήσεις στον κλάδο του βοείου κρέατος που υπόκεινται σε υποχρεωτικές εξετάσεις για την ανίχνευση της ΣΕΒ βρίσκονται σε παρεμφερή κατάσταση, όσον αφορά τους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων, με τις επιχειρήσεις που υποχρεούνται να διενεργούν οποιεσδήποτε εξετάσεις πριν από τη διάθεση των προϊόντων τους στο εμπόριο.

15. Στην απόφασή της, η Επιτροπή έκρινε ότι «η χρηματοδότηση των δοκιμών ΜΣΕ από το κράτος ωφελεί μόνο έναν συγκεκριμένο τομέα, την εκτροφή ζώων τα οποία υπόκεινται σε [εξετάσεις] ΜΣΕ» [10]. Η Επιτροπή φρονεί ότι «εάν το κράτος χρηματοδοτεί τις δαπάνες των υποχρεωτικών ελέγχων που αφορούν την παραγωγή ή εμπορία προϊόντων, αυτό πρέπει να θεωρείται επιλεκτικό πλεονέκτημα για τις επιχειρήσεις». Εφόσον «το κράτος ελάφρυνε τις επιβαρύνσεις που κανονικά περιλαμβάνονται στον προϋπολογισμό μιας επιχείρησης, [...] οι γεωργοί, τα σφαγεία και οι λοιποί φορείς που μεταποιούν, χειρίζονται, πωλούν ή εμπορεύονται προϊόντα τα οποία προέρχονται από βοοειδή που υπόκεινται σε υποχρεωτικές δοκιμές ΜΣΕ σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία κατά την εν λόγω περίοδο [...] έχουν επωφεληθεί με κρατικές ενισχύσεις από τη χρηματοδότηση των δοκιμών ΜΣΕ από το κράτος, […]» [11].

16. Στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, το Γενικό Δικαστήριο παραπέμποντας στη θέση της Επιτροπής, την οποία ενέκρινε, πραγματοποίησε σύγκριση των εξετάσεων ανιχνεύσεως με τους «υποχρεωτικούς ελέγχους που αφορούσαν την παραγωγή ή τη διάθεση των προϊόντων στο εμπόριο» [12]. Το Γενικό Δικαστήριο επιβεβαίωσε τις διαπιστώσεις της Επιτροπής κατά την έννοια ότι «οι επιχειρήσεις του κλάδου του βοείου κρέατος ετύγχαναν πλεονεκτήματος μη παρεχόμενου σε επιχειρήσεις άλλων κλάδων, δεδομένου ότι, για τις επιχειρήσεις αυτές, οι έλεγχοι που έπρεπε υποχρεωτικώς να διενεργηθούν πριν αυτές διαθέσουν στην αγορά ή στο εμπόριο τα προϊόντα τους διενεργούνταν δωρεάν, ενώ οι επιχειρήσεις άλλων κλάδων δεν είχαν τη δυνατότητα αυτή [...]» [13].

8 — Βλ. σκέψη 110 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

9 — Βλ. σκέψη 114 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

10 — Βλ. αιτιολογική σκέψη 92 της αποφάσεως της Επιτροπής.

11 — Βλ. αιτιολογική σκέψη 90 της αποφάσεως της Επιτροπής.

12 — Βλ. σκέψη 104 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

13 — Βλ. σκέψη 110 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

17. Σύμφωνα με το αναιρεσείον, το Γενικό Δικαστήριο έπρεπε να έχει εξηγήσει επαρκώς ποιες είναι οι οικείες «επιχειρήσεις των λοιπών κλάδων» [14]. Υιοθετώντας μια τόσο ασαφή και εμμέσως ευρεία προσέγγιση ως προς τον παρεμφερή χαρακτήρα, το Γενικό Δικαστήριο πεπλανημένα εξομοίωσε τους υποχρεωτικούς ελέγχους, στους οποίους υποβάλλονται, για παράδειγμα, οι κατασκευαστές ανελκυστήρων ή φορτηγών, αφενός, με τις προσωρινές εξετάσεις ανιχνεύσεως που αποσκοπούν στην εξάλειψη ζωικής ασθένειας, αφετέρου. Ακόμη και αν το πλαίσιο αναφοράς περιοριζόταν στους υποχρεωτικούς ελέγχους για τα αγροτικά προϊόντα, κατά το αναιρεσείον, οι εν λόγω έλεγχοι παρουσιάζουν σημαντικές διαφορές ως προς τη φύση, τον σκοπό, τη δαπάνη και τη συχνότητά τους. Ως εκ τούτου δεν είναι παρεμφερείς με τις υποχρεωτικές εξετάσεις για την ανίχνευση της ΣΕΒ.

V – **Εκτίμηση**

18. Σύμφωνα με το άρθρο 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, εθνικό μέτρο θεωρείται κρατική ενίσχυση εφόσον πληρούνται σωρευτικώς οι τέσσερις προϋποθέσεις που θέτει η εν λόγω διάταξη. Πρώτον, το μέτρο πρέπει να αφορά ενίσχυση που χορηγείται από το κράτος ή με κρατικούς πόρους· δεύτερον, πρέπει να ευνοεί ορισμένες επιχειρήσεις ή ορισμένους κλάδους παραγωγής, συνιστώντας με τον τρόπο αυτό επιλεκτικό πλεονέκτημα μη παρεχόμενο σε παρεμφερείς επιχειρήσεις· τρίτον, πρέπει να νοθεύει ή να απειλεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό· τέταρτον, πρέπει να δύναται να έχει επιπτώσεις στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών.

