

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ  
PHILIPPE LÉGER

της 19ης Μαρτίου 2002<sup>1</sup>

1. Με την παρούσα αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως ζητείται η διευκρίνιση των προϋποθέσεων υπό τις οποίες τα κράτη μέλη μπορούν να χορηγούν επιδοτήσεις σε επιχειρήσεις που παρέχουν μια δημόσια υπηρεσία τοπικών μεταφορών επιβατών.

**I — Το νομικό πλαίσιο**

**A — Το κοινοτικό νομικό πλαίσιο**

2. Οι εφαρμοστέες διατάξεις για την εξέταση της διαφοράς είναι αυτές οι οποίες διέπουν τις κρατικές ενισχύσεις και τις χερσαίες μεταφορές.

Το Bundesverwaltungsgericht (Γερμανία) υποβάλλει διάφορα προδικαστικά ερωτήματα τα οποία αφορούν την ερμηνεία των διατάξεων του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποίησης, άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ), του άρθρου 77 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 73 ΕΚ) και του κανονισμού (ΕΟΚ) 1191/69 του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 1969, περί των ενεργειών των κρατών μελών που αφορούν τις υποχρεώσεις που είναι συνυφασμένες με την έννοια της δημοσίας υπηρεσίας στον τομέα των σιδηροδρομικών, οδικών και εσωτερικών πλωτών μεταφορών<sup>2</sup>, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1893/91 του Συμβουλίου, της 20ής Ιουνίου 1991<sup>3</sup> (στο εξής: κανονισμός 1191/69 ή κανονισμός).

3. Το άρθρο 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης απαγορεύει τις κρατικές ενισχύσεις που νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό. Το άρθρο αυτό έχει ως εξής:

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

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 — ΕΕ ειδ. έκδ. 07/001, σ. 100.

3 — ΕΕ L 169, σ. 1.

4. Στον τομέα των μεταφορών, το άρθρο 74 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 70 ΕΚ) προβλέπει ότι τα κράτη μέλη επιδιώκουν τους στόχους της Συνθήκης στο πλαίσιο μιας κοινής πολιτικής. Το άρθρο 75 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 71 ΕΚ) αναθέτει στο Συμβούλιο τη θέσπιση των αναγκαίων διατάξεων για την εφαρμογή της πολιτικής αυτής.

5. Το άρθρο 77 της Συνθήκης ΕΚ αφορά τις κρατικές ενισχύσεις που μπορούν να χορηγούνται στον τομέα των μεταφορών, έχει δε ως ακολούθως:

«Οι ενισχύσεις που ανταποκρίνονται στις ανάγκες συντονισμού των μεταφορών ή που αντιστοιχούν στην αποκατάσταση ορισμένων βαρών συνυφασμένων με την έννοια της δημοσίας υπηρεσίας είναι συμβιβάσιμες με την παρούσα Συνθήκη.»

6. Ο κανονισμός 1191/69 αποσκοπεί στην εξάλειψη των διαφορών που απορρέουν από τις υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας τις οποίες τα κράτη μέλη επιβάλλουν στις επιχειρήσεις μεταφορών<sup>4</sup>. Ο ως άνω κανονισμός επιβάλλει στα κράτη να καταργήσουν τις υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας<sup>5</sup> και καθορίζει κοινούς κανόνες για τη διατήρηση των υποχρεώσεων αυτών, καθώς και για τη χορήγηση επιδοτήσεων που αποσκοπούν στην αντιστάθμιση των οικονομικών βαρών που δημιουργούνται για τον λόγο αυτό στις επιχειρήσεις<sup>6</sup>.

7. Το άρθρο 1, παράγραφος 1, του κανονισμού 1191/69 έχει ως εξής:

«Ο παρών κανονισμός εφαρμόζεται στις επιχειρήσεις μεταφορών των οποίων η δραστηριότητα αφορά την εκμετάλλευση των παρεχομένων υπηρεσιών στον τομέα των σιδηροδρομικών, οδικών και εσωτερικών πλωτών μεταφορών.

Τα κράτη μέλη μπορούν να εξαιρέσουν από το πεδίο εφαρμογής του παρόντος κανονισμού τις επιχειρήσεις των οποίων η δραστηριότητα περιορίζεται αποκλειστικά στην εκμετάλλευση παρεχομένων αστικών, προαστικών ή περιφερειακών υπηρεσιών.»

8. Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 2, οι αστικές και προαστιακές υπηρεσίες είναι εκείνες οι υπηρεσίες μεταφορών οι οποίες ανταποκρίνονται στις ανάγκες ενός αστικού κέντρου ή μιας ευρύτερης κατοικημένης περιοχής, καθώς και στις μεταφορικές ανάγκες μεταξύ του ως άνω κέντρου ή της ως άνω περιοχής και των προαστίων τους. Ως περιφερειακές υπηρεσίες ορίζονται εκείνες οι υπηρεσίες μεταφορών που προορίζονται για την εξυπηρέτηση των μεταφορικών αναγκών μιας περιοχής.

9. Το άρθρο 1, παράγραφος 3, του κανονισμού θέτει την αρχή κατά την οποία «οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών καταργούν τις υπηρεσίες που είναι συνυφασμένες με την έννοια της δημόσιας υπηρεσίας [...] οι οποίες επιβάλλονται στον τομέα των σιδηροδρομικών, οδικών και εσωτερικών πλωτών μεταφορών».

4 — Πρώτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 1191/69.

5 — Όπ.π., δεύτερη αιτιολογική σκέψη.

6 — Όπ.π., δέκατη και δέκατη τρίτη αιτιολογική σκέψη.

10. Το άρθρο 1, παράγραφοι 4 και 5, προβλέπει παρέκκλιση από την αρχή αυτή σε δύο περιπτώσεις.

Αφενός, οι αρμόδιες αρχές που μπορούν να συνάπτουν συμβάσεις δημόσιας υπηρεσίας με επιχείρηση μεταφορών προκειμένου να εγγυηθούν την παροχή επαρκών υπηρεσιών μεταφορών ή προκειμένου να διασφαλίσουν συγκεκριμένους όρους ως προς τα κόμιστα υπέρ ορισμένων κατηγοριών επιβατών. Στις περιπτώσεις αυτές, οι συμβάσεις δημόσιας υπηρεσίας πρέπει να είναι σύμφωνες προς τις προβλεπόμενες στο τμήμα V του κανονισμού 1191/69 λεπτομέρειες εφαρμογής.

Αφετέρου, οι αρμόδιες αρχές μπορούν να διατηρούν ή να επιβάλλουν υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας όσον αφορά αστικές, προαστιακές και περιφερειακές υπηρεσίες μεταφοράς επιβατών. Στην περίπτωση αυτή, η σχετική διοικητική πράξη πρέπει να είναι σύμφωνη προς τις λεπτομέρειες εφαρμογής των τμημάτων II έως IV του κανονισμού 1191/69.

11. Κατά το άρθρο 2 του κανονισμού, η έννοια της υποχρέωσης δημόσιας υπηρεσίας αφορά «τις υποχρεώσεις τις οποίες οι επιχειρήσεις μεταφορών αν ελάμβαναν αποκλειστικά υπόψη τα δικά τους συμφέροντα δεν θα ανελάμβαναν ή δεν θα ανελάμβαναν στην ίδια έκταση ή με τους αυτούς όρους». Οι ως άνω υποχρεώσεις περιλαμβάνουν την υποχρέωση λειτουργίας, την υποχρέωση μεταφοράς και την υποχρεωτική τιμολόγηση<sup>7</sup>.

7 — Οι ως άνω τρεις κατηγορίες υποχρεώσεων προσδιορίζονται, με τη σειρά τους, στο άρθρο 2, παράγραφοι 3 έως 5, του κανονισμού 1191/69.

12. Το άρθρο 6, παράγραφος 2, του κανονισμού προσδιορίζει ότι οι αποφάσεις διατήρησης της υποχρέωσης δημόσιας υπηρεσίας πρέπει να προβλέπουν τη χορήγηση αντισταθμίσεων των οικονομικών βαρών που προκύπτουν από αυτές. Το ύψος της αντισταθμίσωσης αυτής προσδιορίζεται με βάση «κοινές μεθόδους αντισταθμίσωσης» περί των οποίων γίνεται λόγος στα άρθρα 10 έως 13 του κανονισμού 1191/69.

13. Όσον αφορά τη διαδικασία, το άρθρο 17, παράγραφος 2, του κανονισμού προβλέπει ότι οι αντισταθμίσεις που χορηγούνται σύμφωνα με τον ως άνω κανονισμό εξαιρούνται από την προκαταρκτική διαδικασία ενημέρωσης που προβλέπει το άρθρο 93, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 88, παράγραφος 3, ΕΚ).

## B — Το εθνικό νομικό πλαίσιο

14. Στη Γερμανία, ο Personenbeförderungsgesetz (νόμος περί χειρσαίων μεταφορών προσώπων, στο εξής: νόμος) προβλέπει ότι η μεταφορά προσώπων με οδικά οχήματα που πραγματοποιούν τακτικές συγκοινωνίες εξαρτάται από τη χορήγηση σχετικής άδειας<sup>8</sup>. Πρόκειται για άδεια χορηγούμενη σε επιχείρηση με σκοπό την εκ μέρους της παροχή συγκεκριμένης μεταφορικής υπηρεσίας.

15. Η άδεια προβλέπει την επιβολή ορισμένων υποχρεώσεων στον μεταφορέα,

8 — Άρθρα 1, παράγραφος 1, και 2, παράγραφος 1, του νόμου.

όπως να εισπράττει μόνο το εγκεκριμένο κόμιστρο, να τηρεί το εγκεκριμένο ωράριο και να συμμορφώνεται προς τις υποχρεώσεις εκμεταλλεύσεως και μεταφοράς που υπέχει κατά νόμο. Σε αντιστάθμιση, ο δικαιούχος απολαμβάνει μιας θέσεως παραπλήσιας προς τη χορήγηση αποκλειστικού δικαιώματος, καθόσον δεν πρόκειται να επιτραπεί καμία άλλη υπηρεσία μεταφορών στην ίδια συγκοινωνιακή γραμμή κατά τη διάρκεια της ισχύος της άδειας.

16. Από τη δικογραφία προκύπτει ότι, μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1995, ο Γερμανός νομοθέτης έκανε ρητά χρήση της δυνατότητας που του παρέχει το άρθρο 1, παράγραφος 1, του κανονισμού 1191/69 όσον αφορά τις αστικές, προαστιακές και περιφερειακές μεταφορές<sup>9</sup>. Η κανονιστική απόφαση της 31ης Ιουλίου 1992 του ομοσπονδιακού Υπουργού Μεταφορών<sup>10</sup> απέκλειε την εφαρμογή του κανονισμού 1191/69 στη δημόσια μεταφορά επιβατών.

17. Από την 1η Ιανουαρίου 1996 ο Γερμανός νομοθέτης έχει εισαγάγει διάκριση μεταξύ των μεταφορών που πραγματοποιούνται σύμφωνα με το σύστημα της «χρηματοδοτικής αυτονομίας» και εκείνων που λειτουργούν ως «δημόσια υπηρεσία»<sup>11</sup>.

18. Ο νόμος θέτει την αρχή κατά την οποία οι δημόσιες υπηρεσίες αστικών, προαστιακών και περιφερειακών μεταφορών πρέπει να

παρέχονται σύμφωνα με το σύστημα της χρηματοδοτικής αυτονομίας<sup>12</sup>. Ο όρος αυτός προσδιορίζει τις υπηρεσίες των οποίων οι δαπάνες καλύπτονται από τα κόμιστρα, από τα έσοδα που προέρχονται από εκ του νόμου προβλεπόμενες ρυθμίσεις σχετικά με αντισταθμίσεις για λόγους που συνδέονται με τα τιμολόγια και την οργάνωση των μεταφορών, καθώς και από λοιπά έσοδα της επιχειρήσεως<sup>13</sup>.

Οι άδειες παροχής υπηρεσίας μεταφορών σύμφωνα με το σύστημα της χρηματοδοτικής αυτονομίας διέπονται από το άρθρο 13 του νόμου. Η διάταξη αυτή προβλέπει μια σειρά προϋποθέσεων χορηγήσεως της άδειας, όπως την ύπαρξη οικονομικής δυνατότητας παροχής των υπηρεσιών και την αξιοπιστία του αιτούντος και επιβάλλει την άρνηση χορηγήσεως άδειας σε περίπτωση κατά την οποία οι ζητούμενες υπηρεσίες μεταφορών μπορούν να αποβούν επιζήμιες για το κοινό συμφέρον. Αν υπάρχουν περισσότεροι του ενός υποψήφιοι για την ίδια υπηρεσία, τότε η αρμόδια αρχή προβαίνει σε επιλογή, λαμβάνοντας υπόψη το δημόσιο συμφέρον και, ιδίως, τη σχέση μεταξύ κόστους και αποτελεσματικότητας.

19. Αντιθέτως, όταν δεν είναι δυνατή η εξασφάλιση της παροχής επαρκών μεταφορικών υπηρεσιών σύμφωνα με το σύστημα της χρηματοδοτικής αυτονομίας, οι σχετικές υπηρεσίες μπορούν να παρέχονται ως δημόσια υπηρεσία<sup>14</sup>. Στην περίπτωση αυτή, το άρθρο 8, παράγραφος 4, τρίτη φράση του νόμου ορίζει ότι «πρέπει να εφαρμοστούν οι ισχύουσες διατάξεις του κανονισμού (ΕΟΚ) 1191/69».

9 — Βλ. διάταξη του αιτούντος δικαστηρίου (σ. 10 και 11 της γαλλικής μεταφράσεως).

10 — BGBl. I, 1992, σ. 1442.

11 — Άρθρο 6, παράγραφος 116, του Eisenbahnneuordnungsgesetz, της 27ης Δεκεμβρίου 1993 (BGBl. I, 1993, σ. 2378).

12 — Άρθρο 8, παράγραφος 4, πρώτη περίοδος, του νόμου.

13 — Άρθρο 8, παράγραφος 4, δεύτερη περίοδος, του νόμου.

14 — Άρθρο 8, παράγραφος 4, τρίτη περίοδος, του νόμου.

Οι άδειες μεταφορών που πραγματοποιούνται ως δημόσια υπηρεσία διέπονται από το άρθρο 13α του νόμου. Κατά τη διάταξη αυτή, χορηγείται άδεια, εφόσον απαιτείται προκειμένου να παρασχεθεί υπηρεσία μεταφορών, δυνάμει πράξεως της δημόσιας αρχής ή βάσει συμβάσεως δημόσιας υπηρεσίας υπό την έννοια του κανονισμού 1191/69. Επιπλέον, πρέπει να αποτελεί τη λύση η οποία συνεπάγεται το μικρότερο δυνατό κόστος για το κοινωνικό σύνολο. Προκειμένου για τον προσδιορισμό του μικρότερου κόστους, το γερμανικό δίκαιο προβλέπει μια διαδικασία δημόσιου μειοδοτικού διαγωνισμού, σύμφωνα με τη ρύθμιση περί των αγορών δημοσίων έργων και προμηθειών.

## Η — Τα πραγματικά περιστατικά και η διαδικασία

20. Η διαφορά της κύριας δίκης αφορά τη χορήγηση αδειών λειτουργίας τακτικών συγκοινωνιακών γραμμών με λεωφορεία στο Landkreis Stendal (διοικητική περιφέρεια του Stendal) στη Γερμανία.

21. Στις 25 Σεπτεμβρίου 1990 το Regierungspräsidium Magdeburg (περιφερειακή διοίκηση του Μαγδεβούργου)<sup>15</sup> χορήγησε στην εταιρία Altmark Trans GmbH (στο εξής: Altmark) 18 άδειες μεταφοράς επιβατών σε περιφερειακές συγκοινωνιακές γραμμές. Οι άδειες αυτές έληγαν στις 19 Σεπτεμβρίου 1994.

