SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS

vom 30. April 2002 [1]

Einleitung

1. Die vorliegende Rechtssache, die aufgrund einer Vorlage der Cour administrative d'appel de Lyon anhängig gemacht worden ist, betrifft ein französisches Gesetz, mit dem ein öffentlicher Dienst der Sammlung und Verwertung von Tierkörpern und gefährlichen Schlachtabfällen eingeführt worden ist, (i) dessen Inanspruchnahme für die Hauptbegünstigten, nämlich Viehhalter und Schlachthöfe, zwingend und unentgeltlich ist, (ii) der von privaten Tierkörperverwertungsunternehmen durchgeführt wird, deren Dienstleistungen im Rahmen von Verträgen, die nach Durchführung von Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge geschlossen werden, vom Staat vergütet werden, und (iii) der durch eine Abgabe auf den Kauf von Fleisch (im Folgenden: Fleischkaufabgabe) finanziert wird, die hauptsächlich von Supermärkten mit Fleischeinzelhandel, nicht aber von kleineren Unternehmen des Fleischeinzelhandels erhoben wird.

2. Es geht im Wesentlichen um die Frage, ob das Gesetz zugunsten von Viehhaltern und Schlachthöfen, denen unentgeltlich Dienstleistungen von Tierkörperverwertungsunternehmen erbracht werden, die für die Durchführung dieses Dienstes vom Staat ausgewählt und bezahlt werden, und/oder zugunsten jener kleineren Fleischeinzelhändler, die die Fleischkaufabgabe nicht zu zahlen haben, eine staatliche Beihilfe enthält.

3. Diese Frage stellt sich in einem Verfahren, in dem ein Supermarkt mit Fleischeinzelhandel die Erstattung der Fleischkaufabgabe mit der Begründung beantragt hat, die mit dem fraglichen Gesetz eingeführte Regelung stelle eine staatliche Beihilfe dar, die nicht ohne vorherige Anmeldung bei der Kommission gemäß Artikel 88 Absatz 3 EG hätte eingeführt werden dürfen.

4. Eine der in der vorliegenden Rechtssache aufgeworfenen wichtigen Fragen ist vom Gerichtshof vor kurzem im Urteil Ferring [2] behandelt worden und ist Gegenstand des schwebenden Verfahrens vor dem Gerichtshof in der Rechtssache Altmark Trans [3], die Frage nämlich, ob und gegebenenfalls unter welchen Bedingungen finanzielle Ausgleichsleistungen eines Mitgliedstaats an ein öffentliche Aufgaben wahrnehmendes Unternehmen als staatliche Beihilfen anzusehen sind.

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Urteil vom 22. November 2001 in der Rechtssache C-53/00 (Slg. 2001, I-9067).

3 — Urteil vom 24. Juli 2003 in der Rechtssache C-280/00 (Slg. 2003, I-7747).

Hintergrund

5. Die nationalen Rechtsvorschriften, um die es hier geht, betreffen die Beseitigung und Behandlung von nicht für den menschlichen Verzehr bestimmtem Tiermaterial[4]. Dieses Material umfasst beispielsweise Körper von Nutztieren, die mit klinischen Zeichen einer Krankheit gestorben sind, oder Tieren, die im Rahmen von Plänen zur Tilgung von Krankheiten getötet wurden, sonstige Tierkörper (etwa durch Verkehrsunfälle getötete Tiere oder tote Heimtiere), Teile von geschlachteten Tieren, die als für den menschlichen Verzehr untauglich befunden wurden, oder Teile von geschlachteten Tieren, die zwar für genusstauglich erklärt wurden, bei denen jedoch die fraglichen Teile, etwa aus kommerziellen Gründen, nicht für den menschlichen Verzehr bestimmt sind.

6. Nicht für den menschlichen Verzehr bestimmtes Tiermaterial lässt sich auf verschiedene Art und Weise nutzen. Der weitaus größte Teil dieses Materials wird von der Verarbeitungsindustrie zur Herstellung von Tierfutter (d. h. Futter tierischen Ursprungs für Nutztiere, einschließlich Fleisch- und Knochenmehl sowie ausgeschmolzenes Fett) verwendet. Der Rest wird z. B. zur Erzeugung von Heimtierfutter und für technische Erzeugnisse verwendet, die anderen Zwecken als dem menschlichen Verzehr oder der Verfütterung dienen (z. B. kosmetische Mittel oder pharmazeutische Erzeugnisse, gegerbte und behandelte Häute und Felle, aufbereitete Wolle, Federn).

7. Vor der BSE-Krise konnte jedes nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte Tiermaterial ungeachtet seiner Herkunft nach geeigneter Behandlung für die Herstellung von Tierfutter verwendet werden. Heute ist weitgehend anerkannt, dass zumindest bestimmte gefährliche Materialien, die beispielsweise von Tieren stammen, die aufgrund von Fleischuntersuchungen als nicht für den menschlichen Verzehr geeignet angesehen werden, nicht in die Futtermittelkette gelangen sollten.

8. Dazu ist zwischen Tiermaterial, das von der Futtermittelkette auszuschließen ist, und sonstigem Tiermaterial, das auch weiterhin in der Tierfutterherstellung Verwendung finden kann, zu unterscheiden. Zweitens sind neue Wege zur Beseitigung dieser von der Futtermittelkette ausgeschlossenen Materialien zu suchen, da Material, das früher als Rohstoff für eine Weiterverarbeitung verwendet wurde, heute als gefährlicher Abfall betrachtet wird, der sicher entsorgt werden muss. Drittens ist zu entscheiden, wer die durch die Beseitigung dieser neuen Abfallart verursachten Kosten zu tragen hat.

4 — Die folgenden einführenden Bemerkungen beruhen auf Informationen, die im Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte (COM[2000] 574 endg., ABl. 2001, C 96 E, S. 40) enthalten sind.

9. Die wichtigsten Auswirkungen einer Änderung der Politik in diesem Bereich auf Wirtschaft und Umwelt mögen durch folgende Zahlen veranschaulicht werden: 1998 sammelte die europäische Industrie der Verarbeitung von Tierkörpern und Schlachtnebenerzeugnissen 16,1 Mio. Tonnen Tiermaterial und verarbeitete dieses zu 3 Mio. Tonnen Tiermehl und 1,5 Mio. Tonnen Fett, das für eine Aufnahme in die Futtermittelkette und eine Verwendung in verschiedenen technischen Erzeugnissen (kosmetische und pharmazeutische Mittel) geeignet war. Das entsprach einem jährlichen Einkommen der europäischen Landwirtschaft von über 2,2 Mrd. EUR. Von diesem Tiermaterial stammten insbesondere 14,3 Mio. Tonnen von Schlachthöfen. 1,8 Mio. Tonnen (mehr als 10 % des nicht für den menschlichen Verzehr bestimmten Tiermaterials) waren Tierkörper oder anderes missbilligtes Material.

Französisches Recht

10. Nach dem Gesetz vom 31. Dezember 1975 waren Tierkörperverwertungsunternehmen verpflichtet, alle in einem bestimmten Bezirk anfallenden Tierkörper und Schlachtabfälle zu sammeln und zu beseitigen. Als Ausgleich wurde diesen Unternehmen ein Monopol für die Erbringung dieser Dienstleistungen im betreffenden Bezirk eingeräumt. Diese Tätigkeit war normalerweise einträglich, da die Unternehmen das gesamte Ausgangsmaterial — einschließlich des heute als gefährlich eingestuften Materials — zu Folgeprodukten und insbesondere zu Tierfutter verarbeiten konnten. Daher erfolgte die Sammlung des Tiermaterials grundsätzlich unentgeltlich. Konnten jedoch die fraglichen Unternehmen ihre Sammlungs- und Beseitigungsdienstleistungen nicht unter wirtschaftlich vertretbaren Bedingungen erbringen, so konnte der Staat nach dem Gesetz von 1975 Abgaben festsetzen, die von den Nutznießern (hauptsächlich Viehhalter und Schlachthöfe) als Entgelt für diese Dienstleistungen zu zahlen waren.

11. Durch die BSE-Krise wurde das auf diesem Gebiet bestehende Gleichgewicht verändert. Die Verwendung bestimmter gefährlicher Materialien wurde zunächst in einigen Mitgliedstaaten und sodann gemeinschaftsweit verboten. Die Preise für Futtermittel aus Tiermaterial sanken drastisch. Viele Verarbeitungsbetriebe stellten die Verwertung von Tierkörpern oder missbilligtem Material zugunsten der Herstellung tierischer Nebenprodukte ein, da ihrer Ansicht nach der Markt für Tierfutter aus missbilligtem Material im Zusammenbruch begriffen war. Für Tierkörperverwertungsunternehmen gab es somit keinen wirtschaftlichen Anreiz mehr, Tierkörper bei landwirtschaftlichen Betrieben und missbilligtes Material bei Schlachthöfen abzuholen.

12. Vor diesem Hintergrund erließ der französische Gesetzgeber die Loi n° 96-1139 relative à la collecte et à l'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs et modifiant le code rural (Gesetz über die Sammlung und Beseitigung von Tierkörpern und Schlachtabfällen und zur Änderung des Landwirtschaftskodex, im Folgenden: Gesetz Nr. 96-1139) vom 26. Dezember 1996[5] sowie die beiden Durchführungsdekrete Nrn. 96-1229 vom 27. Dezember 1996[6] und 97-1005 vom 30. Oktober 1997[7]. Dieses Gesetz und

5 — JORF 19184 vom 27. Dezember 1996.
6 — JORF 19697 vom 31. Dezember 1996.
7 — JORF 15908 vom 1. November 1997.

diese Dekrete haben eine Reihe neuer Bestimmungen in den Code rural [8] und eine neue Bestimmung in den Code général d'impôts (Allgemeines Steuergesetzbuch) [9] eingefügt und enthalten eine eigenständige Bestimmung [10].

Definition und Zuständigkeitsbereich des öffentlichen Tierkörperbeseitigungsdienstes

13. Artikel 264 des Code rural in seiner geänderten Fassung führt den öffentlichen Tierkörperbeseitigungsdienst (service public d'équarrissage) ein, der definiert wird als die Sammlung und Beseitigung von Tierkörpern und von Fleisch und Abfällen, die in Schlachthöfen beschlagnahmt werden und die als für den menschlichen Verzehr oder die Verfütterung untauglich befunden wurden.

14. Nach Artikel 265 Absatz 1 des Code rural ist die Inanspruchnahme des öffentlichen Tierkörperbeseitigungsdienstes obligatorisch für

— Eigentümer und Besitzer von Tierkörpern oder Losen von Tierkörpern von einem Gewicht von mehr als 40 kg [11],

— Schlachthöfe ohne Gewichtsbegrenzung in Bezug auf Tiere, deren Tod vor der Schlachtung eingetreten ist, und auf Fleisch und Abfälle, die in Schlachthöfen mitgenommen und als für den menschlichen Verzehr oder die Verfütterung untauglich befunden wurden.

15. Nach Artikel 271 des Code rural ist vom Zuständigkeitsbereich des obligatorischen öffentlichen Tierkörperbeseitigungsdienstes ausgeschlossen die Beseitigung von (i) bei tierärztlichen Beschlagnahmen mitgenommenen Tiermaterialien, soweit sie nicht unter Artikel 264 fallen, und (ii) tierischen Abfällen [12] aus Schlachthöfen oder aus Einrichtungen, die mit der Behandlung oder Zubereitung von Futtermitteln oder von Nahrungsmitteln tierischen Ursprungs befasst sind. Die Beseitigung des von Artikel 271 erfassten Tiermaterials fällt in den Zuständigkeitsbereich der Schlachthöfe und der Einrichtungen, auf die sich diese Bestimmung bezieht. Sind diese Einrichtungen selbst nicht für diesen Zweck zugelassen und eingetragen worden, so haben sie von der Verwaltung zugelassene und eingetragene Einrichtungen mit der Beseitigung zu betrauen.

16. Aus diesen Vorschriften und den Materialien des Gesetzes Nr. 96-1139 folgt, dass der obligatorische Tierkörperbeseitigungsdienst etwa jene 10 % des nicht für den menschlichen Verzehr bestimmten

8 — Siehe Nrn. 13 bis 18.

9 — Siehe Nrn. 15 bis 23.

10 — Siehe Nr. 24.

11 — Durch diese Gewichtsbegrenzung sollen Eigentümer toter Heimtiere von der Pflicht zur Inanspruchnahme dieses Dienstes befreit werden.

12 — Aus den Materialien des Gesetzes sowie der Terminologie, die in der Richtlinie 90/667/EWG des Rates vom 27. November 1990 zum Erlass veterinärrechtlicher Vorschriften für die Beseitigung, Verarbeitung und Vermarktung tierischer Abfälle und zum Schutz von Futtermitteln tierischen Ursprungs, auch aus Fisch, gegen Krankheitserreger sowie zur Änderung der Richtlinie 90/425/EWG (ABl. 1990, L 363, S. 51) verwendet wird, ergibt sich, dass der Begriff „tierische Abfälle" vornehmlich alles Tiermaterial erfasst, das nicht unmittelbar zum menschlichen Verzehr bestimmt ist.

Tiermaterials erfassen soll, die als gefährlich angesehen werden (Tierkörper und sonstiges missbilligtes Material). Im Gegensatz dazu bleibt die Beseitigung und weitere Behandlung der verbleibenden 90 % (insbesondere Teile geschlachteter Tiere, die für den menschlichen Verzehr zwar geeignet, aber nicht dazu bestimmt sind) den betreffenden Schlachthöfen und Einrichtungen und damit dem freien Markt überlassen.

Durchführung des öffentlichen Tierkörperbeseitigungsdienstes

17. Der öffentliche Tierkörperbeseitigungsdienst fällt grundsätzlich in die Zuständigkeit des Staates [13]. Wegen der Durchführung des öffentlichen Tierkörperbeseitigungsdienstes schließt der Staat — in Übereinstimmung mit den allgemeinen Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge — für die Dauer von höchstens fünf Jahren Verträge über die Erbringung von Dienstleistungen in öffentlichem Auftrag mit spezialisierten Tierkörperverwertungsunternehmen [14]. Diese Aufträge können für ein Departement, mehrere zusammengefasste Departements oder ausnahmsweise sogar das ganze Land vergeben werden.

