ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ F. G. JACOBS

της 30ής Απριλίου 2002 [1]

Εισαγωγή

1. Η παρούσα υπόθεση, η οποία εκκρεμεί ενώπιον του παραπέμποντος cour administrative d'appel de Lyon (Γαλλία) (Διοικητικού Εφετείου της Λυών), αφορά τον γαλλικό νόμο περί ιδρύσεως δημοσίας υπηρεσίας για τη συλλογή και απόρριψη σορών ζώων και επικινδύνων αποβλήτων σφαγείων, η οποία είναι i) υποχρεωτική και παρέχεται δωρεάν για τους κυρίως δικαιούχους, δηλαδή τους αγρότες και τα σφαγεία, ii) παρέχεται από ιδιωτικές επιχειρήσεις απορρίψεως σορών ζώων οι οποίες αμείβονται για τις υπηρεσίες τους από το κράτος βάσει συμβάσεων που κατακυρώνονται κατόπιν δημοσίου μειοδοτικού διαγωνισμού και iii) χρηματοδοτείται από τα έσοδα που προκύπτουν από φόρο επί της αγοράς κρέατος που επιβάλλεται κυρίως στις υπεραγορές λιανικής πωλήσεως κρέατος αλλά όχι και στα μικρά κρεοπωλεία.

2. Τα ζητήματα που τίθενται είναι κατά βάση αν ο εν λόγω νόμος καθιερώνει κρατική ενίσχυση υπέρ των αγροτών και των σφαγείων στους οποίους παρέχεται δωρεάν υπηρεσία, υπέρ των επιχειρήσεων παροχής υπηρεσιών αποκομιδής και απόρριψης που επιλέγονται και αμείβονται από το κράτος για την παροχή της ως άνω υπηρεσίας και/ή υπέρ των μικρών κρεοπωλείων τα οποία δεν υποχρεούνται σε καταβολή του φόρου επί της αγοράς κρέατος.

3. Τα ζητήματα αυτά ανέκυψαν στο πλαίσιο δικαστικής διαφοράς η οποία αφορά το αίτημα μιας υπεραγοράς πωλήσεως κρέατος για επιστροφή του φόρου επί της αγοράς κρέατος, η οποία ισχυρίζεται ότι η ρύθμιση που καθιερώνεται με τον επίμαχο νόμο συνιστά κρατική ενίσχυση που δεν επιτρέπεται να καθιερωθεί χωρίς προηγούμενη κοινοποίηση στην Επιτροπή βάσει του άρθρου 88, παράγραφος 3, ΕΚ.

4. Μεταξύ των σημαντικών ζητημάτων που τίθενται στο πλαίσιο της παρούσας υποθέσεως περιλαμβάνεται και το ζήτημα που εξετάστηκε από το Δικαστήριο στην υπόθεση Ferring [2] και εξετάζεται επί του παρόντος από το Δικαστήριο στο πλαίσιο της υποθέσεως Altmark Trans και Regierungspräsident Magdeburg [3], δηλαδή, αν και υπό ποίες προϋποθέσεις, η καταβαλλόμενη από κράτος μέλος οικονομική αντιπαροχή σε επιχείρηση που παρέχει δημόσια υπηρεσία πρέπει να θεωρείται ως κρατική ενίσχυση.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 — Απόφαση της 22ας Νοεμβρίου 2001, C-53/00 (Συλλογή 2001, σ. I-9067).

3 — Υπόθεση C-280/00, (απόφαση της 24ης Ιουλίου 2003, Συλλογή 2003, σ. I-7747).

Γενικό πραγματικό πλαίσιο

5. Οι επίμαχες εν προκειμένω εθνικές διατάξεις αφορούν την απόρριψη και επεξεργασία ζωικών καταλοίπων που δεν προορίζονται για κατανάλωση από ανθρώπους[4]. Στα κατάλοιπα αυτά περιλαμβάνονται, π.χ., σοροί ζώων εκτροφής που πέθαναν με κλινικές ενδείξεις ασθενείας ή ζώων που θανατώθηκαν στο πλαίσιο σχεδίων εξαλείψεως νόσου, άλλες σοροί ζώων (π.χ. σοροί που συλλέγονται μετά από τροχαία ατυχήματα ή νεκρά κατοικίδια), μέρη σφαγέντων ζώων που έχουν κηρυχθεί ακατάλληλα για κατανάλωση από ανθρώπους ή μέρη σφαγέντων ζώων που δεν έχουν κηρυχθεί ακατάλληλα για κατανάλωση από ανθρώπους, αλλά δεν προορίζονται για κατανάλωση από ανθρώπους, παραδείγματος χάριν, για εμπορικούς λόγους.

6. Τα ζωικά κατάλοιπα που δεν προορίζονται για κατανάλωση από τον άνθρωπο μπορούν να χρησιμοποιηθούν με διάφορους τρόπους. Το μεγαλύτερο μέρος των καταλοίπων αυτών χρησιμοποιείται για την παραγωγή ζωοτροφών μετά από κλιβανισμό (δηλαδή ζωοτροφών ζωικής προελεύσεως για ζώα εκτροφής συμπεριλαμβανομένων των κρεαταλεύρων και των επεξεργασμένων λιπών). Ό,τι απομένει μετά την επεξεργασία αυτή χρησιμοποιείται, π.χ., για την παραγωγή τροφών κατοικίδιων ζώων και βιομηχανικών προϊόντων που δεν προορίζονται για κατανάλωση από τον άνθρωπο ή από ζώα (π.χ. καλλυντικά, φαρμακευτικά προϊόντα, επεξεργασμένα δέρματα, επεξεργασμένο μαλλί, φτερά).

7. Πριν από την κρίση της σπογγώδους εγκεφαλοπάθειας των βοοειδών, όλα τα ζωικά κατάλοιπα που δεν προορίζονταν για κατανάλωση από τον άνθρωπο, ανεξαρτήτως του προορισμού τους, μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για την παραγωγή ζωοτροφών μετά από κατάλληλη επεξεργασία. Βεβαίως, γίνεται ευρέως δεκτό ότι τουλάχιστον ορισμένα επικίνδυνα κατάλοιπα προερχόμενα, π.χ., από ζώα τα οποία, μετά από υγειονομική επιθεώρηση, έχουν κριθεί ακατάλληλα για κατανάλωση από ανθρώπους δεν πρέπει να ανακυκλώνονται στην τροφική αλυσίδα.

8. Για τον σκοπό αυτόν, πρέπει πρώτον να γίνεται διάκριση μεταξύ ζωικών καταλοίπων που πρέπει να αποκλείονται της τροφικής αλυσίδας και άλλων καταλοίπων που μπορούν να εξακολουθήσουν να χρησιμοποιούνται για την παραγωγή ζωοτροφών. Δεύτερον, πρέπει να επινοηθούν νέοι τρόποι απορρίψεως των καταλοίπων τα οποία αποκλείονται της τροφικής αλυσίδας, επειδή ορισμένα κατάλοιπα που στο παρελθόν χρησιμοποιούνταν ως πρώτη ύλη για περαιτέρω επεξεργασία θεωρούνται σήμερα επικίνδυνα απόβλητα τα οποία πρέπει να απομακρύνονται με ασφαλή τρόπο. Τρίτον, πρέπει να αποφασισθεί ποιον πρέπει να βαρύνει το κόστος που απαιτεί η απόρριψη της νέας αυτής κατηγορίας αποβλήτων.

4 — Οι εισαγωγικές παρατηρήσεις που ακολουθούν βασίζονται σε πληροφορίες που περιέχονται στην εκπονηθείσα από την Επιτροπή πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τον καθορισμό των υγειονομικών κανόνων για τα ζωικά υποπροϊόντα που δεν προορίζονται για κατανάλωση από τον άνθρωπο, COM(2000) 574 τελικό (ΕΕ 2001, C 96 E, σ. 40).

9. Οι βαρύνουσες οικονομικές και περιβαλλοντικές συνέπειες αλλαγής πολιτικής στον τομέα αυτό καθίστανται προφανείς ενόψει των ακολούθων μεγεθών. Το 1998, η ευρωπαϊκή βιομηχανία επεξεργασίας αποβλήτων συνέλεξε και μετέτρεψε 16,1 εκατομμύρια τόνους ζωικών καταλοίπων σε 3 εκατομμύρια τόνους κρεαταλεύρων και σε 1,5 εκοιτομμύριο τόνους λίπους καταλλήλου να εισαχθεί στην τροφική αλυσίδα και να χρησιμοποιηθεί για την παραγωγή διαφόρων βιομηχανικών προϊόντων (καλλυντικών, φαρμακευτικών προϊόντων). Αντιπροσώπευε για την ευρωπαϊκή γεωργία ετήσιο εισόδημα που υπερέβη τα 2,2 δισεκατομμύρια ευρώ. Ειδικότερα, 14,3 εκατομμύρια τόνοι των ως άνω ζωικών καταλοίπων προήλθαν από σφαγεία. 1,8 εκατομμύρια τόνοι (πάνω από 10 % των μη προοριζομένων για κατανάλωση από ανθρώπους ζωικών καταλοίπων) αντιστοιχούσαν σε σορούς ζώων ή άλλα ζωικά κατάλοιπα.

Το γαλλικό νομικό πλαίσιο

10. Σύμφωνα με ένα νόμο της 31ης Δεκεμβρίου 1975, οι επιχειρήσεις αποκομιδής και απορρίψεως σορών ζώων είχαν την υποχρέωση να συλλέγουν και να απορρίπτουν όλες τις σορούς ζώων και τα απόβλητα σφαγείων σε συγκεκριμένη γεωγραφική περιοχή. Ως αντάλλαγμα για την υπηρεσία αυτή τους παραχωρήθηκε μονοπώλιο για την παροχή των υπηρεσιών τους στην εν λόγω γεωγραφική περιοχή. Η δραστηριότητά τους ήταν υπό κανονικές συνθήκες επικερδής, επειδή είχαν τη δυνατότητα να μετατρέπουν όλες τις πρώτες ύλες, συμπεριλαμβανομένων των καταλοίπων που σήμερα θεωρούνται επικίνδυνα, σε επεξεργασμένα προϊόντα και, ιδίως, σε ζωοτροφές. Κατά συνέπεια, η συλλογή των ζωικών καταλοίπων πραγματοποιούνταν, κατ' αρχήν, χωρίς οικονομική επιβάρυνση. Ωστόσο, στις περιπτώσεις που οι εν λόγω επιχειρήσεις δεν μπορούσαν να παράσχουν τις υπηρεσίες τους συλλογής και απορρίψεως υπό ικανοποιητικούς οικονομικούς όρους, ο νόμος του 1975 παρείχε στο κράτος τη δυνατότητα να καθιερώνει τέλος καταβλητέο από τους αποδέκτες της υπηρεσίας (κυρίως αγρότες και σφαγεία) ως αντιπαροχή για τις εν λόγω υπηρεσίες.

11. Η κρίση της σπογγώδους εγκεφαλοπάθειας των βοοειδών διατάραξε την προηγούμενη ισορροπία στον εν λόγω τομέα. Αρχής γενομένης από ορισμένα κράτη μέλη, στη συνέχεια δε στο σύνολο της Κοινότητας, απαγορεύθηκε η χρησιμοποίηση ορισμένων επικινδύνων αποβλήτων. Η τιμή των ζωοτροφών που προέρχονταν από ζωικά κατάλοιπα μειώθηκε δραματικά. Πολλά εργοστάσια κλιβανισμού έπαυσαν εντελώς να χρησιμοποιούν σορούς ζώων ή ζωικά απόβλητα τα οποία αντικατέστησαν με παραπροϊόντα σφαγείων, θεωρώντας ότι η αγορά ζωοτροφών προερχομένων από ζωικά απόβλητα κατέρρεε. Ως εκ τούτου, οι επιχειρήσεις αποκομιδής και απορρίψεως δεν είχαν οικονομικό κίνητρο να συλλέγουν τις σορούς ζώων από τα αγροκτήματα και τα ζωικά απόβλητα από τα σφαγεία.

12. Υπό τις συνθήκες αυτές, η γαλλική νομοθετική αρχή θέσπισε τον νόμο 96-1139, της 26ης Δεκεμβρίου 1996, περί συλλογής και απορρίψεως σορών ζώων και αποβλήτων σφαγείων και περί τροποποιήσεως του Αγροτικού Κώδικα [5] (στο εξής: νόμος 96-1139) και τα δύο εκτελεστικά διατάγματα 96-1229, της 27ης Δεκεμβρίου 1996 [6], και 97-1005, της 30ής Δεκεμβρίου 1997 [7]. Ο ως άνω νόμος και τα διατάγματα εισάγουν μια

5 — *JORF* 19184, της 27ης Δεκεμβρίου 1996.
6 — *JORF* 19697, της 31ης Δεκεμβρίου 1996.
7 — *JORF* 15908, της 1ης Νοεμβρίου 1997.

σειρά νέων διατάξεων στον Αγροτικό Κώδικα (code rural)[8], προσθέτουν μία νέα διάταξη στον Γενικό Φορολογικό Κώδικα (code général des impôts)[9] και μία νέα διάταξη μη υπαγόμενη σε συγκεκριμένο νομοθέτημα[10].

Ορισμός της εννοίας και του πεδίου της δημόσιας υπηρεσίας απορρίψεως ζωικών αποβλήτων

13. Στο άρθρο 264 του Αγροτικού Κώδικα, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει, καθιερώνεται η δημόσια υπηρεσία απορρίψεως ζωικών αποβλήτων (service public d'equarrisage) η οποία ορίζεται ως η συλλογή και απόρριψη σορών ζώων καθώς και κρέατος και εντοσθίων που κατάσχονται σε σφαγεία μετά τη διαπίστωση ότι είναι ακατάλληλα για κατανάλωση από ανθρώπους ή ζώα.

14. Σύμφωνα με το άρθρο 265, παράγραφος 1, του Αγροτικού Κώδικα, η χρησιμοποίηση της δημόσιας υπηρεσίας απορρίψεως ζωικών αποβλήτων είναι υποχρεωτική για:

— τους ιδιοκτήτες και κατόχους σορών νεκρών ζώων ή ομάδων νεκρών ζώων που ζυγίζουν πάνω από 40 κιλά[11]·

— τα σφαγεία, χωρίς περιορισμό με βάση το βάρος, για τις σορούς ζώων που πέθαναν προτού σφαγούν και για κρέας και εντόσθια που κατασχέθηκαν στο σφαγείο μετά τη διαπίστωση ότι ήταν ακατάλληλα για κατανάλωση από ανθρώπους ή ζώα.

15. Σύμφωνα με το άρθρο 271 του Αγροτικού Κώδικα, εξαιρείται της υποχρεωτικής χρησιμοποιήσεως της δημόσιας υπηρεσίας απορρίψεως ζωικών αποβλήτων η απόρριψη i) μερών του σώματος ζώων που λαμβάνονται στο πλαίσιο κτηνιατρικών ελέγχων πλην αυτών που εμπίπτουν στο πεδίο του άρθρου 264 και ii) ζωικών αποβλήτων[12] από σφαγεία ή επιχειρήσεις με αντικείμενο την επεξεργασία ή παραγωγή ζωοτροφών ή ζωοτροφών ζωικής προελεύσεως. Η απόρριψη ζωικών καταλοίπων που καλύπτονται από το άρθρο 271 εμπίπτει στο πεδίο ευθύνης των σφαγείων και των επιχειρήσεων που αφορά η διάταξη αυτή. Αν τα εν λόγω σφαγεία και οι επιχειρήσεις δεν είναι εγκεκριμένα και καταχωρισμένα για τον σκοπό αυτό οφείλουν να αναθέτουν την απόρριψη σε οργανισμούς εγκεκριμένους από τη διοίκηση.

16. Από τους κανόνες και τις προπαρασκευαστικές εργασίες του νόμου 96-1139 προκύπτει ότι η υπηρεσία συλλογής και απορρίψεως ζωικών αποβλήτων αποσκοπεί στην κάλυψη περίπου του 10 % της μη προοριζομένης για κατανάλωση από ανθρώπους ζωικής ύλης η οποία θεωρείται επικίνδυνη

8 — Βλ. άρθρα 13 έως 18.

9 — Βλ. άρθρα 15 έως 23.

10 — Βλ. άρθρο 24.

11 — Σκοπός της προϋποθέσεως αυτής περί ελαχίστου βάρους φαίνεται να είναι να εξαιρεθούν οι κύριοι νεκρών κατοικιδίων από την υποχρέωση χρησιμοποιήσεως της υπηρεσίας αυτής.

12 — Από τις προπαρασκευαστικές εργασίες (travaux preparatoires) του νόμου και την ορολογία που χρησιμοποιείται στην οδηγία 90/667/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Νοεμβρίου 1990, για τη θέσπιση υγειονομικών κανόνων για τη διάθεση και τη μεταποίηση ζωικών αποβλήτων, τη διάθεσή τους στην αγορά και την προστασία από τους παθογόνους οργανισμούς των ζωοτροφών ζωικής προέλευσης ή με βάση τα ψάρια, και για την τροποποίηση της οδηγίας 90/425/ΕΟΚ (ΕΕ 1990, L 363, σ. 51) προκύπτει ότι η έννοια των ζωικών αποβλήτων καλύπτει κατ' ουσίαν όλα τα υλικά ζωικής προελεύσεως που δεν προορίζονται για απευθείας κατανάλωση από ανθρώπους.

(σοροί και άλλα απόβλητα). Αντίθετα, η διάθεση και περαιτέρω επεξεργασία του υπολοίπου 90 % (ιδίως μέρη σφαγίων κατάλληλα, αλλά όχι προοριζόμενα για κατανάλωση από ανθρώπους) αφήνεται στην ευθύνη των σφαγείων και των άλλων εμπλεκομένων οργανισμών και, κατά συνέπεια, στην ελεύθερη αγορά.

Λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας απορρίψεως ζωικών αποβλήτων

17. Η δημόσια υπηρεσία απορρίψεως ζωικών αποβλήτων εμπίπτει καταρχήν στην αρμοδιότητα του κράτους [13]. Για τους σκοπούς λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας απορρίψεως ζωικών αποβλήτων, το κράτος συνάπτει δημόσιες συμβάσεις, μεγίστης διαρκείας 5 ετών, σύμφωνα με τους γενικούς κανόνες περί δημοσίων έργων, με επιχειρήσεις ειδικευμένες στην αποκομιδή και απόρριψη ζωικών αποβλήτων [14]. Οι συμβάσεις αυτές μπορεί να κατακυρώνονται στο επίπεδο ενός γεωγραφικού διαμερίσματος (département), μιας ομάδας διαμερισμάτων ή, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, ακόμη και σε εθνικό επίπεδο.

18. Οι επιχειρήσεις απορρίψεως ζωικών αποβλήτων στις οποίες ανατίθεται η εν λόγω δημόσια υπηρεσία πρέπει να παρέχουν τις υπηρεσίες τους συγκομιδής και απορρίψεως δωρεάν στους αποδέκτες της δημόσιας υπηρεσίας (κυρίως αγρότες και σφαγεία) και αμείβονται αποκλειστικά από το κράτος [15].