22. Με απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 1994 το Regierungspräsidium χορήγησε νέες άδειες στην Altmark. Χορηγώντας τις άδειες αυτές απέρριψε αίτηση χορηγήσεως σχετικών αδειών που είχε υποβάλει η εταιρία Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (στο εξής: NVGA).

23. Η NVGA υπέβαλε ένσταση κατά της ως άνω αποφάσεως, με την αιτιολογία ότι η Altmark δεν ήταν οικονομικά υγιής επιχείρηση. Υποστήριξε ότι η χορήγηση των αδειών ήταν παράνομη διότι, χωρίς τις δημόσιες επιδοτήσεις τις οποίες έλαβε, η Altmark δεν ήταν σε θέση να επιβιώσει οικονομικά.

24. Το Regierungspräsidium απέρριψε την ένσταση αυτή με απόφαση της 29ης Ιουνίου 1995. Επιπλέον, στις 30 Ιουλίου 1996 παρέτεινε την ισχύ των αδειών της Altmark μέχρι τις 31 Οκτωβρίου 2002.

25. Υπό τις συνθήκες αυτές, η NVGA άσκησε προσφυγή ενώπιον του Verwaltungsgericht Magdeburg (διοικητικού πρωτοδικείου του Μαγδεβούργου). Το δικαστήριο αυτό θεώρησε ότι η Altmark ήταν μια οικονομικά υγιής επιχείρηση διότι τα προβλεπόμενα οικονομικά ελλείμματα στο πλαίσιο των τρεχουσών δραστηριοτήτων της καλύπτονταν από τις επιδοτήσεις του Landkreis Stendal.

<sup>15</sup> — Στο εξής: Regierungspräsidium.

26. Αντιθέτως, το Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt (διοικητικό εφετείο του ομόσπονδου κρατους Σαξονίας-Άνχαλτ) ακύρωσε τις χορηγηθείσες στην Altmark άδειες. Το δικαστήριο αυτό δέχθηκε ότι η οικονομική σταθερότητα της Altmark δεν ήταν πλέον εξασφαλισμένη, διότι είχε ανάγκη από τις επιδοτήσεις εκ μέρους του Landkreis Stendal προκειμένου να χρησιμοποιήσει τις επίμαχες άδειες και ότι οι επιδοτήσεις αυτές ήταν ασυμβίβαστες προς το κοινοτικό δίκαιο.

Το Oberverwaltungsgericht διαπίστωσε ότι ο Γερμανός νομοθέτης δεν εξαίρεσε την εφαρμογή του κανονισμού 1191/69 στις αστικές, προαστιακές και περιφερειακές μεταφορές παρά μόνο μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1995. Μετά την ημερομηνία αυτή, επομένως, η χορήγηση αδειών έπρεπε να είναι σύμφωνη με τους όρους που προβλέπει ο κανονισμός 1191/69, ιδίως με την ανάγκη επιβολής υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας με διοικητική πράξη ή με σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας. Όμως, ο όρος αυτός δεν πληρώθηκε στην υπό κρίση υπόθεση, καθόσον το Landkreis Stendal δεν συνήψε καμία σύμβαση με την Altmark και δεν εξέδωσε καμία σχετική διοικητική πράξη. Συνεπώς, το Landkreis Stendal δεν edικαιούτο να επιδοτήσει την Altmark στο πλαίσιο των αδειών που της χορηγήθηκαν.

Εξ αυτών το Oberverwaltungsgericht συνήγαγε ότι η Altmark δεν μπορούσε πλέον να πραγματοποιεί τις επίμαχες μεταφορές με το σύστημα της χρηματοδοτικής αυτονομίας. Καθόσον εξαρτώντο από τη χορήγηση

δημόσιων επιδοτήσεων, οι μεταφορές αυτές έπρεπε να λειτουργούν σύμφωνα με το σύστημα της δημόσιας υπηρεσίας και, στο πλαίσιο αυτό, να καλύπτονται από τον κανονισμό 1191/69.

27. Η Altmark άσκησε αναίρεση κατά της ως άνω απόφασης ενώπιον του Bundesverwaltungsgericht. Με τη διάταξη του περί υποβολής προδικαστικού ερωτήματος<sup>16</sup> το δικαστήριο αυτό υπογραμμίζει ότι το εφετείο δεν προέβη σε ερμηνεία των διατάξεων του εθνικού δικαίου. Διευκρινίζει ότι, κατά το γερμανικό δίκαιο, το γεγονός ότι μια επιχείρηση έχει ανάγκη επιδοτήσεως προκειμένου να παράσχει μια δημόσια υπηρεσία μεταφορών δεν αρκεί για να αποκλειστεί το σύστημα της χρηματοδοτικής αυτονομίας που προβλέπει το άρθρο 8, παράγραφος 4, του νόμου.

Αντιθέτως, το Bundesverwaltungsgericht εκφράζει αμφιβολίες όσον αφορά την ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου. Ενόψει των άρθρων 77 και 92 της Συνθήκης, καθώς και των διατάξεων του κανονισμού 1191/69, διερωτάται αν το γεγονός ότι μια επιχείρηση έχει ανάγκη επιδοτήσεως για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας τοπικών μεταφορών επιβατών οδηγεί οπωσδήποτε στον χαρακτηρισμό της ως «δημόσιας υπηρεσίας», με αποτέλεσμα να καλύπτεται από τον κανονισμό 1191/69.

16 — Γαλλική μετάφραση (σ. 12 έως 14).

### III — Τα προδικαστικά ερωτήματα

28. Κατά συνέπεια, το Bundesverwaltungsgericht αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Εμποδίζουν τα άρθρα [77 και 92 της Συνθήκης] ΕΚ, σε συνδυασμό με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1191/69, όπως αυτός τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1893/91, την εφαρμογή εθνικής νομοθετικής διατάξεως η οποία, χωρίς να λαμβάνει υπόψη τα κεφάλαια II, III και IV του εν λόγω κανονισμού, επιτρέπει τη χορήγηση αδειών εκμεταλλεύσεως συγκοινωνιακών γραμμών μεταφοράς προσώπων σε μικρές αποστάσεις για δρομολόγια για τα οποία είναι αναγκαία η χορήγηση κρατικών επιδοτήσεων;»

29. Με τη διάταξή του αυτή<sup>17</sup> το Bundesverwaltungsgericht διευκρινίζει ότι το ερώτημά του υποδιαιρείται σε τρία σκέλη, που έχουν ως εξής:

«1) Εμπíπτουν άνευ ετέρου οι επιδοτήσεις που χορηγούνται προς κάλυψη των ελλειμμάτων από την εκμετάλλευση συγκοινωνιακών γραμμών μεταφοράς προσώπων στην απαγόρευση χορηγή-

σεως ενισχύσεων που προβλέπει το άρθρο [92], παράγραφος 1, [της Συνθήκης] ΕΚ ή μήπως, λόγω της περιφερειακής τους εμβέλειας, εξ ορισμού οι επιδοτήσεις αυτές δεν μπορούν να επηρεάσουν το μεταξύ κρατών μελών εμπόριο;

Ασκή κάποια επιρροή σχετικώς η συγκεκριμένη θέση και σημασία του εκάστοτε γεωγραφικού τομέα εντός του οποίου πραγματοποιούνται οι μεταφορές μικρών αποστάσεων;

2) Παρέχει το άρθρο [77 της Συνθήκης] ΕΚ στον εθνικό νομοθέτη τη δυνατότητα να επιτρέπει γενικώς τη χορήγηση κρατικών επιδοτήσεων προς κάλυψη ελλειμμάτων στον τομέα της δημόσιας μεταφοράς προσώπων, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1191/69;

3) Παρέχει ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1191/69 στον εθνικό νομοθέτη τη δυνατότητα να επιτρέπει την εκμετάλλευση μιας συγκοινωνιακής γραμμής δημόσιας μεταφοράς προσώπων, η οποία αναγκαστικώς εξαρτάται από τη χορήγηση κρατικών επιδοτήσεων, χωρίς να λαμβάνει υπόψη τα κεφάλαια II, III και IV του εν λόγω κανονισμού, και να προβλέπει την εφαρμογή της διατάξεως αυτής μόνο στην περίπτωση που δεν είναι δυνατή η κατ' άλλο τρόπο επαρκής εξασφάλιση των οικείων μεταφορικών υπηρεσιών; Προκύπτει, ειδικότερα, η

17 — Γαλλική μετάφραση (σ. 15).

δυνατότητα αυτή του εθνικού νομοθέτη από το γεγονός ότι κατά το άρθρο 1, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1191/69, όπως αυτός τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 1893/91, έχει το δικαίωμα να εξαιρεί πλήρως από το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού τον τομέα της δημόσιας μεταφοράς προσώπων;»

#### IV — Το αντικείμενο των προδικαστικών ερωτημάτων

30. Από το προδικαστικό ερώτημα του Bundesverwaltungsgericht ανακύπτουν δύο σειρές ζητημάτων.

31. Η πρώτη σειρά αφορά την ερμηνεία διατάξεων της Συνθήκης. Αφορά τον προσδιορισμό του αν οι εκ μέρους των αρχών κράτους μέλους χορηγούμενες επιδοτήσεις με σκοπό την αντιστάθμιση του κόστους που απορρέει από την υποχρέωση παροχής δημόσιας υπηρεσίας το οποίο φέρει μια επιχείρηση τοπικών μεταφορών επιβατών συνιστούν κρατικές ενισχύσεις που να μπορούν να καλύπτονται από την απαγόρευση του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης<sup>18</sup>. Επιπλέον, ανακύπτει και το ζήτημα του προσδιορισμού των προϋποθέσεων με βάση τις οποίες το άρθρο 77 της Συνθήκης επιτρέπει τη χορήγηση τέτοιων επιδοτήσεων<sup>19</sup>.

32. Η δεύτερη σειρά ζητημάτων αφορά τον κανονισμό 1191/69. Αντιστοιχεί στο ερώτημα αν οι αρχές κράτους μέλους μπορούν να οργανώνουν και να χρηματοδοτούν μια τοπική δημόσια μεταφορά επιβατών χωρίς να τηρούν τις διατάξεις του κανονισμού περί των υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας και περί των κοινών μεθόδων αντισταθμίσεως<sup>20</sup>.

33. Πιστεύω ότι είναι αναγκαίο να αντιστραφεί η σειρά των ως άνω ανακυπτόντων ζητημάτων. Πράγματι, ο κανονισμός 1191/69 αποτελεί *lex specialis* σε σχέση με τα άρθρα 92 και 77 της Συνθήκης. Θεσπίζει ένα εναρμονισμένο πλαίσιο που προσδιορίζει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες τα κράτη μέλη μπορούν να παρέχουν επιδοτήσεις προς αντιστάθμιση του κόστους που απορρέει από τις υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας τις οποίες επιβάλλουν στις επιχειρήσεις μεταφορών. Έτσι, ο κανονισμός συγκρομενοποιεί τους κανόνες της Συνθήκης σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις στον τομέα των χερσαίων δημόσιων μεταφορών.

34. Υπό τις συνθήκες αυτές, το πρώτο ανακύπτον ζήτημα συνίσταται στον προσδιορισμό του αν ο κανονισμός 1191/69 έχει εφαρμογή στις υπηρεσίες μεταφορών που λειτουργούν με το σύστημα της χρηματοδοτικής αυτονομίας. Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, οι γερμανικές αρχές δεν μπορούν να παρέχουν επιδοτήσεις για τις υπηρεσίες αυτές παρά μόνον εφόσον τηρούν τις προϋποθέσεις που καθορίζει ο ως άνω κανονισμός. Αντιθέτως, αν ο κανονισμός δεν έχει εφαρμογή, θα πρέπει να εξεταστούν οι διατάξεις της Συνθήκης περί κρατικών ενισχύσεων.

18 — Πρώτο σκέλος του προδικαστικού ερωτήματος.

19 — Δεύτερο σκέλος του προδικαστικού ερωτήματος.

20 — Βλ. το κείμενο του προδικαστικού ερωτήματος, καθώς και το τρίτο σκέλος του ερωτήματος αυτού.

## V — Το ζήτημα της εφαρμογής του κανονισμού 1191/69

35. Με το πρώτο ερώτημά του το Bundesverwaltungsgericht ερωτά αν το άρθρο 1, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 1191/69 έχει την έννοια ότι επιτρέπει στα κράτη μέλη να μην εφαρμόζουν τον κανονισμό αυτό για μια περιορισμένη κατηγορία τοπικών δημοσίων μεταφορών προσώπων, όπως είναι οι υπηρεσίες που λειτουργούν με το σύστημα της χρηματοδοτικής αυτονομίας υπό την έννοια των άρθρων 8, παράγραφος 4, και 13 του νόμου<sup>21</sup>.

36. Με τον τρόπο αυτό το αιτούν δικαστήριο επιδιώκει να εξακριβώσει αν οι γερμανικές αρχές μπορούν να παρέχουν επιδοτήσεις για τις υπηρεσίες αυτές χωρίς να τηρούν τις προϋποθέσεις του κανονισμού 1191/69.

37. Από τη δικογραφία<sup>22</sup> προκύπτει ότι ο Γερμανός νομοθέτης έκανε μια ιδιαίτερη χρήση της δυνατότητας που παρέχει το άρθρο 1, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού.

Πράγματι, από την 1η Ιανουαρίου 1996 οι γερμανικές αρχές προέβησαν σε έναν μερικό

αποκλεισμό της εφαρμογής του κανονισμού. Σε αντίθεση με την κανονιστική απόφαση της 31ης Ιουλίου 1992<sup>23</sup>, που απλώς απέκλειε την εφαρμογή του κανονισμού στις δημόσιες μεταφορές επιβατών, το ισχύον κείμενο του νόμου δεν αποκλείει την εφαρμογή του κανονισμού παρά μόνο για τις μεταφορές που λειτουργούν με το σύστημα της χρηματοδοτικής αυτονομίας. Οι άλλες μεταφορές, δηλαδή εκείνες οι οποίες πραγματοποιούνται ως δημόσια υπηρεσία υπόκεινται στις διατάξεις του κανονισμού 1191/69.

38. Επομένως, το ανακύπτων ζήτημα συνίσταται στο αν το άρθρο 1, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, επιτρέπει στις αρχές των κρατών μελών να προβαίνουν σε μερικό αποκλεισμό της εφαρμογής του κανονισμού 1191/69 για μια περιορισμένη κατηγορία δημοσίων υπηρεσιών τοπικών μεταφορών επιβατών<sup>24</sup>.

23 — Προαναφερθείσα.