18. Die mit der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben dieses Dienstes betrauten Tierkörperverwertungsunternehmen haben ihre Dienstleistungen der Sammlung und Beseitigung, die ausschließlich vom Staat vergütet werden, den durch den öffentlichen Dienst Begünstigten (hauptsächlich Viehhalter und Schlachthöfe) unentgeltlich zu erbringen [15].

13 — Artikel 264 des Code rural.
14 — Artikel 264-1 des Code rural.
15 — Artikel 264-2 des Code rural.

Finanzierung des öffentlichen Tierkörperbeseitigungsdienstes

19. Zur Sicherstellung der Finanzierung des öffentlichen Tierkörperbeseitigungsdienstes wurde mit dem Gesetz Nr. 96-1139 ein Artikel 302bis ZD in den Code général d'impôts eingefügt.

20. Diese Bestimmung führte mit Wirkung vom 1. Januar 1997 eine Abgabe ein, die grundsätzlich von allen Personen zu zahlen ist, die Fleisch im Einzelhandel verkaufen. Unternehmen, deren Jahresumsatz weniger als 2,5 Mio. FRF beträgt oder die für weniger als monatlich 20 000 FRF ohne Mehrwertsteuer Fleisch kaufen, sind von der Entrichtung der Abgabe befreit.

21. Die Abgabe wird auf die Fleischkäufe des Einzelhändlers erhoben und nach deren Wert bemessen.

22. Die Abgabenhöhe, die zusammen von den für auswärtige Angelegenheiten und den Haushalt zuständigen Ministern und dem Landwirtschaftsminister festgesetzt wird, darf für die erste Tranche monatlicher Käufe bis einschließlich 125 000 FRF nicht über 0,6 % und für Käufe über 125 000 FRF nicht über 1 % hinausgehen.

23. Die Abgabe wird nach denselben Verfahren und unter Anwendung der gleichen Sanktionen, Sicherheiten und Vorrechte festgesetzt, erhoben und geprüft wie die Mehrwertsteuer.

24. Artikel 1 Teil B des Gesetzes Nr. 96-1139 stellt die Verbindung zwischen der im Code général d'impôts geregelten Abgabe und dem im Code rural geregelten öffentlichen Tierkörperbeseitigungsdienst her. Nach dieser Bestimmung wird das Aufkommen der Abgabe einem vom Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles verwalteten Fonds zugewiesen. Zweck dieses Fonds ist die Finanzierung der Sammlung und Beseitigung von Tierkörpern und Tiermaterial, das in Schlachthöfen beschlagnahmt wurde und bei dem festgestellt wurde, dass es für den menschlichen Verzehr oder die Verfütterung untauglich ist.

25. Dem Gerichtshof ist mitgeteilt worden, dass die Kommission Frankreich aufgefordert habe, die diskriminierenden Auswirkungen der Fleischkaufabgabe abzustellen. In einer mit Gründen versehenen Stellungnahme (zweite Stufe eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Artikel 226 EG) vom Oktober 2000 hat die Kommission ausgeführt, die Fleischkaufabgabe stelle ihrer Ansicht nach eine mit Artikel 90 EG unvereinbare diskriminierende steuerliche Maßnahme dar, da sie auch auf eingeführtes Fleisch erhoben werde, obwohl nur französische Fleischerzeuger Zugang zum öffentlichen Tierkörperbeseitigungsdienst hätten [16].

16 — Siehe Pressemitteilung IP/00/1167 vom 17. Oktober 2000. Der Gerichtshof ist weiter darüber unterrichtet worden, dass das Aufkommen der Abgabe aufgrund einer Gesetzesänderung vom Dezember 2000 nicht mehr einem speziellen Fonds, sondern dem allgemeinen Staatshaushalt zufließt. Diese später eingetretene Entwicklung hat keinen Einfluss auf das Ausgangsverfahren.

Ausgangsverfahren und Vorlagebeschluss

26. Die GEMO SA (im Folgenden: Beklagte) betreibt in Venarey Les Launes (Departement Côte d'Or) einen Supermarkt mittlerer Größe mit einer Metzgereiabteilung.

27. Mit Urteil vom 25. Mai 2000 sprach das Tribunal administratif de Dijon der Beklagten die Erstattung der Fleischkaufabgabe, die sie zwischen dem 1. Januar 1997 und dem 31. August 1998 entrichtet hatte, in Höhe von 106 178 FRF (etwa 16 200 EUR) zu. Dieses Gericht vertrat die Ansicht, die mit dem Gesetz Nr. 96-1139 eingeführte Regelung stelle erstens eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 87 EG dar, die gemäß Artikel 88 Absatz 3 EG nicht ohne vorherige Anmeldung bei der Kommission hätte eingeführt werden dürfen, und sei zweitens mit dem Verbot diskriminierender Abgaben nach Artikel 90 EG unvereinbar.

28. Im Ausgangsverfahren beantragte der Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie (Minister für Wirtschaft, Finanzen und Industrie; im Folgenden: Minister) bei der Cour administrative d'appel de Lyon, dieses Urteil aufzuheben und die Beklagte wieder mit dieser Abgabe zu belasten.

29. Vor diesem Gericht trug die Beklagte im Wesentlichen vor, erstens stelle die fragliche Regelung eine staatliche Beihilfe zugunsten von Viehhaltern dar, da sie die Fleischerzeugungskette von Kosten entlaste, die mit der Tätigkeit der Viehhalter verbunden seien, und damit den Absatz von Fleisch französischen Ursprungs in den

übrigen Mitgliedstaaten zu niedrigeren Preisen fördere. Diese staatliche Beihilfe hätte nicht ohne Anmeldung eingeführt werden dürfen. Zweitens habe die Abgabe die gleiche Wirkung wie ein Zoll, da aus anderen Mitgliedstaaten eingeführte Fleischerzeugnisse (deren Produktionskosten die Kosten der Tierkörperbeseitigung einschlössen) die wirtschaftliche Belastung mit der Fleischkaufabgabe zu tragen hätten, während die scheinbare wirtschaftliche Belastung für in Frankreich erzeugtes Fleisch durch den Vorteil der unentgeltlichen Inanspruchnahme des öffentlichen Tierkörperbeseitigungsdienstes vollständig ausgeglichen werde. Drittens erhalte die fragliche Abgabe dadurch, dass sie allgemein gelte und proportional bemessen werde, den Charakter einer Umsatzsteuer, deren Einführung gegen die gemeinschaftsrechtlichen Mehrwertsteuervorschriften verstoße.

30. Der Minister macht im Wesentlichen geltend, durch die Abgabe würden weder den Tierkörperverwertungsunternehmen noch den inländischen Viehhaltern und Schlachthofbetreibern Beihilfen gewährt, so dass die Abgabe ohne vorherige Anmeldung eingeführt werden könne. Denn die den Tierkörperverwertungsunternehmen vom Staat gezahlten Beträge entsprächen dem Preis der von ihnen erbrachten Dienstleistungen, und durch die Abgabe solle eine öffentliche Einrichtung im Dienste des Gesundheitsschutzes finanziert werden, werde die Aufrechterhaltung eines Systems der unentgeltlichen Beseitigung von Tierkörpern bei den Viehhaltern sichergestellt und seien die Wettbewerbsbedingungen nicht verändert worden. Die Abgabe habe nicht die gleiche Wirkung wie ein Zoll und sei auch mit den gemeinschaftsrechtlichen Mehrwertsteuervorschriften vereinbar.

31. Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass die Gültigkeit von Handlungen der nationalen Behörden durch die Nichtbeachtung der sich für sie aus Artikel 88 Absatz 3 EG ergebenden Verpflichtung, der Kommission nicht gemeldete Vorhaben zur Umgestaltung oder Einführung von Beihilfen nicht durchzuführen, nicht berührt werde [17]. Die mit dem Gesetz Nr. 96-1139 eingeführte Regelung könne nicht als eine staatliche Beihilfe zugunsten der Tierkörperverwertungsunternehmen angesehen werden, da die diesen vom Staat gezahlte Vergütung dem Preis der von ihnen erbrachten Leistungen entspreche. Der öffentliche Tierkörperbeseitigungsdienst übernehme es jedoch für die Viehhalter und Schlachthöfe, die von diesen erzeugten Abfälle unentgeltlich zu sammeln und zu beseitigen. Es lasse sich daher die Ansicht vertreten, dass hierdurch ein Wirtschaftszweig von einer Belastung befreit werde, die ihn normalerweise treffen würde. Überdies sei auch das Vorhaben über die Einführung der Fleischkaufsteuer der Kommission nicht mitgeteilt worden.

32. Angesichts dessen hat die Cour administrative d'appel de Lyon dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Gehört die in Artikel 302bis ZD des Code général des impôts geregelte Abgabe auf den Kauf von Fleisch zu einem System, das als Beihilfe im Sinne von Artikel 92 des

17 — Vgl. z. B. Urteile vom 31. November 1991 in der Rechtssache C-354/90 (Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires und Syndicat national des négociants et transformateurs de Saumon, Slg. 1991, I-5505, Randnr. 11) und vom 11. Juli 1996 in der Rechtssache C-39/94 (SFEI u. a., Slg. 1996, I-3547, Randnr. 40).

Vertrages vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (jetzt Artikel 87 EG) angesehen werden kann?

33. Schriftliche Erklärungen sind von der GEMO SA, der französischen Regierung und der Kommission eingereicht worden. Alle Beteiligten, die schriftliche Erklärungen abgegeben haben, sowie die Regierung des Vereinigten Königreichs haben an der mündlichen Verhandlung teilgenommen.

34. Die Beklagte hat erklärt, dass die Vereinbarkeit der streitigen Abgabe mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über staatliche Beihilfen und dem in Artikel 90 EG vorgesehenen Verbot diskriminierender Abgaben in Frankreich im Rahmen verschiedener weiterer gerichtlicher Verfahren bezweifelt worden sei.

Zulässigkeit

35. Die französische Regierung hält die Vorlage unter Hinweis auf die Urteile EKW [18], Idéal Tourisme [19] und Banks [20] für unzulässig, in denen der Gerichtshof im Wesentlichen festgestellt habe, dass sich Schuldner einer Zwangsabgabe (z. B. eines Zolles oder einer sonstigen Abgabe), um sich der Zahlung dieser Abgabe zu entziehen oder deren Erstattung zu erwirken, vor einem nationalen Gericht nicht darauf berufen könnten, dass die Befreiung anderer Personen von dieser Abgabe eine (nicht angemeldete) staatliche Beihilfe darstelle. In den Urteilen EKW und Idéal Tourisme habe es der Gerichtshof daher für nicht erforderlich angesehen, zu prüfen, ob die Maßnahme eine staatliche Beihilfe darstelle, da diese Frage für das Ausgangsverfahren „unerheblich" sei [21]. Nach Ansicht der französischen Regierung ist dieser Rechtsprechung zu entnehmen, dass das vorlegende Gericht, auch wenn das mit dem Gesetz Nr. 96-1139 geschaffene System als staatliche Beihilfe anzusehen sein sollte, allenfalls die Wiedereinziehung dieser Beihilfe anordnen, nicht aber der Beklagten die Erstattung der Abgabe zusprechen könnte. Sie hält somit die Frage der Einstufung der Maßnahme als staatliche Beihilfe für das Ausgangsverfahren für unerheblich.

36. Auch wenn diese Argumentation verlockend erscheint, überzeugt sie mich doch nicht.

37. Was zunächst die Prämisse angeht, dass das vorlegende Gericht durch das Gemeinschaftsrecht an der Zusprechung der Erstattung der Abgabe gehindert sei, so unterscheidet sich der vorliegende Fall von den drei von der französischen Regierung angeführten Rechtssachen in einem entscheidenden Punkt. Das Hauptargument der Beklagten geht nämlich nicht dahin, dass die Befreiung kleinerer Einzelhändler von der Entrichtung der Abgabe eine Beihilfe darstelle, sondern dahin, dass die

18 — Urteil vom 9. März 2000 in der Rechtssache C-437/97 (Evangelischer Krankenhausverein Wien, Slg. 2000, I-1157, Randnrn. 51 bis 54).

19 — Urteil vom 13. Juli 2000 in der Rechtssache C-36/99 (Idéal Tourisme, Slg. 2000, I-6049, Randnrn. 26 bis 29).

20 — Urteil vom 20. September 2001 in der Rechtssache C-390/98 (Banks, Slg. 2001, I-6117, Randnr. 80).

21 — Siehe auch die Schlussanträge des Generalanwalts Alber vom 20. September 2001 in den verbundenen Rechtssachen C-430/99 und C-431/99 (Sea-Land Service, Nrn. 132 bis 140).

fragliche Abgabe die Finanzierungsseite einer breiter angelegten Beihilferegelung zugunsten französischer Viehhalter und Schlachthofbetreiber sowie zugunsten von Tierkörperverwertungsunternehmen darstelle. In zahlreichen Rechtssachen, in denen es um die Vereinbarkeit von einem Mitgliedstaat erhobener parafiskalischer Abgaben mit dem Gemeinschaftsrecht ging und die auf Betreiben zahlungsunwilliger Schuldner der betreffenden Abgabe anhängig gemacht worden waren, hat der Gerichtshof nicht gezögert, Fragen zu beantworten, die die Einstufung der Maßnahmen als staatliche Beihilfen betrafen [22].

38. Außerdem muss ich sagen, dass ich den Hinweis der französischen Regierung auf die genannten Urteile, insbesondere auf das Urteil Banks, für problematisch halte.

39. Der Grund dafür ist vor allem der, dass ich im Gemeinschaftsrecht keine Grundlage dafür erkennen kann, einer nationalen Rechtsordnung ein solches Vorgehen in einem Fall zu verbieten, in dem sowohl gegen die Anmeldungs- als auch die Stillhalteverpflichtung nach Artikel 88 Absatz 3 Sätze 1 und 3 EG verstoßen wurde. Aus verschiedenen Grundsatzurteilen des Gerichtshofes ergibt sich vielmehr, dass dieses Vorgehen nicht nur zulässig ist, sondern bisweilen vom Gemeinschaftsrecht sogar verlangt wird, um die Wirksamkeit des Verbotes des Artikels 88 Absatz 3 Satz 3 EG sicherzustellen.

40. Artikel 88 Absatz 3 Satz 1 EG schreibt vor, dass „[d]ie Kommission ... von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen so rechtzeitig unterrichtet [wird], dass sie sich dazu äußern kann". Nach Satz 3 dieser Bestimmung „[darf d]er betreffende Mitgliedstaat ... die beabsichtigte Maßnahme nicht durchführen, bevor die Kommission eine abschließende Entscheidung erlassen hat".