13 — Άρθρο 264 του Αγροτικού Κώδικα.

14 — Άρθρο 264, παράγραφος 1, του Αγροτικού Κώδικα.

15 — Άρθρο 264, παράγραφος 2, του Αγροτικού Κώδικα.

Η χρηματοδότηση της δημόσιας υπηρεσίας συλλογής και απορρίψεως ζωικών αποβλήτων

19. Προκειμένου να εξασφαλισθεί η χρηματοδότηση της υπηρεσίας απορρίψεως των ζωικών αποβλήτων, με τον νόμο 96-1139 προστέθηκε στον Γενικό Φορολογικό Κώδικα το άρθρο 302 bis ZD.

20. Με τη διάταξη αυτή καθιερώνεται από 1ης Ιανουαρίου 1997 φόρος που καταβάλλεται καταρχήν από όλα τα πρόσωπα που πραγματοποιούν λιανικές πωλήσεις. Κατ' εξαίρεση, ο φόρος δεν επιβάλλεται στις επιχειρήσεις που έχουν ετήσιο κύκλο εργασιών κατώτερο των 2 500 000 γαλλικών φράγκων ή επιχειρήσεις οι οποίες πραγματοποιούν μηνιαίως αγορές κρέατος που δεν υπερβαίνουν τα 20 000 γαλλικά φράγκα συνυπολογιζομένου του ΦΠΑ.

21. Ο φόρος επιβάλλεται επί του ποσού των αγορών κρέατος του λιανεμπόρου και υπολογίζεται με βάση την αξία των αγορών αυτών.

22. Ο συντελεστής του φόρου, που καθορίζεται με κοινή απόφαση του Υπουργού Οικονομικών Υποθέσεων και Προϋπολογισμού και του Υπουργού Γεωργίας, δεν μπορεί να υπερβαίνει το 0,6 % στην περίπτωση που οι αγορές κατά μήνα δεν υπερβαίνουν τα 125 000 γαλλικά φράγκα και το 1 % για αγορές που υπερβαίνουν το ποσό των 125 000 γαλλικών φράγκων.

23. Το ποσό του καταβλητέου φόρου καθορίζεται, εισπράττεται και ελέγχεται σύμφωνα με τις διαδικασίες, τις ποινές, τις εξασφαλίσεις και τα προνόμια που ισχύουν για τον ΦΠΑ.

24. Στο άρθρο 1 Β του νόμου 96-1139 καθιερώνεται η σχέση μεταξύ του φόρου που ρυθμίζεται στον Γενικό Φορολογικό Κώδικα και της υπηρεσίας απόρριψης των ζωικών αποβλήτων που ρυθμίζεται στον Αγροτικό Κώδικα. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, τα ποσά που προκύπτουν από την επιβολή του φόρου καταβάλλονται σε ταμείο που λειτουργεί με την ευθύνη του Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles. Σκοπός του ταμείου είναι να χρηματοδοτεί τη συλλογή και απόρριψη των σορών ζώων και των ζωικών αποβλήτων που κατάσχονται σε σφαγεία έχοντας κριθεί ακατάλληλα για κατανάλωση από ανθρώπους ή ζώα.

25. Στο Δικαστήριο διαβιβάσθηκε η πληροφορία ότι η Επιτροπή κάλεσε τη Γαλλία να θέσει τέλος στα συνεπαγόμενα διακρίσεις αποτελέσματα του φόρου επί της αγοράς κρέατος. Στην αιτιολογημένη γνώμη της (δεύτερη φάση στη διαδικασία που ακολουθείται σε περίπτωση παραβάσεως κατά το άρθρο 226 ΕΚ) του Οκτωβρίου 2000, η Επιτροπή ανέφερε ότι, κατά την άποψή της, ο φόρος επί της αγοράς κρέατος συνιστά φορολογικό μέτρο συνεπαγόμενο διακρίσεις, το οποίο δεν συμβιβάζεται με το άρθρο 90 ΕΚ, καθότι επιβάλλεται στο εισαγόμενο κρέας ενώ μόνον οι Γάλλοι παραγωγοί κρέατος έχουν πρόσβαση στη δημόσια υπηρεσία απορρίψεως ζωικών αποβλήτων [16].

16 — Βλ. ανακοινωθέν Τύπου IP/00/1167 της 17ης Οκτωβρίου 2000. Στο Δικαστήριο διαβιβάσθηκε επίσης η πληροφορία ότι, μετά από τροποποίηση του νόμου, που έλαβε χώρα τον Δεκέμβριο του 2000, τα ποσά που προκύπτουν από την επιβολή φόρου εντάσσονται στον γενικό προϋπολογισμό και δεν καταβάλλονται πλέον σε ειδικό ταμείο. Η μεταγενέστερη αυτή εξέλιξη δεν επηρεάζει την κυρία δίκη.

Η κυρία δίκη και η διάταξη περί παραπομπής

26. Η εταιρία GEMO SA (στο εξής: GEMO) διαχειρίζεται μια μεσαίου μεγέθους υπεραγορά όπου λειτουργεί και κρεοπωλείο, στην πόλη Venarey-les-Laumes (Côte d'Or).

27. Με απόφαση της 25ης Μαΐου 2000, το tribunal administratif de Dijon (Διοικητικό Πρωτοδικείο της Dijon) διέταξε την επιστροφή στην GEMO του φόρου επί της αγοράς κρέατος τον οποίο είχε καταβάλει μεταξύ της 1ης Ιανουαρίου 1997 και της 31ης Αυγούστου 1998, ανερχόμενο σε 106 178 γαλλικά φράγκα (περίπου 16 200 ευρώ). Το εν λόγω δικαστήριο έκρινε ότι η ρύθμιση που καθιερώνει ο νόμος 96-1139, πρώτον, συνιστά κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 87 ΕΚ η οποία δεν μπορεί να θεσπισθεί χωρίς προηγούμενη κοινοποίηση στην Επιτροπή σύμφωνα με το άρθρο 88, παράγραφος 3, ΕΚ, και, δεύτερον, δεν συμβιβάζεται με την απαγόρευση φορολογικών ρυθμίσεων που συνεπάγονται διακρίσεις κατά το άρθρο 90 ΕΚ.

28. Με την έφεση που άσκησε στο πλαίσιο της κυρίας δίκης, ο Υπουργός Οικονομίας, Οικονομικών και Βιομηχανίας (ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, στο εξής: ο Υπουργός) ζητεί από το cour administrative d'appel de Lyon να εξαφανίσει την εν λόγω απόφαση και να επιβάλει εκ νέου τον επίμαχο φόρο στην GEMO.

29. Ενώπιον του Εφετείου η GEMO υποστηρίζει κατ' ουσίαν, πρώτον, ότι η επίμαχη ρύθμιση συνιστά κρατική ενίσχυση υπέρ των αγροτών, καθότι απαλλάσσει τους παραγωγούς κρέατος από μία δαπάνη που είναι σύμφυτη με τη δραστηριότητά τους και με

τον τρόπο αυτό υποβοηθεί την εμπορία κρέατος γαλλικής παραγωγής σε άλλα κράτη μέλη σε χαμηλότερη τιμή. Η εν λόγω κρατική ενίσχυση δεν θα έπρεπε να έχει καθιερωθεί χωρίς προηγούμενη κοινοποίηση. Δεύτερον, ο φόρος έχει αποτέλεσμα ισοδύναμο προς την επιβολή δασμού, καθότι τα προϊόντα κρέατος που εισάγονται από άλλα κράτη μέλη (όπου το κόστος παραγωγής περιλαμβάνει και το κόστος συλλογής και απορρίψεως των ζωικών αποβλήτων) επιβαρύνονται υποχρεωτικά με τον φόρο επί της αγοράς κρέατος, ενώ η φαινομενική οικονομική επιβάρυνση του κρέατος που παράγεται στη Γαλλία αναιρείται από το πλεονέκτημα της δωρεάν παροχής της δημοσίας υπηρεσίας της συλλογής και απορρίψεως ζωικών αποβλήτων. Τρίτον, η ευρύτητα του πεδίου εφαρμογής και η αναλογικότητα του επίμαχου φόρου του προσδίδουν τον χαρακτήρα φόρου κύκλου εργασιών, η επιβολή του οποίου προσκρούει στους κοινοτικούς κανόνες περί φόρου προστιθεμένης αξίας.

30. Ο Υπουργός υποστηρίζει κατ' ουσίαν ότι ο φόρος δεν συνεπάγεται ενίσχυση ούτε υπέρ των εταιριών συλλογής και απορρίψεως ζωικών αποβλήτων ούτε υπέρ των Γάλλων αγροτών και διαχειριστών σφαγείων και, ως εκ τούτου, επιτρεπόταν η καθιέρωσή του χωρίς προηγούμενη κοινοποίηση. Και τούτο, επειδή τα ποσά που καταβάλλονται από το κράτος στις επιχειρήσεις συλλογής και απόρριψης των ζωικών αποβλήτων αντιστοιχούν στο αντίτιμο των υπηρεσιών που παρέχονται από αυτές, σκοπός του φόρου είναι να χρηματοδοτηθεί μία δημόσια υπηρεσία που αποσκοπεί στην προστασία της υγείας, η επιβάρυνση δε εξασφαλίζει τη λειτουργία ενός συστήματος δωρεάν αποκομιδής των αποβλήτων από τις εγκαταστάσεις των αγροτών και δεν έχει μεταβάλει τους όρους του ανταγωνισμού. Περαιτέρω, ο φόρος δεν έχει αποτέλεσμα ισοδύναμο προς δασμό και επιπλέον συμβιβάζεται με τους κοινοτικούς κανόνες περί φόρου προστιθεμένης αξίας.

31. Το παραπέμπον δικαστήριο υπενθυμίζει ότι το κύρος των πράξεων των εθνικών αρχών επηρεάζεται αρνητικά από την παράβαση της υποχρεώσεως που τους επιβάλλει το άρθρο 88, παράγραφος 3, ΕΚ να μη θέτουν σε εφαρμογή σχέδια για τροποποίηση ή για χορήγηση ενισχύσεων που δεν έχουν κοινοποιήσει στην Επιτροπή [17]. Θεωρεί ότι η ρύθμιση που καθιερώνει ο νόμος 96-1139 δεν μπορεί να θεωρηθεί ως κρατική ενίσχυση υπέρ των επιχειρήσεων αποκομιδής και απορρίψεως ζωικών αποβλήτων, δεδομένου ότι η αμοιβή που καταβάλλεται στις επιχειρήσεις αυτές από το κράτος αντιστοιχεί στην τιμή των υπηρεσιών τις οποίες παρέχουν. Ωστόσο, η δημόσια υπηρεσία συλλογής και απορρίψεως των ζωικών αποβλήτων προσφέρει δωρεάν στους αγρότες και στα σφαγεία τη συλλογή και καταστροφή των αποβλήτων τα οποία παράγουν. Υπό την έννοια αυτή, μπορεί να θεωρηθεί ότι η εν λόγω υπηρεσία απαλλάσσει έναν τομέα της οικονομίας μιας επιβαρύνσεως την οποία υπό κανονικές συνθήκες θα έπρεπε να υφίσταται. Περαιτέρω, το σχέδιο περί επιβολής του φόρου επί των αγορών κρέατος δεν κοινοποιήθηκε στην Επιτροπή.

32. Κατόπιν των προεκτεθέντων, το cour administratif d'appel de Lyon υπέβαλε στο Δικαστήριο αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως επί του ερωτήματος

«αν ο φόρος επί της αγοράς κρέατος που προβλέπεται στο άρθρο 302 bis ZD του Γενικού Φορολογικού Κώδικα εντάσσεται σε ρύθμιση που μπορεί να θεωρηθεί ότι καθιε-

17 — Βλ., π.χ., αποφάσεις της 21ης Νοεμβρίου 1991, C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires και Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon (Συλλογή 1991, σ. I-5505, σκέψη 11), και της 11ης Ιουλίου 1996, C-39/94, SFEI κ.λπ. (Συλλογή 1996, σ. I-3547, σκέψη 40).

ρώνει ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 92 της Συνθήκης της 25ης Μαρτίου 1957 περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητος (νυν άρθρου 87 ΕΚ).»

33. Η GEMO, η Γαλλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση εκπροσωπήθηκαν όλα τα μέρη που υπέβαλαν γραπτές παρατηρήσεις καθώς και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου.

34. Η GEMO επισημαίνει ότι το ζήτημα του συμβατού του επίμαχου φόρου με τους κοινοτικούς κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων και με την απαγόρευση επιβολής φόρων κατά τρόπο συνεπαγόμενο διακρίσεις βάσει του άρθρου 90 ΕΚ έχει αμφισβητηθεί στο πλαίσιο πολλών άλλων δικών στη Γαλλία.

Παραδεκτό

35. Η Γαλλική Κυβέρνηση αμφισβητεί το παραδεκτό της προδικαστικής παραπομπής επικαλούμενη τις αποφάσεις EKW [18], Idéal Tourisme [19] και Banks [20], όπου το Δικαστήριο δέχθηκε κατ' ουσίαν ότι οι επιχειρήσεις που υπόκεινται στη καταβολή μιας υποχρεωτικής επιβαρύνσεως (π.χ. τέλους ή φόρου) δεν μπορούν να προβάλουν ενώπιον εθνικού δικαστηρίου το επιχείρημα ότι το γεγονός ότι εξαιρούνται της επιβαρύνσεως αυτής άλλες επιχειρήσεις συνιστά (μη κοινοποιηθείσα) κρατική ενίσχυση προκειμένου να αποφύγουν την καταβολή ή να επιτύχουν την επιστροφή των καταβληθέντων. Κατά συνέπεια, στις υποθέσεις EKW και Idéal Tourisme, το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν ήταν αναγκαίο να εκτιμήσει αν το επίμαχο μέτρο συνιστούσε κρατική ενίσχυση, καθότι το ζήτημα αυτό δεν είχε «καμία σχέση» με τη κυρία υπόθεση [21]. Κατά τη Γαλλική Κυβέρνηση, από τη νομολογία αυτή συνάγεται ότι, ακόμη κι αν γινόταν δεκτό ότι η ρύθμιση του νόμου 96-1139 καθιερώνει κρατική ενίσχυση, το δραστικότερο μέτρο που θα μπορούσε να διατάξει το Δικαστήριο θα ήταν η ανάκτηση της ενισχύσεως αυτής, αλλά όχι και η επιστροφή του φόρου στην GEMO. Επομένως, κατά την άποψή της, το ερώτημα που αφορά τον χαρακτηρισμό του μέτρου ως κρατικής ενισχύσεως δεν ασκεί επιρροή στην έκβαση της κυρίας δίκης.

36. Παρά τη φαινομενική ελκυστικότητά της η επιχειρηματολογία αυτή δεν με πείθει.

37. Όσον αφορά, καταρχάς, τη λαμβανόμενη ως βάση υπόθεση, σύμφωνα με την οποία με βάση το κοινοτικό δίκαιο το παραπέμπον Δικαστήριο δεν μπορεί να διατάξει επιστροφή του φόρου, η παρούσα υπόθεση διαφέρει ουσιωδώς από τις τρεις υποθέσεις που επικαλέστηκε η Γαλλική Κυβέρνηση ως προς ένα κρίσιμο σημείο: το κύριο επιχείρημα της GEMO δεν είναι ότι η εξαίρεση των

18 — Απόφαση της 9ης Μαρτίου 2000, C-437/97 (Συλλογή 2000, σ. I-1157, σκέψεις 51 έως 54).

19 — Απόφαση της 13ης Ιουλίου 2000, C-36/99 (Συλλογή 2000, σ. I-6049, σκέψεις 26 έως 29).

20 — Απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 2001, C-390/98 (Συλλογή 2001, σ. I-6117, σκέψη 80).

21 — Βλ. επίσης τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Alber, της 20ής Σεπτεμβρίου 2001, στις (εκκρεμούσες ενώπιον του Δικαστηρίου) συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-430/99 και C-431/99, Sea-Land Service, σκέψεις 132 έως 140.

μικρών κρεοπωλείων από την υποχρέωση επιβολής του φόρου συνιστά ενίσχυση, αλλά ότι ο επίμαχος φόρος αποτελεί το χρηματοδοτικό σκέλος ενός ευρύτερου σχεδίου κρατικής ενισχύσεως υπέρ των Γάλλων αγροτών και των γαλλικών σφαγείων και υπέρ των επιχειρήσεων συλλογής και απορρίψεως ζωικών αποβλήτων. Το Δικαστήριο, σε πολυάριθμες υποθέσεις που αφορούσαν το συμβατό με το κοινοτικό δίκαιο οιονεί φορολογικών επιβαρύνσεων επιβαλλομένων από κράτος μέλος, τις οποίες υπέβαλαν ενώπιόν του διάδικοι που δεν ήταν πρόθυμοι να καταβάλουν τις επιβαρύνσεις αυτές, δεν δίστασε να απαντήσει στα ερωτήματα που αφορούσαν τον χαρακτηρισμό των επιμάχων μέτρων ως κρατικών ενισχύσεων [22].

38. Επιπλέον, ομολογώ ότι βρίσκω τις αποφάσεις που επικαλείται η Γαλλική Κυβέρνηση και, ιδίως, την απόφαση στην υπόθεση Banks, προβληματικές.

39. Και τούτο, κυρίως, επειδή δεν μπορώ να εντοπίσω στο κοινοτικό δίκαιο διατάξεις με βάση τις οποίες να μπορεί να απαγορευθεί η πρόβλεψη τέτοιου είδους μέτρων στην εθνική έννομη τάξη, στην περίπτωση που έχουν παραβιασθεί τόσο η υποχρέωση κοινοποιήσεως όσο και η υποχρέωση διατηρήσεως αμετάβλητης της υφισταμένης καταστάσεως σύμφωνα με τη πρώτη και την τελευταία περίοδο του άρθρου 88, παράγραφος 3, ΕΚ. Αντίθετα, από μια σειρά σημαντικών αποφάσεων του Δικαστηρίου συνάγεται ότι το εν λόγω μέτρο όχι μόνο επιτρέπεται αλλά σε ορισμένες περιπτώσεις μπορεί και να επιβάλλεται από το κοινοτικό δίκαιο προκειμένου να εξασφαλισθεί η αποτελεσματικότητα της απαγορεύσεως που περιέχεται στην τελευταία περίοδο του άρθρου 88, παράγραφος 3, ΕΚ.

40. Σύμφωνα με την πρώτη περίοδο του άρθρου 88, παράγραφος 3, ΕΚ, «η Επιτροπή ενημερώνεται εγκαίρως περί των σχεδίων που αποβλέπουν να θεσπίσουν ή να τροποποιήσουν ενισχύσεις, ώστε να δύναται να υποβάλει τις παρατηρήσεις της». Σύμφωνα με την τελευταία περίοδο της εν λόγω παραγράφου «το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος δεν δύναται να εφαρμόσει τα σχεδιαζόμενα μέτρα πριν η Επιτροπή καταλήξει σε τελική απόφαση».