19. Η συζήτηση σχετικά με την ακριβή οριοθέτηση της δεύτερης προϋποθέσεως –του επιλεκτικού χαρακτήρα της ενισχύσεως– έχει αποτελέσει την ευκαιρία για γόνιμο διάλογο μεταξύ των γενικών εισαγγελέων [15]. Θα πρέπει να αναγνωριστεί, ωστόσο, ότι παρά τις προσπάθειες αυτές, η εκτίμηση του επιλεκτικού χαρακτήρα εξακολουθεί στην πράξη να συνιστά «δυσχερές έργο, του οποίου η έκβαση είναι αβέβαιη» [16].

20. Με βάση τον εν λόγω γόνιμο διάλογο, στις παρούσες προτάσεις εκτίθενται κατά πρώτον ορισμένες γενικές σκέψεις για την έννοια του επιλεκτικού χαρακτήρα στο πλαίσιο των κρατικών ενισχύσεων (μέρος Α), οι οποίες στη συνέχεια θα εφαρμοστούν στην υπό κρίση υπόθεση (μέρος Β).

Α — *Γενικές παρατηρήσεις για την έννοια του επιλεκτικού χαρακτήρα*

21. Η δεύτερη προϋπόθεση του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ ελέγχου αφορά τον επιλεκτικό χαρακτήρα: το πλεονέκτημα πρέπει να παρέχεται μόνο σε *ορισμένες επιχειρήσεις* ή σε *ορισμένους κλάδους παραγωγής*. Είναι σαφές ότι ο επιλεκτικός χαρακτήρας υποδηλώνει διαφοροποίηση ή ανισότητα: το πλεονέκτημα παρέχεται μόνο σε κάποιες επιχειρήσεις εντός συγκεκριμένου κλάδου ή σε (υπό)κλάδο εντός συγκεκριμένης αγοράς. Λιγότερο σαφής, ωστόσο, είναι ο τρόπος με τον οποίο πρέπει να προσδιορίζεται ο επιλεκτικός χαρακτήρας, ιδίως το δεύτερο είδος επιλεκτικού χαρακτήρα, το οποίο δεν αφορά τη διαφοροποίηση *κατά επιχειρήσεις* (π.χ. πλεονέκτημα που παρέχεται στην επιχείρηση Χ, αλλά όχι στις Ψ και Ω), αλλά την διαφοροποίηση *κατά κλάδους* (π.χ. πλεονέκτημα που παρέχεται σε όλες τις επιχειρήσεις που παράγουν το Α προϊόν, αλλά όχι σε εκείνες που παράγουν το Β).

14 — Βλ. επίσης σκέψη 115 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

15 — Βλ., για παράδειγμα, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα N. Wahl στην υπόθεση Επιτροπή κατά MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32, σημεία 43 επ.)· προτάσεις του γενικού εισαγγελέα N. Jääskinen στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Επιτροπή και Ισπανία κατά Κυβερνήσεως του Γιβραλτάρ και Ηνωμένου Βασιλείου (C-106/09 P και C-107/09 P, EU:C:2011:215, σημεία 176 επ.)· προτάσεις του γενικού εισαγγελέα N. Jääskinen στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Paint Graphos κ.λπ. (C-78/08 έως C-80/08, EU:C:2010:411, σημεία 79 επ.)· προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Poiares Maduro στην υπόθεση Enirisorse (C-237/04, EU:C:2006:21, σημεία 47 επ.)· προτάσεις του γενικού εισαγγελέα J. Mischo στην υπόθεση Adria-Wien Pipeline και Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:250, σημεία 36 επ.)· προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Darmon στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Sloman Neptun κατά Bodo Ziesemer (C-72/91 και C-73/91, EU:C:1992:130, σημεία 47 επ.).

16 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα F. G. Jacobs στην υπόθεση PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2000:585, σημείο 157).

22. Ο προσδιορισμός του επιλεκτικού χαρακτήρα καθίσταται ακόμα δυσχερέστερος ως προς το τελευταίο αυτό είδος διαφοροποιήσεως. Τούτο οφείλεται στο ότι οι ευνοούμενες επιχειρήσεις δεν επιλέγονται με ατομικές αποφάσεις, αλλά με την εφαρμογή ενός γενικού, ενίοτε νομοθετικού, μέτρου [17]. Στις περιπτώσεις αυτές η διαχωριστική γραμμή μεταξύ του «επιλεκτικού» και του «γενικού» καθίσταται ακόμη πιο δυσδιάκριτη.

23. Γενικά, η νομολογία του Δικαστηρίου, κατά την εκτίμηση του επιλεκτικού χαρακτήρα, απαιτεί τον προσδιορισμό των επιχειρήσεων που ευρίσκονται σε «συγκρίσιμη πραγματική και νομική κατάσταση» [18]. Ωστόσο, η συγκεκριμενοποίηση της εν λόγω γενικής απαιτήσεως έχει υποστεί μεταβολές στην πορεία του χρόνου, αναλόγως του περίπλοκου χαρακτήρα της εκάστοτε υποθέσεως και του αριθμού των οικείων επιχειρήσεων.

24. Σε περιπτώσεις εξατομικευμένου επιλεκτικού χαρακτήρα, όταν δηλαδή η κρατική ενίσχυση χορηγείται σε μία και μόνο επιχείρηση, το Δικαστήριο δεν επισήμανε σε όλες τις περιπτώσεις την απαίτηση για προσδιορισμό ενός πλαισίου αναφοράς παρεμφερών επιχειρήσεων εντός του οποίου θα εξετασθεί η ύπαρξη επιλεκτικού πλεονεκτήματος. Αυτό είναι σε μεγάλο βαθμό κατανοητό: αν χορηγείται πλεονέκτημα μόνο σε μία από τις πολλές ευχερώς συγκρίσιμες επιχειρήσεις, το ζήτημα του επιλεκτικού χαρακτήρα δεν δημιουργεί προβλήματα.