41. In der Rechtssache Lorenz hatte das vorlegende Gericht gefragt, ob ein unter Verstoß gegen die Verpflichtungen des Artikels 88 Absatz 3 EG erlassenes Gesetz ungültig ist. Der Gerichtshof hat ausgeführt, dass zwar die nationalen Gerichte wegen der unmittelbaren Geltung des Artikels 88 Absatz 3 Satz 3 EG zur Anwendung dieser Bestimmung gezwungen seien, ohne dieser Verpflichtung Vorschriften des nationalen Rechts entgegengehalten zu können, dass sich jedoch die rechtstechnischen Voraussetzungen für die Erreichung dieses Ergebnisses nach dem internen Recht des jeweiligen Mitgliedstaats bestimmten [23].

42. In der Rechtssache FNCE, die der vorliegenden sehr ähnlich ist [24], wurde dem

22 — Siehe z. B. Urteile vom 19. Juni 1973 in der Rechtssache 77/72 (Capolongo/Maya, Slg. 1973, 611), vom 11. März 1992 in den verbundenen Rechtssachen C-78/90 bis C-83/90 (Compagnie commerciale de l'Ouest u. a., Slg. 1992, I-1847), vom 16. Dezember 1992 in der Rechtssache C-17/91 (Lornoy u. a., Slg. 1992, I-6523) und den verbundenen Rechtssachen C-144/91 und C-145/91 (Demoor u. a., Slg. 1992, I-6613) und vom 27. Oktober 1993 in der Rechtssache C-72/92 (Scharbatke, Slg. 1993, I-5509).

23 — Urteil vom 11. Dezember 1973 in der Rechtssache 120/73 (Lorenz, Slg. 1973, 1471, Randnr. 9).

24 — Rechtssache C-354/90 (angeführt in Fußnote 17): Zwei Vereinigungen von Kaufleuten fochten vor den französischen Gerichten ein Gesetz, mit dem parafiskalische Abgaben zugunsten französischer Fischereiorganisationen eingeführt worden waren, mit der Begründung an, dass Artikel 88 Absatz 3 Satz 3 missachtet worden sei.

Gerichtshof die gleiche Frage wie in der Rechtssache Lorenz vorgelegt. In dieser Rechtssache hat sich der Gerichtshof expliziter dahin gehend geäußert, dass „Artikel [88 Absatz 3 Satz 3 EG] den Behörden der Mitgliedstaaten eine Verpflichtung auferlegt, deren Verletzung die Gültigkeit der Rechtsakte zur Durchführung von Beihilfemaßnahmen beeinträchtigt" [25]. Der Gerichtshof hat außerdem festgestellt, dass „[d]ie nationalen Gerichte ... daraus zugunsten der Einzelnen, die sich auf eine solche Verletzung berufen können, entsprechend ihrem nationalen Recht sämtliche Folgerungen sowohl bezüglich der Gültigkeit der Rechtsakte zur Durchführung der Beihilfemaßnahmen als auch bezüglich der Beitreibung der unter Verletzung dieser Bestimmung gewährten finanziellen Unterstützungen oder eventueller vorläufiger Maßnahmen ziehen [müssen]" [26].

43. Dieser Rechtsprechung ist zu entnehmen, dass eine der verschiedenen Folgen eines Verstoßes gegen Artikel 88 Absatz 3 Satz 3 EG die Ungültigkeit der Maßnahmen zur Durchführung der Beihilfe ist und dass die Sanktion der Ungültigkeit ebenso bedeutsam ist wie z. B. die Sanktion der Rückforderung der Beihilfe.

44. Nach dem Grundsatz der Verfahrensautonomie ist es meines Erachtens sodann Sache der nationalen Rechtsordnung, genau zu prüfen, welche innerstaatlichen Maßnahmen durch diese Ungültigkeit berührt werden und welche Folgen diese Ungültigkeit z. B. für die Erstattung der auf der Grundlage der betreffenden Maßnahmen erhobenen Abgaben hat. Diese Verfahrensautonomie wird nur durch den Äquivalenz- und den Effektivitätsgrundsatz begrenzt.

45. Ein nationales Gericht, das nach seinem innerstaatlichen Recht die Erstattung von Abgaben zusprechen will, die auf der Grundlage eines unter Verstoß gegen Artikel 88 Absatz 3 EG erlassenen Gesetzes erhoben wurden, verstößt meines Erachtens nicht gegen einen dieser Grundsätze, sondern erhöht die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts.

46. Was zweitens die Behauptung angeht, die Antwort auf die Vorlagefrage sei für das Ausgangsverfahren offensichtlich unerheblich, so ist daran zu erinnern, dass es allein Sache des vorlegenden Gerichts ist, sowohl die Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung als auch die Erheblichkeit der dem Gerichtshof von ihm vorgelegten Fragen zu beurteilen. Nur soweit offensichtlich ist, dass die begehrte Auslegung des Gemeinschaftsrechts in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, kann der

25 — Tenor des Urteils.

26 — Randnr. 12 des Urteils. Der Gerichtshof hat dies in dem in Nr. 31 angeführten Urteil in der Rechtssache C-39/94 (SFEI u. a., Randnr. 40) bestätigt.

Gerichtshof die Entscheidung ablehnen[27]. Selbst wenn es zuträfe, dass das Gemeinschaftsrecht der Erstattung einer Abgabe entgegensteht, die zu dem gesetzeswidrigen Zweck der Finanzierung einer nicht angemeldeten Beihilfe erhobenen worden ist, könnte die Vorlagefrage doch immer noch für das Ausgangsverfahren erheblich sein, z. B. im Hinblick auf eine Entscheidung über die Zusprechung von Schadensersatz. Es würde daher dem Grundsatz der vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof widersprechen, wenn die Vorlagefrage als offensichtlich unerheblich angesehen würde.

47. Meine Auffassung wird offenbar durch das nach den Urteilen EKW, Idéal Tourisme und Banks ergangene Urteil Ferring[28] bestätigt. In der Rechtssache Ferring hatte sich die französische Regierung mit genau den gleichen Argumenten wie in der vorliegenden Rechtssache gegen die Zulässigkeit der Vorlage ausgesprochen. In seinen Schlussanträgen verwarf Generalanwalt Tizzano diese Argumente aus ähnlichen Gründen wie den vorstehend dargelegten[29]. Der Gerichtshof erwähnte in seinem Urteil noch nicht einmal die Einwände der französischen Regierung, so dass davon ausgegangen werden kann, dass er sich der Argumentation des Generalanwalts angeschlossen hat.

48. Die Vorlage ist mithin zulässig.

Einstufung der Regelung als staatliche Beihilfe

49. Artikel 87 Absatz 1 EG definiert staatliche Beihilfen als „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen ..., soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen".

50. Ich möchte vorab darauf hinweisen, dass ein wichtiger Punkt, der während der gesamten Beurteilung des vorliegenden Rechtsstreits zu beachten ist, der ist, dass es in der vorliegenden Rechtssache nicht darum geht, ob das Gesetz Nr. 96-1139 mit den Vorschriften des EG-Vertrags über staatliche Beihilfen vereinbar ist. Die Beurteilung der Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt fällt in die ausschließliche Zuständigkeit der Kommission, deren Entscheidung der Kontrolle der Gemeinschaftsgerichte unterliegt. Selbst wenn das Gesetz Nr. 96-1139 eine staatliche Beihilfe regelt, kann es immer noch genehmigungsfähig sein. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission kürzlich Beihilfemaßnahmen im Zusammenhang mit BSE in Belgien und Deutschland genehmigt hat, die u. a. die Kosten von BSE-Tests und die Beseitigung von Risikomaterial betrafen[30].

51. Im vorliegenden Rechtsstreit stellt sich daher nur die Frage nach dem An-

27 — Vgl. u. a. Urteil vom 15. Dezember 1995 in der Rechtssache C-415/93 (Bosman, Slg. 1994, I-4921, Randnr. 59).

28 — Angeführt in Fußnote 2.

29 — Nrn. 20 bis 24 der Schlussanträge.

30 — Vgl. die Pressemitteilung IP/02/246 der Kommission vom 13. Februar 2002.

wendungsbereich der Regelung über die Kontrolle staatlicher Beihilfen. Mit anderen Worten: Ist eine Maßnahme wie das Gesetz Nr. 96-1139 den Vorschriften über staatliche Beihilfen völlig entzogen, oder muss ein Mitgliedstaat, der diese Art von Maßnahmen ergreifen will, den Verfahrenserfordernissen des Artikels 88 EG genügen, und zwar insbesondere dem Erfordernis, die Maßnahme anzumelden, wobei er sie nicht durchführen darf, bevor eine abschließende Entscheidung ergangen ist?

52. Zweitens ist die inhaltliche Reichweite der Vorlagefrage zu klären. Nach Ansicht der französischen Regierung möchte das vorlegende Gericht nur wissen, ob das streitige Gesetz eine staatliche Beihilfe zugunsten von Viehhaltern und Schlachthofbetreibern enthält. Demgegenüber behandelt die Kommission die Frage, ob eine staatliche Beihilfe zugunsten von Viehhaltern und Schlachthofbetreibern (die unentgeltliche Dienstleistungen in Anspruch nehmen), Tierkörperverwertungsunternehmen (deren Dienstleistungen vergütet werden), kleineren Fleischeinzelhändlern (die von der Entrichtung der Fleischkaufabgabe befreit sind), Fleischgroßhändlern (die ebenfalls von der Belastung mit der Abgabe befreit sind) und/oder Hotels und anderen Kunden der Fleischgroßhändler (denen die Abgabenbefreiung der Fleischgroßhändler mittelbar zugute kommt) vorliegt.

53. Zwar räumt das vorlegende Gericht ein, dass die fragliche Regelung nicht als staatliche Beihilfe zugunsten von Tierkörperverwertungsunternehmen angesehen werden könne. Gleichwohl hat es sich zur Vorlage der Frage entschlossen, ob die streitige Fleischkaufabgabe zu einer breiter angelegten Regelung, die als Beihilferegelung angesehen werden könnte, gehört, ohne allerdings anzugeben, wer seiner Ansicht nach die potenziellen Begünstigten dieser Beihilfe sein könnten. Angesichts der vorgetragenen Argumente und im Hinblick auf die Erteilung einer zweckdienlichen Antwort werde ich daher prüfen, ob eine staatliche Beihilfe zugunsten von (i) Viehhaltern und Schlachthofbetreibern, (ii) Tierkörperverwertungsunternehmen und (iii) kleineren Fleischereinzelhändlern vorliegt. Dagegen werde ich nicht die Frage nach dem Vorliegen einer Beihilfe für Fleischgroßhändler und deren Kunden prüfen, da dieser Gesichtspunkt nur von der Kommission aufgeworfen worden ist.

54. Drittens sind die schriftlichen und mündlichen Erklärungen auf die drei Fragen konzentriert worden, ob durch das fragliche Gesetz *wirtschaftliche Vorteile* im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 EG zugunsten *bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige* gewährt werden, die *den Wettbewerb verfälschen und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.* In allen diesen Erklärungen wird hingegen angenommen, dass die fraglichen Vergünstigungen „staatliche Mittel" seien oder „aus staatlichen Mitteln gewährt" würden. Es entspricht nämlich ständiger Rechtsprechung, dass für eine bestimmte Maßnahme verwendete Gelder dann, wenn sie durch Zwangsbeiträge finanziert (z. B. parafiskalische Abgaben) und sodann nach innerstaatlichen Rechtsvorschriften verteilt werden, als staatliche Mittel anzusehen sind, auch wenn ihre Aufbringung und Verwaltung nicht staatlichen Organen anvertraut ist. [31]

31 — Vgl. z. B. Urteil vom 2. Juli 1974 in der Rechtssache 173/73 (Italien/Kommission, Slg. 1974, 709, Randnr. 35).

Staatliche Beihilfe zugunsten von Viehhaltern und Schlachthofbetreibern

55. Zuerst ist die Frage zu prüfen, ob die unentgeltliche Erbringung des zwingend in Anspruch zu nehmenden öffentlichen Dienstes der Sammlung und Beseitigung gefährlicher tierischer Abfälle an Viehhalter und Schlachthöfe eine staatliche Beihilfe darstellt.

56. Die Beklagte und die Kommission vertreten im Wesentlichen die Ansicht, erstens würden Viehhalter und Schlachthofbetreiber durch die unentgeltliche Erbringung dieses Abfallbeseitigungsdienstes von Kosten entlastet, die sie nach dem Verursacherprinzip normalerweise zu tragen hätten. Daher stelle der Abfallbeseitigungsdienst einen unter Artikel 87 Absatz 1 EG fallenden wirtschaftlichen Vorteil dar. Da zweitens der fragliche Dienst hauptsächlich französischen Viehhaltern und Schlachthofbetreibern zugute kommen solle, würden dadurch „bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige" im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG begünstigt. Drittens werde durch diesen Dienst der Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt und der Wettbewerb verfälscht, da er französische Fleischausfuhren begünstige und Fleischeinfuhren aus anderen Mitgliedstaaten benachteilige.

57. Die französische Regierung erwidert im Wesentlichen, die unentgeltliche Erbringung des fraglichen Abfallbeseitigungsdienstes stelle keine Vergünstigung im Sinne der Vorschriften über staatliche Beihilfen dar, da damit ein gesundheitspolitisches Ziel verfolgt werde und dieser Dienst schon immer unentgeltlich erbracht worden sei. Die Annahme, dass die Kosten der Beseitigung tierischer Abfälle von den Viehhaltern und Schlachthofbetreibern normalerweise getragen würden, sei daher irrig. Zweitens stelle der fragliche Dienst eine allgemeine Maßnahme dar, die nicht nur französischen Viehhaltern und Schlachthofbetreibern, sondern auch anderen Besitzern von nicht für den menschlichen Verzehr bestimmtem Tiermaterial zugute komme. Drittens seien nachteilige Wirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu verneinen, da die übrigen Mitgliedstaaten zwischen 1996 und 2000 keine vergleichbare Politik der Beseitigung von Tiermaterial, von dem ein hohes Risiko ausgehe, verfolgt hätten.

— Wirtschaftlicher Vorteil im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG

58. Die Tierkörperverwertungsunternehmen, die mit dem öffentlichen Tierkörperbeseitigungsdienst betraut worden sind, sind aufgrund der fraglichen französischen Maßnahme verpflichtet, ihre Dienstleistungen der Sammlung und Beseitigung unentgeltlich zu erbringen und ihre Vergütung ausschließlich vom Staat zu beziehen.