24 — Κατά την προφορική διαδικασία η Επιτροπή υποστήριξε ότι ο κανονισμός 1191/69 προβαίνει σε μια «προαιρετική» εναρμόνιση του σχετικού τομέα. Κατά την Επιτροπή, τα κράτη μέλη που επιθυμούν να επιβάλουν υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας μπορούν ελεύθερα να αποφασίσουν αν θα εφαρμόσουν ή όχι τον κανονισμό. Η Επιτροπή δεν διευκρίνισε αν η άποψη της αφορά αποκλειστικά τις μεταφορές περί των οποίων γίνεται λόγος στο άρθρο 1, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού ή αν καλύπτει το σύνολο των μεταφορών που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού. Στη δεύτερη περίπτωση, πιστεύω ότι η άποψη της Επιτροπής είναι αντίθετη προς τους σκοπούς του κανονισμού 1191/69. Πράγματι, ο κανονισμός αυτός αποσκοπεί στην εξάλειψη των διαφορών που απορρέουν από τις υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας τις οποίες τα κράτη μέλη επιβάλλουν στις μεταφορικές επιχειρήσεις και οι οποίες είναι κακές να νοθεύουν τις συνθήκες του ανταγωνισμού [βλ. την πρώτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού, καθώς και την απόφαση 65/271/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 13ης Μαΐου 1965, περί εναρμόνισης ορισμένων διατάξεων που επηρεάζουν τον ανταγωνισμό στις αεροδρομικές, οδικές και εσωτερικές πλωτές μεταφορές (ΕΕ ειδ. έκδ. 07/001, σ. 66)]. Όμως, η πραγματοποίηση των σκοπών αυτών θα διακυβευόταν σημαντικά αν τα κράτη μέλη είχαν τη δυνατότητα να επιβάλουν υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας χωρίς να τηρούν τις διατάξεις του κανονισμού όσον αφορά τις μεταφορές που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του. Στην περίπτωση αυτή, θα επέφεραν εκ νέου τις στρεβλώσεις του ανταγωνισμού τις οποίες ο ως άνω κανονισμός αποσκοπεί ακριβώς να εξαλείψει. Επιπλέον, η άποψη της Επιτροπής δύσκολα συμβιβάζεται με τη δέκατη πέμπτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού, που ορίζει ότι: «οι διατάξεις του παρόντος κανονισμού πρέπει να εφαρμόζονται σε κάθε περίπτωση επιβολής νέας υποχρέωσης δημοσίας υπηρεσίας σε επιχείρηση μεταφορών». Τέλος, η άποψη της Επιτροπής είναι αντίθετη προς το άρθρο 189 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 249 ΕΚ) καθώς και το άρθρο αυτό προβλέπει ότι οι κανονισμοί είναι υποχρεωτικοί προς όλα τα μέλη τους και ισχύουν άμεσα σε κάθε κράτος μέλος.

21 — Πρέπει να υπομνησθεί ότι, κατά το άρθρο 1, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού, «τα κράτη μέλη μπορούν να εξαιρέσουν από το πεδίο εφαρμογής του παρόντος κανονισμού τις επιχειρήσεις των οποίων η δραστηριότητα περιορίζεται αποκλειστικά στην εμεταλλευση παρεχόμενων αστικών, προαστικών ή περιφερειακών υπηρεσιών».

22 — Βλ., ειδικότερα, την απάντηση της Γερμανικής Κυβέρνησης στη γραπτή ερώτηση που της έθεσε το δικαστήριο. Πρέπει να σημειωθεί ότι, με εξαίρεση την απάντηση αυτή, η Γερμανική Κυβέρνηση δεν κατέθεσε γραπτές ή προφορικές παρατηρήσεις ενώπιον του δικαστηρίου.

39. Οι διάδικοι της κύριας δίκης θεωρούν ότι οι γερμανικές αρχές δικαιούνται να αποκλείουν από το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού τις μεταφορές που πραγματοποιούνται με βάση το σύστημα της χρηματοδοτικής αυτονομίας. Επικαλούμενοι την αρχή «όταν είναι δυνατό το μείζον, είναι δυνατό το έλασσον», υποστηρίζουν ότι, αν το άρθρο 1, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, επιτρέπει τον αποκλεισμό της εφαρμογής του κανονισμού για μια πλήρη κατηγορία μεταφορών (δηλαδή των αστικών, προαστιακών και περιφερειακών), κατά μείζονα λόγο επιτρέπει την εξαίρεση ενός περιορισμένου τμήματος των μεταφορών αυτών.

Επιπλέον, η Altmark επικαλείται την απάντηση της Επιτροπής στη γραπτή ερώτηση του Georg Jarzembowski<sup>25</sup>. Με την απάντηση αυτή η Επιτροπή δήλωσε ρητά ότι ο αποκλεισμός των μεταφορών που πραγματοποιούνται με το σύστημα της χρηματοδοτικής αυτονομίας είναι ασυμβίβαστος προς το κοινοτικό δίκαιο και, ιδίως, προς τον κανονισμό 1191/69.

40. Το Δικαστήριο ουδέποτε είχε την ευκαιρία να εξακριβώσει αν τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν μερικό αποκλεισμό της εφαρμογής του κανονισμού 1191/69. Για την επίλυση του ζητήματος αυτού πιστεύω ότι το Δικαστήριο μπορεί να ακολουθήσει συλλογιστική παράλληλη με αυτή που ακολουθεί η νομολογία του σχετικά με την έκτη οδηγία ΦΠΑ<sup>26</sup>. Νομίζω ότι δύο αποφάσεις του Δικαστηρίου αξίζουν την ιδιαίτερη προσοχή μας επ' αυτού.

41. Η πρώτη απόφαση<sup>27</sup> αφορά την ερμηνεία του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο β', της έκτης οδηγίας.

Η διάταξη αυτή, σε συνδυασμό με το σημείο 16 του παραρτήματος ΣΤ, επιτρέπει στα κράτη μέλη να συνεχίσουν να απαλλάσσουν από τον ΦΠΑ τις παραδόσεις ακινήτων και γηπέδων προς οικοδόμηση, κατά τη διάρκεια μιας μεταβατικής περιόδου, υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονταν τον χρόνο εκδόσεως της οδηγίας.

Την περίοδο εκείνη, το Ηνωμένο Βασίλειο απάλλαξε από τον ΦΠΑ τις πωλήσεις ακινήτων. Μεταξύ αυτών, μόνο οι απαριθμούμενες στο παράρτημα 5 του Finance Act 1972 υπόκεινταν στον φόρο. Μετά την έναρξη της ισχύος της οδηγίας, το Ηνωμένο Βασίλειο τροποποίησε τη νομοθεσία του έτσι ώστε να περιοριστεί το πεδίο εφαρμογής των σχετικών φοροαπαλλαγών.

Η εταιρία Norbury Developments Ltd θεώρησε ότι η επίδικη τροποποίηση ήταν αντίθετη προς τις διατάξεις της έκτης οδηγίας. Κατ' αυτήν, το άρθρο 28, παράγραφος 3, είχε ως σκοπό να «παγώσει», στην ημερομηνία εκδόσεως της έκτης οδηγίας, τις φοροαπαλλαγές που απαριθμεί το παράρτημα ΣΤ της οδηγίας αυτής. Το Δικαστήριο απέρριψε

25 — Γραπτή ερώτηση P-381/95 (ΕΕ 1995, C 270, σ. 2).

26 — Έκτη οδηγία 77/388/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1977, περί εναρμονίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών, των σχετικών με τους φόρους κύκλου εργασιών — Κοινό σύστημα φόρου προστιθεμένης αξίας: ομοιόμορφη φορολογική βάση (ΕΕ ειδ. έκδ. 09/001, σ. 49, στο εξής: έκτη οδηγία).

27 — Απόφαση της 29ης Απριλίου 1999, C-136/97, Norbury Developments (Σύλλογη 1999, σ. I-2491).

την ερμηνεία αυτή για τους ακόλουθους λόγους<sup>28</sup>:

«[Μ]ε τις τροποποιήσεις αυτές [που επέφερε η βρετανική νομοθεσία] δεν διευρύνθηκε το πεδίο εφαρμογής της απαλλαγής αλλά αντιθέτως περιορίστηκε. Επομένως οι εξαιρέσεις αυτές δεν θεσπίστηκαν κατά παράβαση του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο β', το οποίο αντιτίθεται μεν στη θέσπιση νέων απαλλαγών ή στην επέκταση των ισχυουσών μετά την ημερομηνία ενάρξεως ισχύος της έκτης οδηγίας, πλην όμως δεν εμποδίζει τη μείωσή τους εφόσον η κατάργησή τους αποτελεί τον στόχο του άρθρου 28, παράγραφος 4, της έκτης οδηγίας.

Η συστατική ερμηνεία του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο β', της έκτης οδηγίας, κατά την οποία ένα κράτος μέλος, δύναται μεν να διατηρήσει μια υπάρχουσα απαλλαγή πλην όμως δεν μπορεί να την καταργήσει ούτε καν εν μέρει χωρίς να καταργήσει συγχρόνως όλες τις άλλες απαλλαγές, αντιβαίνει στον στόχο αυτό. Επιπλέον μια τέτοια ερμηνεία θα είχε [...] καταστρεπτικά αποτελέσματα για την ομοιομορφία εφαρμογής της έκτης οδηγίας. Πράγματι, ένα κράτος μέλος θα μπορούσε να αναγκαστεί να διατηρήσει όλες τις απαλλαγές που ίσχυαν κατά τον χρόνο εκδόσεως της οδηγίας έστω και αν θεωρούσε δυνατό, σκόπιμο και ευκαίριο να εφαρμόσει προ-

οδευτικά το σύστημα που προβλέπει η οδηγία στον συγκεκριμένο τομέα»<sup>29</sup>.

42. Το Δικαστήριο ανέπτυξε όμοια συλλογιστική στην απόφαση της 14ης Ιουνίου 2001, C-345/99, Επιτροπή κατά Γαλλίας<sup>30</sup>. Στην υπόθεση αυτή η Επιτροπή προσήλπε στη Γαλλία ότι τροποποίησε τη νομοθεσία της μετά την έναρξη της ισχύος της έκτης οδηγίας, εξαρτώντας το δικαίωμα απαλλαγής από τον ΦΠΑ για τα οχήματα ιδιωτικής χρήσεως από την προϋπόθεση ότι το όχημα χρησιμοποιείται για μαθήματα οδηγήσεως.

Η Γαλλική Κυβέρνηση υποστήριξε ότι η νομοθεσία της ήταν σύμφωνη προς το άρθρο 17, παράγραφος 6, της έκτης οδηγίας, που προβλέπει ότι «μέχρι να τεθούν σε ισχύ οι [εκδοθησόμενοι από το Συμβούλιο] κανόνες, τα κράτη μέλη δύνανται να διατηρήσουν όλες τις εξαιρέσεις τις οποίες προβλέπει η εθνική τους νομοθεσία κατά τον χρόνο ενάρξεως ισχύος της παρούσας οδηγίας». Το Δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή της Επιτροπής για τους ακόλουθους λόγους:

«Η ερμηνεία του άρθρου 17, παράγραφος 6, της έκτης οδηγίας προσφέρεται για την εφαρμογή ανάλογης συλλογιστικής [σε σχέση με την προαναφερθείσα απόφαση Norbury

29 — Με τον τρόπο αυτό το Δικαστήριο δέχθηκε την επιχειρηματολογία που ανέπτυξε ο γενικός εισαγγελέας Gulmann στην υπόθεση Επιτροπή κατά Γερμανίας (απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 1992, C-74/91, Συλλογή 1992, σ. I-5437, σημείο 21), και ο γενικός εισαγγελέας Fennelly στην προαναφερθείσα υπόθεση Norbury Developments (σημείο 32).

30 — Συλλογή 2001, σ. I-4493.

28 — Όπ.π. (σκέψεις 19 και 20).

Developments]. Επομένως, καθ' ο μέτρο η κανονιστική ρύθμιση κράτους μέλους τροποποιεί περιορίζοντας, μετά την έναρξη της ισχύος της έκτης οδηγίας, το πεδίο των ισχυουσών περιπτώσεων αποκλεισμού του δικαιώματος προς έκπτωση και προσεγγίζει κατά τον τρόπο αυτό τον στόχο της έκτης οδηγίας, καλύπτεται από την παρέκκλιση η οποία προβλέπεται στο άρθρο 17, παράγραφος 6, δεύτερο εδάφιο, της έκτης οδηγίας και δεν αντιβαίνει προς το άρθρο της 17, παράγραφος 2.

Εν προκειμένω, η εθνική νομοθετική τροποποίηση αντικαθιστά τον πλήρη αποκλεισμό των οχημάτων τουρισμού από το δικαίωμα προς έκπτωση του ΦΠΑ με τη δυνατότητα μερικής εκπτώσεως, ήτοι αναφορικά με τα οχήματα και τα μηχανήματα που προορίζονται αποκλειστικά για τη διδασκαλία της οδηγήσεως.

Διαπιστώνεται ότι η τροποποίηση η οποία επήλθε κατά τον τρόπο αυτό στη γαλλική νομοθεσία συνεπάγεται τον περιορισμό του πεδίου των υφισταμένων περιπτώσεων αποκλεισμού και την προσέγγιση της νομοθεσίας αυτής προς το γενικό καθεστώς εκπτώσεως το οποίο προβλέπεται στο άρθρο 17, παράγραφος 2, της έκτης οδηγίας»<sup>31</sup>.

43. Κατά την άποψή μου, από τη νομολογία αυτή μπορεί να συναχθεί η ακόλουθη αρχή. Όταν μια οδηγία αποσκοπεί στη θέσπιση ενός εναρμονισμένου συστήματος σε συγκε-

κρίμενο τομέα και επιτρέπει στα κράτη μέλη να προβλέπουν παρεκκλίσεις από το ως άνω σύστημα, τα κράτη που έχουν κάνει χρήση της ευχέρειας αυτής μπορούν να τροποποιούν τη νομοθεσία τους, μετά την έναρξη της ισχύος της οδηγίας, ώστε να μειώνουν τον τομέα των σχετικών εξαιρέσεων και να προσεγγίζουν, με τον τρόπο αυτό, περισσότερο τους σκοπούς τους οποίους επιδιώκει η οδηγία. Αντιθέτως, μετά την έναρξη της ισχύος της οδηγίας, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επεκτείνουν τις εξαιρέσεις τις οποίες προβλέπει το εθνικό δίκαιο<sup>32</sup> ούτε να επανεισάγουν κάποια παρέκκλιση η οποία είχε αρχικά καταργηθεί<sup>33</sup>.

44. Η ως άνω αρχή πιστεύω ότι μπορεί να ισχύσει αυτούσια στην υπό κρίση υπόθεση.

45. Πρώτον, είδαμε ότι ο κανονισμός 1191/69 έχει ως σκοπό τη θέσπιση ενός εναρμονισμένου πλαισίου στον τομέα των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας τις οποίες επιβάλλουν τα κράτη μέλη στις επιχειρήσεις χειρσαίων μεταφορών. Ο κανονισμός αυτός προσδιορίζει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλλουν υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας και να παρέχουν επιδοτήσεις με σκοπό την αντιστάθμιση των επιβαρύνσεων που προκύπτουν από τον λόγο αυτό για τις επιχειρήσεις.

46. Δεύτερον, ο κανονισμός επιτρέπει στα κράτη μέλη να προβλέπουν παρεκκλίσεις από τους κανόνες που προβλέπει. Το

31 — Όπ.π. (σκέψεις 22 έως 24).

32 — Απόφαση της 14ης Ιουνίου 2001, C-40/00, Επαρροτή κατά Γαλλίας (Σύλλογή 2001, σ. I-4539, σκέψη 17).

33 — Όπ.π. (σκέψεις 18 και 19).

άρθρο 1, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ορίζει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να αποκλείουν από το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού τις αστικές, προαστιακές και περιφερειακές υπηρεσίες μεταφορών.

47. Τρίτον, οι γερμανικές αρχές τροποποίησαν, μετά την έναρξη της ισχύος του κανονισμού<sup>34</sup>, τη νομοθεσία τους με σκοπό τον περιορισμό του πεδίου εφαρμογής των προβλεπόμενων από το εθνικό δίκαιο απαλλαγών.

Πράγματι, είδαμε, ότι μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1995 ο Γερμανός νομοθέτης εξαιρούσε ρητά από το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού το σύνολο των δημοσίων υπηρεσιών τοπικών μεταφορών επιβατών<sup>35</sup>. Όμως, από 1ης Ιανουαρίου 1996 οι γερμανικές αρχές περιόρισαν τον αποκλεισμό αυτό στις επιχειρήσεις μεταφορών που λειτουργούν με το σύστημα της χρηματοδοτικής αυτονομίας. Εξ αυτού προκύπτει ότι οι επιχειρήσεις μεταφορών που λειτουργούν σύμφωνα με το σύστημα της δημόσιας υπηρεσίας εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού.

