ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

της 1ης Μαρτίου 1995

Κρατική ενίσχυση αριθ. C 1A/92 — Ελληνικό πρόγραμμα ενισχύσεων στο φαρμακευτικό τομέα, που χρηματοδοτείται από εισφορές στα φαρμακευτικά και άλλα σχετικά προϊόντα

(Το κείμενο στην ελληνική γλώσσα είναι το μόνο αυθεντικό)

(Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ)

(95/456/ΕΚ)

Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ,

Έχοντας υπόψη τη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, και ιδίως το άρθρο 93 παράγραφος 2 πρώτο εδάφιο,

Αφού κάλεσε σύμφωνα με το ανωτέρω άρθρο τα ενδιαφερόμενα μέρη να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους και έχοντας υπόψη τις παρατηρήσεις αυτές,

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

I

Ο ελληνικός Εθνικός Οργανισμός Φαρμάκων (ΕΟΦ) αποτελεί νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου που ιδρύθηκε με το νόμο 1316 της 11ης Ιανουαρίου 1983.

Σύμφωνα με τον εν λόγω νόμο, ο ΕΟΦ έχει ως σκοπό την προστασία και βελτίωση της δημόσιας υγείας, καθώς και την εξασφάλιση του δημόσιου συμφέροντος στον τομέα της παραγωγής, εισαγωγής και διακίνησης των φαρμακευτικών και άλλων σχετικών προϊόντων· την ανάπτυξη των σχετικών εμποροβιομηχανικών επιχειρήσεων καθώς και της τεχνολογίας και έρευνας στον φαρμακευτικό τομέα.

Μέχρι το 1991, η χρηματοδότηση του ΕΟΦ γινόταν με την απευθείας είσπραξη: α) εισφοράς 15 % επί των τιμών χονδρικής πώλησης όλων των φαρμακευτικών προϊόντων που πωλούνται στην ελληνική αγορά είτε προέρχονται από την Ελλάδα είτε από άλλο κράτος μέλος είτε από τρίτη χώρα· β) εισφοράς 1 % επί των τιμών λιανικής πώλησης όλων των καλλυντικών που πωλούνται στην ελληνική αγορά ανεξαρτήτως της χώρας καταγωγής (Κοινότητα, Ελλάδα ή τρίτη χώρα)· γ) άλλων τελών και επιβαρύνσεων που επιβάλλονται κατά την κυκλοφορία φαρμακευτικών και σχετικών προϊόντων στην ελληνική αγορά.

Η χρηματοδότηση του ΕΟΦ γινόταν έμμεσα με τη μεταφορά πόρων από τον κρατικό προϋπολογισμό, εφόσον υπήρχε ανάγκη.

Ο νόμος 1316/1983 προβλέπει την παράλληλη ίδρυση δύο νομικών προσώπων που υπάγονται στην εποπτεία και τον έλεγχο του ΕΟΦ, και συγκεκριμένα της Εθνικής Φαρμακοβιομηχανίας ΑΕ (ΕΦ) στον τομέα της παραγωγής και της Κρατικής Φαρμακαποθήκης ΑΕ (ΚΦ) στον τομέα της διανομής των φαρμάκων. Αποτελούν νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (ανώνυμες εταιρείες).

Ο εκ του νόμου σκοπός της ΕΦ είναι η παραγωγή, εισαγωγή και διάθεση φαρμακευτικών ειδών στην εσωτερική αγορά, και η εξαγωγή αυτών καθώς και η εξασφάλιση κάθε άλλου υλικού που κρίνεται αναγκαίο για την υποβοήθηση των σκοπών της ΕΦ και την κάλυψη των αναγκών της αγοράς.

Το μετοχικό κεφάλαιο της εταιρείας εκφράζεται με μία μετοχή η οποία ανήκει εξ ολοκλήρου στον ΕΟΦ. Το εταιρικό κεφάλαιο καταβλήθηκε τμηματικά από τον ΕΟΦ με απευθείας μεταβιβάσεις πόρων από το 1985 μέχρι το 1989 και εκ νέου το 1991. Η ΕΦ διέθετε επίσης εισοδήματα από τις δικές της οικονομικές δραστηριότητες.

Καταστατικός σκοπός της ΚΦ ήταν η εισαγωγή, εξαγωγή και εμπορία φαρμακευτικών προϊόντων. Το εταιρικό της κεφάλαιο, όπως και της ΕΦ, εκφράζεται με μία μετοχή η οποία ανήκει στον ΕΟΦ. Τα έξοδα λειτουργίας της ΚΦ καταβάλλονται επίσης από τον ΕΟΦ, στον οποίο επιστρέφονται και τα σχετικά κέρδη.

Μετά το 1991, με τους νόμους 1759/88 1821/88 και ιδίως τους 1965/91, 2001/91 και 2065/92 τροποποιήθηκαν τόσο ο σκοπός όσο και η μέθοδος χρηματοδότησης του ΕΟΦ. Σκοπός του ΕΟΦ είναι τώρα η προστασία και η βελτίωση της δημόσιας υγείας και η εξασφάλιση του δημόσιου συμφέροντος στον τομέα των φαρμακευτικών και άλλων σχετικών προϊόντων· η εξασφάλιση κατάλληλου εφοδιασμού της ελληνικής αγοράς με φαρμακευτικά προϊόντα της εγγυημένης καλύτερης ποιότητας· τέλος η προώθηση και ανάπτυξη της τεχνολογίας και έρευνας στο φαρμακευτικό τομέα.