25. Ο επιλεκτικός χαρακτήρας καθίσταται περισσότερο προβληματικός σε περιπτώσεις χορηγήσεως πλεονεκτημάτων σε ορισμένες επιχειρήσεις κατά κλάδους. Στο πλαίσιο της κατηγορίας αυτής, ο τρόπος με τον οποίο ο επιλεκτικός χαρακτήρας έχει προσδιοριστεί και εφαρμοστεί παρουσιάζει διαφοροποιήσεις. Για την αιτιολόγηση των εν λόγω διαφοροποιήσεων, η νομική θεωρία αναγνωρίζει δύο διαφορετικές μεθόδους, μία δύο σταδίων και μία τριών σταδίων [19].

26. Στο πλαίσιο της μεθόδου των δύο σταδίων [20], το πρώτο στάδιο συνίσταται στην εκτίμηση εάν το μέτρο είναι εκ πρώτης όψεως επιλεκτικής εφαρμογής, δηλαδή, εάν ορισμένες επιχειρήσεις τυγχάνουν πλεονεκτήματος σε αντίθεση με άλλες που τελούν σε παρεμφερή πραγματική και νομική κατάσταση με βάση τον επιδιωκόμενο με το μέτρο σκοπό. Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο πρώτο στάδιο, υφίσταται τεκμήριο περί επιλεκτικού χαρακτήρα. Εξακολουθεί, ενδεχομένως, να είναι δυνατή η δικαιολόγηση του μέτρου κατά το δεύτερο στάδιο, εφόσον η διαφοροποίηση προέκυψε από τη φύση ή τη γενική οικονομία του συστήματος στο οποίο εντάσσεται το μέτρο. Ενώ κατά το πρώτο στάδιο η Επιτροπή είναι εκείνη που οφείλει να αποδείξει ότι το μέτρο είναι εκ πρώτης όψεως επιλεκτικού χαρακτήρα [21], κατά το δεύτερο στάδιο η ανατροπή του εν λόγω τεκμηρίου βαρύνει τα κράτη μέλη [22].

17 — Βλ., συναφώς, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα N. Wahl στην υπόθεση Επιτροπή κατά MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32, σημεία 50-54).

18 — Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 4ης Ιουνίου 2015, Επιτροπή κατά MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, σκέψη 61)· της 4ης Ιουνίου 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems (C-5/14, EU:C:2015:354, σκέψη 74)· της 15ης Νοεμβρίου 2011, Επιτροπή και Ισπανία κατά Κυβερνήσεως του Γιβραλτάρ και Ηνωμένου Βασιλείου (C-106/09 P και C-107/09 P, EU:C:2011:732, σκέψη 75)· της 8ης Σεπτεμβρίου 2011, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-279/08 P, EU:C:2011:551, σκέψη 52)· της 22ας Δεκεμβρίου 2008, British Aggregates κατά Επιτροπής (C-487/06 P, EU:C:2008:757, σκέψη 82)· της 3ης Μαρτίου 2005, Heiser (C-172/03, EU:C:2005:130, σκέψη 40), και της 8ης Νοεμβρίου 2001, Adria-Wien Pipeline και Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, σκέψη 41).

19 — Βλ., για παράδειγμα, Romariz, C., «Revisiting Material Selectivity in EU State Aid Law — Or "The Ghost of Yet-To-Come"», *EStAL* 1, 2014, σ. 41-42· Bousin, J., και Piernas, J., «Developments in the Notion of Selectivity», *EStAL* 4, 2008, σ. 640-642.

20 — Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 22ας Δεκεμβρίου 2008, British Aggregates κατά Επιτροπής (C-487/06 P, EU:C:2008:757, σκέψεις 82 επ.)· της 3ης Μαρτίου 2005, Heiser (C-172/03, EU:C:2005:130, σκέψεις 40 επ.), και της 8ης Νοεμβρίου 2001, Adria-Wien Pipeline και Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, σκέψεις 41-42).

21 — Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 4ης Ιουνίου 2015, Επιτροπή κατά MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, σκέψη 59), και της 8ης Σεπτεμβρίου 2011, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-279/08 P, EU:C:2011:551, σκέψη 62).

22 — Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 8ης Σεπτεμβρίου 2011, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-279/08 P, EU:C:2011:551, σκέψη 62).

27. Στο πλαίσιο της μεθόδου των τριών σταδίων, στο αρχικό στάδιο γίνεται ο προσδιορισμός του πλαισίου αναφοράς, που ενίοτε αναφέρεται ως «κοινό» ή «κανονικό» σύστημα [23]. Τα υπόλοιπα στάδια της μεθόδου αυτής είναι κατ' ουσίαν τα ίδια με αυτά που περιγράφηκαν ανωτέρω αναφορικά με τη μέθοδο των δύο σταδίων. Ως εκ τούτου, το δεύτερο στάδιο συνίσταται στην εκτίμηση του εάν η Επιτροπή έχει αποδείξει ότι με το μέτρο πραγματοποιείται διάκριση μεταξύ παρεμφερών επιχειρήσεων. Το τρίτο στάδιο αφορά την εκτίμηση του εάν το κράτος μέλος έχει καταφέρει να αποδείξει ότι το μέτρο ήταν δικαιολογημένο βάσει της φύσεως και της γενικής οικονομίας του συστήματος εντός του οποίου εντάσσεται.