41. Στην υπόθεση Lorenz, το παραπέμπον δικαστήριο υπέβαλε το ερώτημα αν είναι άκυρος νόμος που έχει θεσπισθεί κατά παράβαση των υποχρεώσεων που προβλέπονται στο άρθρο 88, παράγραφος 3, ΕΚ. Το Δικαστήριο δέχθηκε ότι το άμεσο αποτέλεσμα της τελευταίας περιόδου του άρθρου 88 ΕΚ επιβάλλει στα εθνικά δικαστήρια να εφαρμόζουν τη διάταξη αυτή χωρίς να είναι δυνατή η προβολή ενστάσεων βάσει κανόνων του εθνικού δικαίου, αλλά ότι εναπόκειται στο εθνικό νομικό σύστημα κάθε κράτους μέλους να καθορίσει τη νομική διαδικασία [στο γαλλικό κείμενο: procédé juridique], η οποία να ακολουθείται για την επίτευξη του αποτελέσματος αυτού [23].

42. Στην υπόθεση FNCE, που παρουσιάζει πολλές ομοιότητες με την παρούσα [24], υπο-

22 — Βλ., π.χ., αποφάσεις της 19ης Ιουνίου 1973, 77/72, Capolongo (Συλλογή τόμος 1972-1973, σ. 567)· της 11ης Μαρτίου 1992, C-78/90 έως C-83/90, Compagnie commerciale de l'Ouest κ.λπ. (Συλλογή 1992, σ. I-1847)· της 16ης Δεκεμβρίου 1992, C-17/91, Lornoy κ.λπ. (Συλλογή 1992, σ. I-6523) και C-144/91 και C-145/91, Demoor κ.λπ. (Συλλογή 1992, σ. I-6613), και της 27ης Οκτωβρίου 1993, C-72/92, Scharbatke (Συλλογή 1993, σ. I-5509).

23 — Απόφαση της 11ης Δεκεμβρίου 1973, 120/73, Lorenz (Συλλογή τόμος 1972-1973, σ. 815, σκέψη 9).

24 — Υπόθεση παρατεθείσα στην υποσημείωση 17: δύο εμπορικοί σύλλογοι αμφισβήτησαν ενώπιον των γαλλικών δικαστηρίων το κύρος νόμου που επέβαλε οιονεί φορολογικές επιβαρύνσεις υπέρ των Γάλλων αλιέων ισχυριζόμενοι ότι παραβιάστηκε η τελευταία περίοδος του άρθρου 88, παράγραφος 3, ΕΚ.

βλήθηκε στο Δικαστήριο το ίδιο ερώτημα με αυτό που του υποβλήθηκε στην υπόθεση Lorenz. Στην απόφαση FNCE το Δικαστήριο χρησιμοποίησε σαφέστερη γλώσσα και δέχθηκε ότι, «κατά την ορθή έννοια της τελευταίας περιόδου του άρθρου [88, παράγραφος 3, ΕΚ], η διάταξη αυτή επιβάλλει στις αρχές των κρατών μελών υποχρέωση, η παράβαση της οποίας επηρεάζει το κύρος των μέτρων που συνεπάγονται παροχή ενισχύσεων» [25]. Το Δικαστήριο δέχθηκε επίσης ότι «τα εθνικά Δικαστήρια οφείλουν να εξασφαλίζουν στους ιδιώτες που δικαιούνται να επικαλεστούν τέτοιου είδους παράβαση τη βεβαιότητα ότι θα επέλθουν όλες οι νόμιμες συνέπειες, σύμφωνα με το οικείο εθνικό δίκαιο, όσον αφορά το κύρος των μέτρων που θέτουν σε εφαρμογή την ενίσχυση, την επιστροφή των οικονομικών πλεονεκτημάτων που παρασχέθηκαν κατά παράβαση της εν λόγω διατάξεως και τα ενδεχόμενα προσωρινά μέτρα» [26].

43. Από τη νομολογία αυτή προκύπτει ότι μία από τις συνέπειες της παραβάσεως της τελευταίας περιόδου του άρθρου 88, παράγραφος 3, ΕΚ είναι η ακυρότητα των μέτρων που θέτουν σε εφαρμογή την ενίσχυση και ότι η ακυρότητα από άποψη βαρύτητας κυρώσεως είναι εξίσου σημαντική, π.χ., με την κύρωση που συνίσταται στην επιστροφή της ενισχύσεως.

44. Στη συνέχεια, με βάση την αρχή της διαδικαστικής αυτονομίας, εναπόκειται, κατά τη γνώμη μου, στην εθνική έννομη τάξη να καθορίσει επακριβώς ποια εθνικά μέτρα θίγονται από την ακυρότητα αυτή και ποιες συνέπειες επάγεται η εν λόγω ακυρότητα, π.χ., όσον αφορά την επιστροφή της φόρων ή άλλων επιβαρύνσεων που εισπράχθηκαν δυνάμει των οικείων μέτρων. Η αυτονομία αυτή περιορίζεται μόνον από την αρχή της ισοδυναμίας και την αρχή της αποτελεσματικότητας.

45. Φρονώ ότι το εθνικό δικαστήριο που θέλει να διατάξει, με βάση το εθνικό του δίκαιο, την επιστροφή φορολογικών ή άλλων επιβαρύνσεων που έχουν εισπραχθεί με βάση νόμο εκδοθέντα κατά παράβαση του άρθρου 88, παράγραφος 3, ΕΚ, δεν παραβιάζει καμία από τις αρχές αυτές, αλλά αντίθετα προάγει την αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου.

46. Όσον αφορά, δεύτερον, τον ισχυρισμό ότι η απάντηση στο υποβληθέν προδικαστικό ερώτημα δεν έχει προφανώς καμία σχέση με τη κυρία δίκη, υπενθυμίζεται ότι εναπόκειται αποκλειστικά στο παραπέμπον δικαστήριο να κρίνει τόσο την αναγκαιότητα μιας προδικαστικής αποφάσεως όσο και τον λυσιτελή χαρακτήρα των ερωτημάτων που υποβάλλει στο Δικαστήριο. Μόνο στην περίπτωση που είναι προφανές ότι η ζητούμενη ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου δεν έχει καμία σχέση με τα πραγματικά περιστατικά της κυρίας δίκης ή με τον σκοπό της μπορεί να αρνηθεί το

25 — Διατακτικό της αποφάσεως.

26 — Σκέψη 12 της αποφάσεως. Η θέση αυτή επιβεβαιώθηκε στην υπόθεση SFEI κ.λπ., παρατεθείσα στην υποσημείωση 17, σκέψη 40.

Δικαστήριο να εκδώσει την αιτούμενη απόφαση [27]. Κι αν ακόμη ήταν ορθό ότι το κοινοτικό δίκαιο αποκλείει την επιστροφή φόρου που εισπράχθηκε για τον παράνομο σκοπό της χρηματοδοτήσεως μη κοινοποιηθείσης ενισχύσεως, το υποβληθέν προδικαστικό ερώτημα θα μπορούσε παρά ταύτα να είναι λυσιτελές για την κυρία δίκη, π.χ., ενόψει της εκδόσεως αποφάσεως σχετικά με την επιδίκαση αποζημιώσεως. Κατά συνέπεια, θα αντέκειτο στην αρχή της καλόπιστης συνεργασίας μεταξύ των εθνικών δικαστηρίων και του παρόντος Δικαστηρίου να γίνει δεκτό ότι το υποβληθέν προδικαστικό ερώτημα είναι *προφανώς* αλυσιτελές.

47. Η θέση αυτή φαίνεται να επιβεβαιώνεται από την απόφαση Ferring [28], οποία εκδόθηκε μετά τις αποφάσεις EKW, Idéal Tourisme και Banks. Στην υπόθεση Ferring η γαλλική κυβέρνηση αμφισβήτησε το παραδεκτό της προδικαστικής παραπομπής επικαλούμενη τα ίδια ακριβώς επιχειρήματα με αυτά που προβάλλονται στη παρούσα υπόθεση. Με τις προτάσεις του, ο γενικός εισαγγελέας Tizzano απέρριψε τα επιχειρήματα αυτά για λόγους παρόμοιους με αυτούς που εκτίθενται ανωτέρω [29]. Με την απόφασή του, το Δικαστήριο δεν έκανε καν μνεία της ενστάσεως της γαλλικής κυβερνήσεως και, κατά συνέπεια, μπορεί να θεωρηθεί ότι υιοθέτησε την άποψη του γενικού εισαγγελέα.

48. Κατόπιν των ανωτέρω, παραδεκτώς υποβάλλεται το προδικαστικό ερώτημα.

27 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 1995, C-415/93, Bosman (Συλλογή 1995, σ. I-4921, σκέψη 59).

28 — Παρατεθείσα στην υποσημείωση 2.

29 — Παράγραφοι 20 έως 24 των προτάσεων.

Χαρακτηρισμός της ρυθμίσεως ως κρατικής ενισχύσεως

49. Ως κρατικές ενισχύσεις ορίζονται στο άρθρο 87, παράγραφος 1, ΕΚ «ενισχύσεις που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή από τα κράτη με κρατικούς πόρους, και που νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό διά της ευνοϊκής μεταχειρίσεως ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής [...], κατά το μέτρο που επηρεάζουν τις μεταξύ κρατών μελών συναλλαγές».

50. Θα πρέπει να τονισθεί προκαταρκτικώς και να μη λησμονείται καθ' όλη την ανάλυση της παρούσας υποθέσεως, ότι το ζήτημα εν προκειμένω δεν είναι αν ο νόμος 96-1139 συμβιβάζεται με τους κανόνες της Συνθήκης που αφορούν τις κρατικές ενισχύσεις. Η εκτίμηση περί του συμβατού ή μη χαρακτήρα ενισχύσεων με την κοινή αγορά υπάγεται στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Επιτροπής, υπό τον έλεγχο των κοινοτικών δικαστηρίων. Ακόμη κι αν οι ρυθμίσεις του νόμου 96-1139 συνιστούν κρατική ενίσχυση, ενδέχεται, παρά ταύτα, να μπορούν να επιτραπούν. Επισημαίνεται στο σημείο αυτό ότι, πρόσφατα, η Επιτροπή ενέκρινε ενισχύσεις συνδεόμενες με τη σπογγώδη εγκεφαλοπάθεια βοοειδών στο Βέλγιο και τη Γερμανία, που αφορούσαν, μεταξύ άλλων, το κόστος ελέγχων εντοπισμού σπογγώδους εγκεφαλοπάθειας και απορρίψεως επικινδύνων υλικών [30].

51. Επομένως, το αντικείμενο της παρούσης υποθέσεως περιορίζεται μόνο στην οριοθέ-

30 — Βλ. το ανακοινωθέν Τύπου της Επιτροπής της 13ης Φεβρουαρίου 2002, IP/02/246.

τηση του πεδίου εφαρμογής του συστήματος ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων. Με άλλα λόγια, βρίσκονται μέτρα όπως ο νόμος 96-1139 εντελώς έξω από το πεδίο των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων ή υποχρεούται κράτος μέλος που σχεδιάζει να υιοθετήσει τέτοιου είδος μέτρα να συμμορφωθεί με τις διαδικαστικές υποχρεώσεις του άρθρου 88 ΕΚ, δηλαδή να κοινοποιήσει το μέτρο και να μην το θέσει σε εφαρμογή προτού η διαδικασία καταλήξει στην έκδοση τελικής αποφάσεως;

52. Δεύτερον, πρέπει να διευκρινισθεί το εύρος του υποβληθέντος προδικαστικού ερωτήματος. Η γαλλική κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το παραπέμπον δικαστήριο ερωτά μόνον αν ο επίμαχος νόμος περιέχει κρατική ενίσχυση υπέρ των αγροτών και των σφαγείων. Αντίθετα, η Επιτροπή εξετάζει αν υπάρχει κρατική ενίσχυση υπέρ των αγροτών και των σφαγείων (στους οποίους παρέχεται δωρεάν υπηρεσία), υπέρ των επιχειρήσεων συλλογής και απόρριψης ζωικών αποβλήτων (που εισπράττουν αμοιβές για τις υπηρεσίες τους), υπέρ των μικρών κρεοπωλείων (που απαλλάσσονται του φόρου επί της αγοράς κρέατος), υπέρ των επιχειρήσεων χονδρικής πωλήσεως κρέατος (που επίσης απαλλάσσονται από τον φόρο) και /ή υπέρ των ξενοδοχείων και των άλλων πελατών των επιχειρήσεων χονδρικής πωλήσεως κρέατος (που ωφελούνται εμμέσως από την απαλλαγή των επιχειρήσεων χονδρικής πωλήσεως).

53. Είναι γεγονός ότι το παραπέμπον δικαστήριο αναφέρει ότι, κατά τη γνώμη του, η επίμαχη ρύθμιση δεν μπορεί να θεωρηθεί ως κρατική ενίσχυση υπέρ των επιχειρήσεων συλλογής και απορρίψεως ζωικών αποβλήτων. Αποφάσισε, παρά ταύτα, να υποβάλει το ερώτημα αν ο επίμαχος φόρος επί της αγοράς κρέατος αποτελεί μέρος μιας ευρυτέρας ρυθμίσεως που μπορεί να θεωρηθεί ως κρατική ενίσχυση, χωρίς να διευκρινίζει ποιοι μπορούσαν κατά τη γνώμη του να είναι οι ενδεχόμενοι αποδέκτες της ενισχύσεως αυτής. Επομένως, υπό το φως των διατυπωθέντων επιχειρημάτων και προκειμένου να δώσω μια χρήσιμη απάντηση, θα εξετάσω στη συνέχεια αν υφίσταται κρατική ενίσχυση υπέρ i) των αγροτών και των σφαγείων, ii) των επιχειρήσεων συλλογής και απόρριψης ζωικών αποβλήτων και iii) των μικρών κρεοπωλείων. Αντίθετα, δεν θα εξετάσω το ζήτημα της υπάρξεως ενισχύσεως υπέρ των επιχειρήσεων χονδρικής πωλήσεως κρέατος και των πελατών τους, καθότι το ζήτημα αυτό τέθηκε μόνον από την Επιτροπή.

54. Τρίτον, οι γραπτές και προφορικές παρατηρήσεις εστιάζονται στα τρία ζητήματα αν ο επίμαχος νόμος παρέχει *οικονομικά πλεονεκτήματα* κατά την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ υπέρ *ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής τα οποία νοθεύουν τον ανταγωνισμό και επηρεάζουν τις συναλλαγές μεταξύ κρατών μελών*. Αντίθετα, όλα τα μέρη που υπέβαλαν παρατηρήσεις δέχονται ότι τα εν λόγω πλεονεκτήματα «χορηγούνται από κράτος μέλος ή με κρατικούς πόρους». Αποτελεί πράγματι πάγια νομολογία ότι, εφόσον οι χρηματικοί πόροι που χρησιμοποιούνται για την εφαρμογή ενός μέτρου αντλούνται μέσω υποχρεωτικών εισφορών (π.χ. μέσω οιονεί φορολογικών επιβαρύνσεων) και στη συνέχεια διανέμονται σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία, πρέπει να θεωρούνται ως κρατικοί πόροι ακόμη κι αν η συλλογή και διαχείρισή τους έχει ανατεθεί σε οργανισμούς που δεν ταυτίζονται με τις δημόσιες αρχές [31].

31 — Βλ., π.χ., απόφαση της 2ας Ιουλίου 1974, 173/73, Ιταλία κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1974, σ. 351, σκέψη 35).

Κρατική ενίσχυση υπέρ αγροτών και σφαγείων

55. Το πρώτο ζήτημα έγκειται στο αν η δωρεάν παροχή στους αγρότες και τα σφαγεία της δημόσιας υπηρεσίας υποχρεωτικής συλλογής και απόρριψης των επικινδύνων ζωικών αποβλήτων συνιστά κρατική ενίσχυση.

56. Η GEMO και η Επιτροπή υποστηρίζουν, κατ' ουσίαν, πρώτον, ότι η δωρεάν παροχή της υπηρεσίας αυτής απαλλάσσει τους αγρότες και τα σφαγεία των δαπανών που θα έπρεπε υπό κανονικές συνθήκες να υφίστανται σύμφωνα με την αρχή «όποιος ρυπαίνει πληρώνει». Κατά συνέπεια, η υπηρεσία αυτή συνιστά οικονομικό πλεονέκτημα κατά το άρθρο 87, παράγραφος 1, ΕΚ. Δεύτερον, δεδομένου ότι η επίμαχη υπηρεσία αποβαίνει κυρίως εις όφελος των Γάλλων αγροτών και των γαλλικών σφαγείων, εξασφαλίζει ευνοϊκή μεταχείριση υπέρ «ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής» κατά την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ. Τρίτον, επηρεάζει το μεταξύ κρατών μελών εμπόριο και νοθεύει τον ανταγωνισμό, καθότι ευνοεί τις γαλλικές εξαγωγές κρέατος και συνεπάγεται ανταγωνιστικό μειονέκτημα για τις εισαγωγές κρέατος από άλλα κράτη μέλη.

57. Η Γαλλική Κυβέρνηση απαντά κατ' ουσίαν ότι η παροχή της επίμαχης δωρεάν υπηρεσίας απορρίψεως αποβλήτων δεν συνιστά πλεονέκτημα κατά την έννοια των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων, επειδή με αυτήν επιδιώκεται σκοπός που αφορά τη δημόσια υγεία και επειδή η υπηρεσία παρεχόταν ανέκαθεν δωρεάν. Ως εκ τούτου, είναι λάθος να θεωρείται ότι το κόστος της απορρίψεως των ζωικών αποβλήτων βαρύνει υπό κανονικές συνθήκες τους αγρότες και τα σφαγεία. Δεύτερον, η επίμαχη υπηρεσία συνιστά γενικό μέτρο το οποίο ευνοεί όχι μόνον τους Γάλλους αγρότες και τα γαλλικά σφαγεία, αλλά και οποιονδήποτε άλλο κάτοχο ζωικών υλών που δεν προορίζονται για κατανάλωση από ανθρώπους. Τρίτον, δεν επηρεάζεται το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών, δεδομένου ότι μεταξύ του 1996 και του 2000 δεν είχε υιοθετηθεί στα άλλα κράτη μέλη αντίστοιχη πολιτική αποσύρσεως και απορρίψεως ζωικών αποβλήτων υψηλού κινδύνου.

— Οικονομικό πλεονέκτημα κατά την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ

58. Υπενθυμίζεται ότι το επίδικο γαλλικό μέτρο επιβάλλει στις επιχειρήσεις συλλογής και απορρίψεως ζωικών αποβλήτων, στις οποίες έχει ανατεθεί η διαχείριση της δημόσιας υπηρεσίας απορρίψεως των ζωικών αποβλήτων, την υποχρέωση να παρέχουν τις υπηρεσίες τους δωρεάν και να αμείβονται αποκλειστικά από το κράτος.