Σχετικά με τη χρηματοδότηση του ΕΟΦ, η κύρια πηγή εσόδων του οργανισμού αυτού είναι ποσοστό 10 % από το προϊόν της εισφοράς του 15 % επί των τιμών χονδρικής πώλησης όλων των φαρμακευτικών ειδών που κυκλοφορούν στην ελληνική αγορά και της εισφοράς του 1 % επί των τιμών χονδρικής πώλησης όλων των καλλυντικών προϊόντων. Οι εισφορές αυτές επιβάλλονται αδιακρίτως τόσο στην εγχώρια παραγωγή όσο και στα εισαγόμενα προϊόντα, είτε προέρχονται από άλλα κράτη μέλη είτε από τρίτες χώρες. Με το νόμο 1965/91 τόσο η ΕΦ όσο και η ΚΦ καταργούνται.

Στα πλαίσια του ΕΟΦ και υπό την εποπτεία του, ιδρύθηκε ένα Ινστιτούτο Φαρμακευτικής Έρευνας και Τεχνολογίας (ΙΦΕΤ) (Νόμος 1965/91). Παρ' όλο που το ΙΦΕΤ έχει συσταθεί νομίμως, δεν έχει αρχίσει ακόμα να λειτουργεί. Το ΙΦΕΤ αποτελεί νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου και ο σκοπός είναι η ανάπτυξη της φαρμακευτικής έρευνας, ο έλεγχος ποιότητας των φαρμάκων, η ανάπτυξη και η εισαγωγή τεχνολογίας στον τομέα των φαρμακευτικών προϊόντων και η εισαγωγή/εξαγωγή φαρμακευτικών ειδών μόνο εφόσον

δεν υπάρχει άλλη δυνατότητα κάλυψης των ειδικών αναγκών της ελληνικής αγοράς με άλλο τρόπο (ιδιωτικοί εισαγωγείς).

Το ΙΦΕΤ θα χρηματοδοτείται εν μέρει με την άμεση μεταβίβαση πόρων του ΕΟΦ, με δικά του έσοδα από τις ερευνητικές δραστηριότητες, με δάνεια και με τα έσοδα από τις ενδεχόμενες πωλήσεις τμημάτων της περιουσίας του. Έτσι, ένα ποσοστό των δημόσιων πόρων που διατίθενται απευθείας στον ΕΟΦ θα διοχετευθούν για τη χρηματοδότηση των δραστηριοτήτων του ΙΦΕΤ.

II

Κατόπιν καταγγελίας, η Επιτροπή ζήτησε από τις ελληνικές αρχές με επιστολή της 22ας Φεβρουαρίου 1991 την παροχή πληροφοριών σχετικά με τις ενισχύσεις που χορηγήθηκαν στην «Εθνική Φαρμακοβιομηχανία» (ΕΦ) και στην «Κρατική Φαρμακαποθήκη» (ΚΦ), που ανήκουν στον «Εθνικό Οργανισμό Φαρμάκων» (ΕΟΦ). Ζήτησε επίσης λεπτομερή στοιχεία σχετικά με τις εισφορές που επιβάλλονται στις πωλήσεις φαρμακευτικών και καλλυντικών προϊόντων στην Ελλάδα, από τις οποίες, μαζί με την ετήσια κρατική συνεισφορά, χρηματοδοτήθηκε ο ΕΟΦ και έμμεσα η ΕΦ και η ΚΦ.

Η απάντηση που έστειλαν οι ελληνικές αρχές στις 2 Οκτωβρίου 1991 η οποία περιελάμβανε γενικές πληροφορίες σχετικά με τους στόχους και τη χρηματοοικονομική διάρθρωση του ΕΟΦ, περιορίστηκε σε μία πρόταση για τροποποίηση της νομοθεσίας του οργανισμού. Πάντως, δεν δόθηκαν τα λεπτομερή πληροφοριακά στοιχεία που ζητήθηκαν αρκετές φορές με επιστολές και στα πλαίσια συνομιλιών με τις ελληνικές αρχές (επιστολή της 25ης Απριλίου 1991 και σύσκεψη της Επιτροπής με τον έλληνα υπουργό ενέργειας στις 18 Νοεμβρίου 1991).

Σύμφωνα με τις πληροφορίες που διέθετε η Επιτροπή, κατά το χρόνο κίνησης της διαδικασίας, οι προαναφερθείσες επιχειρήσεις εξακολουθούσαν να χρηματοδοτούνται ευρέως με πόρους που προέρχονται από το Δημόσιο ως αποκλειστικό μέτοχό του, παρά τις διάφορες τροποποιήσεις της σχετικής νομοθεσίας.

Η Επιτροπή έκρινε ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 92 παράγραφος 1 και ότι δεν φαίνεται να έχουν εφαρμογή καμία από τις παρεκκλίσεις που προβλέπει το άρθρο 92 παράγραφος 3 στοιχεία α), β) ή γ).

Με βάση τα προαναφερθέντα, η Επιτροπή πληροφόρησε την ελληνική κυβέρνηση, με επιστολή της 6ης Φεβρουαρίου 1992, ότι κίνησε τη διαδικασία που προβλέπει το άρθρο 93 παράγραφος 2 της συνθήκης σχετικά με το εν λόγω πρόγραμμα ενισχύσεων με τη μορφή επιβολής εισφορών και την κάλεσε να υποβάλει, μέσα σε ένα μήνα από την κοινοποίηση της επιστολής εκείνης, τις παρατηρήσεις της και κάθε στοιχείο σχετικό με το πρόγραμμα ενισχύσεων.

Με δημοσίευση στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*(1), η Επιτροπή κάλεσε τα υπόλοιπα κράτη μέλη και τους ενδιαφερόμενους τρίτους να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους σχετικά με τα εν λόγω μέτρα μέσα σε ένα μήνα από την ημερομηνία δημοσίευσης της ανακοίνωσης.