48. Τέταρτον, η ως άνω νομοθετική τροποποίηση συμβάλλει στην πραγματοποίηση των σκοπών τους οποίους επιδιώκει ο κανονισμός 1191/69.

49. Επί του σημείου αυτού, υπενθυμίζω ότι ο κανονισμός αποσκοπεί στην εξάλειψη των διαφορών που προκύπτουν από τις υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας τις οποίες επιβάλλουν τα κράτη μέλη στις επιχειρήσεις χερσαίων μεταφορών, που είναι ικανές να νοθεύσουν ουσιαστικά τις συνθήκες του ανταγωνισμού. Εντούτοις, όσον αφορά τις τοπικές και περιφερειακές μεταφορές επιβατών, ο κοινοτικός νομοθέτης έχει προχωρήσει σε προοδευτική απελευθέρωση και εναρμόνιση των σχετικών συστημάτων.

Αρχικά, απλώς εξαιρέσε τις τοπικές και περιφερειακές μεταφορές από το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 1191/69. Το αρχικό κείμενο του κανονισμού, που εκδόθηκε το 1969, όριζε ότι αυτός «εφαρμόζεται προς τος παρόν στις [...] επιχειρήσεις που δεν πραγματοποιούν κατά κύριο λόγο τοπικές ή περιφερειακές μεταφορές»<sup>36</sup>.

Στη συνέχεια, το 1991 το Συμβούλιο έθεσε την αρχή ότι οι τοπικές και περιφερειακές μεταφορές εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 1191/69. Ωστόσο, η αρχή αυτή δεν είναι απόλυτη, καθόσον το άρθρο 1, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού επιτρέπει στα κράτη μέλη να συνεχίσουν να αποκλείουν από το πεδίο εφαρμογής του τις αστικές, προαστιακές και περιφερειακές υπηρεσίες μεταφορών<sup>37</sup>.

34 — Το άρθρο 1, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 1191/69 άρχισε να ισχύει την 1η Ιουλίου 1992, σύμφωνα με το άρθρο 2 του κανονισμού 1893/91.

35 — Βλ. σημεία 16 έως 19 των παρουσών προτάσεών μου.

36 — Εικοστή απολογική σκέψη του κανονισμού 1191/69. Προβλεπόταν ότι το Συμβούλιο θα αποφαινόταν εντός τριών ετών προκειμένου περί της αναλήψεως δράσεων στον τομέα των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας όσον αφορά τις τοπικές και περιφερειακές μεταφορές.

37 — Το άρθρο 1, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, προστέθηκε στον κανονισμό 1191/69 με τον κανονισμό 1893/91, ο οποίος άρχισε να ισχύει την 1η Ιουλίου 1992.

Τέλος, στις 26 Ιουλίου 2000 η Επιτροπή υπέβαλε την πρόταση κανονισμού 2000/C 365 E/10 στο Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο<sup>38</sup>. Η πρόταση θέτει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες τα κράτη μέλη μπορούν να αποζημιώνουν τους μεταφορείς για τα έξοδα που φέρουν προκειμένου να συμμορφωθούν προς τις υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας και να χορηγούν αποκλειστικά δικαιώματα εκμεταλλεύσεως υπηρεσίας δημοσίων μεταφορών επιβατών<sup>39</sup>. Σε αντίθεση με το ισχύον κείμενο του κανονισμού 1191/69, η πρόταση αυτή δεν παρέχει πλέον στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να αποκλείουν από το πεδίο εφαρμογής του τις τοπικές και περιφερειακές υπηρεσίες μεταφοράς επιβατών.

50. Από τα στοιχεία αυτά προκύπτει ότι ο κανονισμός 1191/69 επιδιώκει κάποια πρόοδο στη διαδικασία απελευθερώσεως των τοπικών και περιφερειακών υπηρεσιών χειρσαίας μεταφοράς επιβατών.

51. Όμως, η τροποποίηση που επέφερε ο Γερμανός νομοθέτης στον νόμο συμβάλλει στην πραγματοποίηση των ως άνω διαφορετικών σκοπών.

Αφενός, η τροποποίηση αυτή καθιστά δυνατό τον περιορισμό των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού στον τομέα των τοπικών υπηρεσιών μεταφοράς επιβατών στη Γερμα-

νία. Δεδομένου ότι ένα μέρος των ως άνω μεταφορών εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του κανονισμού περί διατήρησης των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας και περί μεθόδων αντισταθμίσεως, η επίμαχη τροποποίηση επιφέρει προσέγγιση του γερμανικού συστήματος προς τους σκοπούς που επιδιώκει ο κανονισμός 1191/69.

Αφετέρου, η επίδικη τροποποίηση αποτελεί, όπως φαίνεται, το πρώτο βήμα προς μια πλήρη απελευθέρωση των τοπικών υπηρεσιών μεταφοράς επιβατών στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας. Πράγματι, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ο εκπρόσωπος της Altmark εξέθεσε ότι το Bundestag (ομοσπονδιακό γερμανικό Κοινοβούλιο) εξετάζει την περίοδο αυτή προτάσεις με σκοπό τη μείωση —ή και κατάργηση— των παρεμβάσεων των δημοσίων αρχών στη λειτουργία των τοπικών μεταφορών. Σε περίπτωση που η πληροφορία αυτή είναι ακριβής, από αυτή μπορεί να συναχθεί ότι οι γερμανικές αρχές, όπως και ο κοινοτικός νομοθέτης, προωθούν κάποια πρόοδο στη διαδικασία απελευθερώσεως των τοπικών υπηρεσιών μεταφοράς επιβατών.

52. Κατά συνέπεια, πιστεύω ότι ο Γερμανός νομοθέτης edικαιούτο να αποκλείσει από το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 1191/69 τις μεταφορές που πραγματοποιούνται με βάση το σύστημα της χρηματοδοτικής αυτονομίας. Επομένως, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα την απάντηση ότι το άρθρο 1, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 1191/69 δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να θεσπίζουν νομοθεσία, μετά την έναρξη της ισχύος του

38 — Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με δράσεις των κρατών μελών για τους όρους παροχής δημόσιας υπηρεσίας και την ανάθεση συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας στον τομέα των οδικοδρομικών, οδικών και εσωτερικών πλωτών μεταφορών επιβατών (ΕΕ 2000, C 365, σ. 169).

39 — Ο.π.λ., άρθρο 1.

κανονισμού, με σκοπό τον περιορισμό του αποκλεισμού από το πεδίο εφαρμογής του μιας συγκεκριμένης κατηγορίας τοπικών μεταφορών χειρσαίων μεταφορών επιβατών, όπως είναι οι υπηρεσίες που παρέχονται σύμφωνα με το σύστημα της χρηματοδοτικής αυτονομίας υπό την έννοια των άρθρων 8, παράγραφος 4, και 13 του νόμου.

υποθέσεις. Προκειμένου να ισχύει η απαγόρευση την οποία προβλέπει η διάταξη αυτή πρέπει:

- το σχετικό μέτρο να χορηγεί επιλεκτικό πλεονέκτημα σε ορισμένες επιχειρήσεις ή σε ορισμένους κλάδους παραγωγής·

53. Καθόσον ο κανονισμός 1191/69 δεν έχει εφαρμογή στις επίμαχες στην κύρια δίκη υπηρεσίες μεταφορών πρέπει να εξεταστούν οι γενικές αρχές της Συνθήκης περί κρατικών ενισχύσεων.

- το πλεονέκτημα αυτό να χορηγείται άμεσα ή έμμεσα με δημόσιους πόρους·

## VI — Το άρθρο 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης

54. Το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα αφορά το άρθρο 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης. Το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν οι παρεχόμενες εκ μέρους των αρχών κράτους μέλους επιδοτήσεις «προς κάλυψη ελλειμμάτων στον τομέα της δημόσιας μεταφοράς προσώπων»<sup>40</sup> καλύπτονται από την απαγόρευση που επιβάλλει η διάταξη αυτή.

- το ως άνω πλεονέκτημα να νοθεύει ή να απειλεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό·

- το εν λόγω μέτρο να μπορεί να επηρεάσει το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών.

55. Το άρθρο 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης θέτει τέσσερις σωρευτικές προ-

56. Εν προκειμένω, το ερώτημα του Bundesverwaltungsgericht αφορά αποκλειστικά την τελευταία προϋπόθεση. Το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν οι επίμαχες επιδοτήσεις μπορούν να καλύπτονται από την απαγόρευση του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης ή αν, «λόγω της περιφερειακής τους εμβέλειας, εξ ορισμού οι επιδοτήσεις αυτές δεν μπορούν να επηρεάσουν το μεταξύ κρατών μελών εμπόριο»<sup>41</sup>.

40 — Πρώτο σκέλος του προδικαστικού ερωτήματος.

41 — Όπ.π.

57. Επομένως, το Δικαστήριο μπορεί να περιοριστεί καταρχήν στην εξέταση του ζητήματος που αφορά την επίπτωση των επίμαχων επιδοτήσεων επί των ενδοκοινοτικών εμπορικών συναλλαγών.

58. Εντούτοις, μετά την επ' ακροατηρίου συζήτηση που διεξήχθη στην υπό κρίση υπόθεση, το έκτο τμήμα του Δικαστηρίου εξέδωσε την απόφασή του στην υπόθεση Ferring<sup>42</sup>.

59. Το ανακύψαν στην υπόθεση αυτή ζήτημα αφορούσε το αν αποτελούν κρατικές «ενισχύσεις», υπό την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης τα οικονομικά πλεονεκτήματα που παρέχουν οι αρχές κράτους μέλους με σκοπό την αντιστάθμιση του κόστους των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας τις οποίες επιβάλλουν σε ορισμένες επιχειρήσεις.

Επ' αυτού, το έκτο τμήμα του Δικαστηρίου έκρινε ότι, όταν το ύψος των πλεονεκτημάτων που παρέχουν οι δημόσιες αρχές δεν υπερβαίνει το κόστος που προκύπτει από τις υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας, το επίμαχο μέτρο δεν μπορεί να χαρακτηρίζεται ως ενίσχυση υπό την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 1. Αντιθέτως, έκρινε ότι, αν τα ως άνω πλεονεκτήματα υπερβαίνουν το κόστος των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας, τα πλεονεκτήματα αυτά εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης όσον αφορά το μέρος κατά το οποίο το σχετικό ποσό υπερβαίνει το κόστος των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας.

60. Η απόφαση Ferring επηρεάζει έμμεσα την απάντηση που πρέπει να δοθεί στο ερώτημα του Bundesverwaltungsgericht.

Πράγματι, αν ακολουθηθεί η συλλογιστική που αναπτύχθηκε με την απόφαση αυτή, το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει προηγουμένως να προσδιορίσει αν οι επιδοτήσεις που χορηγεί το Landkreis Stendal υπερβαίνουν το κόστος των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας που προκύπτει από την εκμετάλλευση των επίδικων μεταφορών. Το ζήτημα της επιπτώσεως των εν λόγω επιδοτήσεων επί του εμπορίου μεταξύ κρατών μελών δεν θα ανακύψει παρά μόνον αν —και στο μέτρο που— το ύψος των επιδοτήσεων αυτών υπερβαίνει το κόστος των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας.

61. Εν προκειμένω, προτείνω εντούτοις στο Δικαστήριο να μην εφαρμόσει την απόφαση Ferring. Πράγματι, πιστεύω ότι η ερμηνεία την οποία δέχθηκε το έκτο τμήμα του Δικαστηρίου είναι ικανή να ανατρέψει τη δομή και την οικονομία των διατάξεων της Συνθήκης στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων.

62. Πριν εκθέσω τους λόγους για τους οποίους καλώ το Δικαστήριο να αναθεωρήσει τη νομολογία Ferring, θα υπενθυμίσω με συνομία την αλληλουχία στην οποία εντάσσεται η απόφαση αυτή.

42 — Απόφαση της 22ας Νοεμβρίου 2001, C-53/00 (Συλλογή 2001, α. I-9067, στο εξής: απόφαση Ferring).

A — Η αλληλουχία στο πλαίσιο της οποίας εντάσσεται η απόφαση Ferring

δικαιολογηθούν δυνάμει του άρθρου 90, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 86, παράγραφος 2, ΕΚ)<sup>46</sup>.

63. Στο ζήτημα που αποτελούσε το επίκεντρο της απόφασης Ferring δίδονταν διαφορετικές απαντήσεις στην πράξη από την Επιτροπή και από την κοινοτική νομολογία.

66. Στις 10 Μαΐου 2000 το Πρωτοδικείο επιβεβαίωσε την ανάλυσή του με την απόφαση SIC κατά Επιτροπής, T-46/97<sup>47</sup>, σχετικά με τη χρηματοδότηση των δημοσίων τηλεοπτικών σταθμών της Πορτογαλίας.

64. Αρχικά, η Επιτροπή θεώρησε ότι οι επιδοτήσεις που αποσκοπούν στην αντιστάθμιση του κόστους υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας δεν αποτελούν κρατικές ενισχύσεις υπό την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης<sup>43</sup>.

Το Πρωτοδικείο έκρινε ότι «το γεγονός ότι οι δημόσιες αρχές χορηγούν χρηματοοικονομικό πλεονέκτημα σε μια επιχείρηση για να αντισταθμίσουν το κόστος των υποχρεώσεων παροχής δημόσιας 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 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης»<sup>48</sup>. Πράγματι, το Πρωτοδικείο υπενθύμισε ότι «το άρθρο 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης δεν προβαίνει σε διάκριση των κρατικών παρεμβάσεων ανάλογα με τις αιτίες ή τους σκοπούς τους»<sup>49</sup>. Επομένως, «η έννοια της ενισχύσεως είναι αντικειμενική και εξαρτάται μόνον από το ζήτημα αν ένα κρατικό μέτρο απονέμει πλεονέκτημα σε μια επιχείρηση ή σε ορισμένες επιχειρήσεις»<sup>50</sup>.

65. Το Πρωτοδικείο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων απέρριψε την ερμηνεία αυτή με απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 1997<sup>44</sup>. Η υπόθεση αφορούσε φορολογικά πλεονεκτήματα χορηγούμενα εκ μέρους των γαλλικών αρχών στα Γαλλικά Ταχυδρομεία (La Poste) προς αντιστάθμιση του κόστους που συνδεόταν με την εκπλήρωση αποστολής δημοσίου συμφέροντος. Σε αντίθεση με την Επιτροπή, το Πρωτοδικείο θεώρησε ότι τα επίμαχα μέτρα συνιστούσαν κρατική ενίσχυση υπό την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης<sup>45</sup>. Προσέθεσε, εντούτοις, ότι τα μέτρα αυτά μπορούσαν να

67. Η απόφαση Ferring είναι η πρώτη απόφαση με την οποία το Δικαστήριο αποφάνθηκε επί του ζητήματος αυτού.

43 — Βλ., ιδίως, *Droit de la concurrence dans les Communautés européennes, Volume II B, Explication des règles applicables aux aides d'Etat*, 1997, σ. 7 (<http://www.europa.eu.int/comm/competition/stateaid/legislation/vol2bfr.pdf>). Βλ. επίσης τις παραπομπές που παραθέτει ο γενικός εισαγγελέας Tizzano στις προτάσεις του στην υπόθεση Ferring (σημείο 56).

44 — T-106/95, FFSA κ.λπ. κατά Επιτροπής (Σύλλογος 1997, σ. II-229).

45 — Σκέψεις 167, 168 και 172.