59. Artikel 87 Absatz 1 EG findet ausdrücklich Anwendung auf Beihilfen „gleich welcher Art". Nach ständiger Rechtsprechung umfasst demgemäß der Begriff der Beihilfe nicht nur positive Leistungen wie Subventionen, sondern auch Maßnahmen, die in verschiedener Form die Belastungen vermindern, die ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat, und die somit zwar keine Subventionen im strengen

Sinne des Wortes darstellen, diesen aber nach Art und Wirkung gleichstehen [32].

60. Nach dieser Rechtsprechung gehe ich erstens davon aus, dass die Erbringung unentgeltlicher Dienstleistungen eine staatliche Beihilfe darstellen kann. Im Urteil Van der Kooy hat der Gerichtshof die Lieferung von Gas zu einem Vorzugstarif als staatliche Beihilfe angesehen [33]. Im Urteil SFEI hat der Gerichtshof befunden, dass die der SFMI und der Chronopost von der französischen Post gewährte logistische und kommerzielle Unterstützung als staatliche Beihilfe anzusehen sei, wenn die als Gegenleistung erhaltene Vergütung niedriger als die Vergütung sei, die unter normalen Marktbedingungen gefordert worden wäre [34]. Damit hat der Gerichtshof klargestellt, dass die Lieferung von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen zu Vorzugsbedingungen eine staatliche Beihilfe darstellen kann. Dann ist die völlig unentgeltliche Erbringung einer Dienstleistung erst recht geeignet, eine staatliche Beihilfe darzustellen.

61. Zweitens ist eine Einstufung des streitigen Dienstes als staatliche Beihilfe nicht schon deshalb ausgeschlossen, weil der französische Staat ihn nicht selbst erbringt, sondern private Tierkörperverwertungsunternehmen mit seiner Erbringung betraut.

62. Nach gefestigter Rechtsprechung kann eine staatliche Beihilfe mittelbar durch private Dritte [35] geleistet werden, solange die Maßnahme, mit der die Beihilfe gewährt wird, dem Staat zuzurechnen ist und aus staatlichen Mitteln finanziert wird [36]. Dies ist in dem kürzlich ergangenen Urteil Deutschland/Kommission [37] bestätigt worden, das eine Steuervergünstigung für Investoren betraf, die Anteile an ostdeutschen Gesellschaften erwarben. Diese Steuervergünstigung stellte keine staatliche Beihilfe an die Investoren dar, da sie eine unterschiedslos auf alle Wirtschaftsteilnehmer anwendbare allgemeine Maßnahme war [38]. Mit dieser Maßnahme wurde jedoch in den neuen Bundesländern ansässigen Unternehmen mittelbar ein Vorteil gewährt [39].

63. Im vorliegenden Fall ist die Intervention des französischen Staates zugunsten der Empfänger der fraglichen Dienstleistungen weniger mittelbar: Die mit dem fraglichen Sammlungs- und Beseitigungsdienst betrauten Privatunternehmen werden nicht nur durch einen steuerlichen Anreiz dazu ermutigt, für die Nutznießer der Maßnahme, auf die sie abzielt, tätig zu werden, sondern sie werden nach den mit dem Staat geschlossenen Verträgen über die Erbringung von Dienstleistungen in öffentlichem Auftrag zu dieser Erbringung verpflichtet.

32 — Siehe z. B. Urteil SFEI u. a. (angeführt in Fußnote 17, Randnr. 58).

33 — Urteil vom 2. Februar 1988 in den verbundenen Rechtssachen 67/85, 68/85 und 70/85 (Van der Kooy u. a./Kommission, Slg. 1988, 219, Randnr. 28); siehe auch Urteil vom 26. Februar 1996 in der Rechtssache C-56/93 (Belgien/Kommission, Slg. 1996, I-723, Randnr. 10).

34 — Urteil SFEI u. a. (angeführt in Fußnote 17, Randnr. 62).

35 — Urteil vom 15. Juli 1964 in der Rechtssache 6/64 (Costa/ENEL, Slg. 1964, 1253). Gleiches folgt implizit aus Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe a EG, der Beihilfen an einzelne Verbraucher betrifft, durch die in Wirklichkeit aber der Konsum bestimmter Waren gefördert werden soll.

36 — Vgl. Urteil vom 13. März 2001 in der Rechtssache C-379/98 (PreussenElektra, Slg. 2001, I-2099, Randnr. 58) und meine Schlussanträge vom 13. Dezember 2001 in der Rechtssache C-482/99 (Frankreich/Kommission, Nrn. 53 ff. mit weiteren Nachweisen).

37 — Urteil vom 19. September 2000 in der Rechtssache C-156/98 (Deutschland/Kommission, Slg. 2000, I-6857).

38 — Randnr. 22 des Urteils.

39 — Randnrn. 26 bis 28 des Urteils.

64. Drittens wird den französischen Viehhaltern und Schlachthofbetreibern durch die unentgeltliche Erbringung der Dienstleistungen der Sammlung und Beseitigung gefährlicher tierischer Abfälle eine wirtschaftliche Belastung genommen, die nach dem Verursacherprinzip normalerweise von ihnen zu tragen wäre.

65. Nach Artikel 2 EG hat die Gemeinschaft ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität zu fördern. Artikel 6 EG verlangt, dass die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen einbezogen werden. Nach Artikel 174 Absatz 2 EG beruht die Umweltpolitik der Gemeinschaft u. a. auf dem Verursacherprinzip.

66. Das Verursacherprinzip geht auf die Wirtschaftstheorie zurück und war entworfen worden, um einem Marktversagen zu begegnen: Umweltverschmutzung ist vielleicht das beste Beispiel dafür, was Wirtschaftswissenschaftler als negativen externen Effekt bezeichnen, d. h. einen (normalerweise der Gesellschaft entstehenden) Verlust, für den kein Preis angesetzt wird. Ohne eine Intervention des Staates wäre ein Hersteller chemischer Erzeugnisse, der Luftverschmutzung verursacht, für diese nicht haftbar. Er könnte daher die der Gesellschaft entstehenden Kosten bei seiner Entscheidung darüber, wie viel er erzeugen und zu welchem Preis er seine Erzeugnisse verkaufen soll, ignorieren. Nach dem Verursacherprinzip werden die Kosten von Maßnahmen, mit denen die Umweltverschmutzung bekämpft wird, nicht von der Gesellschaft im Rahmen allgemeiner Besteuerung, sondern vom Verschmutzer, der die Umweltverschmutzung verursacht, getragen. Die durch den Umweltschutz verursachten Kosten sind in die Produktionskosten des Unternehmens einzubeziehen (Internalisierung der Kosten). Der Grundsatz kann durch verschiedene staatliche Maßnahmen, wie die Besteuerung der Umweltverschmutzung oder Haftungsvorschriften, in die Praxis umgesetzt werden.

67. Das Verursacherprinzip wurde 1987 in den EG-Vertrag aufgenommen, obwohl es seit 1973 auf Gemeinschaftsebene anerkannt ist [40]. Es ist in Artikel 174 Absatz 2 EG in lakonischer Form niedergelegt, und seine Formulierungen in den einzelnen sprachlichen Fassungen des Vertrages weichen erheblich voneinander ab [41]. Der EG-Vertrag nimmt insoweit nur auf das „Verursacherprinzip" Bezug, auf dem die Umweltpolitik „beruht". Seine genaue Bedeutung und rechtlichen Wirkungen liegen damit nicht ganz eindeutig fest. In einem neueren Urteil hat der Gerichtshof in einer Rechtssache, in der dieser Grundsatz herangezogen wurde, um die Ungültigkeit einer allgemeinen Gemeinschaftsmaßnahme geltend zu machen, keine eindeutige Stellung zu seinen rechtlichen Wirkungen bezogen [42].

68. Die Kommission zieht in ihrer Entscheidungspraxis im Bereich der staatlichen

40 — Erklärung des Rates der Europäischen Gemeinschaften und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 22. November 1973 über ein Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz (ABl. 1973, C 112, S. 1).

41 — L. Krämer, „Das Verursacherprinzip im Gemeinschaftsrecht: Zur Auslegung von Artikel 130r EWG-Vertrag", *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 1989, S. 353.

42 — Urteil vom 29. April 1990 in der Rechtssache C-293/97 (Standley u. a., Slg. 1999, I-2603, Randnrn. 51 und 52).

Beihilfen das Verursacherprinzip zu zwei bestimmten Zwecken heran, und zwar um a) festzustellen, ob eine Maßnahme eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG darstellt, und b) zu entscheiden, ob eine bestimmte Beihilfe nach Artikel 87 Absatz 3 EG als mit dem Vertrag vereinbar angesehen werden kann.

69. Im erstgenannten Bereich, dem des Artikels 87 Absatz 1 EG, wird dieser Grundsatz als Prüfungskriterium für die unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten vorzunehmende Zuweisung der Haftung für die durch die betreffende Umweltverschmutzung verursachten Kosten herangezogen. Eine bestimmte Maßnahme ist dann eine staatliche Beihilfe, wenn sie die Personen, die nach dem Verursacherprinzip haftbar wären, von der primären Haftung für die Kosten befreit [43].

70. Im zweitgenannten Bereich, dem des Artikels 87 Absatz 3 EG, wird das Verursacherprinzip hingegen als politisches Kriterium im Sinne einer Vorschrift herangezogen. Die Berufung auf dieses Prinzip erfolgt hier, um darzutun, dass die Kosten des Umweltschutzes im Rahmen einer verlässlichen Umwelt- und Beihilfenpolitik letztlich von den Verursachern selbst und nicht von den Staaten getragen werden *sollten* [44].

71. Die Rolle des Verursacherprinzips als grundlegende politische Vorschrift bei der Prüfung der Vereinbarkeit umweltbezogener Beihilfen nach Artikel 87 Absatz 3 EG wird bisweilen beanstandet [45]. Meines Erachtens lässt sich jedoch gegen seine Heranziehung als Prüfungskriterium für die Zuweisung der Kostenhaftung im Rahmen der Prüfung der Frage, ob eine bestimmte Maßnahme eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 EG darstellt, kein beachtlicher Einwand vorbringen.

72. Im Bereich der Abfallbeseitigung verlangt das Verursacherprinzip, dass die Kosten der Beseitigung des Abfalls von dessen Besitzer und/oder vom Hersteller des Erzeugnisses, von dem der Abfall stammt, zu tragen sind [46]. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten steht somit außer Zweifel, dass die Kosten der Beseitigung gefährlichen Tiermaterials den Viehhaltern, Schlachthofbetreibern und anderen Personen zuzurechnen sind, die diese Art Material erzeugen und besitzen. Eine staatliche Maßnahme, die diese Wirtschaftsteilnehmer von diesen Kosten befreit, ist daher als wirtschaftlicher Vorteil anzusehen, der eine staatliche Beihilfen darstellen kann. Die unentgeltliche Erbringung des fraglichen Abfallbeseitigungsdienstes hat praktisch die gleichen Wirkungen wie eine Direktsubvention, die Unternehmen für die Kosten entschädigen soll, die ihnen aus der Beseitigung ihres Abfalls entstehen.

43 — Siehe z. B. Entscheidung 92/316/EWG der Kommission vom 11. März 1992 über Beihilfen der niederländischen Regierung zugunsten der umweltverträglichen Beseitigung von Gülle (ABl. 1992, L 170, S. 34); Entscheidung 99/227/EGKS der Kommission vom 29. Juli 1998 über Beihilfen des Landes Niedersachsen (Deutschland) an die Georgsmarienhütte GmbH (ABl. 1999, L 83, S. 72).

44 — Siehe z. B. Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen (ABl. 2001, C 37, S. 3); siehe auch Entscheidung 73/293/EWG der Kommission vom 11. September 1973 über die von der belgischen Regierung geplanten Beihilfen für die Erweiterung einer Erdölraffinerie in Antwerpen (Provinz Antwerpen) und für die Errichtung einer neuen Raffinerie in Kallo (Provinz Ostflandern) (ABl. 1973, L 270, S. 22).

45 — Siehe einerseits L. Krämer, *EC Environmental Law* (4th ed., 2000), S. 19, andererseits J.-P. Keppenne, „National environmental policies: uncharted waters for EC State aid control", *Nederlandse tijdschrift voor Europees recht*, 2001, S. 193.

46 — Siehe Artikel 15 der Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle (ABl. 1975, L 194, S. 39) in der im Wesentlichen durch die Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. März 1991 (ABl. 1991, L 78, S. 32) geänderten Fassung.

73. Das erste von der französischen Regierung geltend gemachte Gegenargument, dass mit der streitigen Maßnahme ein gesundheitspolitisches Ziel verfolgt werde, ist zurückzuweisen. Nach gefestigter Rechtsprechung ist der Begriff der staatlichen Beihilfe ein objektiver. Artikel 87 Absatz 1 EG unterscheidet nicht verschiedene Arten staatlicher Interventionsmaßnahmen nach Maßgabe ihrer Gründe oder Ziele, sondern definiert sie nach ihren Wirkungen. Die Gründe oder Ziele einer Maßnahme sind nicht bei deren Einstufung als Beihilfe, sondern nur bei der Beurteilung ihrer Vereinbarkeit gemäß Artikel 87 Absätze 2 und 3 EG zu berücksichtigen. Im vorliegenden Fall können für einen Staat tatsächlich stichhaltige Gründe bestehen, einen öffentlichen Tierkörperbeseitigungsdienst einzurichten, dessen Leistungen unentgeltlich erbracht werden, um z. B. zu verhindern, dass Viehhalter gefährliches Tiermaterial auf dem Hofgelände vergraben. Diese Gründe berühren indessen die Einstufung der Maßnahme als staatliche Beihilfe nicht.

74. Auch der zweite Einwand der französischen Regierung, dass das Verursacherprinzip nicht bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände gelte, wie sie etwa durch die BSE-Krise hervorgerufen worden seien, ist zurückzuweisen. Da die rechtlichen Wirkungen des Gesetzes Nr. 66-1139 zeitlich nicht begrenzt sind, soll es offenbar nicht zur Lösung einer kurzfristigen Krise, sondern eines langfristigen Problems dienen, nämlich der sicheren Beseitigung gefährlichen Tiermaterials. Jedenfalls ergibt sich mittelbar aus Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe b, dass selbst eine wirtschaftliche Unterstützungsleistung, die zur Wiedergutmachung eines durch Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Ereignisse entstandenen Schadens gewährt wird, eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 EG darstellen kann.