III

Αφού ζήτησε παράταση της αρχικής προθεσμίας που ορίσθηκε για την υποβολή των παρατηρήσεων, πράγμα το οποίο έγινε δεκτό από την Επιτροπή, η ελληνική κυβέρνηση υπέβαλε τις παρατηρήσεις της με επιστολή της 30ής Απριλίου 1992.

Οι ελληνικές αρχές απάντησαν εν μέρει μόνο στο ερώτημα που είχε διατυπώσει η Επιτροπή και με επιστολή της 28ης Ιουλίου 1992 τους ζητήθηκε να ολοκληρώσουν την απάντησή τους.

Αφού ζήτησε παράταση της προθεσμίας για την υποβολή των συμπληρωματικών πληροφοριών, η ελληνική κυβέρνηση ολοκλήρωσε την απάντησή της με τις επιστολές της 2ας και 23ης Οκτωβρίου 1992.

Σύμφωνα με τις νέες πληροφορίες που υπέβαλε η ελληνική κυβέρνηση, το εν λόγω πρόγραμμα ενισχύσεων εφαρμόστηκε στις εισαγωγές και περιελάμβανε απαλλαγή των εξαγωγών φαρμακευτικών και άλλων σχετικών προϊόντων (καλλυντικών) από την Ελλάδα, από όλους τους φόρους και εισφορές, περιλαμβανομένων των εισφορών 15 % και 1 %. Επίσης, έγιναν μεταβιβάσεις πόρων από τον ΕΟΦ σε ένα μικρό ερευνητικό οργανισμό, το Ινστιτούτο Φαρμακευτικής Έρευνας και Τεχνολογίας (ΙΦΕΤ). Οι μεταβιβάσεις αυτές πιθανόν να συνιστούσαν ενίσχυση.

Με επιστολή της 11ης Μαρτίου 1993 υποβλήθηκε στις ελληνικές αρχές μια νέα σειρά από ερωτήματα, προκειμένου να διευκρινιστεί το καθεστώς του όλου προγράμματος των ενισχύσεων. Στην απάντησή της, στις 21 Απριλίου 1993, η ελληνική κυβέρνηση γνωστοποίησε στην Επιτροπή ότι εξέταζε τη δυνατότητα αναθεώρησης των φορολογικών ρυθμίσεων οι οποίες ίσχυαν υπέρ του Εθνικού Οργανισμού Φαρμάκων.

Μετά από αίτημα των ελληνικών αρχών, πραγματοποιήθηκε σύσκεψη στις 28 Μαΐου 1993 στην Αθήνα, στη διάρκεια της οποίας οι εκπρόσωποι της ελληνικής κυβέρνησης τόνισαν ότι η κυβέρνησή τους ήταν πρόθυμη να τροποποιήσει το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο του ΕΟΦ σύμφωνα με την κοινοτική νομοθεσία.

Με επιστολή της 7ης Ιουνίου 1993, η Επιτροπή υπενθύμισε στις ελληνικές αρχές ότι κατόπιν της σύσκεψης της 28ης Μαΐου 1993, όφειλαν να της κοινοποιήσουν εντός 15 εργάσιμων ημερών τα μέτρα που σκόπευαν να λάβουν προκειμένου να συμμορφωθεί με το κοινοτικό δίκαιο το πρόγραμμα κρατικών ενισχύσεων στον τομέα των φαρμακευτικών και καλλυντικών προϊόντων.

Με επιστολή της 18ης Οκτωβρίου 1993, οι ελληνικές αρχές πληροφόρησαν την Επιτροπή ότι η ελληνική κυβέρνηση σκόπευε να καταργήσει τόσο την επιστροφή των εξομοιούμενων προς φόρους εισφορών 15 % και 1 % καθώς και τη διάθεση υπέρ του ΕΟΦ του 10 % των εισπράξεων από τις εισφορές αυτές. Ωστόσο, για εσωτερικούς λόγους, δεν ήταν δυνατό μέχρι τότε να γίνει η νομοθετική θέσπιση των

(1) ΕΕ αριθ. C 48 της 22. 2. 1992, σ. 6.

μέτρων αυτών. Με επιστολή της 10ης Νοεμβρίου 1993, η Επιτροπή πληροφόρησε την ελληνική κυβέρνηση ότι της παρέχεται μία επιπλέον προθεσμία 15 εργάσιμων ημερών για να επεξεργαστεί και να καταθέσει τα νομοθετικά κείμενα που είναι αναγκαία για τη συμμόρφωση με το κοινοτικό δίκαιο.

Τέλος, με επιστολή που ελήφθη στις 28 Ιανουαρίου 1994, οι ελληνικές αρχές επανήλθαν στο προηγούμενο ισχυρισμό τους ότι οι εν λόγω εισφορές δεν εξομοιώνονται με φόρους, δεδομένου ότι καταβάλλονται μέσω του προϋπολογισμού του υπουργείου υγείας, πρόνοιας και κοινωνικών ασφαλίσεων. Επανέλαβαν ότι το 10 % αποτελεί ένα ενδεικτικό ποσοστό για τον υπολογισμό του ύψους των επιδοτήσεων, ώστε να καταρτίσει το πρόγραμμά του ο ΕΟΦ.

Κανένα άλλο κράτος μέλος ούτε τρίτοι δεν υπέβαλαν παρατηρήσεις στα πλαίσια της διαδικασίας μετά τη δημοσίευση της σχετικής ανακοίνωσης στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*.

IV

Κατά την εξέταση του ισχύοντος συστήματος φορολογίας και μεταβίβασης πόρων, προκειμένου να διαπιστωθεί κατά πόσο αποτελούν ενισχύσεις κατά την έννοια του άρθρου 92 της συνθήκης ΕΚ, πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ του αρχικού καθεστώτος που ίσχυε μέχρι το 1991 και του μέχρι σήμερα ισχύοντος καθεστώτος.