46 — Σκέψεις 170 έως 194.

47 — Σύλλογος 2000, σ. II-2125.

48 — Σκέψη 84.

49 — Σκέψη 83.

50 — Ό.π.π.

68. Η υπόθεση αυτή αφορούσε εισφορά φορολογικής φύσεως την οποία επέβαλαν οι γαλλικές αρχές επί των πωλήσεων φαρμάκων εκ μέρους των φαρμακευτικών εργαστηρίων.

Το γαλλικό σύστημα διανομής φαρμάκων στα φαρμακεία περιλαμβάνει δύο διαφορετικούς τρόπους: ο πρώτος είναι μέσω των χονδρεμπόρων και ο δεύτερος μέσω των φαρμακευτικών εργαστηρίων. Η γαλλική νομοθεσία επιβάλλει στους χονδρεμπόρους ορισμένες υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας, οι οποίες συνίστανται στην ουσία στην υποχρέωσή τους να διαθέτουν επαρκές απόθεμα φαρμάκων και να μπορούν να εξασφαλίζουν την παράδοσή τους εντός συγκεκριμένης προθεσμίας σε δεδομένη περιοχή. Η ως άνω ρύθμιση αποσκοπούσε στην αποκατάσταση των όρων του ανταγωνισμού μεταξύ των δύο τρόπων διανομής φαρμάκων, καθόσον τα φαρμακευτικά εργαστήρια δεν υπόκεινταν στις ίδιες υποχρεώσεις που βάρυναν τους χονδρεμπόρους.

Το tribunal des affaires de sécurité sociale de Créteil (Γαλλία) είχε ζητήσει από το Δικαστήριο να αποφανθεί αν η επίδικη εισφορά αποτελούσε κρατική ενίσχυση υπό την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 1, και, σε περίπτωση καταφατικής απάντησεως, αν μπορούσε να δικαιολογηθεί έναντι των διατάξεων του άρθρου 90, παράγραφος 2, της Συνθήκης.

69. Το έκτο τμήμα του Δικαστηρίου απάντησε στο πρώτο ερώτημα αναπτύσσοντας μαν επιχειρηματολογία σε δύο στάδια.

70. Το Δικαστήριο εξέτασε καταρχάς «αν, αφαιρουμένων των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας που προβλέπει ο Γάλλος νομοθέτης, το γεγονός ότι οι χονδρεμπόροι δεν υπόκεινται στον φόρο επί των αμέσων πωλήσεων μπορεί, καταρχήν, να συνιστά κρατική ενίσχυση υπό την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης»<sup>51</sup>.

Επ' αυτού, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι ο επίμαχος φόρος «μπορούσε» να πληροί τις τέσσερις προϋποθέσεις που θέτει το άρθρο 92, παράγραφος 1<sup>52</sup>. Οι γαλλικές αρχές είχαν παράσχει ένα οικονομικό πλεονέκτημα ικανό να ενισχύσει την ανταγωνιστική θέση των χονδρεμπόρων, καθόσον κατά τα έτη που ακολούθησαν την επιβολή του φόρου, «όχι μόνο διεκόπη η σημειωθείσα τα αμέσως προηγούμενα έτη αύξηση των αμέσων πωλήσεων [των φαρμακευτικών εργαστηρίων], αλλά και ανετράπη η τάση της αυξήσεως αυτής, εφόσον τα μερίδια της αγοράς ανακτήθηκαν από τους χονδρεμπόρους»<sup>53</sup>. Επιπλέον, «δεν [υπήρχε] αμφιβολία ότι ένα μέτρο όπως ο φόρος επί των αμέσων πωλήσεων μπορεί να επηρεάσει τα εμπορικά ρεύματα μεταξύ των κρατών [μελών]»<sup>54</sup>.

71. Σε ένα δεύτερο στάδιο το Δικαστήριο εξέτασε «αν ο χαρακτηρισμός του συστήματος αυτού ως ενισχύσεως πρέπει να αποκλειστεί λόγω των ειδικών υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας που επιβάλλει στους χονδρεμπόρους το γαλλικό σύστημα ανεφοδιασμού των φαρμακείων με φάρμακα»<sup>55</sup>.

51 — Απόφαση Ferring (σκέψη 18).

52 — Όπ.π. (σκέψη 27).

53 — Όπ.π. (σκέψη 19).

54 — Όπ.π. (σκέψη 21).

55 — Όπ.π. (σκέψη 23).

Επ' αυτού, έκρινε ότι «καθόσον ο φόρος επί των αμέσων πωλήσεων που επιβάλλεται στα φαρμακευτικά εργαστήρια αντιστοιχεί στα επιπλέον έξοδα που πράγματι βαρύνουν τους χονδρεμπόρους για την εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους δημόσιας υπηρεσίας, η μη υποβολή των χονδρεμπόρων αυτών στον εν λόγω φόρο μπορεί να θεωρηθεί ως αντιπαροχή για πραγματοποιηθείσες παροχές και, συνεπώς, ως μέτρο που δεν συνιστά κρατική ενίσχυση υπό την έννοια του άρθρου 92 της Συνθήκης. Κατά τα λοιπά, όταν πληρούνται αυτή η προϋπόθεση αντιστοιχίας μεταξύ της χορηγηθείσας απαλλαγής και του επιπλέον κόστους, οι χονδρέμποροι δεν απολαμβάνουν, στην πραγματικότητα, πλεονεκτήματος υπό την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης, διότι το εν λόγω μέτρο έχει μόνον ως αποτέλεσμα να θέτει τους χονδρεμπόρους και τα φαρμακευτικά εργαστήρια σε παρεμφερείς συνθήκες ανταγωνισμού»<sup>56</sup>.

72. Στη συνέχεια, το έκτο τμήμα του Δικαστηρίου απάντησε στο ερώτημα επί του άρθρου 90, παράγραφος 2, της Συνθήκης. Δέχθηκε ότι, «εάν προκύψει ότι οι χονδρέμποροι αντλούν από τη μη υποβολή τους στον φόρο επί των αμέσων πωλήσεων φαρμάκων πλεονέκτημα υπερβαίνον το επιπλέον κόστος που φέρουν για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας που τους επιβάλλει η εθνική κανονιστική ρύθμιση, το πλεονέκτημα αυτό, καθόσον υπερβαίνει το εν λόγω επιπλέον κόστος, δεν μπορεί, εν πάση περιπτώσει, να θεωρηθεί ως αναγκαίο για να μπορούν οι επιχειρηματίες αυτοί να εκπληρώσουν την ιδιαίτερη αποστολή τους»<sup>57</sup>.

Κατά συνέπεια, το άρθρο 90, παράγραφος 2, της Συνθήκης δεν μπορεί να καλύπτει τον επίμαχο φόρο, στο μέτρο που το πλεονέκτημα που παρέχει στους χονδρεμπόρους υπερβαίνει το επιπλέον κόστος της δημόσιας υπηρεσίας<sup>58</sup>.

## B — Εκτίμηση της νομολογίας Ferring

73. Δεν συμφωνώ με τη συλλογιστική που ακολούθησε το έκτο τμήμα του Δικαστηρίου στην απόφαση Ferring. Κατά την άποψή μου, η συλλογιστική αυτή είναι ικανή να ανατρέψει τη δομή και την οικονομία των διατάξεων της Συνθήκης στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων.

74. Οι διατάξεις της Συνθήκης περί κρατικών ενισχύσεων έχουν μια συγκεκριμένη διάθρωση.

Το άρθρο 92, παράγραφος 1, θέτει την αρχή της απαγορεύσεως των κρατικών ενισχύσεων που μπορούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό και να επηρεάσουν το μεταξύ κρατών μελών εμπόριο. Η Συνθήκη προβλέπει ωστόσο διάφορες κατηγορίες εξαιρέσεων από την αρχή αυτή<sup>59</sup>.

56 — Όπ.π. (σκέψη 27).

57 — Όπ.π. (σκέψη 32).

58 — Όπ.π. (σκέψη 33).

59 — Κατωτέρω παρατίθενται μόνον οι εξαιρέσεις που έχουν σημασία για την παρούσα υπόθεση.

Αφενός, το άρθρο 77 της Συνθήκης ορίζει, στον ειδικό τομέα των μεταφορών, ότι οι ενισχύσεις που ανταποκρίνονται στις ανάγκες συντονισμού των μεταφορών ή στην αποκατάσταση ορισμένων βαρών συνυφασμένων με την έννοια της δημόσιας υπηρεσίας είναι σύμφωνες με τη Συνθήκη.

Αφετέρου, το άρθρο 92, παράγραφοι 2 και 3, παραθέτει τις κατηγορίες ενισχύσεων που είναι ή μπορούν να θεωρηθούν σύμφωνες με την κοινή αγορά. Τέτοιες ενισχύσεις είναι, μεταξύ άλλων, εκείνες που αφορούν πολιτιστικούς σκοπούς.

Τέλος, το άρθρο 90, παράγραφος 2, της Συνθήκης προβλέπει μια εξαίρεση, καθόσον αφορά τις επιχειρήσεις που είναι επιφορτισμένες με τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος. Το άρθρο αυτό ορίζει ότι «[οι επιχειρήσεις αυτές] υπόκεινται στους κανόνες της παρούσας 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 προς το συμφέρον της Κοινότητας».

75. Κατόπιν τούτων, πιστεύω ότι η απόφαση Ferring δημιουργεί τρεις κατηγορίες προβλημάτων έναντι των διατάξεων της Συνθήκης.

76. Πρώτον, κατά την άποψή μου, η αιτιολογία στην απόφαση Ferring δημιουργεί σύγχυση μεταξύ δύο διαφορετικών από νομική άποψη ζητημάτων: του ζητήματος του χαρακτηρισμού του μέτρου ως κρατικής ενισχύσεως και εκείνου της δικαιολογήσεως του κρατικού αυτού μέτρου.

77. Το άρθρο 92 της Συνθήκης έχει ως σκοπό την αποφυγή του ενδεχομένου να επηρεάζεται το μεταξύ κρατών μελών εμπόριο από πλεονεκτήματα που χορηγούν οι δημόσιες αρχές, τα οποία νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό<sup>60</sup>. Ενόψει του σκοπού αυτού, το Δικαστήριο έκρινε ότι το άρθρο 92, παράγραφος 1, δεν διακρίνει ανάλογα με τις αιτίες ή τους σκοπούς των κρατικών παρεμβάσεων, αλλά τις ορίζει σε συνάρτηση με τα αποτελέσματά τους και μόνο<sup>61</sup>. Επομένως, ο χαρακτηρισμός ενός μέτρου ως ενισχύσεως, υπό την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης δεν μπορεί να αποκλειστεί ούτε λόγω του φορολογικού του χαρακτήρα<sup>62</sup>, ούτε λόγω του κοινωνικού σκοπού του<sup>63</sup>, ούτε λόγω των λοιπών γενικών του σκοπών<sup>64</sup>.

Εξ αυτών προκύπτει ότι η έννοια της ενισχύσεως είναι αντικειμενική. Όπως υπογράμμισε το Πρωτοδικείο με την απόφαση SIC κατά Επιτροπής<sup>65</sup>, ο χαρακτηρισμός

60 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 2ας Ιουλίου 1974, 173/73, Ιταλία κατά Επιτροπής (Σύλλογος τόμος 1974, σ. 351, σκέψη 26).

61 — Βλ., ιδίως, αποφάσεις Ιταλία κατά Επιτροπής, προπαρατεθείσα (σκέψη 27) της 24ης Φεβρουαρίου 1987, 310/85, Deufl κατά Επιτροπής (Σύλλογος 1987, σ. 901, σκέψη 8) της 29ης Φεβρουαρίου 1996, C-56/93, Βέλγιο κατά Επιτροπής (Σύλλογος 1996, σ. 1-723, σκέψη 79), και της 26ης Σεπτεμβρίου 1996, C-241/94, Γαλλία κατά Επιτροπής (Σύλλογος 1996, σ. 1-4531, σκέψη 20).

62 — Βλ., ιδίως, απόφαση Ιταλία κατά Επιτροπής, προαναφερθείσα (σκέψη 28).

63 — Βλ., ιδίως, αποφάσεις της 26ης Σεπτεμβρίου 1996, Γαλλία κατά Επιτροπής, προαναφερθείσα (σκέψη 21), και της 5ης Οκτωβρίου 1999, C-251/97, Γαλλία κατά Επιτροπής (Σύλλογος 1999, σ. 1-6639, σκέψη 37).

64 — Βλ., ιδίως, απόφαση Deufl κατά Επιτροπής, προαναφερθείσα (σκέψη 8).

65 — Προαναφερθείσα (σκέψη 83).

ενός μέτρου ως ενισχύσεως εξαρτάται μόνον από το αν αυτό απονέμει ή όχι κάποιο πλεονέκτημα σε μία ή περισσότερες επιχειρήσεις. Σε καμία περίπτωση δεν πρέπει να εκτιμάται η κρατική παρέμβαση σε σχέση με τον σκοπό που επιδιώκουν οι δημόσιες αρχές<sup>66</sup>. Οι σκοποί αυτοί δεν μπορούν να λαμβάνονται υπόψη παρά μόνο σε μεταγενέστερο στάδιο της αναλύσεως, προκειμένου να διαγνωσθεί αν το κρατικό μέτρο δικαιολογείται έναντι των προβλεπόντων παρέκκλιση διατάξεων της Συνθήκης.

78. Όμως, εν προκειμένω, φαίνεται ότι η απόφαση Ferring δημιούργησε σύγχυση μεταξύ των δύο ως άνω ζητημάτων. Το γεγονός ότι η απόφαση αυτή αναπτύσσει μια συλλογιστική σε δύο στάδια φαίνεται ότι είναι χαρακτηριστικό επ' αυτού. Πράγματι, το Δικαστήριο διαπίστωσε αρχικά ότι η επίμαχη απαλλαγή μπορούσε να αποτελεί κρατική ενίσχυση εμπίπτουσα στο πεδίο εφαρμογής της κατά το άρθρο 92, παράγραφος 1, απαγορεύσεως<sup>67</sup>. Στη συνέχεια, απέκλεισε τη δυνατότητα να χαρακτηριστεί η απαλλαγή αυτή ως ενίσχυση «λόγω των ειδικών υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας που επιβάλλει στους χονδρεμπόρους»<sup>68</sup>. Με τον τρόπο αυτό, το Δικαστήριο εξέτασε μόνο έναντι του άρθρου 92, παράγραφος 1, αν το επίμαχο μέτρο ενέπιπτε στο πεδίο εφαρμογής των απαγορεύσεων των ενισχύσεων και αν μπορούσε να δικαιολογηθεί έναντι των σκοπών που επιδιώκαν οι γαλλικές αρχές<sup>69</sup>.

66 — Βλ., επ' αυτού, Lehman H., «Les aides accordées par les États», *Union européenne, Communauté européenne, Commentaire article par article des traités UE et CE*, υπό τη διεύθυνση του P. Léger, εκδόσεις Helbing & Lichtenhahn, Dalloz, Bruylant, Βασιλεία, Παρίσι, Βρυξέλλες, 2000 (σ. 802 και 803).

67 — Απόφαση Ferring (σκέψεις 18 έως 22).

68 — Όπ.π., σκέψεις 23 έως 27.

69 — Βλ., επίσης, τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Tizzano στην υπόθεση Ferring, ο οποίος εξέτασε «αν το επίμαχο μέτρο δικαιολογείται από το γεγονός ότι προορίζεται να αντισταθμίσει τις οικονομικά επιβαλλόμενες υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας που φέρουν οι χονδρεμπόροι» (σημείο 50, η υπογράμμιση δική μου).