59. Το άρθρο 87, παράγραφος 1, ΕΚ αναφέρει ρητώς ότι εφαρμόζεται επί ενισχύσεων που χορηγούνται «υπό οποιαδήποτε μορφή». Σύμφωνα με πάγια νομολογία, η έννοια της ενισχύσεως καλύπτει όχι μόνον τα υπό στενή έννοια οφέλη, όπως είναι οι επιχορηγήσεις, αλλά και παρεμβάσεις οι οποίες, με διαφόρους τρόπους, περιορίζουν τις δαπάνες που υπό κανονικές συνθήκες περιλαμ-

βάνονται στον προϋπολογισμό μιας επιχειρήσεως και οι οποίες, μολονότι δεν συνιστούν επιχορηγήσεις υπό τη στενή έννοια του όρου, είναι της αυτής φύσεως και συνεπάγονται το αυτό αποτέλεσμα [32].

60. Με βάση την ανωτέρω νομολογία, θεωρώ, πρώτον, ότι η δωρεάν παροχή υπηρεσίας μπορεί να συνιστά κρατική ενίσχυση. Στην υπόθεση Van der Kooy κ.λπ. κατά Επιτροπής, το Δικαστήριο χαρακτήρισε την παροχή φυσικού αερίου σε προνομιακή τιμή ως κρατική ενίσχυση [33]. Στην υπόθεση SFEI κ.λπ., το Δικαστήριο θεώρησε την παροχή υλικοτεχνικής και εμπορικής υποστήριξης στην SFMI και την Chronopost εκ μέρους των Γαλλικών Ταχυδρομείων ως κρατική ενίσχυση, υπό τον όρο ότι η ληφθείσα αμοιβή υπολειπόταν της αμοιβής που θα είχε απαιτηθεί υπό κανονικές συνθήκες αγοράς [34]. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο καθιέρωσε την αρχή ότι η παροχή αγαθών ή υπηρεσιών υπό ευνοϊκούς όρους μπορεί να συνιστά κρατική ενίσχυση. Κατά μείζονα λόγο, η παροχή υπηρεσίας εντελώς δωρεάν μπορεί να συνιστά κρατική ενίσχυση.

61. Δεύτερον, το γεγονός ότι το γαλλικό κράτος δεν παρέχει το ίδιο την επίμαχη υπηρεσία, αλλά αναθέτει το αντίστοιχο έργο σε ιδιωτικές επιχειρήσεις απορρίψεως ζωικών αποβλήτων, δεν εμποδίζει να χαρακτηριστεί η υπηρεσία ως κρατική ενίσχυση.

62. Αποτελεί πάγια νομολογία ότι η κρατική ενίσχυση είναι δυνατό να χορηγείται εμμέσως μέσω τρίτων ιδιωτικών φορέων [35], εφόσον το μέτρο περί χορηγήσεως της ενισχύσεως μπορεί να αποδοθεί στο κράτος και χρηματοδοτείται με κρατικούς πόρους [36]. Η θέση αυτή επιβεβαιώθηκε με την πρόσφατη απόφαση στην υπόθεση Γερμανία κατά Επιτροπής [37], η οποία αφορούσε φορολογικές διευκολύνσεις υπέρ επενδυτών που απέκτησαν συμμετοχή σε εταιρίες της Ανατολικής Γερμανίας. Η φορολογική αυτή ρύθμιση δεν συνιστούσε ενίσχυση υπέρ των επενδυτών, διότι επρόκειτο για γενικό μέτρο εφαρμοζόμενο άνευ διακρίσεων στο σύνολο των ασκούντων οικονομική δραστηριότητα προσώπων [38]. Ωστόσο, εμμέσως παρείχε πλεονέκτημα στις επιχειρήσεις που βρίσκονται στα νέα ομόσπονδα κράτη [39].

63. Στην παρούσα υπόθεση, η παρέμβαση του γαλλικού κράτους υπέρ των αποδεκτών της επίμαχης υπηρεσίας είναι λιγότερο έμμεση: οι ιδιωτικές επιχειρήσεις στις οποίες έχει ανατεθεί η επίμαχη υπηρεσία δεν ενθαρρύνονται απλώς μέσω φορολογικών κινήτρων να ενεργήσουν υπέρ αυτών που σκοπεί να ευνοήσει το μέτρο, αλλά υποχρεούνται να παρέχουν τις υπηρεσίες τους με βάση τις δημόσιες συμβάσεις που έχουν συνάψει με το κράτος.

32 — Βλ., π.χ., απόφαση SFEI κ.λπ., παρατεθείσα στην υποσημείωση 17, σκέψη 58.

33 — Απόφαση της 2ας Φεβρουαρίου 1988, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 67/85, 68/85 και 70/85 (Συλλογή 1988, σ. 219, σκέψη 28)· βλ. επίσης απόφαση της 29ης Φεβρουαρίου 1996, C-56/93, Βέλγιο κατά Επιτροπής (Συλλογή 1996, σ. I-723, σκέψη 10).

34 — SFEI κ.λπ., παρατεθείσα στην υποσημείωση 17, σκέψη 62.

35 — Απόφαση της 15ης Ιουλίου 1964, 6/64, Costa (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 1141). Το αυτό συνάγεται από το άρθρο 87, παράγραφος 2, στοιχείο α', ΕΚ, που αφορά ενισχύσεις προς μεμονωμένους καταναλωτές οι οποίες στην πραγματικότητα αποσκοπούν στην προώθηση της καταναλώσεως ορισμένων προϊόντων.

36 — Βλ. απόφαση της 13ης Μαρτίου 2001, C-379/98, PreussenElektra (Συλλογή 2001, σ. I-2099, σκέψη 58), και τις προτάσεις μου, της 13ης Δεκεμβρίου 2001, στην υπόθεση C-482/99, Γαλλία κατά Επιτροπής (εκκρεμούσα ενώπιον του Δικαστηρίου), παράγραφοι 53 επ. με τις εκεί παραπομπές.

37 — Απόφαση της 19ης Σεπτεμβρίου 2000, C-156/98 (Συλλογή 2000, σ. I-6857).

38 — Σκέψη 22 της αποφάσεως.

39 — Σκέψεις 26 έως 28 της αποφάσεως.

64. Τρίτον, η δωρεάν παροχή της υπηρεσίας συλλογής και απορρίψεως επικίνδυνων ζωικών αποβλήτων απαλλάσσει τους Γάλλους αγρότες και τα γαλλικά σφαγεία από μία οικονομική επιβάρυνση την οποία υπό κανονικές συνθήκες, σύμφωνα με την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», θα έπρεπε να φέρουν οι επιχειρήσεις αυτές.

65. Σύμφωνα με το άρθρο 2 της Συνθήκης ΕΚ, η Κοινότητα έχει ως αποστολή να προάγει υψηλό επίπεδο προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος. Σύμφωνα με το άρθρο 6 της Συνθήκης ΕΚ, οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να ενταχθούν στο καθορισμό και την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών δράσεων. Σύμφωνα με το άρθρο 174, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΚ, η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος στηρίζεται, μεταξύ άλλων, στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει».

66. Η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» έχει τις ρίζες της στην οικονομική θεωρία και επινοήθηκε προκειμένου να αντιμετωπιστεί μία αδυναμία της λειτουργίας των νόμων της αγοράς: η ρύπανση είναι ίσως το σημαντικότερο παράδειγμα του φαινομένου που οι οικονομολόγοι αποκαλούν «αρνητικές εξωτερικές οικονομίες κλίμακος», δηλαδή ζημία (συνήθως για το κοινωνικό σύνολο) που δεν αποτιμάται σε χρήμα. Χωρίς την παρέμβαση του κράτους, ένας παραγωγός χημικών προϊόντων που ρυπαίνει την ατμόσφαιρα δεν πληρώνει για τη ρύπανση που προκαλεί. Επομένως, μπορεί να αγνοήσει το κόστος για το κοινωνικό σύνολο όταν αποφασίζει τι ποσότητες θα παραγάγει και σε ποια τιμή θα πωλήσει τα προϊόντα του. Με βάση την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», το κόστος των μέτρων για την αντιμετώπιση της ρυπάνσεως πρέπει να φέρει όχι το κοινωνικό σύνολο διά της γενικής φορολογίας, αλλά ο προκαλών τη ρύπανση. Το κόστος που συνδέεται με την προστασία του περιβάλλοντος πρέπει να συμπεριλαμβάνεται στο κόστος παραγωγής μιας επιχειρήσεως (εσωτερικοποίηση του κόστους). Η εν λόγω αρχή μπορεί να εφαρμοστεί στην πράξη με τη θέσπιση μιας σειράς κρατικών μέτρων, όπως η φορολόγηση των προκαλούντων τη ρύπανση ή η θέσπιση κανόνων περί ευθύνης.

67. Η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» ενσωματώθηκε στη Συνθήκη ΕΟΚ το 1987, μολονότι η επίκλησή της σε κοινοτικό επίπεδο χρονολογείται από το 1973 [40]. Η διατύπωσή της στο άρθρο 174, παράγραφος 2, ΕΚ είναι λακωνική και παρουσιάζει σημαντικές διαφορές στις διάφορες γλωσσικές εκδοχές της Συνθήκης [41]. Η Συνθήκη την αντιμετωπίζει απλώς ως μία «αρχή» στην οποία πρέπει να «στηρίζεται» η περιβαλλοντική πολιτική της Κοινότητας. Επομένως, η ακριβής έννοια και τα νομικά αποτελέσματά της δεν είναι απολύτως σαφή. Σε μία πρόσφατη απόφασή του το Δικαστήριο δεν έλαβε κατηγορηματική θέση όσον αφορά τα νομικά της αποτελέσματα στο πλαίσιο υποθέσεως όπου η εν λόγω αρχή προβλήθηκε ως λόγος ακυρότητας γενικού κοινοτικού μέτρου [42].

68. Στην πρακτική που ακολουθεί στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων, η Επιτροπή

40 — Διακήρυξη του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των αντιπροσώπων των Κυβερνήσεων των κρατών μελών στο πλαίσιο της Συνόδου του Συμβουλίου της 22ας Νοεμβρίου 1973 για το πρόγραμμα δράσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων όσον αφορά το περιβάλλον (ΕΕ 1973, C 112, σ. 1).

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

42 — Βλ. απόφαση της 29ης Απριλίου 1999, C-293/97 Standley κ.λπ. (Συλλογή 1999, σ. I-2603, σκέψεις 51 και 52).

χρησιμοποιεί την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» για δύο χωριστούς σκοπούς, ήτοι, α) προκειμένου να διαπιστώσει αν συγκεκριμένο μέτρο συνιστά κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ και β) προκειμένου να κρίνει αν συγκεκριμένη ενίσχυση μπορεί να θεωρηθεί ότι συμβιβάζεται με τη Συνθήκη βάσει του άρθρου 87, παράγραφος 3, ΕΚ.

69. Στην πρώτη περίπτωση, δηλαδή στο πλαίσιο εφαρμογής του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ, η εν λόγω αρχή χρησιμοποιείται ως εργαλείο αναλύσεως προκειμένου να κατανεμηθούν ευθύνες βάσει οικονομικών κριτηρίων για την αντιμετώπιση του κόστους που συνεπάγεται η ρύπανση για την οποία πρόκειται. Το εξεταζόμενο μέτρο θα συνιστά κρατική ενίσχυση αν απαλλάσσει τους υπευθύνους βάσει της αρχής ότι «ο ρυπαίνων πληρώνει» της πρωτογενούς ευθύνης τους για κάλυψη των εξόδων [43].

70. Αντίθετα, στη δεύτερη περίπτωση, στο πλαίσιο εφαρμογής του άρθρου 87, παράγραφος 3, ΕΚ, η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» χρησιμοποιείται ως κριτήριο για την υιοθέτηση συγκεκριμένης πολιτικής. Χρησιμοποιείται ως έρεισμα της θέσεως ότι το κόστος προστασίας του περιβάλλοντος θα πρέπει, στο πλαίσιο μιας ορθής πολιτικής όσον αφορά το περιβάλλον και τις κρατικές ενισχύσεις, να βαρύνει τελικώς τους ιδίους τους προκαλούντες τη ρύπανση και όχι τα κράτη [44].

71. Μερικές φορές αμφισβητείται ο ρόλος της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» ως βασικού κανόνα για την εκτίμηση του συμβατού ή μη χαρακτήρα ενισχύσεων για την προστασία του περιβάλλοντος στο πλαίσιο του άρθρου 87, παράγραφος 3 [45]. Ωστόσο, κατά τη γνώμη μου, δεν μπορούν, να υπάρξουν σοβαρές αντιρρήσεις σε σχέση με τη χρησιμοποίησή της ως εργαλείου αναλύσεως για την κατανομή της ευθύνης προς κάλυψη των εξόδων προκειμένου να διαπιστωθεί αν συγκεκριμένο μέτρο συνιστά κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ.

72. Στον τομέα της απορρίψεως αποβλήτων, η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» επιβάλλει το κόστος απορρίψεως των αποβλήτων να βαρύνει τον κάτοχο αυτών και/ή τον παραγωγό του προϊόντος από το οποίο προέρχονται τα απόβλητα [46]. Επομένως, από οικονομικής απόψεως δεν μπορεί να υπάρξει αμφιβολία περί του ότι το κόστος συλλογής και απορρίψεως επικινδύνων ζωικών αποβλήτων πρέπει να επιρρίπτεται στους αγρότες, τα σφαγεία και τους λοιπούς φορείς που παράγουν και έχουν στην κατοχή τους τέτοιου είδους υλικά. Επομένως, οποιοδήποτε κρατικό μέτρο που απαλλάσσει τους φορείς αυτούς από το εν λόγω κόστος πρέπει να θεωρείται ως οικονομικό πλεονέκτημα που ενδέχεται να συνιστά κρατική ενίσχυση. Η δωρεάν παροχή της επίμαχης υπηρεσίας συλλογής και απορρίψεως των αποβλήτων παράγει στην πράξη τα ίδια αποτελέσματα με μια άμεση επιδότηση, σκοπός της οποίας είναι να αποζημιώσει τις επιχειρήσεις για τις δαπάνες στις οποίες υποβάλλονται για την απόρριψη των αποβλήτων τους.

43 — Βλ., π.χ., την απόφαση 92/316/ΕΟΚ της Επιτροπής, της 11ης Μαρτίου 1992, σχετικά με ενίσχυση που σκοπεύει να χορηγήσει η Κυβέρνηση των Κάτω Χωρών υπέρ της περιβαλλοντικά αποδεκτής διάθεσης του φυσικού λιπάσματος (ΕΕ 1992, L 170, σ. 34), και την απόφαση 1999/227/ΕΚΑΧ της Επιτροπής, της 29ης Ιουλίου 1998, σχετικά με ενισχύσεις του Ομόσπονδου Κράτους της Κάτω Σαξονίας (Γερμανία) στην εταιρία Georgsmarienhütte GmbH (ΕΕ 1999, L 83, σ. 72).

44 — Βλ., π.χ., τις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για την προστασία του περιβάλλοντος (ΕΕ 2001, C 37, σ. 3)· βλ. επίσης την απόφαση 73/293/ΕΟΚ της Επιτροπής, 11ης Σεπτεμβρίου 1973, περί των ενισχύσεων που σχεδιάζει να χορηγήσει η Βελγική Κυβέρνηση για την επέκταση διυλιστηρίου πετρελαίου στην Αμβέρσα (επαρχία Αμβέρσας) και την εγκατάσταση νέου διυλιστηρίου στο Kallo (επαρχία Ανατολικής Φλάνδρας) (ΕΕ 1973, L 270, σ. 22).

45 — Βλ., αφενός, L. Krämer: *EC Environmental Law* (4η έκδοση, 2000), σ. 19, και, αφετέρου, J.-P. Keppenne: «National environmental policies: unchartered waters for EC State aid control», *Nederlandse tijdschrift voor Europees recht* 2001, σ. 193.

46 — Βλ. άρθρο 15 της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1975, περί των στερεών αποβλήτων (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 86), όπως τροποποιήθηκε ιδίως με την οδηγία 91/156/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Μαρτίου 1991 (ΕΕ 1991, L 78, σ. 32).

73. Το πρώτο αντεπιχείρημα της Γαλλικής Κυβερνήσεως, σύμφωνα με το οποίο το επίμαχο μέτρο αποσκοπεί στην προστασία της δημόσιας υγείας, δεν μπορεί να γίνει δεκτό. Αποτελεί πάγια νομολογία ότι η έννοια της κρατικής ενισχύσεως προσδιορίζεται με αντικειμενικά κριτήρια. Το άρθρο 87, παράγραφος 1, ΕΚ δεν διακρίνει τα μέτρα κρατικής παρεμβάσεως ανάλογα με τις αιτίες ή τους σκοπούς τους, αλλά με βάση τα αποτελέσματά τους. Τα αίτια ή οι σκοποί ενός μέτρου δεν πρέπει να λαμβάνονται υπόψη για τον χαρακτηρισμό του ως ενισχύσεως, αλλά μόνον προκειμένου να κριθεί αν συμβιβάζεται με την κοινή αγορά βάσει του άρθρου 87, παράγραφοι 2 και 3, ΕΚ. Στην παρούσα υπόθεση ενδέχεται πράγματι να υπάρχουν βάσιμοι λόγοι που να δικαιολογούν την εκ μέρους του κράτους παροχή δωρεάν δημόσιας υπηρεσίας συλλογής και απορρίψεως ζωικών αποβλήτων, για να αποφευχθεί, π.χ., η ταφή επικινδύνων ζωικών αποβλήτων στις αγροτικές εκμεταλλεύσεις από τους αγρότες. Ωστόσο, οι λόγοι αυτοί δεν επηρεάζουν τον χαρακτηρισμό του μέτρου ως κρατικής ενισχύσεως.

74. Η δεύτερη ένσταση της Γαλλικής Κυβερνήσεως, σύμφωνα με την οποία η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» δεν ισχύει υπό εξαιρετικές περιστάσεις σαν αυτές που δημιουργήθηκαν συνεπεία της κρίσεως της σπογγώδους εγκεφαλοπάθειας των βοοειδών, πρέπει επίσης να απορριφθεί. Δεδομένου ότι τα έννομα αποτελέσματα του επίμαχου νόμου δεν περιορίζονται χρονικά, η περιεχόμενη σ' αυτόν ρύθμιση προφανώς δεν στοχεύει στην αντιμετώπιση μιας βραχυπρόθεσμης κρίσεως, αλλά ενός μακροπροθέσμου προβλήματος, που αφορά την ασφαλή απόρριψη επικινδύνων ζωικών αποβλήτων. Σε κάθε περίπτωση, το άρθρο 87, παράγραφος 2, στοιχείο β', συνάγεται εμμέσως ότι ακόμη και οικονομική υποστήριξη που παρέχεται για την αποκατάσταση ζημιών που προκαλούνται από θεομηνίες ή άλλα έκτακτα γεγονότα ενδέχεται να συνιστά κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ.

75. Δεν μπορεί επίσης να γίνει δεκτή η τρίτη και τέταρτη ένσταση της Γαλλικής Κυβερνήσεως, σύμφωνα με την οποία η υπηρεσία συλλογής και απορρίψεως παρεχόταν ανέκαθεν δωρεάν και, κατά συνέπεια, το αντίστοιχο κόστος, υπό κανονικές συνθήκες, δεν βαρύνει τους αγρότες και τα σφαγεία.