Από τον Ιανουάριο του 1983 μέχρι το 1991, τα υπό εξέταση μέτρα περιλαμβάνουν: α) τη χρηματοδότηση του ΕΟΦ μέσω εισφοράς 15 % επι όλων των εγχώριων και εισαγόμενων φαρμακευτικών προϊόντων και εισφοράς 1 % επί όλων των άλλων συναφών προϊόντων (καλλυντικών) και β) τη μεταβίβαση πόρων προς τις επιχειρήσεις ΕΦ και ΚΦ μέσω του ΕΟΦ.

Η μεταβίβαση πόρων από τον ΕΟΦ στην ΕΦ αντιστοιχούσε σε έξι δισεκατομμύρια δραχμές για το διάστημα 1985-1989 και για το 1991. Από τα ποσά αυτά πέντε δισεκατομμύρια δραχμές αποτέλεσαν το κεφάλαιο κινήσεως της ΕΦ στο οποίο προστέθηκε αργότερα ένα δισεκατομμύριο δραχμές. Προορισμός των χρηματικών αυτών ποσών ήταν η αγορά και/ή κατασκευή τριών φαρμακευτικών βιομηχανιών και η έκδοση ενημερωτικού υλικού για θέματα δημόσιας υγείας. Τα εργοστάσια της ΕΦ δεν λειτούργησαν ποτέ. Δεδομένου ότι η ΕΦ δεν διέθετε δικές της μονάδες παραγωγής φαρμάκων, προέβαινε σε παραγγελίες παραγωγής φαρμάκων στον ιδιωτικό τομέα.

Η μεταβίβαση των χρηματικών αυτών ποσών επέτρεψε στην ΕΦ να περιορίσει τις δαπάνες της και να ανταγωνιστεί έτσι με άνισους όρους στην παραγωγή και εμπορία φαρμακευτικών και άλλων συναφών προϊόντων. Οι ανταγωνιστές της, εθνικοί και κοινοτικοί παραγωγοί, έπρεπε να αναλάβουν όλες τις δαπάνες παραγωγής τους, και ήσαν υποχρεωμένοι ταυτόχρονα να χρηματοδοτούν την ανάπτυξη και την αύξηση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων αυτών.

Τα κεφάλαια που μεταβιβάστηκαν στην ΚΦ ανήλθαν σε 1 185 476 663 δραχμές από το 1985 ως το 1991 και, σύμφωνα με την ελληνική κυβέρνηση, προορίζονταν κατά κύριο λόγο για τη χρηματοδότηση εισαγωγών σπάνιων ή ειδικών φαρμάκων τα οποία δεν εισήγοντο από τον ιδιωτικό τομέα (φάρμακα για το έϊτζ, για νεφρικές παθήσεις κ.λπ.).

Χάρη στις μεταβιβάσεις αυτές η ΚΦ μπόρεσε να καλύψει τα έξοδα λειτουργίας της χωρίς να αναλάβει καμία χρηματοδοτική δαπάνη — και να ανταγωνιστεί έτσι τους άλλους δυνητικούς ιδιωτικούς εισαγωγείς φαρμάκων, οι οποίοι έπρεπε να αναλάβουν οι ίδιοι όλες έτις δαπάνες λειτουργίας τους.

Τα έσοδα από εισφορές, εφόσον αυτές έχουν θεσπισθεί με νόμο, πρέπει να θεωρούνται δημόσια κεφάλαια. Η χρήση αυτών των δημοσίων κεφαλαίων σε ένα κράτος μέλος για τη χρηματοδότηση ενός οργανισμού στις δραστηριότητες του οποίου περιλαμβάνεται η προώθηση της ανάπτυξης οιονεί κρατικών επιχειρήσεων, ενισχύοντας έτσι τη θέση τους έναντι των ανταγωνιστών τους εντός της χώρας και εντός της Κοινότητας, πρέπει να θεωρείται ότι επηρεάζει τους ανταγωνιστές αυτούς. Το γεγονός ότι οι εν λόγω μεταβιβάσεις χρηματοδοτηθήκαν μέσω εισφορών οι οποίες επιβάλλονται και στις εισαγωγές από άλλα κράτη μέλη δημιούργησε πρόσθετα πλεονεκτήματα για τους έλληνες παραγωγούς φαρμάκων και καλλυντικών, δεδομένου ότι οι επιχειρήσεις στα υπόλοιπα κράτη μέλη υποχρεώθηκαν να συγχρηματοδοτήστουν ενέργειες από τις οποίες επωφελήθηκαν έλληνες ανταγωνιστές τους.

Μετά το 1991 και τις νομοθετικές τροποποιήσεις που επήλθαν κυρίως με τους νόμους 1965/91, 2000/91 και 2065/92, το υπό εξέταση πρόγραμμα ενισχύσεων περιλάμβανε: α) τη χρηματοδότηση του ΕΟΦ μέσω ενός πάγιου ποσοστού του συνόλου των εσόδων του, στα οποία περιλαμβάνονται οι εισφορές ύψους 15 % και 1 % επί όλων των φαρμακευτικών και άλλων συναφών προϊόντων αντίστοιχα και β) κρατικές ενισχύσεις στην έρευνα και ανάπτυξη στο φαρμακευτικό τομέα, μέσω της δημιουργίας του Ινστιτούτου για τη Φαρμακευτική Έρευνα και Τεχνολογία (ΙΦΕΤ).