79. Δεύτερον, πιστεύω ότι η απόφαση Ferring είναι ικανή να στερήσει το άρθρο 90, παράγραφος 2, της Συνθήκης από μεγάλο μέρος της χρησιμότητάς της.

80. Το άρθρο 90, παράγραφος 2, της Συνθήκης αποτελεί την κεντρική διάταξη της Συνθήκης προς συμβιβασμό μεταξύ των κοινοτικών σκοπών<sup>70</sup>. Όπως έχει δεχθεί το Δικαστήριο, η διάταξη αυτή επιδιώκει να συμβιβάσει, αφενός, το συμφέρον των κρατών μελών να χρησιμοποιούν ορισμένες επιχειρήσεις ως όργανο της οικονομικής, φορολογικής ή κοινωνικής πολιτικής τους και, αφετέρου, το συμφέρον της Κοινότητας για την τήρηση των κανόνων του ανταγωνισμού και τη διατήρηση της ενότητας της ενιαίας αγοράς<sup>71</sup>.

81. Όμως, κατά την απόφαση Ferring, πρέπει να γίνει δεκτό ότι:

- όταν το χορηγούμενο εκ μέρους των αρχών κράτους μέλους πλεονέκτημα είναι *μικρότερο* ή *ίσο* σε σχέση με το κόστος που απορρέει από τις υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας, το πλεονέκτημα δεν αποτελεί ενίσχυση υπό την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης<sup>72</sup>.

70 — Ανακοίνωση 2001/C 17/04 της Επιτροπής, για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας στην Ευρώπη (ΕΕ 2001, C 17, σ. 4, σημείο 19).

71 — Βλ., ιδίως, αποφάσεις της 19ης Μαρτίου 1991, C-202/88, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1991, σ. I-1223, σκέψη 12), και της 21ης Σεπτεμβρίου 1999, C-67/96, Albany (Συλλογή 1999, σ. I-5751, σκέψη 103).

72 — Απόφαση Ferring (σκέψη 27).

- εντούτοις, όταν το χορηγούμενο από τις αρχές κράτους μέλους πλεονέκτημα υπερβαίνει το κόστος των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας, το μέρος εκείνο που υπερβαίνει το κόστος αυτό «δεν μπορεί, εν πάση περιπτώσει, να θεωρηθεί ως αναγκαίο για να μπορούν οι επιχειρηματίες αυτοί να εκπληρώνουν την ιδιαίτερη αποστολή τους»<sup>73</sup>.

82. Τούτο σημαίνει ότι, στην πρώτη περίπτωση, το άρθρο 90, παράγραφος 2, της Συνθήκης δεν έχει εφαρμογή, καθόσον το επίμαχο μέτρο δεν καλύπτεται από την απαγόρευση του άρθρου 92, παράγραφος 1. Εντούτοις, το άρθρο 90, παράγραφος 2, δεν θα έχει εφαρμογή ούτε στη δεύτερη περίπτωση, καθόσον το μέρος εκείνο της ενισχύσεως το οποίο υπερβαίνει το κόστος των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω παρεκκλίσεως. Υπό τις συνθήκες αυτές, φαίνεται ότι η απόφαση Ferring στήριξε το άρθρο 90, παράγραφος 2, της Συνθήκης από την αποτελεσματικότητά του στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων.

83. Οι ίδιες σκέψεις ισχύουν όσον αφορά τις διατάξεις του άρθρου 77 της Συνθήκης και τους κανονισμούς που εκδόθηκαν κατ'εφαρμογήν του.

84. Το άρθρο 77 της Συνθήκης αποτελεί διάταξη θεσπίζουσα παρέκκλιση από το

άρθρο 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης<sup>74</sup>. Το άρθρο αυτό επιτρέπει στα κράτη μέλη να χορηγούν ενισχύσεις προς αντιστάθμιση των βαρών που είναι εγγενή προς την έννοια της δημόσιας υπηρεσίας στον τομέα των χερσαίων μεταφορών<sup>75</sup>. Επιπλέον, ο κανονισμός 1191/69 ορίζει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες τα κράτη μέλη μπορούν να χορηγούν ενισχύσεις προοριζόμενες προς αντιστάθμιση τέτοιων υποχρεώσεων. Ένας από τους σκοπούς που επιδιώκει η πράξη αυτή είναι να εξασφαλιστεί ότι τα κράτη μέλη δεν θα προβαίνουν σε «υπερβολική αντιστάθμιση» των βαρών που απορρέουν από τις υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο τα άρθρα 10 έως 13 του κανονισμού προβλέπουν κοινές μεθόδους αντισταθμίσεως.

Στις 4 Ιουνίου 1970 το Συμβούλιο εξέδωσε τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1107/70 περί ενισχύσεων που χορηγούνται στον τομέα των σιδηροδρομικών, οδικών και εσωτερικών πλωτών μεταφορών<sup>76</sup>. Ο κανονισμός αυτός ορίζει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να επι-

74 — Βλ. επίσης επ' αυτού: Aussant J., Fornasier R., Louis J.-V., Séché J.-C., Van Raepenbusch S., *Commentaire J. Megret, Le droit de la CEE, τόμος 3, Libre circulation des personnes, des services et des capitaux, Transports*, εκδόσεις Πανεπιστημίου Βρυξελλών, Βρυξέλλες, 1990, 2η έκδ. (σ. 226), και την προαναφερθείσα ανακοίνωση 2001/C 17/04 (σημείο 26).

75 — Το άρθρο 77 της Συνθήκης προβλέπει ότι «οι ενισχύσεις που [...] αντιστοιχούν στην αποκατάσταση ορισμένων βαρών συνυφασμένων με την έννοια της δημόσιας υπηρεσίας» είναι «συμβιβάσιμες με την παρούσα Συνθήκη». Στο παρόν στάδιο εξέλιξης του δικαίου, διαπιστώνεται ήδη ότι η νομολογία Ferring δύσκολα συμβιβάζεται με το γράμμα της διατάξεως αυτής. Πράγματι, αν η συντακτική εξουσία της Κοινότητας είχε θεωρήσει ότι οι ενισχύσεις που προορίζονται προς αντιστάθμιση του κόστους των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας δεν είναι ενισχύσεις υπό την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 1, πιθανότατα δεν θα έκανε χρέος να προβλέψει οπτική διάταξη για να τις κηρύξει σύμφωνες με τη Συνθήκη. Επομένως, αντίθετα με την αρχή που θέτει η απόφαση Ferring, φαίνεται ότι η πρόθεση των συντακτών της Συνθήκης ήταν να καλύπτονται από την απαγόρευση του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης, οι ενισχύσεις οι οποίες προορίζονται προς αντιστάθμιση του κόστους των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας ακόμα και όταν οι ενισχύσεις αυτές δεν υπερβαίνουν το κόστος που απορρέει από την παροχή υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας.

76 — ΕΕ ειδ. έκδ. 07/001, σ. 135.

73 — Όπ.π. (σκέψη 32).

βάλλουν βάρη συνυφασμένα με την έννοια της δημόσιας υπηρεσίας συνεπαγόμενα, δυνάμει του άρθρου 77 της Συνθήκης, την παροχή ενισχύσεων που δεν μνημονεύονται στον κανονισμό 1191/69<sup>77</sup>.

είναι χρήσιμο να συγκριθούν εν συντομία οι προϋποθέσεις που θέτει το άρθρο 90, παράγραφος 2, με εκείνες που απορρέουν από την απόφαση Ferring.

85. Όμως, αν ακολουθηθεί η συλλογιστική της απόφασης Ferring, πρέπει να θεωρηθεί ότι οι επιδοτήσεις που περιορίζονται σε αντιστάθμιση του κόστους των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας δεν αποτελούν ενισχύσεις υπό την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 1. Τούτο σημαίνει ότι, στον τομέα των χερσαίων μεταφορών, καθίσταται ουσιαστικά άχρηστη η εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 77 της Συνθήκης και των κανονισμών 1191/69 και 1107/70. Πράγματι, τα κριτήρια που έθεσε η απόφαση Ferring φαίνεται ότι αρκούν προς εκτίμηση της συμφωνίας των ενισχύσεων που χορηγούνται στις επιχειρήσεις οι οποίες είναι επιφορτισμένες με την εκμετάλλευση δημόσιας υπηρεσίας χερσαίων μεταφορών. Με άλλα λόγια, φαίνεται ότι η απόφαση Ferring κατέστησε άνευ αντικειμένου τις διατάξεις του άρθρου 77 της Συνθήκης και των κανονισμών 1191/69 και 1107/70.

86. Από τις σκέψεις αυτές προκύπτει ότι η ερμηνεία που έγινε δεκτή με την απόφαση Ferring είναι ικανή να στερήσει τα άρθρα 90, παράγραφος 2, και 77 της Συνθήκης από μεγάλο μέρος της χρησιμότητάς τους<sup>78</sup>. Διερωτάται κανείς αν η απόφαση Ferring εισήγαγε, στη θέση των διατάξεων αυτών, ένα σύστημα χαρακτηριζόμενο από μια πολύ μεγαλύτερη ευελιξία. Επί του σημείου αυτού,

87. Το άρθρο 90, παράγραφος 2, της Συνθήκης θέτει έξι προϋποθέσεις εφαρμογής του<sup>79</sup>. Σκοπός των προϋποθέσεων αυτών είναι να εξασφαλίζεται ότι:

- η ενδιαφερόμενη επιχείρηση πράγματι επιφορτίστηκε με τη διαχείριση υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος με πράξη δημόσιας εξουσίας<sup>80</sup>.
- οι δραστηριότητες που ασκεί η επιχείρηση αποτελούν πράγματι αποστολή δημόσιας υπηρεσίας, υπό την έννοια ότι «άπτονται κάποιου γενικού οικονομικού συμφέροντος εμφανίζοντας ιδιαίτερα χαρακτηριστικά γνωρίσματα, τα οποία τις διακρίνουν από άλλες δραστηριότητες της οικονομικής ζωής»<sup>81</sup>.

77 — Πέμπτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 1107/70.

78 — Η ίδια παρατήρηση επιβάλλεται, προκειμένου των αναλογιών, για το θεσπίζον παρεκκλιση σύστημα που προβλέπει το άρθρο 92, παράγραφος 3, της Συνθήκης.

79 — Για μια πιο λεπτομερή περιγραφή των προϋποθέσεων αυτών βλ. τις προτάσεις που ανέπτυξε στην υπόθεση C-309/99, Wouters κ.λπ. (απόφαση της 19ης Φεβρουαρίου 2002, Συλλογή 2002, σ. I-1577, I-1582, σημεία 157 έως 166).

80 — Απόφασεις της 21ης Μαρτίου 1974, 127/73, BRT και SABAM, λεγόμενη BRT-II (Συλλογή τόμος 1974, σ. 35, σκέψη 20), και της 11ης Απριλίου 1989, 66/86, Ahmed Saeed Flugreisen και Silver Line Reisebüro (Συλλογή 1989, σ. 803, σκέψη 55). Βλ. επίσης, επί αυτού, την προαναφερθείσα ανακοίνωση 2001/C 17/04 (σημείο 22).

81 — Απόφασεις της 10ης Δεκεμβρίου 1991, C-179/90, Mercati convenzionali porto di Genova (Συλλογή 1991, σ. I-5889, σκέψη 27) της 17ης Ιουλίου 1997, C-242/95, GT-Link (Συλλογή 1997, σ. I-4449, σκέψεις 52 και 53), και της 18ης Ιουνίου 1998, C-266/96, Corsica Ferries France (Συλλογή 1998, σ. I-3949, σκέψη 45).

- η εφαρμογή των κανόνων της Συνθήκης εμποδίζει την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής που έχει αναταθεί στην επιχείρηση<sup>82</sup>.
- η ειδική αποστολή της επιχειρήσεως δεν μπορεί να εκπληρωθεί με μέτρα που περιορίζουν λιγότερο τον ανταγωνισμό<sup>83</sup>.
- το επίμαχο μέτρο δεν επηρεάζει το ενδοκοινοτικό εμπόριο σε ουσιαστικό βαθμό<sup>84</sup>.

88. Όμως, από την απόφαση Ferring προκύπτει ότι ένα κρατικό μέτρο μπορεί να μην εμπίπτει στο άρθρο 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης όταν πληροί δύο προϋποθέσεις. Πρέπει: 1) η εθνική νομοθεσία να επιβάλλει υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας στις δικαιούχες επιχειρήσεις<sup>85</sup> και 2) το ύψος της ενισχύσεως να μην υπερβαίνει το κόστος που προκύπτει από τις υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας<sup>86</sup>.

82 — Βλ. τις προτάσεις μου στην προαναφερθείσα υπόθεση Wouters κ.λπ. (σημείο 164).

83 — Απόφασεις της 19ης Μαΐου 1993, C-320/91, Corbeau (Σύλλογος 1993, σ. I-2533, σκέψη 14), και της 27ης Απριλίου 1994, C-393/92, Altmelo (Σύλλογος 1994, σ. I-1477, σκέψη 49).

84 — Βλ., επ' αυτού, τις προτάσεις της γενικής εισαγγελέα Rozès στην υπόθεση 78/82, Επιτροπή κατά Ιταλίας (απόφαση της 7ης Ιουνίου 1983, Σύλλογος 1983, σ. 1955, σημείο VI-C), και του γενικού εισαγγελέα Κοσμά στις υποθέσεις Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Επιτροπή κατά Γαλλίας, C-157/94 και Επιτροπή κατά Ισπανίας (αποφάσεις της 23ης Οκτωβρίου 1997, Σύλλογος 1997, σ. I-5699, C-158/94, Σύλλογος 1997, σ. I-5789, C-159/94, Σύλλογος 1997, σ. I-5815, και C-160/94, Σύλλογος 1997, σ. I-5851) (σκέψη 126).

85 — Απόφαση Ferring (σκέψη 23).

86 — Οπ.π. (σκέψη 27).

89. Υπό τις συνθήκες αυτές, το σύστημα που εισάγει η απόφαση Ferring χαρακτηρίζεται από μια μεγάλη ευελιξία σε σχέση με τον έλεγχο που προβλέπει το άρθρο 90, παράγραφος 2, της Συνθήκης. Ειδικότερα, το σύστημα αυτό δεν επιτρέπει να εξετάζεται, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου<sup>87</sup>, αν οι υποχρεώσεις που επιβάλλονται στις επιχειρήσεις έχουν επαρκή δεσμό με το αντικείμενο της υπηρεσίας γενικού συμφέροντος και αν αποσκοπούν απ' ευθείας να συμβάλλουν στην ικανοποίηση του συμφέροντος αυτού. Ομοίως, δεν επιτρέπει να εξετάζεται αν οι υποχρεώσεις αυτές είναι ειδικές σε σχέση με την ενδιαφερόμενη επιχείρηση και αν καθορίζονται με επαρκή σαφήνεια<sup>88</sup>.

Επιπλέον, δεν είναι βέβαιο ότι η «προϋπόθεση αντιστοιχίας» που θέτει η απόφαση Ferring<sup>89</sup> είναι συγκρίσιμη προς την απαίτηση να παρεμποδίζει η εφαρμογή των κανόνων της Συνθήκης την εκπλήρωση της αποστολής της επιχειρήσεως και προς το τεστ αναλογικότητας που προβλέπει το άρθρο 90, παράγραφος 2. Εν πάση περιπτώσει, η απόφαση Ferring δεν περιλαμβάνει καμία προϋπόθεση σχετικά με την επίπτωση επί του εμπορίου μεταξύ κρατών μελών. Όμως, η προϋπόθεση αυτή είναι σημαντική καθόσον οδηγεί σε μη εφαρμογή της διατάξεως του άρθρου 90, παράγραφος 2, με την αιτιολογία ότι το επίμαχο μέτρο επηρεάζει το ενδοκοινοτικό εμπόριο με τρόπο αντιβαίνοντα προς το συμφέρον της Κοινότητας<sup>90</sup>.