76. Υπενθυμίζεται, καταρχάς, ότι, σύμφωνα με τις προϊσχύσασες γαλλικές ρυθμίσεις, η υπηρεσία παρεχόταν δωρεάν μόνον εφόσον οι επιχειρήσεις συλλογής και απορρίψεως μπορούσαν να λειτουργούν «υπό οικονομικώς ικανοποιητικές συνθήκες». Στην περίπτωση που δεν συνέβαινε αυτό, ο νόμος παρείχε στο κράτος τη δυνατότητα να ορίζει τέλος που έπρεπε να καταβάλλεται από τους αποδέκτες της υπηρεσίας ως αμοιβή για τη παροχή των υπηρεσιών αυτών [47].

77. Σε κάθε περίπτωση, ακόμη κι αν η επίμαχη υπηρεσία παρεχόταν στην πράξη δωρεάν υπό το προϊσχύσαν νομικό καθεστώς, το κόστος της απορρίψεως των ζωικών αποβλήτων, κατά τη γνώμη μου, συμπεριλαμβάνεται, *κανονικά*, στον προϋπολογισμό των αγροτών και των σφαγείων κατά την έννοια της νομολογίας του Δικαστηρίου. «Υπό κανονικές συνθήκες», στο πλαίσιο αυτό, σημαίνει «υπό κανονικές συνθήκες της αγοράς» [48]. Υπό κανονικές συνθήκες της αγοράς, δηλαδή υπό τις συνθήκες που επικρατούν στην αγορά χωρίς κρατική παρέμβαση ή δυσλειτουργίες της αγοράς, οι επιχειρήσεις πρέπει να αναλαμβάνουν το κόστος απορρίψεως των αποβλήτων που παράγουν. Επομένως, το γεγονός ότι ένα

47 — Βλ. ανωτέρω, παράγραφο 10.

48 — Απόφαση SFEI κ.λπ., παρατεθείσα στην υποσημείωση 17, σκέψη 60.

κράτος μέλος παρενέβη στις εν λόγω κανονικές συνθήκες της αγοράς, προκειμένου να απαλλάξει από ανάλογα έξοδα ορισμένες επιχειρήσεις, δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα τη μη εφαρμογή των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων σε περίπτωση περαιτέρω επεμβάσεων στις κανονικές συνθήκες της αγοράς.

78. Κατά συνέπεια, η παροχή δωρεάν δημοσίας υπηρεσίας συλλογής και απορρίψεως ζωικών αποβλήτων συνιστά οικονομικό πλεονέκτημα που μπορεί να συνιστά κρατική ενίσχυση υπέρ των επιχειρήσεων στις οποίες παρέχεται η εν λόγω υπηρεσία.

— Ειδικός χαρακτήρας του μέτρου

79. Ένα μέτρο εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ αν ωφελεί «ορισμένες επιχειρήσεις ή ορισμένους κλάδους παραγωγής», αντί να είναι μέτρο γενικής εφαρμογής.

80. Η Γαλλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι, στην προκειμένη περίπτωση, η προϋπόθεση του ειδικού χαρακτήρα της ενισχύσεως δεν πληρούται, καθότι η δημόσια υπηρεσία συλλογής και απορρίψεως των ζωικών αποβλήτων ωφελεί όχι μόνον τους αγρότες και τα σφαγεία, αλλά και τους ζωολογικούς κήπους, τους ιδιώτες κατόχους κατοικιδίων ζώων και τις αρχές που είναι υπεύθυνες για την απομάκρυνση νεκρών ζώων από τις δημόσιες οδούς. Η υπηρεσία ενδέχεται επίσης να εξυπηρετεί αγρότες από άλλα κράτη μέλη, όταν π.χ. τα ζώα τους πεθαίνουν ενώ διαμετακομίζονται διά μέσου της Γαλλίας ή σε γαλλικά σφαγεία πριν από τη σφαγή.

81. Υπενθυμίζεται ότι στον νόμο 96-1139 ως αποδέκτες της υποχρεωτικής δημόσιας υπηρεσίας απορρίψεως ζωικών αποβλήτων ορίζονται α) οι ιδιοκτήτες και οι κάτοχοι σορών ζώων ή ομάδων σορών που ζυγίζουν πάνω από 40 κιλά και β) τα σφαγεία.

82. Επομένως, είναι γεγονός ότι, με βάση το γράμμα του νόμου, η πρώτη κατηγορία αποδεκτών της υπηρεσίας ορίζεται με βάση αντικειμενικά και προφανώς γενικά κριτήρια. Είναι επίσης γεγονός ότι, με βάση τα κριτήρια αυτά, και άλλοι φορείς, π.χ. ζωολογικοί κήποι, είναι δυνατόν να εξυπηρετηθούν από την υπηρεσία αυτή. Ωστόσο, το κατώτατο όριο βάρους των 40 κιλών έχει ως συνέπεια να αποκλείονται οι περισσότεροι ιδιώτες κάτοχοι κατοικιδίων ζώων της σφαίρας λειτουργίας της δημόσιας αυτής υπηρεσίας και το γεγονός ότι ορισμένες επιχειρήσεις, όπως ζωολογικοί κήποι ή αλλοδαποί αγρότες ή μερικές δημόσιες υπηρεσίες μπορούν περιστασιακά να επωφεληθούν του μέτρου, δεν μπορεί κατά τη γνώμη μου να αναιρέσει τη διαπίστωση ότι ο νόμος εφαρμόζεται κυρίως στην περίπτωση Γάλλων αγροτών και γαλλικών σφαγείων [49]. Περαιτέρω, σύμφωνα με τις προπαρασκευαστικές εργασίες (travaux préparatoires) που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο, το κύριο μέλημα των συντακτών του νόμου ήταν να απαλλάξουν τους αγρότες και τα σφαγεία από το κόστος απορρίψεως των ζωικών αποβλήτων. Περαιτέρω στοιχείο που καταδεικνύει ότι ο

49 — Βλ. απόφαση της 12ης Ιουλίου 1990, C-169/84, CdF Chimie AZF κατά Επιτροπής (Συλλογή 1990, σ. I-3083, σκέψη 22).

νόμος στην πραγματικότητα αποσκοπούσε κυρίως στην υποστήριξη των αγροτών και των σφαγείων είναι η ένταξη των διατάξεών του στον Αγροτικό Κώδικα.

83. Επομένως, θεωρώ ότι το μέτρο ευνοεί κυρίως δύο ειδικές κατηγορίες επιχειρήσεων, ήτοι τα γαλλικά σφαγεία και τους Γάλλους αγρότες και, κατά συνέπεια, «ορισμένες» επιχειρήσεις, κατά την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ.

— Στρέβλωση του ανταγωνισμού και επιπτώσεις στο μεταξύ κρατών μελών εμπόριο

84. Συμφωνώ με την άποψη της GEMO και της Επιτροπής ότι η δωρεάν παροχή της υπηρεσίας συλλογής και απορρίψεως των ζωικών αποβλήτων στρεβλώνει τον ανταγωνισμό και επηρεάζει το μεταξύ κρατών μελών εμπόριο κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 87, παράγραφος 1, ΕΚ. Η δωρεάν παροχή της εν λόγω υπηρεσίας συνεπάγεται μείωση της τιμής των εξαγωγών γαλλικού κρέατος σε άλλα κράτη μέλη λόγω της απαλλαγής του εν λόγω εξαγωγικού κλάδου από δαπάνες που θα έπρεπε να φέρει υπό κανονικές συνθήκες. Αντίθετα, οι εισαγωγές κρέατος από άλλα κράτη μέλη, στην τιμή των οποίων ενσωματώνεται το κόστος απορρίψεως των επικινδύνων ζωικών αποβλήτων βάσει του καθεστώτος που ισχύει στο κράτος προελεύσεως, καθίστανται δυσκολότερες: διά του φόρου επί των αγορών κρέατος στο στάδιο της λιανικής πωλήσεως οι εν λόγω εισαγωγές κρέατος συνεισφέρουν στην κάλυψη του κόστους απορρίψεως των αποβλήτων που παράγονται από τους Γάλλους ανταγωνιστές τους.

85. Στο πλαίσιο αυτό δεν μπορεί να γίνει δεκτός ο ισχυρισμός της Γαλλικής Κυβερνήσεως ότι μεταξύ 1996 και 2000 σχεδόν καμία άλλη χώρα δεν εφάρμοζε ανάλογη πολιτική απορρίψεως των επικινδύνων ζωικών αποβλήτων και ως εκ τούτου το μεταξύ κρατών μελών εμπόριο δεν μπορούσε να επηρεαστεί διότι στα άλλα κράτη μέλη δεν ετίθετο θέμα αναλόγου κόστους απορρίψεως των ζωικών αποβλήτων. Η ίδια η Γαλλική Κυβέρνηση αναγνωρίζει ότι υφίστατο τέτοια πολιτική στο Ηνωμένο Βασίλειο. Τούτο σημαίνει ότι οι εξαγωγές γαλλικού κρέατος, τουλάχιστον προς αυτό το κράτος μέλος, είχαν κατά την περίοδο αυτή ένα σαφές ανταγωνιστικό πλεονέκτημα. Εν πάση περιπτώσει, η Γαλλική Κυβέρνηση δεν προσκόμισε κανένα στοιχείο που να αποδεικνύει ότι οι αγρότες και τα σφαγεία στα άλλα κράτη μέλη δεν έπρεπε να πληρώνουν για τη συλλογή και απόρριψη επικινδύνων ζωικών αποβλήτων τα οποία παρήγαν.

86. Κατόπιν των ανωτέρω, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι ένα μέτρο όπως ο νόμος 96-1139 συνιστά κρατική ενίσχυση υπέρ των αγροτών και των σφαγείων.

Κρατική ενίσχυση υπέρ των επιχειρήσεων συγκεντρώσεως και απορρίψεως ζωικών αποβλήτων

87. Το δεύτερο ζήτημα ουσίας στην παρούσα υπόθεση είναι αν οι πληρωμές που διενεργούνται από το κράτος προς τις επιχειρήσεις απορρίψεως ζωικών αποβλήτων για τη λει-

τουργία της δημόσιας υπηρεσίας απορρίψεως ζωικών αποβλήτων συνιστούν κρατική ενίσχυση προς τις επιχειρήσεις αυτές κατά την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ.

88. Το ζήτημα αυτό θέτει σημαντικά και περίπλοκα ερωτήματα που αφορούν την ορθή ανάλυση στο πλαίσιο των άρθρων 87, παράγραφος 1, ΕΚ και 86, παράγραφος 2, ΕΚ της κρατικής χρηματοδοτήσεως υπηρεσιών κοινής ωφελείας. Η σημασία των ερωτημάτων αυτών καταδεικνύεται από τις πρόσφατες προσπάθειες σε ανώτατο πολιτικό επίπεδο για την εξασφάλιση μεγαλύτερης προβλεψιμότητας και αυξημένης ασφαλείας δικαίου κατά την εφαρμογή των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων στο είδος αυτό χρηματοδοτήσεως [50].

89. Ωστόσο, αν το Δικαστήριο δεχθεί ότι ο νόμος 96-1139 καθιερώνει κρατική ενίσχυση υπέρ των αγροτών και των σφαγείων, το παραπέμπον δικαστήριο δεν θα χρειαστεί προδικαστική απόφαση επί του δευτέρου ζητήματος: το μέτρο σε κάθε περίπτωση συνιστά κρατική ενίσχυση. Επιπλέον, στο πλαίσιο της εκκρεμούς ενώπιόν του υποθέσεως Altmark Trans και Regierungspräsidium Magdeburg [51], η ολομέλεια του Δικαστηρίου θα έχει ενδεχομένως την ευκαιρία να διευκρινίσει το ζήτημα προτού εκδοθεί απόφαση επί της παρούσας υποθέσεως.

90. Ως εκ τούτου, θα ασχοληθώ λιγότερο διεξοδικά απ' ό,τι θα χρειαζόταν να ασχοληθώ υπό άλλες συνθήκες με το ζήτημα της ορθής αναλύσεως της κρατικής χρηματοδοτήσεως υπηρεσιών κοινής ωφελείας, ζήτημα που έχει ήδη αναλυθεί από τον γενικό εισαγγελέα Tizzano στις προτάσεις του στην υπόθεση Ferring [52] και από τον γενικό εισαγγελέα Léger στις προτάσεις του επί της υποθέσεως Altmark Trans και Regierungspräsidium Magdeburg [53]. Επίσης, δεν θα υπεισέλθω στο ζήτημα αν το άρθρο 86, παράγραφος 2, ΕΚ έχει άμεσο αποτέλεσμα στο πλαίσιο της εφαρμογής των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων και σε ποιό βαθμό επηρεάζει τις διαδικαστικές υποχρεώσεις των κρατών μελών εκ του άρθρου 88, παράγραφος 3, ΕΚ [54], δεδομένου ότι, κατόπιν της λύσεως που θα προτείνω στη συνέχεια, τα σημαντικά αυτά ζητήματα δεν θα χρειαστεί να επιλυθούν στη παρούσα υπόθεση.

50 — Βλ. τα συμπεράσματα της Προεδρίας της Συνόδου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, στο Laeken, στις 14 και 15 Δεκεμβρίου 2001, παράγραφος 26· συμπεράσματα σε θέματα εσωτερικής αγοράς, υποθέσεων καταναλωτών και τουρισμού από τη Σύνοδο του Συμβουλίου της 26ης Νοεμβρίου 2001 σχετικά με τις υπηρεσίες κοινής ωφελείας· έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Laeken, σχετικά με τις υπηρεσίες κοινής ωφελείας, της 17ης Οκτωβρίου 2001 [COM(2001) 598]· ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις που αφορούν τις δημόσιες υπηρεσίες ραδιοτηλεοπτικών μεταδόσεων (ΕΕ 2001, C 320, σ. 5)· βλ. επίσης τις δύο γενικές ανακοινώσεις της Επιτροπής του 1996 και του 2000 για τις υπηρεσίες κοινής ωφελείας στην Ευρώπη (ΕΕ 1996, C 281, σ. 3, και ΕΕ 2001, C 17, σ. 4).

51 — Υπόθεση που παρατέθηκε στην υποσημείωση 3· το ζήτημα ενδεχομένως θα τεθεί επίσης στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-34/01 έως C-38/01, Enirisorse (εκκρεμούσες ενώπιον του Δικαστηρίου).

52 — Προτάσεις της 8ης Μαΐου 2001, στην υπόθεση που παρατέθηκε στην υποσημείωση 2 ανωτέρω.

53 — Προτάσεις της 19ης Μαρτίου 2002.

54 — Βλ. για τα θέματα αυτά τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Tizzano στην υπόθεση Ferring, που παρατέθηκε στην υποσημείωση 2, παράγραφοι 76 επ.

— Ιστορικό

91. Το κείμενο του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ παρατέθηκε ανωτέρω[55]. Στο άρθρο 86, παράγραφος 2, ΕΚ προβλέπεται ότι:

«Οι επιχειρήσεις που είναι επιφορτισμένες με τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος [...] υπόκεινται στους κανόνες της παρούσης Συνθήκης, ιδίως στους κανόνες ανταγωνισμού, κατά το μέτρο που η εφαρμογή των κανόνων αυτών δεν εμποδίζει νομικά ή πραγματικά την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής που τους έχει ανατεθεί. Η ανάπτυξη των συναλλαγών δεν πρέπει να επηρεάζεται σε βαθμό ο οποίος θα αντέκειτο στο συμφέρον της Κοινότητος.»

92. Η κρατική χρηματοδότηση υπηρεσιών κοινής ωφελείας μπορεί να λάβει διάφορες μορφές όπως, π.χ., καταβολή αμοιβής για τις υπηρεσίες αυτές βάσει δημοσίας συμβάσεως ή καταβολή ετησίας επιχορηγήσεως ή προνομιακή φορολογική μεταχείριση ή καταβολή μειωμένων κοινωνικοασφαλιστικών εισφορών.

93. Στο πλαίσιο των άρθρων 87, παράγραφος 1, και 86, παράγραφος 2, ΕΚ, η κρατική χρηματοδότηση υπηρεσιών κοινής ωφελείας μπορεί κατά βάση να αναλυθεί κατά δύο τρόπους.

94. Σύμφωνα με την πρώτη προσέγγιση, την οποία χάριν ευκολίας θα ονομάσω «προσέγγιση της κρατικής ενισχύσεως», τα κρατικά κεφάλαια που καταβάλλονται σε μία επιχείρηση για την εκπλήρωση υποχρεώσεων κοινής ωφελείας συνιστούν κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ, η οποία, ωστόσο, μπορεί να δικαιολογείται με βάση το άρθρο 86, παράγραφος 2, ΕΚ, αν πληρούνται οι προϋποθέσεις της εν λόγω εξαιρέσεως και, ιδίως, αν η χρηματοδότηση είναι σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας.

95. Θα ονομάσω τη δεύτερη προσέγγιση «προσέγγιση της αντιπαροχής», σκοπεύοντας με τον όρο «αντιπαροχή» να καλύψω την προσήκουσα αμοιβή για τις παρεχόμενες υπηρεσίες ή για το κόστος παροχής των υπηρεσιών αυτών. Στο πλαίσιο της προσεγγίσεως αυτής, η κρατική χρηματοδότηση υπηρεσιών κοινής ωφελείας συνιστά κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ, μόνον αν και στον βαθμό που το οικονομικό πλεονέκτημα που συνεπάγεται υπερβαίνει το επίπεδο της προσήκουσας αμοιβής ή του προσθέτου κόστους.

96. Εκ πρώτης όψεως τουλάχιστον, δεν φαίνεται να προσφέρεται η νομολογία των κοινοτικών δικαστηρίων για την ορθή προσέγγιση[56].

55 — Παράγραφος 49.

56 — Στις παραγράφους 125 έως 128 κατωτέρω θα προσπαθήσω να εξηγήσω τη συλλογιστική στην οποία στηρίζεται η εν λόγω νομολογία.

97. Αρχικώς, στην απόφασή του επί της υποθέσεως ADBHU [57] το Δικαστήριο υιοθέτησε την προσέγγιση της αντιπαροχής. Η εν λόγω υπόθεση αφορούσε το ζήτημα αν συμβιβαζόταν με «τις επιταγές της αρχής του ελεύθερου ανταγωνισμού» μία διάταξη κοινοτικής οδηγίας σύμφωνα με την οποία τα κράτη μέλη επιτρεπόταν να καταβάλλουν αποζημιώσεις, που δεν υπερέβαιναν το πραγματικό ετήσιο κόστος, σε επιχειρήσεις αποσύρσεως μεταχειρισμένων ορυκτελαίων ως αντιστάθμισμα έναντι των υποχρεώσεων που τους επιβάλλονταν για τη συλλογή και απόρριψη των ορυκτελαίων αυτών που τους παραδίδονταν από τους κατόχους σε συγκεκριμένες γεωγραφικές ζώνες. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι οι εν λόγω αποζημιώσεις δεν συνιστούσαν κρατική ενίσχυση κατά την έννοια της Συνθήκης, αλλά μάλλον αντιπαροχή για τις υπηρεσίες που παρείχαν οι επιχειρήσεις συλλογής και απορρίψεως των εν λόγω αποβλήτων [58].