28. Κατόπιν προσεκτικότερης εξετάσεως, προκύπτει ότι η μοναδική ορατή διαφορά μεταξύ των δύο μεθόδων είναι μάλλον θεωρητικού χαρακτήρα. Συνίσταται στη διαίρεση του πρώτου σταδίου σε δύο χωριστά στάδια στο πλαίσιο της μεθόδου των τριών σταδίων. Και στις δύο μεθόδους είναι αναγκαίο να προσδιορίζεται το κατάλληλο πλαίσιο αναφοράς. Ωστόσο, στο πλαίσιο της μεθόδου των δύο σταδίων, ο εν λόγω προσδιορισμός είναι λιγότερο ευδιάκριτος, καθώς αυτός εμπεριέχεται στο πρώτο στάδιο. Ως εκ τούτου, η μέθοδος των τριών σταδίων ενδεχομένως να είναι καταλληλότερη λόγω της σαφήνειας που τη χαρακτηρίζει αλλά και από παιδαγωγικής απόψεως. Παρέχει μια καλύτερα διαρθρωμένη συλλογιστική και καθιστά σαφέστερα τα διάφορα στοιχεία της αναλύσεως.

29. Δεν υπάρχει καμία αμφιβολία ότι ο προσδιορισμός του «πλαισίου αναφοράς» αποτελεί τον πυρήνα του κριτηρίου του επιλεκτικού χαρακτήρα. Ωστόσο, όσον αφορά τη σχέση του τρόπου που αυτός διατυπώνεται με το πραγματικό του περιεχόμενο, ο πυρήνας αυτός θυμίζει «ρώσικη κούκλα»: μόνο μετά την αφαίρεση του εξωτερικού περιβλήματος καθίσταται αντιληπτό ότι η κρίσιμη έννοια δεν είναι άλλη από αυτή της διακρίσεως [24]. Περαιτέρω, στην έννοια της διακρίσεως εμπεριέχεται η έννοια του παρεμφερούς χαρακτήρα. Επομένως, αναζητώντας το πραγματικό περιεχόμενο του επιλεκτικού χαρακτήρα, καταλήγουμε σε μια ήδη γνωστή από άλλους τομείς του δικαίου της Ένωσης έννοια: αυτήν του παρεμφερούς χαρακτήρα.

30. Η εξέταση του παρεμφερούς χαρακτήρα συνίσταται στη διακρίβωση αν, σε σχέση με συγκεκριμένη ιδιότητα (tertium comparationis, δηλαδή, το σημείο συγκρίσεως, που μπορεί να είναι μια αξία, ένας σκοπός, μια δράση, μια κατάσταση, κ.λπ.), τα συγκρινόμενα στοιχεία (επιχειρήσεις, πρόσωπα, προϊόντα, κ.λπ.) παρουσιάζουν περισσότερες ομοιότητες ή περισσότερες διαφορές.

31. Το κλασικό πρόβλημα σε μια τέτοια εξέταση είναι η επιλογή της ιδιότητας σε σχέση με την οποία πρέπει να πραγματοποιηθεί η σύγκριση. Σε σχέση με τι ακριβώς είναι παρεμφερείς οι επιχειρήσεις Χ και Ψ; Φρονώ ότι κατά κανόνα οι παράγοντες που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τη διενέργεια μιας τέτοιας εκτιμήσεως στο πλαίσιο των κρατικών ενισχύσεων είναι τρεις.

32. Ο πρώτος παράγοντας συνίσταται στο πεδίο εφαρμογής του μέτρου σε σχέση με τα πρόσωπα και/ή τις καταστάσεις που καλύπτει. Το πεδίο εφαρμογής του ίδιου του μέτρου κατά κανόνα προσδιορίζει τη λογική σχέση και τον παρεμφερή χαρακτήρα των εν λόγω προσώπων και/ή καταστάσεων. Το εν λόγω μέτρο μπορεί επίσης να προβλέπει πιθανές υποχρεώσεις ή επιβαρύνσεις που επιβάλλονται σε ορισμένη κατηγορία επιχειρήσεων, καθώς και τους λόγους για τους οποίους το κράτος μέλος μπορεί να επιδιώξει την ελάφρυνση των εν λόγω υποχρεώσεων ή επιβαρύνσεων.

23 — Βλ. αποφάσεις της 8ης Σεπτεμβρίου 2011, Paint Graphos κ.λπ. (C-78/08 έως C-80/08, EU:C:2011:550, σκέψη 49), και της 2ας Ιουλίου 1973, Ιταλία κατά Επιτροπής (173/73, EU:C:1974:71, σκέψη 15).

24 — Βλ., συναφώς, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα N. Wahl στην υπόθεση Επιτροπή κατά MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32, σημείο 54).

33. Ο δεύτερος παράγοντας συνίσταται στον σκοπό του μέτρου όσον αφορά τους σκοπούς και τις αξίες που το μέτρο αποσκοπεί να επιδιώξει ή να προωθήσει. Ο προσδιορισμός ενός κατάλληλου πλαισίου αναφοράς προϋποθέτει τον καθορισμό του συνόλου των επιχειρήσεων που τελούν σε παρεμφερή πραγματική και νομική κατάσταση «[λαμβανομένου υπόψη] του σκοπού που επιδιώκεται με το [...] μέτρο» [25] καθώς επίσης, γενικότερα, με το «εν λόγω καθεστώς» [26].