75. Der dritte und letzte Einwand der französischen Regierung, dass der Sammlungs- und Beseitigungsdienst schon immer unentgeltlich erbracht worden sei und dass seine Kosten daher von Viehhaltern und Schlachthofbetreibern normalerweise nicht getragen würden, ist ebenfalls zurückzuweisen.

76. Zunächst ist daran zu erinnern, dass nach den früher geltenden französischen Rechtsvorschriften dieser Dienst nur dann unentgeltlich erbracht wurde, wenn die Beseitigungsunternehmen ihre Dienstleistungen der Sammlung und Beseitigung „unter wirtschaftlich vertretbaren Bedingungen" erbringen konnten. War dies nicht der Fall, so konnte der Staat nach dem Gesetz Abgaben festsetzen, die von den Begünstigten als Entgelt für die fraglichen Dienstleistungen zu entrichten waren [47].

77. Selbst wenn aber die fraglichen Dienstleistungen nach der früheren gesetzlichen Regelung praktisch stets unentgeltlich erbracht wurden, sind meines Erachtens jedoch die Kosten der Beseitigung tierischer Abfälle im Ausgabenplan von Viehhaltern und Schlachthofbetreibern *normalerweise* im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofes enthalten. „Normalerweise" bedeutet in diesem Zusammenhang „unter normalen Marktbedingungen" [48]. Unter normalen Marktbedingungen — d. h. unter Bedingungen eines Marktes ohne staatliche Intervention oder Marktversagen — haben Unternehmen die Kosten für die Beseitigung der von ihnen produzierten Abfälle selbst zu tragen. Dass ein Mitgliedstaat in der Vergangenheit in diese normalen Markt-

47 — Siehe oben, Nr. 10.

48 — Urteil SFEI u. a. (angeführt in Fußnote 17, Randnr. 60).

bedingungen eingegriffen hat, um Unternehmen von derartigen Kosten zu entlasten, kann daher nicht zur Folge haben, dass weitere Eingriffe in die normalen Marktbedingungen den Vorschriften über staatliche Beihilfen entzogen sind.

78. Mithin stellt die unentgeltliche Erbringung des öffentlichen Tierkörperbeseitigungsdienstes einen wirtschaftlichen Vorteil dar, der seinerseits geeignet ist, eine staatliche Beihilfe an die Unternehmen darzustellen, die ihn in Anspruch nehmen.

— Spezifizität der Maßnahme

79. Eine Maßnahme fällt nicht unter Artikel 87 Absatz 1 EG, wenn sie nicht im Gegensatz zu einer allgemeinen Maßnahme „bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige" begünstigt.

80. Die französische Regierung trägt vor, im vorliegenden Fall sei die Voraussetzung der Spezifizität der Maßnahme nicht erfüllt, da der öffentliche Tierkörperbeseitigungsdienst nicht nur Viehhaltern und Schlachthofbetreibern, sondern auch Zoos, privaten Heimtiereigentümern und den für die Entfernung toter Tiere von öffentlichen Straßen zuständigen Behörden zugute komme. Nutznießer dieses Dienstes seien auch Viehhalter aus anderen Mitgliedstaaten, beispielsweise dann, wenn ihre Tiere im Transit durch Frankreich oder in französischen Schlachthöfen vor der Schlachtung umkämen.

81. Es ist daran zu erinnern, dass das Gesetz Nr. 96-1139 (a) Eigentümer und Besitzer von Tierkörpern oder Losen von Tierkörpern von einem Gewicht von mehr als 40 kg und (b) Schlachthöfe als die Begünstigten des zwingenden öffentlichen Tierkörperbeseitigungsdienstes nennt.

82. Es trifft daher zu, dass nach dem Wortlaut des Gesetzes die erste Kategorie von Begünstigten nach objektiven und offenbar allgemeinen Kriterien definiert wird. Richtig ist ebenfalls, dass der Tierkörperbeseitigungsdienst nach diesen Kriterien auch anderen — z. B. Zoos — zugute kommen kann. Wegen der Gewichtsgrenze von 40 kg sind jedoch die meisten privaten Heimtiereigentümer von der Inanspruchnahme dieses öffentlichen Dienstes ausgeschlossen, und die Tatsache, dass manche Unternehmen, wie Zoos oder ausländische Viehhalter, oder bestimmte öffentliche Stellen die Dienstleistungen gelegentlich in Anspruch nehmen können, steht meiner Ansicht nach nicht der Feststellung entgegen, dass das Gesetz im Wesentlichen auf französische Viehhalter und Schlachthöfe Anwendung findet[49]. Nach den dem Gerichtshof vorgelegten Gesetzesmaterialien waren zudem die Verfasser des Gesetzes in erster Linie bestrebt, Viehhalter und Schlachthofbetreiber von den Kosten der Beseitigung von Tiermaterial zu entlasten. Einen weiteren Hinweis darauf, dass das Gesetz tatsächlich vor allem Viehhaltern

49 — Urteil vom 22. Januar 1986 in der Rechtssache C-169/84 (CDF Chimie AZF/Kommission, Slg. 1990, I-3083, Randnr. 22).

und Schlachthofbetreibern zugute kommen sollte, enthält der Umstand, dass seine Bestimmungen in den Code rural aufgenommen worden sind.

83. Nach meiner Überzeugung begünstigt daher die Maßnahme hauptsächlich zwei spezifische Kategorien von Unternehmen, nämlich französische Schlachthofbetreiber und Viehhalter, und damit „bestimmte Unternehmen" im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 EG.

— Wettbewerbsverfälschung und Auswirkung auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten

84. Ich stimme mit der Beklagten und der Kommission darin überein, dass die unentgeltliche Erbringung des Sammlungs- und Beseitigungsdienstes im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG den Wettbewerb verfälscht und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt. Aufgrund der unentgeltlichen Erbringung dieser Dienstleistungen ermäßigt sich der Preis französischer Fleischausfuhren nach anderen Mitgliedstaaten dadurch, dass der Fleischausfuhrsektor von Kosten entlastet wird, die er normalerweise zu tragen hätte. Umgekehrt werden Fleischeinfuhren aus anderen Mitgliedstaaten, bei denen die Kosten für die Beseitigung gefährlichen Tiermaterials im betreffenden Ursprungsstaat getragen werden müssen, erschwert. Diese Fleischeinfuhren sind nämlich über die Fleischkaufabgabe auf der Einzelhandelsebene an den Kosten der Beseitigung jener Abfälle beteiligt, die durch ihre französischen Wettbewerber verursacht werden.

85. In diesem Zusammenhang kann ich das Argument der französischen Regierung nicht akzeptieren, dass es zwischen 1996 und 2000 praktisch kein anderes Land mit einer vergleichbaren Politik der Beseitigung gefährlichen Tiermaterials gegeben habe, so dass der Handel zwischen Mitgliedstaaten deshalb nicht habe beeinträchtigt sein können, weil in anderen Mitgliedstaaten vergleichbare Abfallbeseitigungskosten gar nicht entstünden. Die französische Regierung räumt selbst ein, dass es eine solche Politik im Vereinigten Königreich gegeben habe. Das bedeutet, dass zumindest in diesen Mitgliedstaat gehende französische Fleischausfuhren damals einen eindeutigen Wettbewerbsvorteil hatten. Jedenfalls hat die französische Regierung nicht dargetan, dass Viehhalter und Schlachthofbetreiber in anderen Mitgliedstaaten für die Beseitigung des von ihnen produzierten gefährlichen Tiermaterials etwa nichts zu zahlen hätten.

86. Infolgedessen gelange ich zu dem Schluss, dass eine Maßnahme wie das Gesetz Nr. 96-1139 eine staatliche Beihilfe zugunsten von Viehhaltern und Schlachthofbetreibern darstellt.

Staatliche Beihilfe zugunsten von Tierkörperverwertungsunternehmen

87. Die zweite Sachfrage des vorliegenden Falles ist die, ob die Zahlungen, die die Tierkörperverwertungsunternehmen für die Durchführung des öffentlichen Tierkörperbeseitigungsdienstes vom Staat erhalten,

eine staatliche Beihilfe zugunsten dieser Unternehmen im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG darstellen.

88. Damit werden wichtige und komplexe Fragen über die zutreffende Beurteilung staatlicher Finanzierungen von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im Hinblick auf die Artikel 87 Absatz 1 EG und 86 Absatz 2 EG aufgeworfen. Die Bedeutung dieser Fragen wird durch in jüngster Zeit auf höchster politischer Ebene unternommene Versuche veranschaulicht, eine größere Vorhersehbarkeit und eine höhere Rechtssicherheit bei der Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf diese Art von Finanzierungen zu gewährleisten. [50]

89. Wenn jedoch der Gerichtshof davon ausgeht, dass das Gesetz Nr. 96-1139 staatliche Beihilfen zugunsten von Viehhaltern und Schlachthofbetreibern regelt, benötigt das vorlegende Gericht keine Entscheidung über die zweite Streitfrage, da dann die Maßnahme auf jeden Fall eine staatliche Beihilfe darstellt. Außerdem könnte das Plenum des Gerichtshofes in der noch anhängigen Rechtssache Altmark Trans [51] veranlasst sein, diese Frage vor einer Entscheidung in der vorliegenden Rechtssache zu klären.

90. Ich werde mich daher mit dem Thema der staatlichen Finanzierung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse nicht so erschöpfend befassen, wie es sonst für dessen korrekte Beurteilung notwendig sein könnte, einem Thema, das bereits von Generalanwalt Tizzano in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Ferring [52] und von Generalanwalt Léger in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Altmark Trans [53] erörtert worden ist. Auch werde ich mich nicht damit befassen, ob Artikel 86 Absatz 2 EG in Zusammenhang mit der Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen unmittelbare Wirkung hat und inwieweit sich dies auf die verfahrensmäßigen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten nach Artikel 88 Absatz 3 EG auswirkt [54], da diese wichtigen Fragen nach der Lösung, die ich noch vorschlagen werde, im vorliegenden Fall nicht beantwortet zu werden brauchen.

50 — Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates (Laeken) vom 14. und 15. Dezember 2001 (Nr. 26); Schlussfolgerungen des Rates für Binnenmarkt, Verbraucherfragen und Tourismus vom 26. November 2001 bezüglich Leistungen der Daseinsvorsorge; Bericht der Kommission vom 17. Oktober 2001 für den Europäischen Rat in Laeken — Leistungen der Daseinsvorsorge (KOM[2001] 598); Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über Staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (ABl. 2001, C 320, S. 5); siehe auch die beiden allgemeinen Mitteilungen der Kommission über Leistungen der Daseinsvorsorge von 1996 und 2000 (ABl. 1996, C 281, S. 3, und ABl. 2001, C 17, S. 4).

51 — Rechtssache C-280/00 (angeführt in Fußnote 3); diese Frage könnte sich auch in den verbundenen Rechtssachen C-34/01 bis C-38/01 (Enirisorse/Ministero delle Finanze) stellen.

52 — Schlussanträge vom 8. Mai 2001 in der Rechtssache C-53/00 (angeführt in Fußnote 2).

53 — Schlussanträge vom 19. März 2002.

54 — Siehe hierzu Schlussanträge des Generalanwalts Tizzano in der Rechtssache Ferring (angeführt in Fußnote 52, Nrn. 76 ff.).

— Kontext

91. Der Wortlaut von Artikel 87 Absatz 1 EG ist bereits wiedergegeben worden [55]. Artikel 86 Absatz 2 EG bestimmt:

„Für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind ..., gelten die Vorschriften dieses Vertrages, insbesondere die Wettbewerbsregeln, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert. Die Entwicklung des Handelsverkehrs darf nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft."

92. Die Finanzierung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse durch einen Mitgliedstaat kann verschiedene Formen annehmen, wie z. B. die der Zahlung einer Vergütung für diese Leistungen aufgrund eines Vertrages über die Erbringung von Dienstleistungen in öffentlichem Auftrag, der Zahlung jährlicher Zuschüsse, einer steuerlichen Vorzugsbehandlung oder niedrigerer Sozialabgaben.

93. Nach den Artikeln 87 Absatz 1 EG und 86 Absatz 2 EG gibt es grundsätzlich zwei Möglichkeiten der Beurteilung staatlicher Finanzierungen von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse.

94. Nach dem ersten Beurteilungsansatz — den ich der Einfachheit halber „Beihilfenansatz" nennen will — stellt die einem Unternehmen für die Wahrnehmung von Gemeinwohlverpflichtungen gewährte staatliche Finanzierung eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG dar, die jedoch nach Artikel 86 Absatz 2 EG gerechtfertigt sein kann, wenn die Voraussetzungen dieser Ausnahmevorschrift erfüllt sind und insbesondere die Finanzierung verhältnismäßig ist.

95. Den zweiten Beurteilungsansatz werde ich „Ausgleichsansatz" nennen. In diesem Zusammenhang soll der Begriff „Ausgleich" sowohl eine angemessene Vergütung für die erbrachten Dienstleistungen als auch einen Ausgleich für die Kosten der Erbringung dieser Dienstleistungen umfassen. Nach dem Ausgleichsansatz stellt die staatliche Finanzierung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG nur dar, wenn und soweit der wirtschaftliche Vorteil, der hierdurch gewährt wird, entweder über eine angemessene Vergütung für die Erbringung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse oder über die zusätzlichen Kosten dieser Erbringung hinausgeht.

96. Zumindest auf den ersten Blick scheint die Rechtsprechung der Gemeinschaftsgerichte in Bezug auf den zutreffenden Beurteilungsansatz uneinheitlich zu sein [56].

55 — Nr. 48.

56 — In den Nummern 125 bis 128 werde ich versuchen, die tragenden Erwägungen dieser Rechtsprechung zu erläutern.

97. Ursprünglich — im Urteil ADBHU [57] — hat der Gerichtshof den Ausgleichsansatz angewandt. Die Rechtssache ADBHU betraf die Vereinbarkeit einer Bestimmung einer Gemeinschaftsrichtlinie mit den „Erfordernissen des freien Wettbewerbs"; nach dieser Richtlinie durften die Mitgliedstaaten Altölverwertungsunternehmen einen die tatsächlichen jährlichen Kosten nicht übersteigenden Betrag als Ausgleich für die ihnen auferlegten Verpflichtungen der Sammlung und Beseitigung der ihnen in bestimmten Bezirken von Altölbesitzern angebotenen Altöle gewähren. Der Gerichtshof hat diese Ausgleichszahlungen nicht als staatliche Beihilfen im Sinne des EG-Vertrags, sondern als Gegenleistung für die von den Sammlungs- und Beseitigungsunternehmen erbrachten Dienstleistungen angesehen [58].