Σχετικά με το πρώτο σημείο, πρέπει να επισημανθεί ότι το σύστημα φορολογίας υπέρ του ΕΟΦ προβλέπει ότι όλα τα έσοδα του ΕΟΦ από όλες τις πηγές, περιλαμβανομένων και των εισφορών 15 % και 1 % επί των φαρμακευτικών και άλλων σχετικών προϊόντων εξομοιώνονται με κρατικά έσοδα. Εισπράττονται απευθείας από το δημόσιο ταμείο και αποτελούν μέρος του κρατικού προϋπολογισμού. Εντούτοις, ένα ποσοστό 10 % όλων αυτών των εσόδων διατίθεται με διάταξη του νόμου για τη χρηματοδότηση του οργανισμού (ΕΟΦ). Ένα μέρος των εσόδων αυτών χρησιμοποιείται για τη μερική χρηματοδότηση της φαρμακευτικής έρευνας και τεχνολογίας που αναλαμβάνει το ΙΦΕΤ.

Κατά την εξέταση της παρούσας κρατικής ενίσχυσης, πρέπει να γίνει διάκριση αφενός μεταξύ του τμήματος εκείνου από το οποίο χρηματοδοτούνται εν μέρει δραστηριότητες σχετικές με τη δημόσια υγεία και άλλες συναφείς και αφετέρου εκείνου από το οποίο χρηματοδοτούνται εν μέρει δραστηριότητες εφαρμοσμένης έρευνας και ανάπτυξης.

Τα μέτρα για την προώθηση δραστηριοτήτων σχετικών με τη δημόσια υγεία, οι οποίες δεν σχετίζονται άμεσα με τις δραστηριότητες της αγοράς δεν είναι πιθανό να επηρεάσουν τις κοινοτικές εμπορικές συναλλαγές. Στις δραστηριότητες του ΕΟΦ περιλαμβάνεται η ενημέρωση του κοινού σε όλη την Ελλάδα καθώς και η πιστοποίηση όλων των προϊόντων που κυκλοφορούν στην ελληνική αγορά φαρμάκων. Από την τελευταία αυτή δραστηριότητα επωφελούνται όλοι οι έλληνες και αλλοδαποί παραγωγοί χωρίς διάκριση, ενώ οι σχετικές επιβαρύνσεις επιβάλλονται σε όλους τους παραγωγούς. Έτσι, δεν υπάρχει ειδική, προτιμησιακή μεταχείριση του ελληνικού φαρμακευτικού τομέα. Όλες αυτές οι δραστηριότητες δεν είναι πιθανό να επηρεάσουν τις κοινοτικές εμπορικές συναλλαγές. Έτσι, δεν πληρούν τα κριτήρια που προβλέπονται στο άρθρο 92 παράγραφος 1 της συνθήκης και δεν μπορούν να θεωρηθούν ενισχύσεις.

Εξετάζοντας τώρα τα άλλα μέτρα που περιλαμβάνονται στο όλο πρόγραμμα και συγκεκριμένα τις ενισχύσεις για την εφαρμοσμένη έρευνα και ανάπτυξη στον φαρμακευτικό τομέα, έχουν γίνει οι ακόλουθες εκτιμήσεις. Στους κατά νόμον σκοπούς του ΙΦΕΤ, περιλαμβάνεται η ανάπτυξη και η προώθηση της φαρμακευτικής έρευνας, ή ο έλεγχος ποιότητας των φαρμάκων, η ανάπτυξη και εισαγωγή τεχνολογίας, εάν δεν υπάρχει άλλη δυνατότητα για την κάλυψη των αναγκών της αγοράς (από ιδιωτικούς εισαγωγείς). Ένα ποσοστό των δημοσίων πόρων που διατίθενται για τον ΕΟΦ θα διοχετευθεί στη χρηματοδότηση των δραστηριοτήτων του ΙΦΕΤ.

Σύμφωνα με την απόφαση του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων της 25ης Ιουνίου 1970 στην υπόθεση 47/69 (Γαλλία κατά Επιτροπής) [1], η χρηματοδότηση μιας κρατικής ενίσχυσης με την επιβολή υποχρεωτικής επιβάρυνσης συνιστά ουσιώδες στοιχείο της ενίσχυσης και, κατά την εκτίμησή της, θα πρέπει να εξετάζεται κατά πόσον συμβιβάζονται με το κοινοτικό δίκαιο τόσο η ενίσχυση όσο και η μέθοδος χρηματοδότησης.

Στη συγκεκριμένη περίπτωση, ακόμη και αν οι ερευνητικοί φορείς πρόκειται να θέσουν τα αποτελέσματα των ερευνών τους στη διάθεση κάθε ενδιαφερόμενου στα άλλα κράτη μέλη, αυτό δεν συνεπάγεται κατ' ανάγκην πραγματική και δίκαιη κατανομή των αποτελεσμάτων της έρευνας μεταξύ όλων των ενδιαφερομένων, δεδομένου ότι, ακόμη και αν υπάρχει νομοθετική εγγύηση της ισότητας μεταχείρισης, σε πρακτικό επίπεδο, οι ελληνικές επιχειρήσεις θα βρίσκονται αναπόφευκτα σε ευνοϊκότερη θέση.

Η εν λόγω έρευνα υπαγορεύεται από την εξειδίκευση, τις ανάγκες και τις ελλείψεις που υπάρχουν σε εθνικό επίπεδο. Επιπλέον, οι επιχειρήσεις σε άλλα κράτη μέλη πολλές φορές πληρώνουν για την πραγματοποίηση των ίδιων ερευνών, είτε άμεσα είτε με την καταβολή μιας χρηματοδοτικής συνεισφοράς στα αντίστοιχα εθνικά ερευνητικά κέντρα τους, και κατά συνέπεια δεν χρειάζεται να χρησιμοποιήσουν τα αποτελέσματα από τις έρευνες των ελληνικών οργανισμών.