34. Τρίτον, θα μπορούσε να υπάρχει κι ένας άλλος επικουρικός ίσως παράγοντας, στο πλαίσιο του οποίου ο παρεμφερής χαρακτήρας εξετάζεται βάσει του βαθμού της δυνατότητας υποκαταστάσεως των σχετικών προϊόντων. Θα πρέπει να αναγνωριστεί ότι ο εν λόγω παράγοντας δεν έχει βρει μέχρι σήμερα σημαντική απήχηση στη νομολογία του Δικαστηρίου [27]. Από την άλλη πλευρά, βεβαίως, θα μπορούσαν πράγματι να αναφερθούν πολλά σχετικά με την ανάγκη να λαμβάνει υπόψη το δίκαιο των κρατικών ενισχύσεων τη διάστασή του εκείνη που αφορά τον ανταγωνισμό [28]. Όσον αφορά τον παρεμφερή χαρακτήρα, αυτό θα μεταφραζόταν σε παρεμφερή χαρακτήρα που προσδιορίζεται και από τη δυνατότητα υποκαταστάσεως και βασίζεται στην έννοια της νοθεύσεως του ανταγωνισμού εντός της σχετικής αγοράς. Η αναζήτηση του σχετικού πλαισίου αναφοράς επομένως θα προσέγγιζε περισσότερο τον προσδιορισμό της «σχετικής αγοράς», που δεν διαφέρει από την ανάλυση που πραγματοποιείται στο πλαίσιο του άρθρου 101 ΣΛΕΕ.

35. Ο πρώτος και ο δεύτερος παράγοντας που αναφέρονται ανωτέρω πρέπει να συντρέχουν, υπό οποιαδήποτε μορφή, σε κάθε περίπτωση εκτιμήσεως του παρεμφερούς χαρακτήρα. Ο ακριβής τρόπος που διασυνδέονται και η βαρύτητα του καθενός από αυτούς θα εξαρτάται από τις περιστάσεις της εκάστοτε περιπτώσεως. Το ίδιο ισχύει και για τον τρόπο αλληλεπιδράσεώς τους. Σε κάποιες περιπτώσεις, όλοι οι παράγοντες δείχνουν προς την ίδια κατεύθυνση. Σε άλλες, ο δεύτερος παράγοντας (ο σκοπός του μέτρου) και ο τρίτος (ο βαθμός της δυνατότητας υποκαταστάσεως των προϊόντων που αφορά το μέτρο) μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τη διόρθωση ή την προσθήκη μιας διαφορετικής διαστάσεως στον πρώτο. Ο πρώτος παράγοντας (ο προσδιορισμός του πεδίου εφαρμογής του μέτρου από το ίδιο το μέτρο) πρέπει να εκλαμβάνεται ως αφετηρία κατά τον προσδιορισμό του πλαισίου αναφοράς. Ωστόσο, δεν θα πρέπει να αποτελεί αυτός το μοναδικό κριτήριο, καθώς ένα κράτος μέλος, προκειμένου να αποφύγει τον χαρακτηρισμό μέτρου ως κρατικής ενισχύσεως, θα μπορούσε να προβλέψει μέτρο του οποίου το πεδίο εφαρμογής περιορίζεται σε ορισμένες επιχειρήσεις, οι οποίες ωστόσο είναι παρεμφερείς με άλλες που δεν ευνοούνται από το μέτρο.

36. Η υπόθεση «Ολλανδικά NOx» [29] καταδεικνύει τον τρόπο με τον οποίο ένας από τους παράγοντες μπορεί τελικά να υπερισχύσει των άλλων κατά τον προσδιορισμό του σχετικού πλαισίου αναφοράς. Στην υπόθεση αυτή, ο δεύτερος παράγοντας διόρθωσε τον πρώτο. Οι Κάτω Χώρες είχαν περιορίσει τη δυνατότητα ανταλλαγής δικαιωμάτων εκπομπής όσον αφορά τα οξείδια του αζώτου (στο εξής: NOx) μόνο στις μεγάλες βιομηχανικές επιχειρήσεις που παρήγαν αυτό το είδος εκπομπών. Το πεδίο εφαρμογής του εθνικού μέτρου περιοριζόταν επομένως στις εν λόγω επιχειρήσεις. Ωστόσο, λόγω του γενικού σκοπού του μέτρου, δηλαδή της προστασίας του περιβάλλοντος, το Δικαστήριο έκρινε ότι

25 — Βλ. αποφάσεις της 8ης Σεπτεμβρίου 2011, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-279/08 P, EU:C:2011:551, σκέψη 52), και της 8ης Νοεμβρίου 2001, Adria-Wien Pipeline και Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, σκέψη 41).

26 — Βλ. αποφάσεις της 3ης Μαρτίου 2005, Heiser (C-172/03, EU:C:2005:130, σκέψη 40), και της 29ης Απριλίου 2004, GIL Insurance κ.λπ. (C-308/01, EU:C:2004:252, σκέψη 68).

27 — Ωστόσο, για μια ενδελεχέστερη εκτίμηση περί του ανταγωνισμού μεταξύ προϊόντων, μολονότι αφορά ζήτημα διαφορετικό από τον επιλεκτικό χαρακτήρα, βλ. απόφαση της 13ης Φεβρουαρίου 2003, Ισπανία κατά Επιτροπής (C-409/00, EU:C:2003:92, σκέψεις 68 επ.).

28 — Βλ., για παράδειγμα, da Cruz Vilaça, J.L., «Material and Geographic Selectivity in State Aid — Recent Developments», *EStAL* 4, 2009, 443-451· Romariz, C., «Revisiting Material Selectivity in EU State Aid Law — Or "The Ghost of Yet-To-Come"», *EStAL* 1, 2014, σ. 47-48· Nicolaides, P., και Rusu, I. E., «The Concept of Selectivity: An Ever Wider Scope», *EStAL* 4, 2012, σ. 796-797· Lo Schiavo, G., «The role of competition analysis under article 107 paragraph 1 TFEU: the emergence of a "market analysis" assessment within the selectivity criterion?», 34 *E.C.L.R.* 8, 2013, 400-406.