98. In späteren Rechtssachen sind die Gemeinschaftsgerichte jedoch ausdrücklich oder stillschweigend dem Beihilfenansatz gefolgt.

99. Im Urteil Banco Exterior de España hat der Gerichtshof festgestellt, dass eine in Spanien öffentlichen Banken gewährte Abgabenbefreiung eine staatliche Beihilfe darstelle und dass, solange die Kommission nicht die Unvereinbarkeit der Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt festgestellt habe, nicht geprüft zu werden brauche, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang diese Beihilfe „gemäß Artikel [86 Absatz 2 EG] vom Verbot des Artikels [87 EG] ausgenommen sein könnte" [59]. Nach dem Ausgleichsansatz hätte der Gerichtshof zuerst prüfen müssen, ob die Annahme, dass die Abgabenbefreiung tatsächlich eine staatliche Beihilfe darstelle, nicht wegen der Gemeinwohlverpflichtungen der öffentlichen Banken Spaniens auszuschließen war.

100. Im Urteil FFSA [60] hat das Gericht erster Instanz die Auffassung vertreten, dass die betreffende Beihilfemaßnahme nach wie vor zwar eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 EG sei, jedoch nach Artikel 86 Absatz 2 EG als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden könne [61]. Der Beschluss des Gerichtshofes, mit dem ein gegen dieses Urteil eingelegtes Rechtsmittel zurückgewiesen worden ist, lässt sich vielleicht als implizite Übernahme dieser Lösung ansehen [62].

101. Im Urteil SIC [63] hat das Gericht erster Instanz ganz klar gesagt, dass „der Um-

57 — Urteil vom 7. Februar 1985 in der Rechtssache 240/83 (Procureur de la République/ADBHU, Slg. 1985, 531, Randnrn. 16 bis 21).

58 — Auch die Schlussanträge von Generalanwalt Lenz in der Rechtssache C-21/88 (Du Pont de Nemours Italiana, Slg. 1990, I-889) beruhen ebenfalls auf dem Ausgleichsansatz (siehe Nr. 58 der Schlussanträge).

59 — Urteil vom 15. März 1994 in der Rechtssache C-387/92 (Slg. 1994, I-877, Randnr. 21).

60 — Urteil vom 27. Februar 1997 in der Rechtssache T-106/95 (FFSA u. a./Kommission, Slg. 1997, II-229).

61 — Absatz 172 des Urteils.

62 — Beschluss vom 25. März 1998 in der Rechtssache C-174/97 P (Slg. 1998, I-1303, siehe insbesondere Randnr. 31).

63 — Urteil vom 10. Mai 2000 in der Rechtssache T-46/97 (Slg. 2000, II-2125).

stand, dass die staatlichen Stellen einem Unternehmen einen finanziellen Vorteil gewähren, um die Kosten aufgrund der von diesem Unternehmen angeblich übernommenen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen auszugleichen, keine Auswirkung auf die Qualifizierung dieser Maßnahme als Beihilfe im Sinne von Artikel [87 Absatz 1 EG] hat, auch wenn dies bei der Prüfung der Vereinbarkeit der betreffenden Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt gemäß Artikel [86 Absatz 2 EG] berücksichtigt werden kann". [64]

102. In dem kürzlich ergangenen Urteil Ferring [65] hat der Gerichtshof jedoch den Ausgleichsansatz angewandt. Diese Rechtssache betraf eine von Pharmaherstellern auf Direktverkäufe erhobene Abgabe, mit der die Bedingungen des Wettbewerbs zwischen diesen Pharmaherstellern und Arzneimittelgroßhändlern ausgeglichen werden sollten, da nur Letztere nach französischem Recht verpflichtet waren, ständig ein dem Bedarf eines bestimmten geografischen Gebietes entsprechendes Sortiment von Arzneimitteln bereitzuhalten und die rasche Verfügbarkeit dieser Arzneimittel innerhalb dieses Gebietes zu gewährleisten.

103. Generalanwalt Tizzano hat in seinen Schlussanträgen hervorgehoben, dass der Begriff der Beihilfe die Gewährung eines wirtschaftlichen Vorteils und eine daraus folgende Wettbewerbsverzerrung voraussetze. Beschränke sich eine staatliche Finanzierung strikt darauf, einen objektiven Nachteil auszugleichen, der dem Begünstigten vom Staat auferlegt worden sei, so liege weder ein solcher wirtschaftlicher Vorteil noch eine Wettbewerbsverzerrung vor [66].

104. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass die Direktverkaufsabgabe, sieht man einmal von den fraglichen gemeinwirtschaftlichen Pflichten ab, eine staatliche Beihilfe darstellen könne, soweit sie nicht für Großhändler gelte. Sofern die Abgabe jedoch den den Großhändlern für die Erfüllung ihrer gemeinwirtschaftlichen Pflichten tatsächlich entstandenen zusätzlichen Kosten entspreche, könne die Nichterhebung der Abgabe bei ihnen als Gegenleistung (in der französischen Originalfassung des Urteils: „contrepartie") für die von ihnen erbrachten Dienstleistungen angesehen werden. [67] Im Übrigen genössen die Großhändler, wenn die gewährte Befreiung den ihnen entstandenen zusätzlichen Kosten entspreche — dabei sei es Sache des vorlegenden Gerichts, zu entscheiden, ob diese Voraussetzung erfüllt sei —, tatsächlich keinen Vorteil im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG, da die Abgabe nur bewirke, dass sie und die Pharmahersteller vergleichbaren Wettbewerbsbedingungen unterworfen seien. Soweit der steuerliche Vorteil über die zusätzlichen Kosten für die Durchführung des öffentlichen Dienstes hinausgehe, könne er nicht als notwendig betrachtet werden, damit die betreffenden Unternehmen die ihnen übertragenen besonderen Aufgaben erfüllen

64 — Randnr. 84 des Urteils. Schon vor dem Erlass des Urteils SIC war der EFTA-Gerichtshof im Urteil vom 3. März 1999 in der Rechtssache E-4/97 (Norwegian Banker's Association/EFTA-Überwachungsbehörde) dem Beihilfenansatz gefolgt.

65 — Rechtssache C-53/00 (angeführt in Fußnote 2).

66 — Nrn. 60 bis 63 der Schlussanträge.

67 — Randnr. 27.

könnten, und sei daher nicht von Artikel 86 Absatz 2 EG gedeckt.

105. In seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Altmark Trans[68] hat Generalanwalt Léger den im Urteil Ferring angewandten Ausgleichsansatz kritisiert. Seiner Ansicht nach vermengt dieser Beurteilungsansatz zwei rechtlich unterschiedliche Fragen: die der Qualifizierung der Maßnahme als staatliche Beihilfe und die der Rechtfertigung dieser Maßnahme. Zweitens nehme dieser Ansatz Artikel 86 Absatz 2 EG und den darin aufgestellten Voraussetzungen ihren Nutzen bei der Beurteilung staatlicher Finanzierungen von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Drittens würden staatliche Finanzierungen solcher Dienstleistungen durch den Ausgleichsansatz der notwendigen Kontrolle durch die Kommission entzogen.

106. Die Kommission hat in ihrer Entscheidungspraxis ursprünglich den Ausgleichsansatz angewandt. Im Anschluss an die Urteile FFSA und SIC ist sie jedoch dem Beihilfenansatz gefolgt.[69]

107. In der vorliegenden Rechtssache haben sich die Beklagte und die Kommission dem Beihilfenansatz verschrieben. Sie kritisieren das Urteil Ferring oder versuchen, es anhand des Sachverhalts vom vorliegenden Fall abzugrenzen. Hilfsweise räumen sie ein, dass die Tierkörperverwertungsunternehmen wegen der oligopolistischen Marktstruktur in Frankreich und angesichts der vorhandenen Betrugsmöglichkeiten Gelder erhielten, die über die Kosten der erbrachten Sammlungs- und Beseitigungsdienstleistungen erheblich hinausgingen.

108. Die französische Regierung befürwortet das Urteil Ferring und erhält ihre Auffassung aufrecht, dass die fraglichen Tierkörperverwertungsunternehmen keinen wirtschaftlichen Vorteil im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG, sondern einen Ausgleich für die Kosten ihrer Dienstleistungen erhielten. Der Ausgleichsansatz sollte ihrer Ansicht nach zumindest dann herangezogen werden, wenn, wie im vorliegenden Fall, der Ausgleich im Anschluss an die Durchführung eines offenen, transparenten und nicht diskriminierenden Verfahrens der Vergabe eines Auftrags über die Erbringung von Dienstleistungen in öffentlichem Auftrag festgesetzt werde. Wenn keine Überkompensierung vorliege, sei per definitionem auch keine Wettbewerbsverzerrung gegeben. Ob eine solche Überkompensierung vorliege, sei vom nationalen Gericht festzustellen.

109. Die Regierung des Vereinigten Königreichs vertritt die Ansicht, die Finanzierung der fraglichen Tierkörperverwertungsunternehmen weise einige typische Merkmale staatlicher Beihilfen auf. Diese Finanzierung sei jedoch dann nicht als staatliche Beihilfe anzusehen, wenn sie offensichtlich nicht den Wettbewerb verzerre oder zu verzerren drohe. Dabei habe das nationale Gericht mögliche Wettbewerbsverzerrungen nicht nur auf dem Markt der von den Tierkörperverwertungsunternehmen erbrachten Dienstleistungen, sondern auch auf den Märkten der Empfänger der fraglichen Dienstleistungen (Viehhalter und Schlachthofbetreiber) in Betracht zu ziehen.

68 — Oben angeführt in Fußnote 3.

69 — Eine Übersicht der Entscheidungspraxis der Kommission findet sich bei J.-Y. Chérot, „Financement des obligations de service public et aides d'État", *Europe* 2000, S. 4.

— Beurteilung

110. Die Entscheidung zwischen dem Beihilfenansatz und dem Ausgleichsansatz ist nicht nur theoretischer Natur; sie hat vielmehr bedeutende praktische Konsequenzen [70].

111. Zwar ist nach beiden Beurteilungsansätzen die wichtigste Sachfrage im Wesentlichen die, ob die staatliche Finanzierung über das hinausgeht, was für eine angemessene Vergütung der Gemeinwohlverpflichtungen oder für einen Ausgleich der hierdurch verursachten zusätzlichen Kosten erforderlich ist. Jedoch haben die beiden Ansätze — zumindest nach dem heutigen Stand der Rechtsprechung — ganz unterschiedliche Auswirkungen auf das Verfahren.

112. Stellt eine bestimmte Finanzierungsmaßnahme auf der Grundlage des Ausgleichsansatzes keine staatliche Beihilfe dar, so fällt sie nicht in den Anwendungsbereich der Vorschriften über staatliche Beihilfen und braucht der Kommission nicht mitgeteilt zu werden. Auch können nationale Gerichte unmittelbar entscheiden, ob eine staatliche Beihilfe vorliegt, und sie brauchen keine Beurteilung der Zulässigkeit der Maßnahme durch die Kommission abzuwarten.

113. Nach dem Beihilfenansatz würde dieselbe Maßnahme eine staatliche Beihilfe darstellen, die der Kommission nach Artikel 88 Absatz 3 Satz 1 EG im Voraus mitzuteilen wäre. Aus den Urteilen Banco Exterior de España [71] und Frankreich/Kommission [72] scheint überdies zu folgen, dass die Ausnahme des Artikels 86 Absatz 2 EG der gleichen Verfahrensregelung unterliegt wie die Ausnahmen des Artikels 87 Absätze 2 und 3 EG. Das bedeutet, dass nach Artikel 88 Absatz 3 Satz 3 EG eine neue Beihilfemaßnahme nicht durchgeführt werden darf, bevor sie von der Kommission für mit Artikel 86 Absatz 2 EG vereinbar erklärt worden ist, und dass Maßnahmen, die gegen diese Stillhalteverpflichtung verstoßen, eine rechtswidrige Beihilfe darstellen. Das bedeutet weiter, dass nationale Gerichte „zugunsten der einzelnen ... sämtliche Konsequenzen" aus der Verletzung des Artikels 88 Absatz 3 Satz 3 EG „sowohl bezüglich der Gültigkeit der Durchführungsakte als auch bezüglich der Beitreibung der unter Verletzung dieser Bestimmung gewährten finanziellen Unterstützungen oder eventueller vorläufiger Maßnahmen ziehen [müssen]" [73].

114. Zweitens folgt meiner Ansicht nach aus der vorstehenden Übersicht über die Rechtsprechung der Gemeinschaftsgerichte, dass weder der Beihilfen- noch der Ausgleichsansatz für alle Fälle eine ideale Lösung bietet.

70 — Siehe Nr. 31 der Schlussanträge des Generalanwalts Tizzano in der Rechtssache Ferring (angeführt in Fußnote 2).

71 — Angeführt in Fußnote 58.

72 — Urteil vom 22. Juni 2000 in der Rechtssache C-332/98 (Slg. 2000, I-4833).

73 — Urteil SFEI u. a. (angeführt in Fußnote 17, Randnr. 40).

115. Die Hauptargumente gegen eine allgemeine Anwendung des Beihilfenansatzes auf alle Fälle sind folgende:

i) Der Begriff „staatliche Beihilfe" in Artikel 87 Absatz 1 EG ist nur auf Maßnahmen anwendbar, die zu einem wirtschaftlichen Vorteil führen und den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen. Es ist nicht ersichtlich, warum diese beiden Voraussetzungen nicht auch in Fällen gelten sollten, in denen es um die Finanzierung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse geht.

ii) Wenn der Staat oder seine Gliederungen auf den Märkten Waren (z. B. Computer) käuflich erwerben oder Dienstleistungen (z. B. der Raumpflege) gegen Entgelt in Anspruch nehmen, liegt eine staatliche Beihilfe nur vor, wenn und soweit die gezahlte Vergütung über das angemessene Maß hinausgeht. Auch hier ist nicht ersichtlich, warum etwas anderes in Fällen gelten sollte, in denen der Staat Dienstleistungen gegen Entgelt in Anspruch nimmt, die der Allgemeinheit gegenüber zu erbringen sind (z. B. Abfallbeseitigungsdienstleistungen).

iii) Nach der Rechtsprechung über die Folgen des Beihilfenansatzes für das Verfahren[74] könnte das Mitteilungs- und insbesondere das Stillhalteerfordernis des Artikels 88 Absatz 3 EG der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse durch Privatunternehmen ernstlich entgegenstehen. So kann es bei bestimmten Dienstleistungen (z. B. Beseitigung giftiger Abfälle, Ambulanzdienst) schwierig oder sogar unmöglich sein, eine vorherige Genehmigung der Kommission abzuwarten. Wenn andererseits ein Mitgliedstaat die Beihilfe vor Erteilung dieser Genehmigung durchführt, ist die Beihilfe rechtswidrig mit allen Folgen einer solchen Rechtswidrigkeit.