98. Ωστόσο, σε μεταγενέστερες υποθέσεις τα κοινοτικά δικαστήρια ακολούθησαν ρητώς ή σιωπηρώς την προσέγγιση της κρατικής ενίσχυσης.

99. Στην υπόθεση Banco Exterior de España, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι μία εξαίρεση από φορολογική υποχρέωση που ίσχυε στην Ισπανία υπέρ των δημοσίων τραπεζών συνιστούσε υφιστάμενη κρατική ενίσχυση και ότι, εφόσον η Επιτροπή δεν είχε κρίνει την ενίσχυση μη συμβατή με την κοινή αγορά, δεν ήταν ανάγκη να εξεταστεί αν και σε ποιο βαθμό η εν λόγω ενίσχυση ήταν «ενδεχόμενο να βρίσκεται εκτός του πεδίου της απαγορεύσεως του άρθρου [87 ΕΚ] δυνάμει του άρθρου [86, παράγραφος 2, ΕΚ]» [59]. Στο πλαίσιο της προσεγγίσεως της αντιπαροχής, το Δικαστήριο θα έπρεπε να εξετάσει καταρχάς αν οι υποχρεώσεις κοινής ωφελείας των ισπανικών δημοσίων τραπεζών εμπόδιζαν τον χαρακτηρισμό της φοροαπαλλαγής ως κρατικής ενισχύσεως.

100. Στην υπόθεση FFSA κ.λπ. κατά Επιτροπής [60], το Πρωτοδικείο δέχθηκε ότι, στις περιπτώσεις που είναι δυνατή η επίκληση του άρθρου 86, παράγραφος 2, ΕΚ, η ενίσχυση για την οποία πρόκειται εξακολουθεί να συνιστά κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ, αλλά μπορεί να θεωρηθεί ότι συμβιβάζεται με την κοινή αγορά με βάση το άρθρο 86, παράγραφος 2, ΕΚ [61]. Η διάταξη του Δικαστηρίου με την οποία απορρίφθηκε αίτηση αναιρέσεως κατά της αποφάσεως αυτής [62] μπορεί ίσως να ερμηνευθεί ως σιωπηρή υιοθέτηση της λύσεως αυτής.

101. Στην υπόθεση SIC κατά Επιτροπής [63] το Πρωτοδικείο κατέστησε σαφές ότι «το γεγο-

57 — Απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1985, 240/83 (Συλλογή 1985, σ. 531, σκέψεις 16 έως 21).

58 — Οι προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Lenz στην υπόθεση C-21/88, Du Pont de Nemours Italiana (απόφαση της 20ής Μαρτίου 1990, Συλλογή 1990, σ. I-889) στηρίζονται επίσης στην προσέγγιση της αντιπαροχής: βλ. παράγραφο 58 των προτάσεων.

59 — Απόφαση της 15ης Μαρτίου 1994, C-387/92 (Συλλογή 1994, σ. I-877, σκέψη 21).

60 — Απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 1997, T-106/95 (Συλλογή 1997, σ. II-229).

61 — Σκέψη 172 της αποφάσεως.

62 — Διάταξη της 25ης Μαρτίου 1998, C-174/97 P, FFSA κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1998, σ. I-1303: βλ. ιδίως τη σκέψη 31 της διατάξεως).

63 — Απόφαση της 10ης Μαΐου 2000, T-46/97 (Συλλογή 2000, σ. II-2125).

νός ότι οι δημόσιες αρχές χορηγούν χρηματοοικονομικό πλεονέκτημα σε μία επιχείρηση για να αντισταθμίσουν το κόστος των υποχρεώσεων παροχής της δημοσίας υπηρεσίας τις οποίες φέρεται ότι έχει αναλάβει η εν λόγω επιχείρηση δεν ασκεί επιρροή στον χαρακτηρισμό του μέτρου αυτού ως ενισχύσεως υπό την έννοια του άρθρου [87, παράγραφος 1, ΕΚ], υπό την επιφύλαξη της συνεκτιμήσεως του στοιχείου αυτού στο πλαίσιο της εξετάσεως του αν η επίμαχη ενίσχυση συμβιβάζεται με την κοινή αγορά δυνάμει του άρθρου [86, παράγραφος 2, ΕΚ]» [64].

102. Ωστόσο, στην πρόσφατη απόφασή του επί της υποθέσεως Ferring [65], το Δικαστήριο υιοθέτησε την προσέγγιση της αντιπαροχής. Η εν λόγω υπόθεση αφορούσε φόρο επί των απευθείας πωλήσεων που επιβαλλόταν στα φαρμακευτικά εργαστήρια, σκοπός του οποίου ήταν να αποκαταστήσει την ισορροπία στις συνθήκες ανταγωνισμού μεταξύ των εργαστηρίων αυτών και των χονδρεμπόρων φαρμάκων, καθότι το γαλλικό δίκαιο επέβαλλε μόνο στους τελευταίους την υποχρέωση να έχουν στη διάθεσή τους επί μονίμου βάσεως μία σειρά φαρμακευτικών προϊόντων σε επαρκή ποσότητα, ώστε να καλύπτουν τις ανάγκες συγκεκριμένης γεωγραφικής περιοχής και να παραδίδουν τα παραγγελλόμενα προϊόντα εντός βραχυτάτης προθεσμίας στο σύνολο της περιοχής αυτής.

103. Ο γενικός εισαγγελέας Tizzano τόνισε στις προτάσεις του ότι η έννοια της ενισχύσεως προϋποθέτει την παροχή ενός οικονομικού πλεονεκτήματος και συνακόλουθη του πλεονεκτήματος αυτού στρέβλωση του ανταγωνισμού. Όταν η κρατική χρηματοδότηση απλώς και μόνον αντισταθμίζει ένα αντικειμενικό μειονέκτημα που επιβάλλεται από το κράτος στον αποδέκτη της χρηματοδοτήσεως δεν υφίσταται τέτοιο οικονομικό πλεονέκτημα ούτε στρέβλωση του ανταγωνισμού [66].

104. Το Δικαστήριο έκρινε ότι, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι εν λόγω υποχρεώσεις δημοσίας υπηρεσίας, ο φόρος επί των απευθείας πωλήσεων μπορούσε να συνιστά κρατική ενίσχυση, καθόσον δεν ίσχυε και για τους χονδρεμπόρους. Ωστόσο, εφόσον ο φόρος αντιστοιχούσε στο πρόσθετο κόστος που επιβάρυνε στην πράξη τους χονδρεμπόρους συνεπεία των υποχρεώσεών τους δημοσίας υπηρεσίας, η εξαίρεσή τους από τη φορολογική υποχρέωση μπορούσε να θεωρηθεί ως αντάλλαγμα [στο γαλλικό πρωτότυπο «contrepartie»] για τις παρεχόμενες από αυτούς υπηρεσίες [67]. Περαιτέρω, υπό τον όρο ότι υπήρχε η αναγκαία ισοδυναμία μεταξύ του πλεονεκτήματος από την εξαίρεση και του προσθέτου κόστους εκ των υποχρεώσεων δημοσίας υπηρεσίας —εναπέκειτο στο παραπέμπον δικαστήριο να κρίνει αν επληρούτο η προϋπόθεση αυτή— δεν θα παρείχετο στους χονδρεμπόρους πραγματικό πλεονέκτημα για τους σκοπούς εφαρμογής του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ, διότι η μοναδική συνέπεια του φόρου θα ήταν στην περίπτωση αυτή η θέση σε ίση μοίρα των χονδρεμπόρων και των εργαστηρίων. Στον βαθμό που το φορολογικό πλεονέκτημα υπερέβαινε τα όρια του επιπλέον κόστους τηρήσεως της υποχρεώσεως δημοσίας υπηρεσίας, το πλεονέκτημα αυτό δεν μπορούσε να θεωρηθεί αναγκαίο για να μπορούν οι εμπλεκόμενες υπηρεσίες να εκπληρώνουν τους συγκεκριμένους σκοπούς που τους ανατέθηκαν και, κατά συνέπεια,

64 — Σκέψη 84 της αποφάσεως. Ήδη πριν από την έκδοση της αποφάσεως στην υπόθεση SIC κατά Επιτροπής, το Δικαστήριο της ΕΖΕΣ (Ευρωπαϊκή Ζώνη Ελευθέρων Συναλλαγών) είχε ακολουθήσει την προσέγγιση της κρατικής ενισχύσεως στην υπόθεση E-4/97, Norwegian Bankers' Association κατά Εποπτικής Αρχής ΕΖΕΣ, απόφαση της 3ης Μαρτίου 1999.

65 — Παρατεθείσα στην υποσημείωση 2.

66 — Παράγραφοι 60 έως 63 των προτάσεων.

67 — Σκέψη 27 της αποφάσεως.

δεν καλυπτόταν από το άρθρο 86, παράγραφος 2, ΕΚ.

105. Στις προτάσεις του στην υπόθεση Altmark Trans και Regierungspräsidium Magdeburg [68], ο γενικός εισαγγελέας Léger επέκρινε την προσέγγιση της αντιπαροχής που υιοθετήθηκε στην υπόθεση Ferring. Κατά την άποψή του, πρώτον, κατά την προσέγγιση αυτή συγχέονται δύο χωριστά νομικά ζητήματα, δηλαδή το ζήτημα του χαρακτηρισμού ενός μέτρου ως ενισχύσεως και το ζήτημα αν το μέτρο αυτό είναι δικαιολογημένο. Δεύτερον, η προσέγγιση της αντιπαροχής στερεί από το άρθρο 86, παράγραφος 2, ΕΚ και τις προϋποθέσεις που επιβάλλει οποιαδήποτε χρησιμότητα στο πλαίσιο της αναλύσεως της κρατικής χρηματοδοτήσεως υπηρεσιών κοινής ωφελείας. Τρίτον, η εν λόγω προσέγγιση εμποδίζει τον αναγκαίο έλεγχο της κρατικής χρηματοδοτήσεως υπηρεσιών κοινής ωφελείας από την Επιτροπή.

106. Αρχικώς η Επιτροπή υιοθέτησε την προσέγγιση της αντιπαροχής. Ωστόσο, μετά την έκδοση των αποφάσεων στις υποθέσεις FFSA κ.λπ. κατά Επιτροπής και SIC κατά Επιτροπής, ακολούθησε την προσέγγιση της κρατικής ενισχύσεως [69].

107. Στην παρούσα υπόθεση, η GEMO και η Επιτροπή τάσσονται υπέρ της προσεγγίσεως της κρατικής ενισχύσεως. Επικρίνουν την απόφαση Ferring ή προσπαθούν να τη διαφοροποιήσουν από την παρούσα υπόθεση με βάση τα πραγματικά περιστατικά. Εναλλακτικώς, υποστηρίζουν ότι, λόγω της ολιγοπωλιακής δομής της αγοράς στη Γαλλία και λόγω της υπάρξεως ευκαιριών για απάτες, οι εταιρίες συλλογής και απορρίψεως ζωικών αποβλήτων εισπράττουν ποσά τα οποία υπερβαίνουν ουσιωδώς το κόστος των παρεχομένων υπηρεσιών συλλογής και απορρίψεως.

108. Η Γαλλική Κυβέρνηση επιδοκιμάζει την απόφαση στην υπόθεση Ferring και υποστηρίζει ότι στις επιχειρήσεις απορρίψεως αποβλήτων για τις οποίες πρόκειται δεν χορηγείται οικονομικό πλεονέκτημα κατά την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ, αλλά αντιπαροχή που καλύπτει το κόστος της υπηρεσίας που παρέχουν. Η προσέγγιση της αντιπαροχής θα πρέπει να υιοθετείται τουλάχιστον στις περιπτώσεις κατά τις οποίες, όπως εν προκειμένω, το αντάλλαγμα καθορίζεται κατόπιν ανοικτής, διαφανούς και μη ενέχουσας διακρίσεις διαδικασίας για την κατακύρωση δημοσίας συμβάσεως για παροχή υπηρεσιών. Εφόσον το αντάλλαγμα δεν υπερβαίνει το κόστος της υπηρεσίας, εξ ορισμού δεν υπάρχει στρέβλωση του ανταγωνισμού. Εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο να αποφανθεί αν το αντάλλαγμα υπερβαίνει το κόστος.

109. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου υποστηρίζει ότι η επίμαχη χρηματοδότηση των υπηρεσιών συλλογής και απορρίψεως ζωικών αποβλήτων παρουσιάζει ορισμένα χαρακτηριστικά κρατικής ενισχύσεως. Ωστόσο, η εν λόγω χρηματοδότηση δεν πρέπει να θεωρηθεί ως κρατική ενίσχυση αν είναι προφανές ότι δεν στρεβλώνει ούτε απειλεί να στρεβλώσει τον ανταγωνισμό. Στο πλαίσιο αυτό, το εθνικό δικαστήριο οφείλει να λάβει υπόψη ενδεχόμενες στρεβλώσεις του ανταγωνισμού όχι μόνο στην αγορά των υπηρεσιών που παρέχουν οι επιχειρήσεις συλλογής και απορρίψεως ζωικών αποβλήτων, αλλά και στις αγορές των αποδεκτών των εν λόγω υπηρεσιών (αγρότες και σφαγεία).

68 — Παρατεθείσα στην υποσημείωση 3.

69 — Για μια έρευνα επί της πρακτικής της Επιτροπής βλ. J.-Y. Chérot: «Financement des obligations de service public et aides d'État», *Europe* 2000, σ. 4.

— Ανάλυση

110. Η επιλογή μεταξύ της προσεγγίσεως της κρατικής ενισχύσεως και της προσεγγίσεως της αντιπαροχής δεν συνιστά μόνο θεωρητικό ζήτημα: έχει και σημαντικές πρακτικές συνέπειες [70].

111. Είναι γεγονός ότι στο πλαίσιο και των δύο προσεγγίσεων το σημαντικότερο ζήτημα ουσίας είναι αν η κρατική χρηματοδότηση υπερβαίνει το ποσό που αντιστοιχεί στην προσήκουσα αμοιβή ή το ποσό που απαιτείται για την κάλυψη του προσθέτου κόστους το οποίο συνεπάγονται οι υποχρεώσεις κοινής ωφελείας. Ωστόσο, οι δύο προσεγγίσεις διαφέρουν σημαντικά κατά το διαδικαστικό μέρος, τουλάχιστον στην παρούσα φάση εξελίξεως της νομολογίας.

112. Στην περίπτωση που, στο πλαίσιο της προσεγγίσεως της αντιπαροχής, συγκεκριμένο μέτρο χρηματοδοτήσως δεν συνιστά κρατική ενίσχυση, το μέτρο αυτό δεν υπάγεται στους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων και δεν χρειάζεται να κοινοποιηθεί στην Επιτροπή. Επιπλέον, τα εθνικά δικαστήρια μπορούν να αποφασίσουν απευθείας αν τίθεται ζήτημα κρατικής ενισχύσεως και δεν χρειάζεται να αναμένουν την απόφαση της Επιτροπής περί του αν το μέτρο συμβιβάζεται ή όχι με την κοινή αγορά.

113. Στο πλαίσιο της προσεγγίσεως της κρατικής ενισχύσεως, το ίδιο μέτρο συνιστά κρατική ενίσχυση η οποία, σύμφωνα με την πρώτη περίοδο του άρθρου 88, παράγραφος 3, ΕΚ, πρέπει να κοινοποιηθεί εκ των προτέρων στην Επιτροπή. Περαιτέρω, όπως προκύπτει από τις αποφάσεις στις υποθέσεις Banco Exterior de España [71] και Γαλλία κατά Επιτροπής [72], η εξαίρεση που προβλέπεται στο άρθρο 86, παράγραφος 2, ΕΚ υπόκειται στην ίδια διαδικασία με αυτήν που προβλέπεται για τις εξαιρέσεις του άρθρου 87, παράγραφοι 2 και 3, ΕΚ. Τούτο σημαίνει ότι, με βάση την τελευταία περίοδο του άρθρου 88, παράγραφος 3, ΕΚ, οι νέες ενισχύσεις δεν μπορούν να τεθούν σε εφαρμογή πριν η Επιτροπή αποφανθεί ότι συμβιβάζονται με την κοινή αγορά βάσει του άρθρου 86, παράγραφος 2, ΕΚ και ότι μέτρα που παραβιάζουν αυτή την υποχρέωση τηρήσεως αμετάβλητης της υφισταμένης καταστάσεως συνιστούν παράνομες ενισχύσεις. Σημαίνει επίσης ότι τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν «να εξασφαλίζουν στους διοικουμένους ότι θα συναχθούν όλες οι προβλεπόμενες συνέπειες» της παραβάσεως της τελευταίας περιόδου του άρθρου 88, παράγραφος 3, ΕΚ «όσον αφορά τόσο το κύρος των πράξεων εφαρμογής όσο και την αναζήτηση των χρηματικών ενισχύσεων που χορηγήθηκαν κατά παράβαση της διατάξεως αυτής ή των ενδεχομένως διαταχθέντων προσωρινών μέτρων» [73].

114. Δεύτερον, από την προηγηθείσα επισκόπηση της νομολογίας των κοινοτικών δικαστηρίων συνάγεται, κατά τη γνώμη μου, ότι ούτε η προσέγγιση της κρατικής ενισχύσεως ούτε η προσέγγιση της αντιπαροχής συνιστά την ιδανική λύση σε όλες τις περιπτώσεις.

70 — Βλ. παράγραφο 31 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Tizzano στην υπόθεση Ferring, που παρατέθηκε στην υποσημείωση 2.

71 — Παρατεθείσα στην υποσημείωση 59.

72 — Απόφαση της 22ας Ιουνίου 2000, C-332/98 (Συλλογή 2000, σ. I-4833).

73 — Απόφαση SFEI κ.λπ., παρατεθείσα στην υποσημείωση 17, σκέψη 40.