29 — Απόφαση της 8ης Σεπτεμβρίου 2011, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-279/08 P, EU:C:2011:551).

όλες οι επιχειρήσεις που υπείχαν «ιδίας *φύσεως* υποχρεώσεις», δηλαδή τη μείωση των εκπομπών NOx, βρίσκονταν σε παρεμφερή νομική και πραγματική κατάσταση, ανεξάρτητα από το μέγεθός τους [30]. Ως εκ τούτου η δυνατότητα ανταλλαγής δικαιωμάτων εκπομπών NOx δεν έπρεπε να έχει περιοριστεί στις μεγάλες εγκαταστάσεις [31].

37. Αναμφίβολα οι παράγοντες που αναφέρονται ανωτέρω δεν παρέχουν παρά γενικές μόνο ενδείξεις για το είδος της αναλύσεως που πρέπει να διενεργείται κατά την εκτίμηση του παρεμφερούς χαρακτήρα στο πλαίσιο του προσδιορισμού του πλαισίου αναφοράς. Είναι επίσης προφανές ότι οποιαδήποτε παρόμοια εκτίμηση, όσο άψογα δομημένη και αν είναι ακόμα και από αλγοριθμικής και μαθηματικής απόψεως, πάντοτε θα εμπεριέχει ένα περιθώριο υποκειμενικής επιλογής σχετικά με το ποιες επιχειρήσεις είναι παρεμφερείς και για ποιον λόγο, προσδίδοντας μεγαλύτερη βαρύτητα σε κάποιον παράγοντα σε σχέση με κάποιον άλλον.

38. Ωστόσο, παράλληλα, η εν λόγω επιλογή πρέπει να εξηγείται με σαφήνεια στο σκεπτικό της αρχής που λαμβάνει τη σχετική απόφαση. Ως εκ τούτου, στην πράξη η Επιτροπή οφείλει να διευκρινίσει ποιο πλαίσιο αναφοράς επιλέγει να χρησιμοποιήσει και για ποιους λόγους.

39. Η οριοθέτηση του κατάλληλου πλαισίου αναφοράς κατά την κρίση επί του επιλεκτικού χαρακτήρα πιθανής κρατικής ενισχύσεως είναι αποφασιστικής σημασίας για πολλούς λόγους. Πρώτον, επιτρέπει στους ενδιαφερομένους να γνωρίζουν για ποιο λόγο το μέτρο θεωρήθηκε ή δεν θεωρήθηκε κρατική ενίσχυση [32]. Δεύτερον, εξασφαλίζει υψηλότερου βαθμού νομική προβλεψιμότητα για τα κράτη μέλη, τα οποία θα είναι σε θέση να προβλέπουν εάν τα μέτρα που υιοθετούν πρέπει να γνωστοποιούνται στην Επιτροπή, ή εάν είναι ελεύθερα να εφαρμόζουν συγκεκριμένη οικονομική πολιτική χωρίς περιορισμούς [33]. Τρίτον, διευκολύνει τα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης να διενεργούν αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο, καθώς το Γενικό δικαστήριο και, σε τελευταίο βαθμό, το Δικαστήριο θα είναι σε θέση να προσδιορίζουν με μεγαλύτερη σαφήνεια κατά πόσο πληρούται η προϋπόθεση του επιλεκτικού χαρακτήρα.

Β – *Η προϋπόθεση του επιλεκτικού χαρακτήρα στην παρούσα υπόθεση*

40. Στην παρούσα υπόθεση, ζητείται από το Δικαστήριο να εκτιμήσει εάν η προϋπόθεση περί επιλεκτικού χαρακτήρα θα πρέπει να εξεταστεί εντός πλαισίου αναφοράς που έχει προσδιοριστεί κατά τρόπο ευρύ, περιλαμβάνοντας τόσο επιχειρήσεις του κλάδου βοείου κρέατος όσο και «επιχειρήσεις άλλων κλάδων».

41. Το Γενικό Δικαστήριο δεν παρέθεσε στο σκεπτικό του περαιτέρω λεπτομέρειες σχετικά με το τι ακριβώς σημαίνουν «επιχειρήσεις άλλων κλάδων». Το Γενικό Δικαστήριο απλώς αναφέρθηκε στην αξιολόγηση της Επιτροπής επιδοκιμάζοντάς την [34], η οποία ωστόσο δεν ήταν, αφ' εαυτής, απολύτως σαφής αναφορικά με το τι ήταν αυτοί οι «άλλοι κλάδοι» [35].

42. Στην υπό κρίση υπόθεση θα μπορούσαν να εξεταστούν πολλά πλαίσια αναφοράς ανάλογα με τον βαθμό αφαιρετικότητας που θα επιλεγεί για τον προσδιορισμό του σημείου συγκρίσεως (tertium comparationis) και με τη βαρύτητα που θα αποδοθεί σε καθέναν από τους διαφορετικούς παράγοντες που σκιαγραφήθηκαν παραπάνω. Θα αναφερθώ σε τρεις: στη στενή προσέγγιση, την ενδιάμεση προσέγγιση και την ευρεία προσέγγιση.

30 — Απόφαση της 8ης Σεπτεμβρίου 2011, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-279/08 P, EU:C:2011:551, σκέψη 66). Η υπογράμμιση δική μου.

31 — Για άλλο παρόμοιο παράδειγμα, βλ. απόφαση της 8ης Νοεμβρίου 2001, Adria-Wien Pipeline και Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, σκέψη 52), όπου ο σκοπός του μέτρου οδήγησε στο συμπέρασμα ότι αυτό αφορούσε ευρύτερη ομάδα επιχειρήσεων από εκείνη που προέκυπτε από το πεδίο εφαρμογής του μέτρου.