87 — Προαναφερθείσα απόφαση της 23ης Οκτωβρίου 1997, Επιτροπή κατά Γαλλίας (σκέψη 68).

88 — Οπ.π. (σκέψεις 69 και 70).

89 — Σκέψη 27.

90 — Βλ., για παράδειγμα την απόφαση 2001/892/EK της Επιτροπής, της 25ης Ιουλίου 2001, σχετικά με διαδικασία βάσει του άρθρου 82 της Συνθήκης ΕΚ (CÔMP/C-1/36.915 — Deutsche Post AG — Παρακράτηση διασυνοριακού ταχυδρομείου) (ΕΕ L 331, σ. 40, σημείο 186).

90. Κατά συνέπεια, θεωρώ ότι τα κριτήρια που θέτει η απόφαση Ferring δεν ορίζουν ένα πρόσφορο πλαίσιο για τον έλεγχο των ενισχύσεων που χορηγούν τα κράτη μέλη στις επιφορτισμένες με αποστολή γενικού συμφέροντος επιχειρήσεις. Ο έλεγχος αυτός πρέπει να πραγματοποιείται στο πλαίσιο των διατάξεων τις οποίες προβλέπει προς τούτο η Συνθήκη, ήτοι των άρθρων 77, 90, παράγραφος 2, και 92, παράγραφος 3, της Συνθήκης.

91. Το τελευταίο αυτό πρόβλημα οφείλεται στο γεγονός ότι η συλλογιστική που ανέπτυξε η απόφαση Ferring έχει ως αποτέλεσμα την απαλλαγή από τον έλεγχο της Επιτροπής των μέτρων χρηματοδότησης των δημοσίων υπηρεσιών.

92. Η Επιτροπή έχει «κεντρικό ρόλο»<sup>91</sup> στην εφαρμογή των διατάξεων της Συνθήκης περί κρατικών ενισχύσεων. Η Επιτροπή ασκεί προληπτικό έλεγχο όσον αφορά τις νέες ενισχύσεις, ενώ προβαίνει σε συνεχή εξέταση των υφισταμένων ενισχύσεων. Η Επιτροπή διαθέτει επίσης αποκλειστική αρμοδιότητα να κηρύξει μια ενίσχυση ασυμβίβαστη προς την κοινή αγορά βάσει των άρθρων 92 και 93 της Συνθήκης<sup>92</sup>.

Με την απόφαση Banco Exterior de España<sup>93</sup>, το Δικαστήριο έκρινε ότι η αρμο-

διότητα της Επιτροπής εκτείνεται επίσης στις ενισχύσεις που χορηγούνται στις επιχειρήσεις στις οποίες έχει ανατεθεί η διαχείριση υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος υπό την έννοια του άρθρου 90, παράγραφος 2. Επιπλέον, με την απόφαση της 22ας Ιουνίου 2000, C-332/98, Γαλλία κατά Επιτροπής<sup>94</sup>, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι οι ενισχύσεις που προορίζονται για τις επιχειρήσεις στις οποίες έχει ανατεθεί αποστολή δημόσιας υπηρεσίας εμπίπτουν στην υποχρέωση προηγούμενης κοινοποίησης βάσει του άρθρου 93, παράγραφος 3, της Συνθήκης. Έτσι, το Δικαστήριο απέρριψε την ιδέα ότι τα κράτη μέλη μπορούν να προχωρούν σε εκτέλεση των ενισχύσεων τέτοιας φύσεως χωρίς να αναμένουν την απόφαση της Επιτροπής περί της συμφωνίας τους προς το κοινοτικό δίκαιο<sup>95</sup>.

Πρέπει να υπομνησθεί επίσης ότι, δυνάμει του άρθρου 90, παράγραφος 3, της Συνθήκης, η Επιτροπή έχει «καθήκον εποπτείας» έναντι των κρατών μελών στις σχέσεις τους με τις δημόσιες επιχειρήσεις<sup>96</sup>. Προς τούτο, η Επιτροπή έχει την αρμοδιότητα να εκδίδει αποφάσεις και οδηγίες προς διευκρίνιση των υποχρεώσεων που απορρέουν από το άρθρο 90, παράγραφος 1<sup>97</sup>. Το Δικαστήριο δέχθηκε ότι το ως άνω καθήκον εποπτείας είναι «απαραίτητο» για να μπορεί η Επιτροπή «να μερμνά για την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού και να συμβάλλει με αυτόν τον τρόπο στην εγκαθίδρυση καθε-

91 — 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 14), και της 9ης Αυγούστου 1994, C-44/93, Namur-Les assurances du crédit (Συλλογή 1994, σ. I-3829, σκέψη 17).

92 — Απόφαση της 22ας Μαρτίου 1977, 78/76, Steinike & Weinlig (Συλλογή τόμος 1977, σ. 171, σκέψη 9).

93 — Απόφαση της 15ης Μαρτίου 1994, C-387/92 (Συλλογή 1994, σ. I-877, σκέψη 17).

94 — Συλλογή 2000, σ. I-4833.

95 — Όπ.π. (σκέψεις 27 έως 32).

96 — Απόφαση της 6ης Ιουλίου 1982, 188/80 έως 190/80, Γαλλία κ.λπ. (Συλλογή 1982, σ. 2545, σκέψεις 12 και 13).

97 — Οι «αποφάσεις» και οι «οδηγίες» περί των οποίων γίνεται λόγος στο άρθρο 90, παράγραφος 3, της Συνθήκης ανήκουν στη γενική κατηγορία των αποφάσεων και οδηγιών που προβλέπεται στο άρθρο 189 της Συνθήκης. Επομένως, είναι υποχρεωτικές έναντι των κρατών μελών (απόφαση της 30ης Ιουνίου 1988, 226/87, Επιτροπή κατά Ελλάδας, Συλλογή 1988, σ. 3611, σκέψεις 11 και 12).

στώτος που να εξασφαλίζει ανόθευτο ανταγωνισμό εντός της κοινής αγοράς»<sup>98</sup>.

93. Όμως, η απόφαση Ferring έχει ως αποτέλεσμα την απαλλαγή από τον ασκούμενο εκ μέρους της Επιτροπής δυνάμει των προαναφερθεισών διατάξεων έλεγχου των μέτρων χρηματοδότησεως των δημοσίων υπηρεσιών.

Πράγματι, τα μέτρα τα οποία αντισταθμίζουν το κόστος των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας δεν καλύπτονται πλέον από την υποχρέωση κοινοποίησης που προβλέπει το άρθρο 93, παράγραφος 3, καθόσον δεν αποτελούν ενισχύσεις υπό την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 1. Για τον ίδιο λόγο, ούτε τα ισχύοντα μέτρα καλύπτονται από τη διαρκή εξέταση εκ μέρους της Επιτροπής, που προβλέπεται από το άρθρο 93, παράγραφοι 1 και 2. Επιπλέον, τα ως άνω μέτρα εκφεύγουν του ελέγχου που προβλέπει το άρθρο 90, παράγραφος 3, καθόσον δεν εμπίπτουν στον τομέα εφαρμογής των κανόνων της Συνθήκης περί ανταγωνισμού<sup>99</sup>.

94. Αν αυτό είναι το περιεχόμενο της απόφασεως Ferring, πιστεύω ότι θα υπάρξουν σημαντικές επιπτώσεις στην πολιτική της Επιτροπής στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων.

95. Πρέπει να υπομνησθεί ότι, από μερικά έτη, η Επιτροπή έχει αρχίσει μια ευρύτατη μελέτη σχετικά με την πολιτική που πρέπει να ακολουθηθεί στον τομέα των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος<sup>100</sup>. Στο πλαίσιο αυτό, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας της ζήτησε, τον Δεκέμβριο του 2000, να συντάξει έκθεση σχετικά με ορισμένα ζητήματα.

Κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, «η εφαρμογή των κανόνων της εσωτερικής αγοράς και του ανταγωνισμού πρέπει να επιτρέπει στις υπηρεσίες κοινής οικονομικής ωφελείας, να ασκούν τις αποστολές τους υπό συνθήκες νομικής ασφάλειας και οικονομικής βιωσιμότητας [...]. Προς τούτο ιδίως, πρέπει να καταστεί σαφής η σχέση των τρώπων χρηματοδότησης των υπηρεσιών κοινής οικονομικής ωφελείας με την εφαρμογή των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων. Θα πρέπει ιδίως να αναγνωρισθεί η συμβατότητα των ενισχύσεων, οι οποίες σκοπό έχουν την αντιστάθμιση των πρόσθετων εξόδων που συνεπάγεται η ολοκλήρωση αποστολής κοινής οικονομικής ωφελείας, με την επιφύλαξη του άρθρου 86.2»<sup>101</sup>.

96. Η Επιτροπή κοινοποίησε την έκθεσή της στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Laeken<sup>102</sup>. Διευκρίνισε ότι οι οικονομικές αντισταθμίσεις που χορηγούνται στις επιχειρή-

98 — Απόφαση της 12ης Φεβρουαρίου 1992, C-48/90 και C-66/90, Κάτω Χώρες κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1992, σ. I-565, σκέψη 29).

99 — Είναι αλήθεια ότι, δυνάμει της αποφάσεως Ferring, τα μέτρα τα οποία αντισταθμίζουν υπέρ το δέον το κόστος των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας πρέπει να κοινοποιούνται στην Επιτροπή. Ωστόσο, όπως φαίνεται, η υποχρέωση αυτή θα έχει σύντομα θεωρητική μόνον αξία, διότι, κατά την απόφαση Ferring (σκέψη 32), το μέρος της ενισχύσεως που υπερβαίνει το κόστος των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας δεν μπορεί να δικαιολογηθεί σε καμία περίπτωση έναντι του άρθρου 90, παράγραφος 2, της Συνθήκης.

100 — Βλ., για παράδειγμα, την ανακοίνωση 96/C 281/03 της Επιτροπής για τις υπηρεσίες κοινής ωφελείας στην Ευρώπη (ΕΕ 1996, C 281, σ. 3), καθώς και την προαναφερθείσα ανακοίνωση 2001/C 17/04.

101 — Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Laeken, της 17ης Οκτωβρίου 2001, για τις υπηρεσίες κοινής ωφελείας [COM(2001) 598 τελικό, σημείο 5]. Σημειώνω ότι, στο πνεύμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Νίκαιας, είναι σαφές ότι τα κρατικά μέτρα που προσορίζονται προς αντιστάθμιση του κόστους των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας υπέρ ορισμένων επιχειρήσεων συνιστούν κρατικές ενισχύσεις υπό την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης, που μπορούν να δικαιολογηθούν έναντι των διατάξεων του άρθρου 90, παράγραφος 2, της Συνθήκης.

102 — Όπ.π.

σεις που παρέχουν υπηρεσίες κοινής ωφέλειας αποτελούν οικονομικό πλεονέκτημα υπό την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ<sup>103</sup>. Εντούτοις, για τις ενισχύσεις αυτές μπορεί να συντρέχει περίπτωση απαλλαγής από τη σχετική απαγόρευση, δυνάμει του άρθρου 87, παράγραφοι 2 και 3, ΕΚ ή να συντρέχει κάποια από τις παρεκκλίσεις που προβλέπουν τα άρθρα 73 και 86, παράγραφος 2, ΕΚ<sup>104</sup>. Στο πλαίσιο της τελευταίας αυτής διατάξεως, η Επιτροπή θεωρεί ότι το μέτρο δικαιολογείται αν το ποσό της ενισχύσεως δεν υπερβαίνει το συμπληρωματικό κόστος που δημιουργείται από τις υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας.

Επιπλέον, η Επιτροπή ανέλαβε την υποχρέωση να συνεχίσει να διερευνά τρόπους για να επιτύχει μεγαλύτερη ασφάλεια δικαίου στον τομέα των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας<sup>105</sup>. Προς τούτο, άρχισε να μελετά, σε στενή συνεργασία με τα κράτη μέλη, τη δυνατότητα εκδόσεως κανονισμού απαλλαγής ανά κατηγορίες για τις κρατικές ενισχύσεις στον τομέα των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας ή γενικού συμφέροντος. Ανέλαβε επίσης την υποχρέωση να λάβει μια σειρά άλλων μέτρων προς ενίσχυση της διαφάνει-  
ας.

97. Όμως, η συλλογιστική της αποφάσεως Ferring είναι ικανή να θίξει τις δράσεις τις οποίες η Επιτροπή και τα κράτη μέλη καταβάλλουν προσπάθεια να αναλάβουν στον τομέα αυτό. Πράγματι, κρίνοντας ότι οι ενισχύσεις που προορίζονται προς αντιστάθμιση του κόστους των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας δεν καλύπτονται από τους κανόνες της Συνθήκης περί κρατικών ενισχύσεων, το έκτο τμήμα του Δικαστηρίου φαίνεται ότι κατέστησε άνευ αντικειμένου τις

προσπάθειες των αρμόδιων αρχών προς προσδιορισμό της κοινοτικής πολιτικής στον τομέα της χρηματοδότησεως του δημόσιου τομέα.

98. Υπό τις συνθήκες αυτές, ζητώ από το Δικαστήριο να επανεξετάσει την ερμηνεία που δέχθηκε με την απόφαση Ferring. Προτείνω στο Δικαστήριο να ακολουθήσει τη συλλογιστική του Πρωτοδικείου στην προαναφερθείσα απόφαση SIC κατά Επιτροπής, και να δεχθεί ότι μια οικονομική αντιστάθμιση χορηγούμενη σε επιχείρηση με σκοπό να αντισταθμίσει το κόστος των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας αποτελεί ενίσχυση υπό την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης, επιφυλλασσομένης της περιπτώσεως απαλλαγής του μέτρου αυτού από τη σχετική απαγόρευση δυνάμει των θεσπίζουσών παρέκκλιση διατάξεων της Συνθήκης, ιδίως, των άρθρων 77 και 90, παράγραφος 2.

#### Γ — Τα πραγματικά περιστατικά και η διαφορά της κύριας δίκης

99. Καθόσον προτείνω στο Δικαστήριο να μην ακολουθήσει την ερμηνεία που έγινε δεκτή με την απόφαση Ferring, απομένει να εξετασθεί αν οι επιδοτήσεις που χορήγησε το Landkreis Stendal καλύπτονται από την απαγόρευση του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης. Προς τούτο, είναι αναγκαίο να προσδιοριστεί αν οι επίμαχες επιδοτήσεις πληρούν τις τέσσερις προϋποθέσεις που θέτει το άρθρο αυτό.

103 — Όπ.λ. (σημείο 14).

104 — Όπ.λ. (σημείο 15).

105 — Όπ.λ. (σημείο 27).

100. Πρώτον, υπενθυμίζω ότι, κατά πάγια νομολογία, η έννοια της ενισχύσεως καλύπτει τα οφέλη που παρέχουν οι δημόσιες αρχές τα οποία, υπό διάφορες μορφές, ελαφρύνουν τις δαπάνες που κανονικώς βαρύνουν τον προϋπολογισμό μιας επιχειρήσεως<sup>106</sup>. Για την εκτίμηση του αν ορισμένο κρατικό μέτρο συνιστά ενίσχυση πρέπει επομένως να προσδιορίζεται εάν η ωφελούμενη επιχείρηση αποκτά πλεονέκτημα το οποίο δεν θα είχε αποκομίσει υπό τις συνήθεις συνθήκες της αγοράς<sup>107</sup>.