Ακόμα και σε περιπτώσεις όπου οι προτεινόμενες ενισχύσεις για την έρευνα θεωρούνται συμβιβάσιμες με την κοινή αγορά όσον αφορά τόσο τη μορφή όσο και τους στόχους τους, η χρηματοδότηση των εν λόγω ενισχύσεων μέσω εισφορών εξομοιούμενων προς φόρους οι οποίες επιβάλλονται και στα εισαγόμενα από την Κοινότητα προϊόντα έχει προστατευτικά αποτελέσματα τα οποία υπερβαίνουν τα αποτελέσματα της ίδιας της ενίσχυσης, σύμφωνα με την προαναφερθείσα απόφαση του Δικαστηρίου.

Η χρήση δημόσιων πόρων (προϊόν εισφορών) για τη χρηματοδότηση ενός ερευνητικού οργανισμού ο οποίος με τη δραστηριότητά του θα ενισχύσει τη θέση ορισμένων επιχειρήσεων έναντι των εθνικών ή των κοινοτικών τους ανταγωνιστών, επηρεάζει τους ανταγωνιστές αυτούς. Επιπλέον, το γεγονός ότι οι εν λόγω μεταβιβάσεις θα χρηματοδοτηθούν εν μέρει μέσω εισφορών επί των εισαγωγών από άλλα κράτη μέλη θα δημιουργήσει ένα πρόσθετο πλεονέκτημα για τον ελληνικό κλάδο των φαρμάκων και καλλυντικών, δεδομένου ότι θα υποχρεωθούν εταιρείες από άλλα κράτη μέλη να συγχρηματοδοτήσουν ενέργειες από τις οποίες θα επωφεληθούν οι έλληνες ανταγωνιστές τους. Το μέτρο αυτό αποτελεί σαφώς κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 92 παράγραφος 1 της συνθήκης.

Η καθιέρωση, μέχρι το 1991, ενός συστήματος φορολόγησης υπέρ του ΕΟΦ, και συγκεκριμένα η χορήγηση ενισχύσεων στον ΕΟΦ και μέσω αυτού στις θυγατρικές του ΕΦ και ΚΦ δεν είχαν κοινοποιηθεί εκ των προτέρων στην Επιτροπή όπως θα έπρεπε σύμφωνα με τους διαδικαστικούς κανόνες του άρθρου 93 παράγραφος 3 της συνθήκης.

Επίσης, οι μεταβολές που επήλθαν το 1991 στο σύστημα χορήγησης των ενισχύσεων προς τον ΕΟΦ καθώς και προς το ΙΦΕΤ κοινοποιήθηκαν στην Επιτροπή εκ των προτέρων όπως θα έπρεπε σύμφωνα με τους διαδικαστικούς κανόνες του άρθρου 93 παράγραφος 3 της συνθήκης. Συνεπώς, και κατά τις δύο αυτές χρονικές περιόδους οι εν λόγω ενισχύσεις χορηγήθηκαν και χορηγούνται παράνομα από την ελληνική κυβέρνηση.

V

Ο όγκος των εμπορικών συναλλαγών στον τομέα των φαρμακευτικών και άλλων συναφών προϊόντων εντός της Κοινότητας υπερέβαινε τα 24 δισεκατομμύρια Ecu το 1991. Κατά το ίδιο έτος οι κοινοτικές εμπορικές συναλλαγές με τα κράτη μέλη του ΕΟΧ (Αυστρία, Φινλανδία, Σουηδία και Νορβηγία) στα προϊόντα αυτά υπερέβαιναν τα 2,7 δισεκατομμύρια Ecu.

Η ελληνική αγορά φαρμάκων, στην οποία έχουν ισχυρή παρουσία οι εν λόγω επιχειρήσεις, είχε κύκλο εργασιών περίπου 320 εκατομμύρια Ecu κατά το 1991. Κατά το ίδιο έτος οι εξαγωγές φαρμακευτικών και καλλυντικών προϊόντων από τα κράτη μέλη προς την Ελλάδα ανήλθαν σε 282 εκατομμύρια Ecu. Οι ελληνικές εξαγωγές ανήλθαν σε 38 εκατομμύρια Ecu κατά το ίδιο έτος. Όπως είναι προφανές, υπήρχαν εμπορικές συναλλαγές μεταξύ των παραγωγών φαρμακευτικών και καλλυντικών προϊόντων στην Κοινότητα καθώς και ανταγωνισμός στα προϊόντα αυτά μεταξύ των κρατών μελών.

[1] Συλλογή ΔΕΚ 1970 σ. 487.

Παράλληλα, υπήρχαν εμπορικές συναλλαγές και ανταγωνισμός μεταξύ των παραγωγών φαρμακευτικών και καλλυντικών προϊόντων της ΕΚ και αυτών του ΕΟΧ (Αυστρία, Νορβηγία, Φινλανδία και Σουηδία). Οι εξαγωγές από τις τέσσερις αυτές χώρες προς την Ελλάδα ανήλθαν σε 12 εκατομμύρια Ecu, ενώ οι ελληνικές εξαγωγές προς τις χώρες αυτές ανήλθαν σε 183 000 Ecu κατά το ίδιο έτος.

Συνεπώς, η ενίσχυση προς τον ΕΟΦ και μέσω αυτής προς την ΕΦ και την ΚΦ μέχρι το 1991, ενδυνάμωσε τη θέση των ελλήνων παραγωγών έναντι των ανταγωνιστών τους στην Κοινότητα και στον ΕΟΧ. Η ενίσχυση αυτή, η οποία χρηματοδοτήθηκε εν μέρει από μία εισφορά που κατέβαλαν οι ανταγωνιστές τους, ήταν ενδεχόμενο να νοθεύσει τον ανταγωνισμό και να επηρεάσει τις κοινοτικές εμπορικές συναλλαγές κατά την έννοια του του άρθρου 92 παράγραφος 1 της συνθήκης ΕΚ.