32 — Βλ. απόφαση της 29ης Απριλίου 2004, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής (C-159/01, EU:C:2004:246, σκέψεις 65 έως 67).

33 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα L. A. Geelhoed στην υπόθεση GIL Insurance κ.λπ. (C-308/01, EU:C:2003:481, σημείο 76).

34 — Βλ. σκέψεις 107, 108, 110 και 111 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

35 — Βλ. σημείο 16 των προτάσεων αυτών.

43. Η στενή προσέγγιση, την οποία υποστηρίζει το αναιρεσείον, επικεντρώνεται σε επιχειρήσεις που διενεργούν εξετάσεις για ΜΣΕ. Το πλαίσιο αναφοράς προσδιορίζεται από το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 999/2001. Ο κανονισμός επιβάλλει εξετάσεις ανιχνεύσεως μόνο στους κλάδους που αφορούν οι ΜΣΕ. Ως εκ τούτου στο πλαίσιο της στενής προσεγγίσεως υπερέχει ο πρώτος από τους προπαρατεθέντες παράγοντες που εμφανίζει χαμηλού βαθμού αφαιρετικότητα: η ομάδα των συγκρίσιμων επιχειρήσεων ορίζεται από τη συγκεκριμένη υποχρέωση διενέργειας εξετάσεων για ΜΣΕ.

44. Στο πλαίσιο της ενδιάμεσης προσεγγίσεως ο βαθμός της αφαιρετικότητας αυξάνεται. Η ομάδα των παρεμφερών επιχειρήσεων μπορεί να περιλαμβάνει όλες τις αγροτικές επιχειρήσεις ή τις επιχειρήσεις τροφίμων που υποχρεούνται να υποβάλλουν τα προϊόντα τους σε υγειονομικούς ελέγχους. Η εν λόγω προσέγγιση δεν βασίζεται στον ειδικό χαρακτήρα των εξετάσεων για την ανίχνευση της ΣΕΒ[36], αλλά στον γενικότερο σκοπό του μέτρου της Ένωσης εν προκειμένω, δηλαδή στη διαφύλαξη της υγείας των ζώων και του ανθρώπου. Η υποχρέωση διενέργειας εξετάσεων για την ανίχνευση της ΣΕΒ μπορεί να θεωρηθεί ως μέρος μιας ευρύτερης υποχρεώσεως των επιχειρήσεων για τη διενέργεια ελέγχων που να διασφαλίζουν ότι τα προϊόντα τους δεν συνιστούν απειλή για την υγεία του ανθρώπου ή των ζώων[37]. Η εν λόγω προσέγγιση έχει ως αποτέλεσμα τη σύγκριση επιχειρήσεων που υπέχουν υποχρέωση διενέργειας εξετάσεων για την ανίχνευση της ΣΕΒ με άλλες αγροτικές επιχειρήσεις ή επιχειρήσεις τροφίμων που υπόκεινται σε άλλων τύπων υποχρεωτικούς υγειονομικούς ελέγχους, αλλά που ενδεχομένως να παράγουν άλλων τύπων κρέατα ή είδη διατροφής.

45. Πιο ψηλά στην κλίμακα της αφαιρετικότητας βρίσκεται μια ακόμη ευρύτερη προσέγγιση. Στο πλαίσιο αυτής της ευρείας προσεγγίσεως η ομάδα των παρεμφερών επιχειρήσεων μπορεί να περιλαμβάνει όλες τις επιχειρήσεις που υπόκεινται σε υποχρεωτικούς ελέγχους πριν από τη διάθεση των προϊόντων τους στο εμπόριο χωρίς να περιορίζεται αυστηρά στα ζώα. Ως εκ τούτου, το αφηρημένο σημείο συγκρίσεως (tertium comparationis) θα μπορούσαν να το αποτελούν οι ποιοτικοί έλεγχοι ή γενικώς οι έλεγχοι ασφαλείας, στοιχείο το οποίο προφανώς οδηγεί σε αύξηση του αριθμού των παρεμφερών επιχειρήσεων.

46. Αυτή η τελευταία, ευρεία κατηγορία, κατά το αναιρεσείον, αποτέλεσε την προσέγγιση που επέλεξε η Επιτροπή και εν συνεχεία επιβεβαίωσε το Γενικό Δικαστήριο. Όπως διατείνεται το αναιρεσείον, το Γενικό Δικαστήριο πεπλανημένα εξομοίωσε τους υποχρεωτικούς ελέγχους για φορτηγά αυτοκίνητα και ανελκυστήρες με τις προσωρινές εξετάσεις ανιχνεύσεως που αποσκοπούν στην εξάλειψη μιας ζωικής ασθένειας.

47. Είναι πράγματι αληθές ότι το Γενικό Δικαστήριο δεν ασχολήθηκε ενδελεχώς με τον προσδιορισμό του σχετικού πλαισίου αναφοράς[38]. Στις σκέψεις 107 και 110 της αναιρεσιβαλλόμενης αποφάσεως, το Γενικό Δικαστήριο βασίζεται στις διαπιστώσεις της Επιτροπής ότι από το επίμαχο μέτρο επωφελήθηκαν μόνο «οι κτηνοτρόφοι, τα σφαγεία και οι λοιποί φορείς που μεταποιούν, κατεργάζονται, πωλούν ή διαθέτουν στο εμπόριο προϊόντα που προέρχονται από βοοειδή υποκείμενα σε υποχρεωτική εξέταση για την ανίχνευση της ΣΕΒ», σε αντίθεση με τις «επιχειρήσεις άλλων κλάδων», χωρίς περαιτέρω διευκρίνιση.