115. Τα κυριότερα επιχειρήματα κατά της γενικευμένης εφαρμογής της προσεγγίσεως της κρατικής ενισχύσεως σε όλες τις περιπτώσεις είναι τα εξής:

i) Η έννοια της κρατικής ενισχύσεως κατά το άρθρο 87, παράγραφος 1, ΕΚ καλύπτει μόνον τα μέτρα με βάση τα οποία παρέχεται οικονομικό πλεονέκτημα και τα οποία στρεβλώνουν ή απειλούν να στρεβλώσουν τον ανταγωνισμό. Δεν υπάρχει προφανής λόγος που να δικαιολογεί τη μη εφαρμογή των κριτηρίων αυτών στην περίπτωση που πρόκειται για κρατική χρηματοδότηση υπηρεσιών κοινής ωφελείας.

ii) Στην περίπτωση που το κράτος ή οι κρατικοί και οι οιονεί κρατικοί φορείς προμηθεύονται αγαθά (π.χ. ηλεκτρονικούς υπολογιστές) ή υπηρεσίες (π.χ. υπηρεσίες καθαρισμού) στην αγορά, υφίσταται κρατική ενίσχυση μόνον εφόσον (και μόνο στον βαθμό που) η καταβαλλομένη αντιπαροχή υπερβαίνει το προσήκον μέτρο. Και πάλι δεν υπάρχουν προφανείς λόγοι που να δικαιολογούν διαφορετική ανάλυση στην περίπτωση που το κράτος αγοράζει υπηρεσίες που πρόκειται να παρασχεθούν στο κοινωνικό σύνολο (π.χ. υπηρεσίες συλλογής και απορρίψεως αποβλήτων).

iii) Κατά τη νομολογία που αφορά τις διαδικαστικές συνέπειες της υιοθετήσεως της προσεγγίσεως της κρατικής ενισχύσεως [74], η υποχρέωση κοινοποιήσεως και ιδίως η υποχρέωση μη μεταβολής της υφισταμένης καταστάσεως κατά το άρθρο 88, παράγραφος 3, ΕΚ θα μπορούσε να δημιουργήσει προβλήματα στην παροχή υπηρεσιών κοινής ωφελείας μέσω ιδιωτικών επιχειρήσεων. Έτσι, προκειμένου για την παροχή ορισμένων υπηρεσιών (π.χ. απόρριψη τοξικών αποβλήτων, υπηρεσίες διακομιδής ασθενών) μπορεί να είναι δύσκολο ή και αδύνατο να αναμένεται η προηγούμενη έγκριση της Επιτροπής. Αν, αντίθετα, το κράτος μέλος θέσει σε εφαρμογή την ενίσχυση πριν από την παροχή της εν λόγω εγκρίσεως, η ενίσχυση θα είναι παράνομη με όλες τις συνέπειες που επιφέρει αυτή η έλλειψη νομιμότητας.

74 — Βλ. ανωτέρω παράγραφο 113.

116. Τα κύρια επιχειρήματα κατά της γενικευμένης εφαρμογής της προσεγγίσεως της αντιπαροχής:

i) Ο lex specialis του άρθρου 86, παράγραφος 2, ΕΚ και οι προϋποθέσεις τις οποίες επιβάλλει θα στερούνταν οποιασδήποτε σημασίας όσον αφορά τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων. Στις περιπτώσεις που η κρατική χρηματοδότηση δεν υπερβαίνει το μέτρο που είναι αναγκαίο για να καλυφθεί το επιπλέον κόστος των παρεχομένων υπηρεσιών, δεν θα υφίστατο κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ και, κατά συνέπεια, ούτε ανάγκη να εξεταστεί αν το εκάστοτε μέτρο συμβιβάζεται με το άρθρο 86, παράγραφος 2, ΕΚ. Στον βαθμό που η κρατική χρηματοδότηση υπερβαίνει το ως άνω αναγκαίο μέτρο δεν μπορεί να δικαιολογηθεί με βάση το άρθρο 86, παράγραφος 2, ΕΚ διότι θα παραβίαζε την αρχή της αναλογικότητας. Κατά συνέπεια, δεν θα υπήρχαν περιπτώσεις

όπου η Επιτροπή ή το εθνικό δικαστήριο θα μπορούσε να ελέγξει

— αν οι επίμαχες υπηρεσίες συνιστούν στην πραγματικότητα «υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος» [75],

— αν οι υπηρεσίες για τις οποίες πρόκειται έχουν «επιφορτιστεί» στην πραγματικότητα με την παροχή των υπηρεσιών αυτών [76],

— αν η χρηματοδότηση για την οποία πρόκειται επηρεάζει την ανάπτυξη του εμπορίου σε βαθμό που αντίκειται στα συμφέροντα της Κοινότητας (τελευταία περίοδος του άρθρου 86, παράγραφος 2, ΕΚ) [77].

ii) Η γενικευμένη εφαρμογή της προσεγγίσεως της αντιπαροχής θα καθιστούσε λιγότερο παρακινδυνευμένο για τα κράτη μέλη να μη κοινοποιούν ορισμένα, δυνάμει, επιβλαβή μέτρα κρατικής χρηματοδοτήσεως και, κατά συνέπεια, θα δημιουργούσε κίνητρο για την απόκρυψη των μέτρων αυτών προς αποφυγή του ελέγχου της Επιτροπής.

iii) Η ανάλυση σε δύο φάσεις σύμφωνα με την προσέγγιση της κρατικής ενισχύσεως, συνιστάμενη, σε πρώτη φάση, σε έλεγχο σχετικά με την ύπαρξη παραβιάσεως της απαγορεύσεως του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ και στη συνέχεια σε έλεγχο της συνδρομής των προϋποθέσεων εξαιρέσεως κατά το άρθρο 86, παράγραφος 2, ΕΚ, συνάδει περισσότερο με την παράλληλη εξέταση σε δύο φάσεις μέτρων που παραβιάζουν το άρθρο 86, παράγραφος 1, ΕΚ, συνδυαζόμενο με τους κανόνες περί ανταγωνισμού [78] ή με τους κανόνες περί ελεύθερης κυκλοφορίας [79].

iv) Στον τομέα των μεταφορών, σύμφωνα με το άρθρο 73 ΕΚ, «οι ενισχύσεις που αντιστοιχούν στην εκπλήρωση ορισμένων υποχρεώσεων συνυφασμένων με την έννοια της δημόσιας υπηρεσίας συμβιβάζονται με την παρούσα Συνθήκη». Επομένως, οι συντάκτες της Συνθήκης θεώρησαν καταρχήν την κρατική χρηματοδότηση υπηρεσιών κοινής ωφελείας ως κρατική ενίσχυση η οποία, ωστόσο, ήταν θεμιτή.

75 — Είναι σαφές ότι ο έλεγχος αυτός είναι καταρχήν περιθωριακός. Παρά ταύτα, στην απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 1991, C-18/88, GB-Inno-BM (Συλλογή 1991, σ. I-5941, σκέψη 22), το Δικαστήριο δεν δέχθηκε τον ισχυρισμό ότι η παραγωγή και πώληση τηλεφωνικών συσκευών συνιστούσε υπηρεσία κοινής ωφελείας· βλ. σε σχέση με τις λιμενικές υπηρεσίες στην απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 1991, C-179/90, Merci convenzionali porto de Genova (Συλλογή 1991, σ. I-5889, σκέψη 27), και σε σχέση με τα εμβάσματα κεφαλαίων από ένα κράτος μέλος σε άλλο μέσω τραπεζών, βλ. απόφαση της 14ης Ιουλίου 1981, 172/80 Züchner (Συλλογή 1981, σ. 2021, σκέψη 7).

76 — Αποφάσεις της 21ης Μαρτίου 1974, 127/73, BRT (Συλλογή τόμος 1974, σ. 157, σκέψη 20), και της 11ης Απριλίου 1989, 66/86, Ahmed Saeed Flugreisen και Silver Line Reisebüro (Συλλογή 1989, σ. 803, σκέψη 55).

77 — Στην ήδη αναφερθείσα υπόθεση E-4/97 Norwegian Bankers' Association κατά Εποπτικής Αρχής ΕΖΕΣ, υποσημείωση 64 ανωτέρω, το δικαστήριο της ΕΖΕΣ ακύρωσε με αυτό το σκεπτικό απόφαση της Εποπτικής Αρχής της ΕΖΕΣ.

78 — Βλ., π.χ., απόφαση της 25ης Οκτωβρίου 2001, C-475/99, Ambulanz Glöckner (Συλλογή 2001, σ. I-8089).

79 — Βλ., π.χ., απόφαση της 23ης Οκτωβρίου 1997, C-157/94, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή 1997, σ. I-5699).

117. Δεδομένου ότι ούτε η προσέγγιση της αντιπαροχής ούτε η προσέγγιση της κρατικής ενισχύσεως συνιστά ιδανική λύση σε όλες τις περιπτώσεις, φρονώ ότι είναι αναγκαίο να αναζητηθεί μια λύση στο πλαίσιο της οποίας η μία προσέγγιση να ακολουθείται σε μία κατηγορία υποθέσεων και η έτερη σε μία άλλη κατηγορία.

118. Επομένως, η οδός προς την ορθή ανάλυση της κρατικής χρηματοδοτήσεως υπηρεσιών κοινής ωφελείας, στο πλαίσιο των άρθρων 87, παράγραφος 1, και 86, παράγραφος 2, ΕΚ, θα μπορούσε κατά τη γνώμη μου να είναι η διάκριση μεταξύ δύο διαφορετικών κατηγοριών περιπτώσεων που θα βασίζεται i) στο είδος της σχέσεως μεταξύ της παρεχομένης χρηματοδοτήσεως και των επιβαλλομένων υποχρεώσεων γενικού συμφέροντος και ii) στο πόσο σαφώς προσδιορίζονται οι υποχρεώσεις αυτές.

119. Στο πλαίσιο της προτεινομένης διακρίσεως, η πρώτη κατηγορία θα έπρεπε να περιλαμβάνει τις περιπτώσεις όπου τα μέτρα χρηματοδοτήσεως αποσκοπούν σαφώς, quid pro quo, στην εκπλήρωση σαφώς καθορισμένων υποχρεώσεων γενικού συμφέροντος ή, με άλλα λόγια, σε περιπτώσεις όπου η σχέση μεταξύ της χορηγουμένης κρατικής χρηματοδοτήσεως, αφενός, και των σαφώς καθορισμένων υποχρεώσεων γενικού συμφέροντος που επιβάλλονται, αφετέρου, είναι άμεση και προφανής. Το εναργέστερο παράδειγμα μιας τέτοιας άμεσης και προφανούς σχέσεως μεταξύ κρατικής χρηματοδοτήσεως και σαφώς καθορισμένων υποχρεώσεων είναι οι δημόσιες συμβάσεις που κατακυρώνονται κατόπιν δημοσίου διαγωνισμού: σε μία και την αυτή σύμβαση ορίζονται οι υποχρεώσεις των επιφορτισμένων με την παροχή των οικείων υπηρεσιών γενικού συμφέροντος επιχειρήσεων και η αμοιβή την οποία θα εισπράξουν ως αντάλλαγμα. Οι περιπτώσεις που εμπίπτουν στην κατηγορία αυτή θα πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να εξετάζονται σύμφωνα με την προσέγγιση της αντιπαροχής.

120. Στη δεύτερη κατηγορία εμπίπτουν οι περιπτώσεις όπου δεν είναι σαφές από την αρχή ότι η κρατική χρηματοδότηση αποσκοπεί, quid pro quo, στην εκπλήρωση σαφώς καθορισμένων υποχρεώσεων γενικού συμφέροντος. Στις περιπτώσεις αυτές, οι σχέσεις μεταξύ της κρατικής χρηματοδοτήσεως και των επιβαλλομένων υποχρεώσεων γενικού συμφέροντος δεν είναι ούτε άμεση ούτε προφανής και οι υποχρεώσεις γενικού συμφέροντος δεν είναι σαφώς καθορισμένες. Ένα καλό παράδειγμα περιπτώσεως που υπάγεται στην κατηγορία αυτή είναι αυτό που εξετάστηκε στην υπόθεση Banco Exterior de España, όπου ένας ισπανικός νόμος απάλλασσε όλες τις δημόσιες τράπεζες της υποχρεώσεως καταβολής φόρων. Στον εν λόγω νόμο δεν αναφερόταν ότι το πλεονέκτημα αυτό αποσκοπούσε, quid pro quo, στην εκπλήρωση υποχρεώσεων γενικού συμφέροντος ούτε καθορίζονταν με ακρίβεια τέτοιου είδους υποχρεώσεις. Μόνον ενώπιον του Δικαστηρίου η Ισπανική Κυβέρνηση υποστήριξε ότι η απαλλαγή αυτή ήταν αναγκαία προκειμένου να καταστεί δυνατό στις δημόσιες τράπεζες να εκπληρώσουν την αποστολή τους ως «δημόσιοι πιστωτικοί φορείς». Οι περιπτώσεις που υπάγονται στη δεύτερη κατηγορία θα πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να εξετάζονται σύμφωνα με την προσέγγιση της κρατικής ενισχύσεως.

121. Η προτεινόμενη διάκριση παρουσιάζει αρκετά πλεονεκτήματα. Καταρχάς, συνάδει με την εν γένει νομολογία που αφορά την ερμηνεία του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ.

122. Κατά τη νομολογία αυτή, διμερείς συμβάσεις ή πιο πολύπλοκες συναλλαγές γεννώσες αμοιβαία δικαιώματα και υποχρεώσεις πρέπει να αντιμετωπίζονται ως σύνολο. Όταν, π.χ., το κράτος αγοράζει αγαθά ή υπηρεσίες από μία επιχείρηση, ενίσχυση υφίσταται μόνον εάν και στον βαθμό που το καταβαλλόμενο αντίτιμο υπερβαίνει την τιμή της ελεύθερης αγοράς[80]. Όταν το κράτος δανείζει χρήματα σε μία επιχείρηση, υφίσταται ενίσχυση μόνον εάν και στον βαθμό που δεν απαιτεί απόδοση αντίστοιχη με αυτήν που θα απαιτούσε ένας ιδιώτης επενδυτής[81]. Με τον ίδιο συνολικό τρόπο θα πρέπει κατά τη γνώμη μου να αντιμετωπίζονται οι περιπτώσεις στις οποίες η σχέση μεταξύ της κρατικής χρηματοδοτήσεως και των σαφώς καθορισμένων υποχρεώσεων γενικού συμφέροντος που επιβάλλονται είναι τόσο άμεση και προφανής ώστε η χρηματοδότηση και η αντίστοιχη υποχρέωση να πρέπει να αντιμετωπίζονται ως ενιαίο μέτρο.

123. Αντίθετα, κατά την εν γένει νομολογία που αφορά το άρθρο 87, παράγραφος 1, ΕΚ, οι αιτίες και οι σκοποί ενός μονομερούς μέτρου δεν πρέπει να λαμβάνονται υπόψη για τον χαρακτηρισμό του μέτρου ως κρατικής ενισχύσεως, αλλά μόνο για την εκτίμηση του αν αυτό συμβιβάζεται με την κοινή αγορά βάσει του άρθρου 87, παράγραφοι 2 και 3, ΕΚ. Οσάκις δεν είναι σαφές εξαρχής ότι η κρατική ενίσχυση χορηγείται, quid pro quo, για την εκπλήρωση σαφώς καθορισμένων υποχρεώσεων γενικού συμφέροντος, ο ισχυρισμός του χορηγούντος κράτους, ότι στην πραγματικότητα με τη χρηματοδότηση επιδιώκεται να αντισταθμιστεί το πρόσθετο κόστος εκπληρώσεως της αποστολής γενικού συμφέροντος που έχουν αναλάβει ορισμένες επιχειρήσεις, πρέπει να θεωρείται ότι αναφέρεται απλώς στους λόγους και στους σκοπούς υιοθετήσεως του μέτρου. Μολονότι σε πολλές περιπτώσεις τα χρηματοδοτικά μέτρα που εμπίπτουν στη δεύτερη αυτή κατηγορία μπορεί να δικαιολογούνται με βάση στο άρθρο 86, παράγραφος 2, ΕΚ, φρονώ ότι δεν πρέπει να ευρίσκονται εκτός του πεδίου εφαρμογής των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων.

124. Ένα δεύτερο πλεονέκτημα της προτεινομένης διακρίσεως είναι ότι εξαίρει στο δέον μέτρο τη σημασία που αποδίδεται σήμερα στις υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος, όπως αυτή αναγνωρίζεται στο άρθρο 16 ΕΚ και στο άρθρο 36 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, ενώ παράλληλα αποτρέπει τον κίνδυνο καταστρατηγήσεως των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων. Επομένως, επιφέρει ισορροπία μεταξύ αυτών των δυνάμει αντιφατικών πολιτικών· επίσης, χάρη στη διάκριση αυτή, αποφεύγονται οι ενστάσεις που μπορούν να προβληθούν κατά της αποκλειστικής εφαρμογής είτε της προσεγγίσεως της αντιπαροχής, αφενός, είτε της προσεγγίσεως της κρατικής ενισχύσεως, αφετέρου.

125. Τέλος, η προτεινόμενη διάκριση μπορεί ενδεχομένως να συμβάλει στο να γίνει κατανοητή η νομολογία του Δικαστηρίου που παρατίθεται ανωτέρω.

126. Η υπόθεση ADBHU αφορούσε αποζημίωση προς επιχειρήσεις συλλογής και απορρίψεως μεταχειρισμένων ορυκτελαίων, χορηγούμενη ως αντιπαροχή που αντιστάθμιζε το κόστος από τις επιβαλλόμενες στις επιχειρήσεις αυτές υποχρεώσεις συλλογής και απορρίψεως των εν λόγω αποβλήτων. Ο γενικός εισαγγελέας Lenz θεώρησε τις αποζημιώσεις αυτές ως αντάλλαγμα, quid pro quo, έναντι των επιβαλλομένων υποχρεώσεων και το Δικαστήριο τις θεώρησε

80 — Βλ. τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Fennelly στην υπόθεση C-251/97, Γαλλία κατά Επιτροπής (απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 1999, Συλλογή 1999, σ. I-6639, παράγραφος 19 και οι εκεί παραπομπές).

81 — Βλ., π.χ., απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 1990, C-301/87, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1990, σ. I-307, σκέψεις 39 έως 41).

ως «αντίτιμο για τις παρεχόμενες υπηρεσίες». Έτσι, αντιμετωπίστηκαν οι αποζημιώσεις αυτές ως το ένα σκέλος μιας διμερούς συμβατικής σχέσεως και, ως εκ τούτου, δεν χαρακτηρίστηκαν ως κρατική ενίσχυση.

127. Αντίθετα, στην υπόθεση Banco Exterior de España, το Δικαστήριο χαρακτήρισε την υπέρ των δημοσίων τραπεζών φορολογική απαλλαγή ως (υφιστάμενη) κρατική ενίσχυση και, κατά συνέπεια, ως μονομερές μέτρο, χωρίς να λάβει υπόψη τους σκοπούς του μέτρου.

128. Η υπόθεση Ferring βρισκόταν ίσως ακριβώς στο μεταίχμιο, καθότι το φορολογικό πλεονέκτημα χορηγήθηκε με χωριστό νόμο και μόνον αφού είχαν επιβληθεί οι υποχρεώσεις γενικού συμφέροντος. Ωστόσο, όπως προέκυπτε από τις προπαρασκευαστικές εργασίες θεσπίσεως του νόμου και από τις περιστάσεις εκδόσεώς του, ιδίως δε από την απόφαση του Conseil constitutionnel, το χορηγηθέν φορολογικό πλεονέκτημα και οι επιβληθείσες υποχρεώσεις, οι οποίες επιπλέον ήταν σαφώς καθορισμένες, συνδέονταν στενά μεταξύ τους [82]. Αυτό εξηγεί, ίσως, γιατί το Δικαστήριο, αναφερόμενο στην υπόθεση ADBHU και εξετάζοντας το εν λόγω πλεονέκτημα και τις επιβληθείσες υποχρεώσεις, έκανε λόγο για «δύο όψεις του ιδίου νομίσματος».