Επίσης, η μεταβίβαση πόρων προς τον ΕΟΦ και μέσω αυτού προς το ΙΦΕΤ μετά το 1991 ενισχύει τη θέση των ελλήνων παραγωγών έναντι των ανταγωνιστών τους. Η ενίσχυση αυτή ενδέχεται να νοθεύσει τον ανταγωνισμό και να επηρεάσει τις συναλλαγές κατά την έννοια του άρθρου 92 παράγραφος 1 της συνθήκης ΕΚ.

VI

Σύμφωνα με την προαναφερθείσα απόφαση του Δικαστηρίου το γεγονός ότι η ενίσχυση χρηματοδοτείται μέσω υποχρεωτικής συνεισφοράς αποτελεί ουσιώδες στοιχείο της κατά την εκτίμηση του συμβιβάσιμου της εν λόγω ενίσχυσης, πρέπει να εξετάζεται με βάση το κοινοτικό δίκαιο τόσο η ίδια ενίσχυση όσο και ο τρόπος χρηματοδότησής της.

Το άρθρο 92 παράγραφος 2 της συνθήκης ΕΟΚ προβλέπει ότι, κατ' αρχήν, κάθε ενίσχυση που πληροί τα κριτήρια που ορίζονται σ' αυτό είναι ασυμβίβαστη με την κοινή αγορά. Οι εξαιρέσεις από την αρχή αυτή, που προβλέπονται στο άρθρο 92 παράγραφος 2 της συνθήκης δεν έχουν εφαρμογή στην περίπτωση αυτή λόγω της φύσης και των στόχων της ενίσχυσης.

Το άρθρο 92 παράγραφος 3 της συνθήκης απαριθμεί τις ενισχύσεις οι οποίες μπορεί να θεωρηθούν ότι συμβιβάζονται με την κοινή αγορά, πράγμα το οποίο εξετάζεται στα πλαίσια της Κοινότητας σαν σύνολο και όχι στα πλαίσια ενός μεμονωμένου κράτους μέλους. Για να εξασφαλισθεί η εύρυθμη λειτουργία της κοινής αγοράς οι παρεκκλίσεις από την αρχή του άρθρου 92 παράγραφος 1 που θεσπίζονται στην παράγραφο του εν λόγω άρθρου πρέπει να ερμηνεύονται στενά κατά την εξέταση κάθε προγράμματος ενισχύσεων ή μεμονωμένης χορήγησης ενίσχυσης.

Η ελληνική κυβέρνηση δεν ήταν σε θέση να προβάλει ούτε η Επιτροπή να ανακαλύψει καμία σκοπιμότητα περιφερειακού χαρακτήρα στη χορήγηση της ενίσχυσης προς τις φαρμακευτικές επιχειρήσεις. Κατά συνέπεια, δεν έχουν εφαρμογή οι παρεκκλίσεις που προβλέπει το άρθρο 92 παράγραφος 3 στοιχεία α) και γ) σχετικά με τις ενισχύσεις που προωθούν ή διευκολύνουν την ανάπτυξη ορισμένων περιοχών.

Όσον αφορά την παρέκκλιση που προβλέπεται στο άρθρο 92 παράγραφος 3 στοιχείο γ) σχετικά με τις ενισχύσεις για την προώθηση της ανάπτυξης ορισμένων οικονομικών δραστηριοτήτων, και πάντοτε για το χρονικό διάστημα μέχρι το 1991, η εν λόγω ενίσχυση ενώ διευκόλυνε την ανάπτυξη των συγκεκριμένων επιχειρήσεων, δεν φαίνεται να ευνόησε την ανάπτυξη των σχετικών δραστηριοτήτων σε κοινοτικό επίπεδο χωρίς να αλλοιωθούν δυσμενώς οι συναλλαγές σε βαθμό αντίθετο προς το κοινό συμφέρον. Οι εν λόγω ενισχύσεις επέτρεψαν στις αποδέκτριες επιχειρήσεις (και συγκεκριμένα στην ΕΦ και στην ΚΦ) να αποφύγουν ένα μέρος των δαπανών τους και να εφαρμόσουν έτσι χαμηλές τιμές, αυξάνοντας το μερίδιο αγοράς τους εις βάρος των ανταγωνιστών, οι οποίοι ήσαν υποχρεωμένοι να χρηματοδοτούν την ανάπτυξή τους με δικούς τους πόρους.

Όσον αφορά την παρέκκλιση που προβλέπεται στο άρθρο 92 παράγραφος 3 στοιχείο β), οι ενισχύσεις προς τις ΕΦ και ΚΦ δεν αποσκοπούν ούτε στην προώθηση σημαντικού σχεδίου κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος ούτε στην άρση σοβαρής διαταραχής της ελληνικής οικονομίας —ούτε η ελληνική κυβέρνηση διατύπωσε επιχειρήματα σχετικά με τη δυνατότητα εφαρμογής των παρεκκλίσεων αυτών.

Η Επιτροπή, ως εκ τούτου, θεωρεί ότι μέχρι το 1991 η ενίσχυση που χορηγήθηκε στον ΕΟΦ και μέσω αυτού στην ΕΦ και στην ΚΦ, και που χρηματοδοτήθηκε από εισφορές επί των πωλήσεων φαρμακευτικών και καλλυντικών προϊόντων, δεν πληροί τις προϋποθέσεις για εφαρμογή καμιάς από τις παρεκκλίσεις που προβλέπονται στο άρθρο 92 παράγραφος 3 της συνθήκης ΕΟΚ.