116. Die Hauptargumente gegen eine allgemeine Anwendung des Ausgleichsansatzes sind folgende:

i) Der lex specialis des Artikels 86 Absatz 2 EG und den in dieser Bestimmung aufgestellten Voraussetzungen würde im Bereich der Kontrolle staatlicher Beihilfen jede Bedeutung genommen. Geht die staatliche Finanzierung nicht über das hinaus, was zum Ausgleich der zusätzlichen Kosten der erbrachten Dienstleistungen erforderlich ist, so läge keine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG vor und bestünde somit keine Notwendigkeit, die Vereinbarkeit der Maßnahme mit Artikel 86 Absatz 2 EG zu prüfen. Soweit die Finanzierung über das notwendige Maß hinausgeht, könnte die Maßnahme nicht nach Artikel 86 Absatz 2 EG gerechtfertigt sein, da sie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzen würde. Mithin gäbe es keine Fälle, in denen die

74 — Siehe oben, Nr. 113.

Kommission oder ein nationales Gericht nachprüfen könnte,

— ob die fraglichen Dienstleistungen tatsächlich „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse" darstellen [75],

— ob mit den fraglichen Dienstleistungen das (die) betreffende(n) Unternehmen tatsächlich „betraut" worden ist (sind) [76],

— ob die fragliche Finanzierung die Entwicklung des Handelsverkehrs in einem Ausmaß beeinträchtigt, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft (Artikel 86 Absatz 2 Satz 2 EG [77].

ii) Eine durchgängige Anwendung des Ausgleichsansatzes würde es für die Mitgliedstaaten weniger riskant machen, bestimmte potenziell nachteilige staatliche Finanzierungsmaßnahmen nicht anzumelden, und daher einen Anreiz dafür schaffen, diese Maßnahmen einer Prüfung durch die Kommission zu entziehen.

iii) Die zweistufige Beurteilung nach dem Beihilfenansatz — zunächst Prüfung eines Verstoßes gegen das Verbot des Artikels 87 Absatz 1 EG, sodann Prüfung des Vorliegens der Ausnahme des Artikels 86 Absatz 2 EG — entspricht mehr der parallelen zweistufigen Beurteilung von Maßnahmen, die gegen Artikel 86 Absatz 1 EG in Verbindung mit den Wettbewerbsregeln [78] oder den Vorschriften über den freien Warenverkehr verstoßen [79].

iv) Im Verkehrssektor sind nach Artikel 73 EG „[m]it diesem Vertrag vereinbar ... Beihilfen, die den Erfordernissen ... der Abgeltung bestimmter, mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängender Leistungen entsprechen"; die Verfasser des EG-Vertrags sahen demgemäß die Finanzierung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse durch einen Mitgliedstaat grundsätzlich als eine staatliche Beihilfe an, die jedoch gerechtfertigt sein kann.

75 — Es ist klar, dass diese Kontrolle marginal sein wird. Gleichwohl hat der Gerichtshof im Urteil vom 13. Dezember 1991 in der Rechtssache C-18/88 (GB-INNO-BM, Slg. 1991, I-5941, Randnr. 22) der Tätigkeit der Herstellung und des Verkaufs von Fernsprechgeräten den Charakter von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse abgesprochen; zu Hafenarbeiten siehe Urteil vom 10. Dezember 1991 in der Rechtssache 179/90 (Merci convenzionali porto di Genova, Slg. 1991, I-5889, Randnr. 27), zu Banküberweisungen von einem Mitgliedstaat in einen anderen siehe Urteil vom 14. Juli 1981 in der Rechtssache 172/80 (Züchner, Slg. 1981, 2021, Randnr. 7).

76 — Urteile vom 30. Januar 1974 in der Rechtssache 127/73 (BRT/SABAM, Slg. 1974, 313, Randnr. 20) und vom 11. April 1989 (Ahmed Saeed Flugreisen e. a., Slg. 1989, 803, Randnr. 55).

77 — In dem bereits genannten Urteil in der Rechtssache E-4/97 (Norwegian Bankers' Association/EFTA-Überwachungsbehörde; angeführt in Fußnote 64) hat der EFTA-Gerichtshof auf dieser Grundlage eine Entscheidung der EFTA-Überwachungsbehörde für nichtig erklärt.

78 — Vgl. z. B. Urteil vom 25. Oktober 2001 in der Rechtssache C-475/99 (Ambulanz Glöckner, Slg. 2001, I-8089).

79 — Vgl. z. B. Urteil vom 23. Oktober 1997 in der Rechtssache C-157/94 (Kommission/Niederlande, Slg. 1997, I-5699).

117. Da weder der Ausgleichs- noch der Beihilfenansatz in allen Fällen eine ideale Lösung bietet, halte ich es für notwendig, nach einer Lösung zu suchen, nach der der eine Ansatz für eine Kategorie von Fällen und der andere Ansatz für eine andere Kategorie gilt.

118. Insoweit könnte meiner Ansicht nach der Schlüssel für eine zutreffende Beurteilung staatlicher Finanzierungen von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im Hinblick auf die Artikel 87 Absatz 1 EG und 86 Absatz 2 EG in einer Unterscheidung zwischen zwei verschiedenen Fallkategorien liegen, die sich i) nach der Art des Zusammenhangs zwischen der gewährten Finanzierung und den auferlegten Gemeinwohlverpflichtungen und ii) danach richtet, wie klar diese Verpflichtungen definiert sind.

119. Nach der ersten vorgeschlagenen Unterscheidung würde die erste Kategorie Fälle umfassen, in denen die Finanzierungsmaßnahmen eindeutig eine Gegenleistung für klar definierte Gemeinwohlverpflichtungen darstellen sollen oder, anders gesagt, in denen der Zusammenhang zwischen der vom Mitgliedstaat gewährten Finanzierung und der auferlegten klar definierten Gemeinwohlverpflichtung unmittelbar und offensichtlich ist. Das deutlichste Beispiel für einen solchen unmittelbaren, offensichtlichen Zusammenhang zwischen einer staatlichen Finanzierung und klar definierten Verpflichtungen sind Verträge über die Erbringung von Dienstleistungen in öffentlichem Auftrag, die nach Durchführung der Verfahren über die Vergabe öffentlicher Aufträge geschlossen werden: Ein und derselbe Vertrag legt die Verpflichtungen der Unternehmen, die mit den betreffenden Dienstleistungen von allgemeinem Interesse betraut werden, und die Vergütung, die sie als Gegenleistung erhalten, fest. Von dieser Kategorie erfasste Fälle sollten meines Erachtens nach dem Ausgleichsansatz beurteilt werden.

120. Die zweite Kategorie betrifft Fälle, in denen nicht von Anfang an klar ist, dass die Finanzierung durch den Mitgliedstaat eine Gegenleistung für genau definierte Gemeinwohlverpflichtungen darstellen soll. In diesen Fällen ist der Zusammenhang zwischen der staatlichen Finanzierung und den auferlegten Gemeinwohlverpflichtungen entweder nicht unmittelbar oder nicht offensichtlich, oder die Gemeinwohlverpflichtungen sind nicht klar definiert. Ein gutes Beispiel für diese Kategorie ist das Urteil Banco Exterior de España, in dem ein spanisches Gesetz alle öffentlichen Banken von der Entrichtung bestimmter Abgaben befreite. Das Gesetz gab nicht an, dass diese Vergünstigung als Gegenleistung für die Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen dienen sollte, und definierte solche Verpflichtungen auch nicht genau. Erst vor dem Gerichtshof trug die spanische Regierung vor, dass die Befreiung zur Erfüllung der den öffentlichen Banken zugewiesenen Aufgabe der „Verwaltung des öffentlichen Kreditwesens" durch diese Banken erforderlich sei. Fälle der zweiten Kategorie sollten meines Erachtens nach dem Beihilfenansatz beurteilt werden.

121. Die vorgeschlagene Unterscheidung hat eine Reihe Vorteile. Erstens ist sie mit der allgemeinen Rechtsprechung über die Auslegung von Artikel 87 Absatz 1 EG vereinbar.

122. Nach dieser Rechtsprechung sind zweiseitige Vereinbarungen oder komplexere Geschäfte, bei denen gegenseitige Rechte und Pflichten festgelegt werden, als Ganzes zu beurteilen. Erwirbt beispielsweise der Mitgliedstaat Waren oder Dienstleistungen von einem Unternehmen, liegt eine Beihilfe nur vor, wenn und soweit der hierfür gezahlte Preis den Marktpreis übersteigt [80]. Leiht der Staat einem Unternehmen Geld, liegt eine Beihilfe nur vor, wenn und soweit er nicht, wie es ein privater Investor tun würde, ein angemessenes Entgelt verlangt [81]. Die gleiche Gesamtbeurteilung ist meiner Ansicht in Fällen geboten, in denen der Zusammenhang zwischen der staatlichen Finanzierung und den auferlegten klar definierten Gemeinwohlverpflichtungen so unmittelbar und offensichtlich ist, dass die Finanzierung und die Verpflichtung als eine einzige Maßnahme angesehen werden müssen.

123. Nach der allgemeinen Rechtsprechung zu Artikel 87 Absatz 1 EG sind dagegen die Gründe für eine einseitige Maßnahme und die mit ihr verfolgten Zwecke nicht bei der Prüfung der Frage, ob die Maßnahme eine staatliche Beihilfe darstellt, sondern nur bei der Prüfung ihrer Vereinbarkeit nach Artikel 87 Absätze 2 und 3 EG zu berücksichtigen. Steht nicht von vornherein fest, dass die Finanzierung durch den Mitgliedstaat als Gegenleistung für klar definierte Gemeinwohlverpflichtungen gewährt wird, ist davon auszugehen, dass das Argument des betreffenden Staates, die Finanzierung bezwecke tatsächlich, die zusätzlichen Kosten der von bestimmten Unternehmen übernommenen Gemeinwohlverpflichtungen auszugleichen, nur auf die Gründe und Zwecke der Maßnahme abzielt. Zwar können Finanzierungsmaßnahmen dieser zweiten Art in vielen Fällen nach Artikel 86 Absatz 2 EG gerechtfertigt sein, doch sollten sie meines Erachtens nicht dem Geltungsbereich der Vorschriften über staatliche Beihilfen entzogen sein.

124. Ein zweiter Vorteil der vorgeschlagenen Unterscheidung besteht darin, dass diese der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse heute zuerkannten Bedeutung, wie sie in Artikel 16 EG und Artikel 36 der EU-Grundrechtscharta anerkannt ist, angemessenes Gewicht verleiht, während mit dieser Unterscheidung die Gefahr einer Umgehung der Vorschriften über staatliche Beihilfen vermieden wird. Sie stellt daher ein Gleichgewicht zwischen diesen potenziell miteinander in Konflikt liegenden Politiken her und entzieht sich zudem den Einwänden, die gegen eine ausschließliche Anwendung entweder des Ausgleichs- oder des Beihilfenansatzes vorgebracht werden könnten.

125. Schließlich könnte die vorgeschlagene Unterscheidung auch zur Erläuterung der oben dargestellten Rechtsprechung des Gerichtshofes beitragen.

126. Die Rechtssache ADBHU betraf eine Entschädigung, die Altöle abholenden und/oder beseitigenden Unternehmen als Ausgleich für die ihnen auferlegten Abhol- und Beseitigungsverpflichtungen gewährt werden sollte. Diese Entschädigung wurde von Generalanwalt Lenz als Gegenleistung für die auferlegten Verpflichtungen und vom Gerichtshof als „Gegenleistung für die ...

80 — Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Fennelly in der Rechtssache C-251/97 (Frankreich/Kommission, Slg. 1999, I-6639, Nr. 19, mit weiteren Nachweisen).

81 — Vgl. z. B. Urteil vom 14. Februar 1990 in der Rechtssache C-301/87 (Frankreich/Kommission, Slg. 1990, Slg. I-307, Randnrn. 39 bis 41).

erbrachten Leistungen" angesehen. Sie betrachteten daher die fraglichen Entschädigungen als die eine Seite eines zweiseitigen Geschäfts und lehnten deshalb ihre Einstufung als staatliche Beihilfe ab.

127. Im Gegensatz dazu stufte der Gerichtshof im Urteil Banco Exterior de España die Abgabenbefreiung für die öffentlichen Banken als (bestehende) staatliche Beihilfe und damit als einseitige Maßnahme ein, ohne deren Ziele zu berücksichtigen.

128. Bei der Rechtssache Ferring handelte es sich möglicherweise um einen Grenzfall, da der Steuervorteil mit besonderem Gesetz und auch erst gewährt wurde, nachdem die Gemeinwohlverpflichtungen aufgelegt worden waren. Andererseits folgt aus den Materialien dieses Gesetzes und den Umständen seines Erlasses — insbesondere dem Urteil des Conseil constitutionnel —, dass zwischen dem gewährten Steuervorteil und den auferlegten Verpflichtungen, die zudem klar definiert waren, ein enger Zusammenhang bestand [82]. Das könnte erklären, warum sich der Gerichtshof unter Hinweis auf das Urteil ADBHU und die Beurteilung des betreffenden Vorteils und der auferlegten Verpflichtungen darauf bezogen hat, dass es sich hierbei um „die zwei Seiten einer Medaille" handele.