129. Είναι βεβαίως σαφές ότι η προτεινόμενη διάκριση μεταξύ των δύο κατηγοριών περιπτώσεων, με βάση την ύπαρξη «άμεσης και προφανούς σχέσεως» και «σαφώς καθοριζομένων υποχρεώσεων γενικού συμφέροντος», ενδέχεται να μην είναι πάντοτε εύκολο να γίνει. Ωστόσο, τα κριτήρια αυτά φαίνονται ελκυστικότερα έναντι άλλων που πιθανώς προτείνονται. Πρώτον, θα ήταν δυσανάλογως επαχθές να απαιτείται πάντοτε η ύπαρξη τυπικής δημοσίας συμβάσεως μεταξύ του κράτους και του παρέχοντος την υπηρεσία φορέα, προκειμένου να υιοθετηθεί η προσέγγιση της αντιπαροχής, δεδομένου ότι είναι, κατά τη γνώμη μου, θεμιτό ένα κράτος μέλος να επιθυμεί να οργανώσει την παροχή δημοσίων υπηρεσιών όχι βάσει συμβάσεων, αλλά, π.χ., βάσει νομοθετικών διατάξεων. Δεύτερον, το Δικαστήριο εφαρμόζει παρόμοια κριτήρια σε άλλους τομείς του κοινοτικού δικαίου: στον τομέα του φόρου προστιθεμένης αξίας, παραδείγματος χάριν, το Δικαστήριο απαιτεί την ύπαρξη άμεσης σχέσεως της προσφερομένης παροχής και της λαμβανομένης αντιπαροχής [83]. Τρίτον, προκειμένου να εξαλείψουν οποιεσδήποτε αμφιβολίες σε μία συγκεκριμένη υπόθεση, τα κράτη μέλη θα έχουν κίνητρο να καταβάλλουν τίμημα για την παροχή υπηρεσιών γενικού συμφέροντος με βάση σαφείς και διαφανείς ρυθμίσεις, ίσως δε ακόμη και με βάση δημόσιες συμβάσεις για την παροχή υπηρεσιών κατακυρούμενες κατόπιν ανοικτών, διαφανών και μη συνεπαγομένων διακρίσεις διαδικασιών δημοσίου διαγωνισμού.

130. Όσον αφορά την εφαρμογή της προτεινομένης διακρίσεως για την επίλυση της επίδικης διαφοράς, υπενθυμίζεται ότι για τη λειτουργία της δημοσίας υπηρεσίας συλλογής και απορρίψεως ζωικών αποβλήτων το Γαλλικό Δημόσιο κατακυρώνει και συνάπτει, σύμφωνα με τους γενικούς κανόνες περί δημοσίων προμηθειών, δημόσιες συμβάσεις παροχής υπηρεσιών μεγίστης διαρκείας 5 ετών με επιχειρήσεις ειδικευμένες στη συλλογή και απόρριψη ζωικών αποβλήτων. Είναι σαφές ότι υπάρχει άμεση και προφανής σχέση μεταξύ της αμοιβής που καταβάλλεται στις επιχειρήσεις αυτές και των σαφώς καθορισμένων υποχρεώσεων τις οποίες

82 — Βλ. για περαιτέρω λεπτομέρειες τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Tizzano.

83 — Χαρακτηριστική εξακολουθεί να παραμένει η απόφαση της 5ης Φεβρουαρίου 1981, 154/80, Coöperative Aardappelenbewaarplaats (Συλλογή 1981, σ. 445, σκέψη 12).

οφείλουν να εκπληρώσουν στο πλαίσιο των εν λόγω δημοσίων συμβάσεων. Κατά συνέπεια, τα ποσά που καταβάλλονται από το κράτος σε επιχειρήσεις απορρίψεως ζωικών αποβλήτων για την παροχή της δημόσιας υπηρεσίας απορρίψεως των αποβλήτων αυτών συνιστούν κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ, μόνον εάν και στον βαθμό που υπερβαίνουν τα όρια της πρόσφορης αμοιβής[84] για την παροχή της εν λόγω υπηρεσίας.

131. Στην παρούσα υπόθεση αποδόθηκε ιδιαίτερη σημασία στο γεγονός ότι η αγορά παροχής των υπηρεσιών αυτών στη Γαλλία παρουσιάζει χαρακτηριστικά ολιγοπωλίου και ότι δημιουργούνται σημαντικές δυνατότητες για απάτες στον τομέα της απορρίψεως αποβλήτων. Επομένως, ενδέχεται οι επιχειρήσεις να εισπράττουν ποσά τα οποία υπερβαίνουν κατά πολύ την αμοιβή που θα εισέπρατταν σε ομαλώς λειτουργούσα αγορά για τις υπηρεσίες συλλογής και απορρίψεως αποβλήτων που παρέχουν. Εναπόκειται στο παραπέμπον δικαστήριο να κρίνει αν συμβαίνει κάτι τέτοιο στην προκειμένη περίπτωση.

132. Κατόπιν των ανωτέρω, τα ποσά που καταβλήθηκαν από το Γαλλικό Δημόσιο σε επιχειρήσεις συλλογής και απορρίψεως ζωικών αποβλήτων έναντι της παροχής της δημόσιας υπηρεσίας συλλογής και απορρίψεως των αποβλήτων αυτών συνιστούν κρατική ενίσχυση, κατά την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ, μόνον εάν και στον βαθμό που υπερβαίνουν το μέτρο της πρόσφορης αμοιβής για την παροχή της εν λόγω υπηρεσίας.

84 — Στις περιπτώσεις που το κράτος «αγοράζει» υπηρεσίες κοινής ωφελείας στην αγορά το ορθό σημείο αναφοράς δεν είναι το κόστος του μέτρου, αλλά το αντάλλαγμα που θα καταβαλλόταν για τις υπηρεσίες αυτές σε μία ομαλώς λειτουργούσα αγορά· βλ., σχετικά με τη διάκριση αυτή, την ανωτέρω παράγραφο 95.

Κρατικές ενισχύσεις υπέρ των μικρών κρεοπωλείων

133. Το τρίτο ζήτημα ουσίας στην παρούσα υπόθεση είναι αν η απαλλαγή των μικρών κρεοπωλείων από την υποχρέωση καταβολής του φόρου επί των αγορών κρέατος συνιστά κρατική ενίσχυση υπέρ των εν λόγω επιχειρήσεων.

134. Υπενθυμίζεται ότι ο φόρος επί της αγοράς κρέατος που καθιερώθηκε με τον νόμο 96-1139 επιβάλλεται, καταρχήν, σε κάθε πρόσωπο που πραγματοποιεί λιανικές πωλήσεις κρέατος. Βαρύνει τις αγορές κρέατος του λιανεμπόρου και υπολογίζεται με βάση την αξία των αγορών αυτών. Ωστόσο, επιχειρήσεις των οποίων ο κύκλος εργασιών δεν υπερβαίνει τα 2,5 εκατομμύρια γαλλικά φράγκα εξαιρούνται της υποχρεώσεως καταβολής του φόρου. Επίσης, ο φόρος δεν επιβάλλεται στην περίπτωση που η αξία των αγορών κρέατος είναι χαμηλότερη των 20 000 γαλλικών φράγκων μηνιαίως, μη συμπεριλαμβανομένου του φόρου προστιθεμένης αξίας.

135. Η GEMO και η Επιτροπή υποστηρίζουν κατ' ουσίαν ότι με την εν λόγω φοροαπαλλαγή παρέχεται στα κρεοπωλεία λιανικής πωλήσεως, με κύκλο εργασιών που δεν υπερβαίνει το όριο των 2,5 εκατομμυρίων γαλλικών φράγκων, οικονομικό πλεονέκτημα που μπορεί να συνιστά κρατική ενίσχυση. Επιπλέον, το πλεονέκτημα αυτό παρέχεται σε «ορισμένες επιχειρήσεις» κατά την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ, χωρίς η φοροαπαλλαγή να δικαιολογείται από κάποιον αντικειμενικό λόγο συνδεόμενο με τη φύση ή την εν γένει δομή του γαλλικού φορολογικού συστήματος.

136. Ούτε η Γαλλική Κυβέρνηση ούτε η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου διατύ-

πωσαν άποψη σχετικά με τον χαρακτηρισμό της επίμαχης φοροαπαλλαγής.

137. Επισημαίνω, καταρχάς, ότι ο χαρακτηρισμός της απαλλαγής από τη φορολογική υποχρέωση μικρών επιχειρήσεων ως κρατικής ενισχύσεως θέτει κατ' ανάγκη πολύπλοκα και ευαίσθητα ζητήματα. Επιπλέον, αν το Δικαστήριο δεχθεί ότι ο νόμος 96-1139 περιέχει κρατικές ενισχύσεις υπέρ των αγροτών και των σφαγείων, το παραπέμπον δικαστήριο δεν θα χρειαστεί απόφαση του Δικαστηρίου και επί του ζητήματος αυτού [85]. Τέλος, τόσο με τις γραπτές παρατηρήσεις τους όσο και με τις αγορεύσεις τους οι διάδικοι εστίασαν την προσοχή τους περισσότερο στα δύο άλλα ζητήματα. Κατά συνέπεια, θα περιοριστώ σε συνοπτική μόνον έκθεση των απόψεών μου οι οποίες βασίζονται σε μία προκαταρκτική εκτίμηση.

138. Κατά πάγια νομολογία, οι φορολογικές απαλλαγές είναι, καταρχήν, δυνατόν να συνιστούν κρατικές ενισχύσεις κατά την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ. Στην υπόθεση Banco Exterior de España το Δικαστήριο έκρινε, παραδείγματος χάριν, ότι:

«Μέτρο με το οποίο οι δημόσιες αρχές παρέχουν σε ορισμένες επιχειρήσεις φορολογική απαλλαγή, το οποίο, μολονότι δεν συνεπάγεται μεταβίβαση κρατικών πόρων, θέτει τους δικαιούχους σε ευνοϊκότερη οικονομική κατάσταση σε σχέση με τους υπολοίπους φορολογουμένους, συνιστά κρατική ενίσχυση, κατά την έννοια του άρθρου [87, παράγραφος 1, ΕΚ]» [86].

139. Επιπλέον, φαίνεται, τουλάχιστον εκ πρώτης όψεως, ότι η απαλλαγή που εξετάζεται εν προκειμένω είναι επιλεκτική ή ειδική υπό την έννοια ότι ευνοεί «ορισμένες επιχειρήσεις» κατά την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ, δηλαδή εκείνες τις επιχειρήσεις λιανικού εμπορίου κρέατος που πραγματοποιούν κύκλο εργασιών μη υπερβαίνοντα συγκεκριμένο όριο και, κατά συνέπεια, μόνον επιχειρήσεις ορισμένου μεγέθους.

140. Ωστόσο, το γεγονός ότι οι επιχειρήσεις τυγχάνουν διαφορετικής μεταχειρίσεως δεν μπορεί αυτομάτως να οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι παρέχεται επιλεκτικώς οικονομικό πλεονέκτημα για τους σκοπούς του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ. Τέτοιο πλεονέκτημα δεν υφίσταται στην περίπτωση που η διαφορετική μεταχείριση δικαιολογείται από λόγους που συνδέονται με τον χαρακτήρα ή τη γενική δομή [87] ή, κατ' άλλη διατύπωση, με τη λογική [88] του φορολογικού συστήματος.

141. Στη παρούσα υπόθεση, από κανένα στοιχείο δεν προκύπτει ότι με την επίμαχη φοροαπαλλαγή επιδιώκονται σκοποί που εντάσσονται στη λειτουργία του φορολογικού συστήματος, π.χ. σκοποί συνδεόμενοι με την εύρυθμη λειτουργία και την αποτελεσματικότητα του εν λόγω φορολογικού συστήματος. Ο δικαιολογητικός λόγος της απαλλαγής δεν φαίνεται να είναι, π.χ., να απαλλαγούν οι μικρότερες επιχειρήσεις λιανικού εμπορίου κρέατος από το βάρος της τηρήσεως επαχθών λογιστικών κανόνων (πράγμα που θα μπορούσε να επιτευχθεί με

85 — Βλ. ανωτέρω παράγραφο 89.

86 — Απόφαση παρατεθείσα στην υποσημείωση 59, σκέψη 14· βλ. επίσης απόφαση της 19ης Μαΐου 1999, C-6/97, Ιταλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1999, σ. I-2981).

87 — Απόφαση της 17ης Ιουνίου 1999, C-75/97, Βέλγιο κατά Επιτροπής (Συλλογή 1999, σ. I-3671, σκέψη 33).

88 — Απόφαση Ferring, παρατεθείσα στην υποσημείωση 2, σκέψη 17.

τη θέσπιση ενιαίου φορολογικού συντελεστή) ή να παραιτηθεί το κράτος από φορολογικό έσοδο στις περιπτώσεις που το κόστος εισπράξεως του φόρου είναι υψηλότερο του προκύπτοντος οικονομικού οφέλους.

142. Αντίθετα, υπάρχουν ενδείξεις περί του ότι με τη φοροαπαλλαγή μπορεί να επιδιώκονται σκοποί άσχετοι προς το φορολογικό σύστημα, όπως σκοποί κοινωνικής φύσεως ή πολεοδομικού σχεδιασμού: επισημαίνεται ότι το συζητούμενο εν προκειμένω όριο κύκλου εργασιών δεν αφορά τον κύκλο εργασιών των πωλήσεων κρέατος, αλλά τον κύκλο εργασιών της επιχειρήσεως στο σύνολό της. Αποτέλεσμα τούτου είναι ότι μία επιχείρηση που έχει ως μοναδικό αντικείμενο τη λιανική πώληση κρέατος (π.χ. ένα τοπικό κρεοπωλείο) με κύκλο εργασιών ανερχόμενο σε 2,4 εκατομμύρια γαλλικά φράγκα απαλλάσσεται του φόρου, ενώ μία επιχείρηση που ασκεί και άλλες οικονομικές δραστηριότητες (π.χ. μία υπεραγορά) υπόκειται στον φόρο ακόμη κι αν στον τομέα της λιανικής πωλήσεως κρέατος, θεωρούμενο μεμονωμένως, πραγματοποιεί πολύ μικρότερο κύκλο εργασιών.

143. Δεδομένου ότι το ζήτημα δεν συζητήθηκε διεξοδικώς ενώπιον του Δικαστηρίου, εναπόκειται στο παραπέμπον δικαστήριο να κρίνει αν η φοροαπαλλαγή δικαιολογείται από λόγους συνδεομένους με τη φύση ή την εν γένει δομή του φορολογικού συστήματος για το οποίο πρόκειται. Σε περιπτώσεις όπως η παρούσα, το οικείο κράτος έχει το βάρος να αποδείξει ότι η επίμαχη φοροαπαλλαγή πληροί την προϋπόθεση αυτή [89].

144. Απομένει να εξετασθούν οι επιπτώσεις της φοροαπαλλαγής στον ανταγωνισμό και ιδίως στο μεταξύ κρατών μελών εμπόριο. Σχετικώς το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι:

«Οσάκις η κρατική οικονομική ενίσχυση ενισχύει τη θέση ορισμένης επιχειρήσεως έναντι άλλων επιχειρήσεων που την ανταγωνίζονται στις ενδοκοινοτικές συναλλαγές, οι τελευταίες πρέπει να θεωρείται ότι επηρεάζονται από την ενίσχυση αυτή» [90].

145. Το πρόβλημα στην προκειμένη περίπτωση έγκειται στο ότι δεν είναι σαφές αν υπάρχει αξιόλογος ενδοκοινοτικός ανταγωνισμός στον τομέα του λιανικού εμπορίου κρέατος. Σε τομείς οικονομικής δραστηριότητας όπου δεν υπάρχει αξιόλογος ανταγωνισμός στο επίπεδο των ενδοκοινοτικών εμπορικών συναλλαγών, όπως είναι οι επισκευές αυτοκινήτων ή οι υπηρεσίες ταξί, ή σε τομείς όπου τα έξοδα μεταφοράς είναι απαγορευτικά, η χορήγηση ενισχύσεως μικρού σχετικά ποσού σε μικρές επιχειρήσεις που λειτουργούν κυρίως σε τοπικές αγορές ενδέχεται να μην επηρεάζει το μεταξύ κρατών μελών εμπόριο [91]. Κατά τη γνώμη μου, εναπόκειται και πάλι στο εθνικό δικαστήριο να κρίνει αν με βάση τα κριτήρια αυτά η επίμαχη φοροαπαλλαγή επηρεάζει το μεταξύ κρατών μελών εμπόριο.

89 — Βλ. τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Ruiz-Jarabo στην υπόθεση Ιταλία κατά Επιτροπής, παρατεθείσα στην υποσημείωση 27, παράγραφο 27.

90 — Απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 1980, 730/79, Philip Morris Holland κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1980/ΙΙ, σ. 13, σκέψη 11).

91 — Βλ. τις πρόσφατες προτάσεις που ανέπτυξα στις 24 Ιανουαρίου 2002 στις υποθέσεις C-113/00 και C-114/00, Ισπανία κατά Επιτροπής, παράγραφο 25.

146. Με βάση τα ανωτέρω, η επίμαχη απαλλαγή των μικρών επιχειρήσεων λιανικής πωλήσεως κρέατος από την υποχρέωση καταβολής του φόρου επί της αγοράς κρέατος συνιστά κρατική ενίσχυση υπέρ των μικρών αυτών επιχειρήσεων, εκτός εάν μπορεί να αποδειχθεί ότι η απαλλαγή δικαιολογείται από λόγους που συνδέονται με τη φύση ή την εν γένει δομή του φορολογικού συστήματος και υπό τον όρο ότι επηρεάζει το μεταξύ κρατών μελών εμπόριο στον τομέα της λιανικής εμπορίας κρέατος.

Συμπέρασμα

147. Για τους λόγους που εκτίθενται ανωτέρω, στο υποβληθέν προδικαστικό ερώτημα πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να δοθεί η ακόλουθη απάντηση:

«Διατάξεις σαν αυτές που περιέχονται στον νόμο 96-1139 της 26ης Δεκεμβρίου 1996 περί συλλογής και απορρίψεως σορών ζώων και αποβλήτων σφαγείων και τροποποιήσεως του Αγροτικού Κώδικα καθιερώνουν κρατικές ενισχύσεις κατά την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ

— υπέρ των αγροτών και των σφαγείων, καθόσον η δημόσια υπηρεσία συλλογής και απορρίψεως των επικινδύνων ζωικών αποβλήτων τούς παρέχεται δωρεάν·

— υπέρ των επιχειρήσεων συλλογής και απορρίψεως ζωικών αποβλήτων μόνον εάν και στον βαθμό που τα καταβαλλόμενα από το Γαλλικό Δημόσιο στις επιχειρήσεις ζωικών αποβλήτων ποσά για την παροχή της αντίστοιχης υπηρεσίας υπερβαίνουν το όριο της εύλογης αμοιβής για την παροχή της υπηρεσίας αυτής· και

— υπέρ των μικρών επιχειρήσεων λιανικού εμπορίου κρέατος, καθόσον απαλλάσσονται του φόρου επί της αγοράς κρέατος, εκτός εάν μπορεί να αποδειχθεί ότι η εν λόγω φοροαπαλλαγή δικαιολογείται από λόγους που συνδέονται με τη φύση ή την εν γένει δομή του φόρου και υπό τον όρο ότι η απαλλαγή αυτή επηρεάζει το μεταξύ κρατών μελών εμπόριο στον τομέα της λιανικής εμπορίας κρέατος.»