Μετά το 1991, με τη διάθεση ποσοστού 10 % των εσόδων του, εσόδων στα οποία περιλαμβάνεται και το προϊόν της εισφοράς 15 % και 1 %, χρηματοδότηση του ΕΟΦ, οι ελληνικές αρχές εξακολουθούν να μεταβιβάζουν δημόσιους πόρους στον οργανισμό αυτό. Οι εν λόγω μεταβιβάσεις, στο βαθμό που χρησιμοποιούνται για τη χρηματοδότηση δραστηριοτήτων της δημόσιας υγείας οι οποίες δεν σχετίζονται άμεσα με τις δραστηριότητες της αγοράς, δεν είναι πιθανό να επηρεάσουν τις εμπορικές συναλλαγές. Οι υπηρεσίες πιστοποίησης που παρέχει ο ΕΟΦ, με καταβολή σχετικού τέλους, αδιακρίτως σε όλους τους παραγωγούς φαρμάκων δεν παρέχει κανένα ανταγωνιστικό πλεονέκτημα στους έλληνες παραγωγούς. Έτσι, οι εν λόγω μεταβιβάσεις πόρων δεν μπορούν να θεωρηθούν ενισχύσεις κατά την έννοια του άρθρου 92 παράγραφος 1.

Οι μεταβιβάσεις πόρων μέσω του ΕΟΦ προς το ΙΦΕΤ για τη χρηματοδότηση εφαρμοσμένης έρευνας και τεχνολογίας είναι πιθανόν να επηρεάσουν τις κοινοτικές συναλλαγές και να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό κατά την έννοια του άρθρου 92 παράγραφος 1 της συνθήκης. Οι ενισχύσεις αυτές αποσκοπούν στην προώθηση της ανάπτυξης του φαρμακευτικού τομέα στην Ελλάδα και δεν είναι πιθανό να επηρεάσουν τις εμπορικές συναλλαγές σε βαθμό αντίθετο προς το κοινό συμφέρον, εφόσον τα σχετικά τέλη καταβάλλονται από τον ίδιο τον ελληνικό φαρμακευτικό κλάδο. Θα μπορούσαν, καταρχήν, να πληρούνται οι προϋποθέσεις για την παρέκκλιση που προβλέπεται στο άρθρο 92 παράγραφος 3 στοιχείο γ) της συνθήκης.

Ωστόσο, δεν μπορεί να εξεταστεί αυτή η δυνατότητα, επειδή το στοιχείο αυτό της ενίσχυσης χρηματοδοτείται εν μέρει από φόρους που επιβάλλονται σε προϊόντα από άλλα κράτη

μέλη. Έτσι, η μέθοδος χρηματοδότησης της ενίσχυσης την καθιστά ασυμβίβαστη με την κοινή αγορά. Οι ενισχύσεις αυτές είναι παράνομες, δεδομένου ότι δεν κοινοποιήθηκαν στην Επιτροπή, και κατά συνέπεια πρέπει να καταργηθούν ή να τροποποιηθεί η μέθοδος χρηματοδότησής τους, κατά τρόπο ώστε να μη φορολογούνται πλέον τα προϊόντα από άλλα κράτη μέλη.

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι οι εταιρείες οι οποίες επωφελήθηκαν από τις ενισχύσεις μέχρι το 1991, και συγκεκριμένα η ΕΦ και ΚΦ, έχουν εκκαθαρισθεί με τον νόμο 1965/91. Το προϊόν της ρευστοποιήσεως έχει ήδη επιστραφεί στον κρατικό προϋπολογισμό. Οι εταιρείες αυτές δεν ασχολήθηκαν οι ίδιες με την παραγωγή φαρμάκων, αλλά ανέθεσαν την παραγωγή τους με υπεργολαβία σε τρίτες επιχειρήσεις. Γι' αυτούς τους λόγους, η επιστροφή των ενισχύσεων καθίσταται αδύνατη.

Τέλος, σύμφωνα με τις πληροφορίες που έδωσαν οι ελληνικές αρχές, το ΙΦΕΤ δεν έχει ακόμη αρχίσει τις δραστηριότητές τους — ούτε έχουν μεταβιβασθεί σ' αυτό εισπράξεις από την εισφορά,

ΕΞΕΔΩΣΕ ΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΑΠΟΦΑΣΗ:

Άρθρο 1

Οι ενισχύσεις τις οποίες χορήγησε το ελληνικό δημόσιο, μέχρι το 1991, στον Εθνικό Οργανισμό Φαρμάκων (ΕΟΦ) και μέσω αυτού στην Εθνική Φαρμακοβιομηχανία και στην Κρατική Φαρμακαποθήκη, και οι οποίες χρηματοδοτήθηκαν μέσω εισφορών που επιβλήθηκαν και στις εισαγωγές από άλλα κράτη μέλη, είναι ασυμβίβαστες με την κοινή αγορά.

Άρθρο 2

Οι ενισχύσεις τις οποίες σχεδιάζει να χορηγήσει το ελληνικό δημόσιο υπό μορφή μεταβίβασης κρατικών πόρων προς τον ΕΟΦ και μέσω αυτού προς το Ινστιτούτο Φαρμακευτικής Έρευνας και Τεχνολογίας, στο βαθμό που χρηματοδοτούνται εν μέρει μέσω μιας εισφοράς που επιβάλλεται και στα εισαγόμενα φαρμακευτικά και άλλα συναφή προϊόντα (καλλυντικά) είναι ασυμβίβαστες με την κοινή αγορά και δεν πρέπει να χορηγηθούν.

Άρθρο 3

Η Ελλάδα ενημερώνει την Επιτροπή για τα μέτρα που έλαβε προκειμένου να συμμορφωθεί προς την παρούσα απόφαση εντός δύο μηνών από την κοινοποίησή της.

Άρθρο 4

Η παρούσα απόφαση απευθύνεται στην Ελληνική Δημοκρατία.

Βρυξέλλες, 1 Μαρτίου 1995.

Για την Επιτροπή

Karel VAN MIERT

Μέλος της Επιτροπής