129. Natürlich ist klar, dass die auf einem „unmittelbaren und offensichtlichen Zusammenhang" und „klar definierten Gemeinwohlverpflichtungen" beruhende vorgeschlagene Unterscheidung zwischen den beiden Fallkategorien nicht immer leicht zu treffen sein wird. Diese Kriterien scheinen jedoch befriedigender als andere vorgeschlagene Kriterien zu sein. Erstens wäre es unverhältnismäßig, bei einer Anwendung des Ausgleichsansatzes stets einen formalen Vertrag über die Erbringung von Dienstleistungen in öffentlichem Auftrag zwischen dem Staat und dem betreffenden Dienstleistungserbringer zu verlangen, da ein Mitgliedstaat meiner Ansicht nach berechtigterweise wünschen könnte, dass die Ausgestaltung der Erbringung von Dienstleistungen in öffentlichem Auftrag nicht auf der Grundlage von Verträgen, sondern beispielsweise von Rechtsvorschriften erfolgen solle. Zweitens beruft sich der Gerichtshof in anderen Bereichen des Gemeinschaftsrechts auf ähnliche Kriterien: Im Bereich der Mehrwertsteuer verlangt er z. B. einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der durchgeführten Lieferung und der erhaltenen Gegenleistung [83]. Drittens wird den Mitgliedstaaten, um in besonders gelagerten Fällen jeden Zweifel zu zerstreuen, ein Anreiz gegeben, Leistungen zum Ausgleich für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse auf der Grundlage eindeutiger und transparenter Vereinbarungen zu gewähren, und zwar möglicherweise eben auch auf der Grundlage von Verträgen über die Erbringung von Dienstleistungen in öffentlichem Auftrag, die nach Durchführung eines offenen, transparenten und nicht diskriminierenden Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge geschlossen werden.

130. Bei der Anwendung der vorgeschlagenen Unterscheidung zur Lösung des vorliegenden Falles ist zu beachten, dass der französische Staat für den Betrieb des öffentlichen Tierkörperbeseitigungsdienstes in Übereinstimmung mit den allgemeinen Vorschriften über die Vergabe

82 — Wegen weiterer Einzelheiten siehe die Schlussanträge des Generalanwalts Tizzano.

83 — Die Grundsatzentscheidung ist hier immer noch das Urteil vom 5. Februar 1981 in der Rechtssache 154/80 (Coöperatieve Aardappelenbewaarplaats, Slg. 1981, 445, Randnr. 12).

öffentlicher Aufträge für die Dauer von höchstens fünf Jahren Verträge über die Erbringung von Dienstleistungen in öffentlichem Auftrag mit spezialisierten Tierkörperverwertungsunternehmen schließt. Es ist evident, dass zwischen der Vergütung, die diese Unternehmen erhalten, und den klar definierten Verpflichtungen, die sie nach den fraglichen Verträgen über die Erbringung von Dienstleistungen in öffentlichem Auftrag zu erfüllen haben, ein unmittelbarer und offensichtlicher Zusammenhang besteht. Daher stellen die Zahlungen, die der Staat für den Betrieb des öffentlichen Tierkörperbeseitigungsdienstes an Tierkörperverwertungsunternehmen leistet, staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG nur dar, wenn und soweit sie über eine angemessene Vergütung [84] für die Erbringung der betreffenden Dienstleistungen hinausgehen.

131. In der vorliegenden Rechtssache hat der Umstand große Beachtung gefunden, dass der Markt für die Erbringung jener Dienstleistungen in Frankreich stark konzentriert ist und dass es im Abfallbeseitigungssektor erhebliche Gelegenheiten für Betrügereien gibt. Danach können Unternehmen Gelder erhalten, die weit über die Vergütung hinausgehen, die sie bei normalen Marktbedingungen für die erbrachten Sammlungs- und Beseitigungsdienstleistungen erhalten würden. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, festzustellen, ob dies der Fall ist.

132. Demgemäß können die vom französischen Staat für den Betrieb des öffentlichen Tierkörperbeseitigungsdienstes an Tierkörperverwertungsunternehmen geleisteten Zahlungen staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG nur darstellen, wenn und soweit sie über eine angemessene Vergütung für die Erbringung der fraglichen Dienstleistungen hinausgehen.

Staatliche Beihilfe zugunsten kleinerer Fleischeinzelhändler

133. Die dritte Sachfrage des vorliegenden Falles ist die, ob die Befreiung kleinerer Fleischeinzelhändler von der Zahlung der Fleischkaufabgabe eine staatliche Beihilfe zu ihren Gunsten darstellt.

134. Die mit dem Gesetz Nr. 96-1139 eingeführte Fleischkaufabgabe ist grundsätzlich von jedermann zu zahlen, der Fleisch im Einzelhandel verkauft. Die Abgabe wird auf die Fleischkäufe des Einzelhändlers erhoben und nach deren Wert bemessen. Jedoch sind Unternehmen mit einem Jahresumsatz von unter 2,5 Mio. FRF von der Entrichtung der Abgabe befreit. Die Abgabe ist auch nicht zu zahlen, wenn je Monat für weniger als 20 000 FRF ohne Mehrwertsteuer Fleisch gekauft wird.

135. Die Beklagte und die Kommission machen im Wesentlichen geltend, durch die fragliche Abgabenbefreiung würden Unternehmen des Fleischeinzelhandels mit einem unterhalb der Schwelle von 2,5 Mio. FRF liegenden Umsatz einen wirtschaftlicher Vorteil erhalten, der eine staatliche Beihilfe darstellen könne. Außerdem werde dieser Vorteil „bestimmten Unternehmen" im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG gewährt, ohne dass die Befreiung nach dem Wesen oder der Systematik des französischen Abgabensystems objektiv gerechtfertigt sei.

84 — In Fällen, in denen der Staat auf dem Markt gegen Entgelt Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Anspruch nimmt, ist nicht auf die Kosten der Maßnahme, sondern auf die Vergütung, die die Unternehmen bei normalen Marktverhältnissen erhalten würden, als geeigneten Anknüpfungspunkt abzustellen; wegen dieser Unterscheidung siehe oben, Nr. 95.

136. Weder die französische Regierung noch die Regierung des Vereinigten Königreichs hat sich ausdrücklich zur Einstufung der streitigen Befreiung geäußert.

137. Ich möchte zunächst darauf hinweisen, dass die Einstufung einer kleineren Unternehmen gewährten Abgabenbefreiung als staatliche Beihilfe notwendig komplexe und sensible Fragen aufwirft. Außerdem benötigt das vorlegende Gericht, wenn der Gerichtshof feststellt, dass Viehhaltern und Schlachthofbetreibern mit dem Gesetz Nr. 96-1139 tatsächlich staatliche Beihilfen gewährt werden, über diesen Punkt keine Entscheidung mehr [85]. Schließlich haben sich die Beteiligten sowohl in ihren schriftlichen Erklärungen als auch im Rahmen ihrer mündlichen Ausführungen mehr auf die anderen beiden Fragen konzentriert. Ich werde mich deshalb hierzu nur kurz im Rahmen einer Voreinschätzung äußern.

138. Nach ständiger Rechtsprechung können Abgabenbefreiungen grundsätzlich staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG darstellen. So hat der Gerichtshof im Urteil Banco Exterior de España ausgeführt:

„[E]ine Maßnahme, mit der die staatlichen Stellen bestimmten Unternehmen eine Abgabenbefreiung gewähren, die zwar nicht mit der Übertragung staatlicher Mittel verbunden ist, aber die Begünstigten finanziell besser stellt als die übrigen Abgabepflichtigen, [ist] eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel [87 Absatz 1 EG] ...“ [86]

139. Zumindest auf den ersten Blick scheint zudem die fragliche Befreiung insoweit selektiv oder spezifisch zu sein, als sie „bestimmte Unternehmen“ im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG, nämlich Fleischeinzelhändler mit einem unterhalb einer bestimmten Schwelle liegenden Umsatz, und damit nur Unternehmen einer bestimmten Größe begünstigt.

140. Aus einer unterschiedlichen Behandlung von Unternehmen folgt jedoch nicht ohne weiteres, dass im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 EG auf selektive Art und Weise ein wirtschaftlicher Vorteil gewährt wird. Ein solcher Vorteil liegt dann nicht vor, wenn die unterschiedliche Behandlung aus Gründen gerechtfertigt ist, die mit dem Wesen oder der Struktur des Systems zusammenhängen [87] oder die, anders gesagt, systemimmanent sind [88].

141. In der vorliegenden Rechtssache weist nichts darauf hin, dass mit der streitigen Abgabenbefreiung dem Abgabensystems inhärente Zwecke verfolgt werden, d. h. Zwecke, die mit dem ordnungsgemäßen Funktionieren und der Wirksamkeit dieses Abgabensystems zusammenhängen. Der Sinn und Zweck der Abgabenbefreiung scheint nicht darin zu liegen, dass etwa kleinere Fleischeinzelhandelsunternehmen von lästigen Buchführungserfordernissen befreit werden sollen (dieses Ziel könnte auch durch eine Pauschalbesteuerung er-

85 — Siehe oben, Nr. 89.

86 — Rechtssache C-387/92 (angeführt in Fußnote 59, Randnr. 14); siehe auch Urteil vom 19. Mai 1999 in der Rechtssache C-6/97 (Italien/Kommission, Slg. 1999, I-2981).

87 — Urteil vom 17. Juni 1999 in der Rechtssache C-75/97 (Belgien/Kommission, Slg. 1999, I-3671, Randnr. 33).

88 — Urteil Ferring in der Rechtssache C-53/00 (angeführt in Fußnote 2, Randnr. 17).

reicht werden), oder darin, dass in einem Fall auf Steuereinnahmen verzichtet werden soll, in dem die Kosten für die Erhebung der Abgabe über deren Aufkommen hinausgehen.

142. Es liegen vielmehr Hinweise darauf vor, dass die Befreiung dem Abgabensystem fremden Zwecken, wie etwa sozialen Zielen oder stadtplanerischen Interessen, dient. Die fragliche Umsatzgrenze bezieht sich nämlich nicht auf den vom Unternehmen mit dem Fleischeinzelhandel, sondern auf den von ihm insgesamt erzielten Umsatz. Das wirkt sich in der Weise aus, dass ein sich ausschließlich dem Fleischeinzelhandel widmendes Unternehmen (z. B. ein örtlicher Metzger) mit einem Umsatz von 2,4 Mio. FRF von der Steuer befreit ist, während ein Unternehmen, das daneben noch andere wirtschaftlichen Tätigkeiten ausübt (z. B. ein Supermarkt), der Fleischkaufabgabe auch dann unterliegt, wenn es mit seinem Fleischeinzelhandel, für sich genommen, einen viel niedrigeren Umsatz erzielt.

143. Da dieser Punkt vor dem Gerichtshof nicht umfassend erörtert worden ist, sollte es dem vorliegenden Gericht überlassen bleiben, zu prüfen, ob die Abgabenbefreiung durch Gründe gerechtfertigt ist, die mit dem Wesen oder der Struktur des streitigen Abgabensystems zusammenhängen. In einem Fall wie dem vorliegenden obliegt es dem betreffenden Staat, nachzuweisen, dass die streitige Befreiung diese Voraussetzung erfüllt [89].

144. Es bleibt noch auf die Auswirkungen der Abgabenbefreiung auf den Wettbewerb und insbesondere auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten einzugehen. Hierzu hat der Gerichtshof ausgeführt:

„Verstärkt eine von einem Mitgliedstaat gewährte Finanzhilfe die Stellung eines Unternehmens gegenüber anderen Wettbewerbern im innergemeinschaftlichen Handel, muss dieser als von der Beihilfe beeinflusst erachtet werden." [90]

145. Das Problem ist hier, dass unklar ist, ob irgendein signifikanter innergemeinschaftlicher Wettbewerb im Sektor des Fleischeinzelhandels stattfindet. In Wirtschaftsbereichen mit geringem Wettbewerb im innergemeinschaftlichen Handel, wie im Kraftfahrzeuginstandsetzungs- oder im Taxigewerbe, oder in Bereichen mit prohibitiven Beförderungskosten beeinträchtigt eine Beihilfe von verhältnismäßig geringem Umfang für kleine Unternehmen, die auf im Wesentlichen lokalen Märkten tätig sind, den Handel zwischen Mitgliedstaaten möglicherweise nicht [91]. Auch hier sollte es meines Erachtens dem vorliegenden Gericht überlassen bleiben, zu prüfen, ob auf der Grundlage dieser Überlegungen die streitige Abgabenbefreiung den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt.

89 — Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Ruiz-Jarabo Colomer in der Rechtssache Italien/Kommission (angeführt in Fußnote 86, Randnr. 27).

90 — Urteil vom 17. September 1980 in der Rechtssache 730/79 (Philip Morris/Kommission, Slg. 1980, 2671, Randnr. 11).

91 — Vgl. meine Schlussanträge vom 24. Januar 2002 in den Rechtssachen C-113/00 und C-114/00 (Spanien/Kommission, Nr. 25).

146. Mithin stellt die Befreiung kleinerer Fleischeinzelhändler von der Entrichtung der streitigen Fleischkaufabgabe eine staatliche Beihilfe zugunsten dieser kleineren Fleischeinzelhändler dar, sofern einerseits nicht nachgewiesen werden kann, dass die Befreiung aus Gründen gerechtfertigt ist, die mit dem Wesen oder der Struktur des Abgabensystems zusammenhängen, und andererseits durch die Befreiung der Handel zwischen Mitgliedstaaten im Sektor des Fleischeinzelhandels beeinträchtigt wird.

Ergebnis

147. Aus den vorstehenden Gründen sollte die Vorlagefrage meiner Ansicht nach wie folgt beantwortet werden:

Eine Maßnahme wie das Gesetz Nr. 96-1139 sieht eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 EG vor

— zugunsten von Viehhaltern und Schlachthöfen, soweit diesen der öffentliche Sammlungs- und Beseitigungsdienst für gefährliche tierische Abfälle unentgeltlich erbracht wird,

— zugunsten von Tierkörperverwertungsunternehmen nur insoweit, als die Zahlungen, die ihnen vom französischen Staat für die Durchführung des öffentlichen Tierkörperbeseitigungsdienstes geleistet werden, über eine angemessene Vergütung für die Erbringung dieses Dienstes hinausgehen, und

— zugunsten kleinerer Fleischeinzelhändler, soweit sie von der Fleischkaufabgabe befreit sind, wenn einerseits nicht nachgewiesen werden kann, dass die Befreiung aus Gründen gerechtfertigt ist, die mit dem Wesen oder der Struktur des Abgabensystems zusammenhängen, und andererseits durch die Befreiung der Handel zwischen Mitgliedstaaten im Sektor des Fleischeinzelhandels beeinträchtigt wird.