48. Ακόμη και εάν το Γενικό Δικαστήριο δεν προσδιόρισε σαφώς την έννοια των «επιχειρήσεων άλλων κλάδων», δεν καθίσταται αναγκαία η αναίρεση της αποφάσεως του Γενικού Δικαστηρίου βάσει του δεύτερου λόγου αναιρέσεως. Γεγονός παραμένει ότι η χρηματοδότηση των εξετάσεων για την ανίχνευση της ΣΕΒ με κρατικούς πόρους συνιστά επιλεκτικό πλεονέκτημα μη παρεχόμενο σε «άλλους κλάδους». Ελλείψει προσκομίσεως περαιτέρω αποδεικτικών στοιχείων από το αναιρεσείον, προκύπτει ότι αυτό δεν δικαιολογείται από τη φύση ή τη γενική οικονομία του συστήματος.

36 — Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 20ής Νοεμβρίου 2003, GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622).

37 — Βλ., για παράδειγμα, κανονισμό (ΕΚ) 882/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 29ης Απριλίου 2004, για τη διενέργεια επισήμων ελέγχων της συμμόρφωσης προς τη νομοθεσία περί ζωοτροφών και τροφίμων και προς τους κανόνες για την υγεία και την καλή διαβίωση των ζώων (ΕΕ 2006, L 165, σ. 1).

38 — Βλ. σημείο 16 των παρουσών προτάσεων.

49. Όσον αφορά την υποχρέωση αιτιολογήσεως, μολονότι το Γενικό Δικαστήριο θα μπορούσε να είναι πιο σαφές, φρονώ ότι δεν παρέβη αυτή του την υποχρέωση σε βαθμό που να επιβάλλεται η αναίρεση της αποφάσεώς του. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η υποχρέωση αιτιολογήσεως των αποφάσεων που υπέχει το Γενικό Δικαστήριο βάσει του άρθρου 36 σε συνδυασμό με το άρθρο 53, πρώτο εδάφιο, του Οργανισμού του Δικαστηρίου δεν συνεπάγεται ότι το Γενικό Δικαστήριο οφείλει να παραθέσει αιτιολογία που να ακολουθεί σε όλη τους την έκταση και ένα προς ένα όλα τα επιχειρήματα που διατύπωσαν οι διάδικοι. Συνεπώς, η αιτιολογία μπορεί να συνάγεται εμμέσως, υπό τον όρο να παρέχει στους μεν ενδιαφερομένους τη δυνατότητα να αντιληφθούν το σκεπτικό στο οποίο στηρίχθηκε το Γενικό Δικαστήριο, στο δε Δικαστήριο επαρκή στοιχεία για την άσκηση του εκ μέρους του αναιρετικού ελέγχου [39].

50. Είναι προφανές ότι η αιτιολογία της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως παρέσχε στους διαδίκους τη δυνατότητα να αντιληφθούν το σκεπτικό στο οποίο στηρίχθηκε το Γενικό Δικαστήριο για να επιβεβαιώσει την ύπαρξη επιλεκτικού πλεονεκτήματος. Το να ζητείται από το Γενικό Δικαστήριο να είναι πιο συγκεκριμένο αναφορικά με τους κλάδους που όντως συγκρίθηκαν με τον κλάδο του βοείου κρέατος, θα οδηγούσε, στην καλύτερη περίπτωση, σε μια δευτερεύουσας σημασίας προσθήκη στο σκεπτικό, αλλά δεν θα είχε επηρεάσει το διατακτικό της αποφάσεως.

51. Θα πρέπει ωστόσο να προστεθεί, ότι, κατά την άποψή μου, μόνο τα ακριβή πραγματικά περιστατικά της συγκεκριμένης αυτής υποθέσεως οδηγούν στο συμπέρασμα ότι συντρέχει περίπτωση επιλεκτικού χαρακτήρα. Το πλεονέκτημα θα παρεχόταν σε κάθε περίπτωση μόνο σε έναν κλάδο, αυτόν του βοείου κρέατος, ανεξάρτητα από το ποιο από τα τρία προαναφερθέντα πλαίσια αναφοράς επιλεγόταν. Ουδόλως προκύπτει ότι το εν λόγω επιλεκτικό πλεονέκτημα θα μπορούσε να δικαιολογηθεί από τη φύση ή τη γενική οικονομία του συστήματος. Ωστόσο, τούτο δεν θα έπρεπε να επηρεάζει τη γενική υποχρέωση της Επιτροπής να είναι σαφής στον προσδιορισμό του σχετικού πλαισίου αναφοράς σε μελλοντικές περιπτώσεις, όπου μια παρόμοια ασάφεια σε συνδυασμό με διαφορετικά πραγματικά περιστατικά θα μπορούσε να οδηγήσει σε διαφορετικό συμπέρασμα.

VI – **Πρόταση**

52. Για τους λόγους αυτούς, και με την επιφύλαξη της εξετάσεως του πρώτου λόγου αναιρέσεως, προτείνω στο Δικαστήριο να απορρίψει την αίτηση αναιρέσεως ως προς τον δεύτερο λόγο αναιρέσεως.

39 — Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 8ης Μαρτίου 2016, Ελλάδα κατά Επιτροπής (C-431/14 P, EU:C:2016:145, σκέψη 38)· της 21ης Δεκεμβρίου 2011, A2A κατά Επιτροπής (C-320/09 P, EU:C:2011:858, σκέψη 97)· και της 7ης Ιανουαρίου 2004, Aalborg Portland κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P και C-219/00 P, EU:C:2004:6, σκέψη 372).