101. Εν προκειμένω, από τη δικογραφία<sup>108</sup> προκύπτει ότι οι επίμαχες επιδοτήσεις ανέρχονται σε 0,75 DEM ανά διανυόμενο χιλιόμετρο στις γραμμές της περιοχής Stendal. Επίσης από τη δικογραφία προκύπτει ότι η Altmark εισπράττει τις επιδοτήσεις αυτές επιπλέον των εσόδων της και επιπλέον των εισροών που προβλέπονται από τη νομοθετική ρύθμιση σχετικά με τις αντισταθμίσεις οι οποίες συνδέονται με την οργάνωση και τα κόμστρο των μεταφορών<sup>109</sup>.

Υπό τις συνθήκες αυτές, οι επίμαχες επιδοτήσεις συνιστούν ένα πλεονέκτημα το οποίο η Altmark δεν θα είχε λάβει υπό κανονικές συνθήκες της αγοράς και το οποίο ελαφρύνει τον προϋπολογισμό της. Οι διάδικοι της

κύριας δίκης θεώρησαν, εξάλλου, ότι «είναι προφανές ότι οι επιδοτήσεις που χορήγησε το Landkreis Stendal είναι ενισχύσεις υπό την έννοια του κοινοτικού δικαίου και ότι δεν είναι αναγκαίο να εξεταστεί περισσότερο η πτυχή αυτή του εν λόγω ζητήματος»<sup>110</sup>.

Επιπλέον, οι επίμαχες επιδοτήσεις συνιστούν ένα «επιλεκτικό» πλεονέκτημα υπό την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης<sup>111</sup>, καθόσον παρέχεται μόνο στον κάτοχο της αδειάς εκμεταλλεύσεως της σχετικής συγκοινωνιακής γραμμής.

102. Δεύτερον, οι επίμαχες επιδοτήσεις χορηγούνται από κρατικούς πόρους υπό την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης<sup>112</sup>. Πράγματι, το Δικαστήριο έκρινε ότι «οι ενισχύσεις που χορηγούνται από περιφερειακούς και τοπικούς φορείς των κρατών μελών, οποιοδήποτε και αν είναι το καθεστώς και η ονομασία τους», είναι ενισχύσεις χορηγούμενες από δημόσιους πόρους<sup>113</sup>. Όμως, τούτο συμβαίνει στην υπό κρίση υπόθεση, καθόσον το Landkreis Stendal αποτελεί οργανισμό τοπικής αυτοδιοικήσεως της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας.

110 — Βλ. τις γραπτές παρατηρήσεις του Regierungspräsidium (γαλλική μετάφραση, σ. 3), καθώς και τις γραπτές παρατηρήσεις της Altmark (σημείο 35).

111 — Επί της αιτατήσεως αυτής, βλ., ιδίως, τις αποφάσεις της 26ης Σεπτεμβρίου 1996, Γαλλία κατά Επιτροπής, προαναφερθείσα (σκέψη 24) της 1ης Δεκεμβρίου 1998, C-200/97, Ecotrade (Σύλλογος 1998, σ. I-7907, σκέψεις 40 και 41), και της 17ης Ιουνίου 1999, C-75/97, Βέλγιο κατά Επιτροπής (Σύλλογος 1999, σ. I-3671, σκέψη 26).

112 — Επί της εννοίας της «κρατικής» ενισχύσεως, βλ., ιδίως, τις αποφάσεις της 24ης Ιανουαρίου 1978, 82/77, Van Tiggele (Σύλλογος τόμος 1978, σ. 15, σκέψεις 23 έως 25), της 13ης Οκτωβρίου 1982, 213/81 έως 215/81, Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor Will κ.λπ. (Σύλλογος 1982, σ. 3583, σκέψη 22) της 17ης Μαρτίου 1993, C-72/91 και C-73/91, Sloman Neptun (Σύλλογος 1993, σ. I-887, σκέψεις 19 και 21), της 30ης Νοεμβρίου 1993, C-189/91, Kirsammer-Hack (Σύλλογος 1993, σ. I-6185, σκέψη 16), και της 7ης Μαΐου 1998, C-52/97 έως C-54/97, Viscido κ.λπ. (Σύλλογος 1998, σ. I-2629, σκέψη 13).

113 — Απόφαση της 14ης Οκτωβρίου 1987, 248/84, Γερμανία κατά Επιτροπής (Σύλλογος 1987, σ. 4013, σκέψη 17).

106 — Βλ., μεταξύ άλλων, τις αποφάσεις της 23ης Φεβρουαρίου 1961, 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg κατά Ανωτάτης Αρχής (Σύλλογος τόμος 1954-1964, σ. 547) Banco Exterior de España, προαναφερθείσα (σκέψη 13) της 26ης Σεπτεμβρίου 1996, Γαλλία κατά Επιτροπής, προαναφερθείσα (σκέψη 34), και της 29ης Ιουνίου 1999, C-256/97, DM Transport (Σύλλογος 1999, σ. I-3913, σκέψη 19).

107 — Αποφάσεις της 11ης Ιουλίου 1996, C-39/94, SFEI κ.λπ. (Σύλλογος 1996, σ. I-3547, σκέψη 60) της 29ης Απριλίου 1999, C-342/96, Ισπανία κατά Επιτροπής (Σύλλογος 1999, σ. I-2459, σκέψη 41), και DM Transport, προαναφερθείσα (σκέψη 22).

108 — Γραπτές παρατηρήσεις της NVGA (γαλλική μετάφραση, σ. 2).

109 — Όπ.π.

103. Τρίτον, πιστεύω ότι οι επίμαχες επιδοτήσεις είναι ικανές να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό στην αγορά των υπηρεσιών τοπικής μεταφοράς επιβατών.

Η έννοια της νοθεύσεως του ανταγωνισμού ερμηνεύεται ευρύτατα στο άρθρο 92, παράγραφος 1<sup>114</sup>. Το Δικαστήριο θεωρεί ότι ο ανταγωνισμός νοθεύεται όταν μια οικονομική ενίσχυση χορηγούμενη από κράτος ενισχύει την ανταγωνιστική θέση της δικαιούχου επιχείρησης σε σχέση με τις ανταγωνιστικές της<sup>115</sup>. Κατά κανόνα, μπορεί να συνάγεται ότι κάθε δημόσια ενίσχυση νοθεύει ή απειλεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό<sup>116</sup>.

Εν προκειμένω, οι επιδοτήσεις που χορηγεί το Landkreis Stendal ενισχύουν την ανταγωνιστική θέση της Altmark έναντι των άλλων επιχειρήσεων που επιθυμούν να παρέχουν υπηρεσίες μεταφοράς επιβατών στην περιοχή του Stendal. Από το ιστορικό της διαφοράς της κύριας δίκης συνάγεται ότι, χωρίς δημόσιες επιδοτήσεις, πιθανότατα η Altmark δεν θα ήταν σε θέση να συνεχίσει να εκμεταλλεύεται τις επίμαχες συγκοινωνιακές γραμμές<sup>117</sup>. Υπό τις συνθήκες αυτές, οι επιδοτήσεις που χορηγεί το Landkreis Stendal

έχουν ως αποτέλεσμα την παρεμπόδιση των ανταγωνιστριών επιχειρήσεων να προσφέρουν τις υπηρεσίες τους στην αγορά.

104. Η δεύτερη προϋπόθεση του άρθρου 92, παράγραφος 1, αποτελεί το αντικείμενο συγκεκριμένου ερωτήματος εκ μέρους του Bundesverwaltungsgericht. Το δικαστήριο αυτό ερωτά αν οι επιδοτήσεις που χορηγεί το Landkreis Stendal είναι ικανές να επηρεάσουν το μεταξύ κρατών μελών εμπόριο, ενόψει του περιφερειακού χαρακτήρα των επίμαχων υπηρεσιών μεταφοράς<sup>118</sup>. Επιπλέον, ερωτά αν πρέπει να ληφθεί υπόψη, προκειμένου να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αυτό, η συγκεκριμένη κατάσταση και η σημασία των επίμαχων μεταφορών<sup>119</sup>.

105. Με τις γραπτές παρατηρήσεις τους, η Altmark<sup>120</sup> και το Regierungspräsidium<sup>121</sup> υποστήριξαν ότι οι επίμαχες ενισχύσεις δεν είχαν καμία επίπτωση επί του εμπορίου μεταξύ των κρατών μελών. Εξήγησαν ότι, κατά τις διατάξεις του γερμανικού δικαίου, οι διαθέτουσες σχετική άδεια επιχειρήσεις δεν μπορούν να παρέχουν υπηρεσίες μεταφορών εκτός της περιοχής την οποία καλύπτει η άδεια. Κατά συνέπεια, οι ενισχύσεις που χορηγήθηκαν σε επιχείρηση η οποία ασκεί τις δραστηριότητές της εντός της περιφέρειας του Stendal δεν επηρέαζαν, σε καμία περίπτωση, τη θέση των επιχειρήσεων που βρίσκονται στις γειτονικές περιοχές ή στις γειτονικές χώρες. Εν πάση περιπτώσει, οι

114 — Keppenne J.-P., *Guide des aides d'État en droit communautaire*, Bruylant, Βρυξέλλες, 1999 (σημείο 150).

115 — Αποφάσεις της 17ης Σεπτεμβρίου 1980, 730/79, Philip Morris Holland κατά Επιτροπής (Σύλλογή τόμος 1980/III, σ. 13, σκέψη 11), και της 11ης Νοεμβρίου 1987, 259/85, Γαλλία κατά Επιτροπής (Σύλλογή 1987, σ. 4393, σκέψη 24).

116 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Caporali στην προαναφερθείσα υπόθεση Philip Morris Holland κατά Επιτροπής (Σύλλογή τόμος 1980/III, σ. 13).

117 — Βλ. τη διάταξη του αιτούντος δικαστηρίου (γαλλική μετάφραση, σ. 4 και 5).

118 — Πρώτη περίοδος του πρώτου σκέλους του προδικαστικού ερωτήματος.

119 — Δεύτερη περίοδος του πρώτου σκέλους του προδικαστικού ερωτήματος.

120 — Σημεία 36 και 37.

121 — Γαλλική μετάφραση, σ. 5 έως 7.

διάδικοι της κύριας δίκης θεωρούν ότι οι ενισχύσεις δεν επηρεάζουν αισθητά το μεταξύ κρατών μελών εμπόριο.

συναλλαγές εάν προβλέπεται να υπάρξουν τέτοιες συναλλαγές<sup>125</sup>.

106. Από τη νομολογία προκύπτει ότι πληρούται εύκολα η προϋπόθεση κατά την οποία πρέπει να υφίστανται επιπτώσεις επί του μεταξύ κρατών μελών εμπορίου<sup>122</sup>. Το Δικαστήριο δέχεται ότι, όταν μια οικονομική ενίσχυση χορηγούμενη από το κράτος ενισχύει τη θέση μιας επιχειρήσεως έναντι άλλων ανταγωνιστριών επιχειρήσεων στο πλαίσιο του ενδοκοινοτικού εμπορίου, οι τελευταίες αυτές επιχειρήσεις πρέπει να θεωρούνται ότι επηρεάζονται από την ενίσχυση<sup>123</sup>.

107. Όμως, εν προκειμένω, από τη δικογραφία προκύπτει ότι όχι μόνον προβλέπεται η ύπαρξη εμπορικών συναλλαγών μεταξύ κρατών μελών, αλλά και ότι αυτές ήδη υφίστανται σε ορισμένο βαθμό.

Συναφώς, το γεγονός ότι η δικαιούχος επιχείρηση δεν μετέχει στις εξαγωγές δεν αποκλείει την επίπτωση επί του εμπορίου. Συγκεκριμένα, όταν κράτος μέλος χορηγεί ενίσχυση σε επιχείρηση, η εσωτερική παραγωγή μπορεί να διατηρείται στο ίδιο επίπεδο ή και να αυξάνεται, με συνέπεια να μειώνονται οι δυνατότητες επιχειρήσεων εγκατεστημένων σε άλλα κράτη μέλη να εξάγουν τα προϊόντα τους προς την αγορά του κράτους μέλους αυτού<sup>124</sup>. Επιπλέον, απλώς και μόνον το γεγονός ότι δεν υφίστανται εμπορικές συναλλαγές μεταξύ κρατών μελών κατά τη χορήγηση της ενισχύσεως δεν σημαίνει ότι η ενίσχυση αυτή εκφεύγει του άρθρου 92, παράγραφος 1. Μια ενίσχυση είναι ικανή να επηρεάσει τις ενδοκοινοτικές

Με τις γραπτές παρατηρήσεις της<sup>126</sup> η Επιτροπή εξέθεσε ότι, έστω και αν ο τομέας των χερσαίων επίγειων μεταφορών επιβατών δεν έχει ακόμη απελευθερωθεί σε νομικό επίπεδο, πολλά κράτη μέλη έχουν αρχίσει, ήδη από το 1995, να ανοίγουν την αγορά τους σε επιχειρήσεις εγκατεστημένες εντός άλλων κρατών μελών. Τούτο συμβαίνει στο Βασίλειο του Βελγίου, στο Βασίλειο της Δανίας, στο Βασίλειο της Ισπανίας, στη Φινλανδική Δημοκρατία, στη Γαλλική Δημοκρατία, στην Πορτογαλική Δημοκρατία, στο Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας και στο Βασίλειο της Σουηδίας. Τούτο συμβαίνει επίσης στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας για τις μεταφορές που λειτουργούν με βάση το σύστημα της δημόσιας υπηρεσίας, καθόσον, από το 1996, οι εν λόγω μεταφορές εμπíπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 1191/69. Έτσι, η Επιτροπή παραθέτει διάφορα παραδείγματα επιχειρήσεων οι οποίες παρέχουν τοπικές ή περιφερειακές υπηρεσίες μεταφοράς επιβατών εντός κρα-

122 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Jacobs στην υπόθεση Ισπανία κατά Επιτροπής (απόφαση της 14ης Σεπτεμβρίου 1994, C-278/92 έως C-280/92, Συλλογή 1994, σ. I-4103, σκέψη 33).

123 — Προαναφερθείσα απόφαση Philip Morris Holland κατά Επιτροπής (σκέψη 11).

124 — Αποφάσεις της 13ης Ιουλίου 1988, 102/87, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1988, σ. 4067, σκέψη 19) της 21ης Μαρτίου 1991, Ιταλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1991, σ. I-1433, σκέψη 27), και της 14ης Σεπτεμβρίου 1994, Ισπανία κατά Επιτροπής, προαναφερθείσα (σκέψη 40).

125 — Απόφαση του Πρωτοδικείου της 6ης Ιουλίου 1995, T-447/93 έως T-449/93 ΑΠΕC κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1995, σ. II-1971, σκέψεις 139 έως 141).

126 — Σημεία 4 έως 9.

τών μελών διαφορετικών από τη χώρα προ-ελεύσεώς τους<sup>127</sup>.

108. Υπό τις συνθήκες αυτές πιστεύω ότι ο τοπικός ή περιφερειακός χαρακτήρας των επίμαχων μεταφορών στη διαφορά της κύριας δίκης δεν είναι ικανός να αποκλείσει από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 92, παράγραφος 1, τις επίμαχες επιδοτήσεις.

109. Πρέπει επίσης να απορριφθεί το επιχείρημα των διαδίκων ότι οι χορηγηθείσες εκ μέρους του Landkreis Stendal ενισχύσεις δεν είναι ικανές να επηρεάσουν αισθητά το εμπόριο.

Αφενός, πρέπει να υπομνησθεί ότι, από της εκδόσεως της αποφάσεως Tubemeuse<sup>128</sup>, το Δικαστήριο δέχεται παγίως ότι το «σχετικά χαμηλό ύψος μιας ενισχύσεως ή το σχετικά μέτριο μέγεθος της επιχειρήσεως που λαμβάνει την ενίσχυση δεν αποκλείουν [...] τη δυνατότητα επηρεασμού των εμπορικών

συναλλαγών μεταξύ των κρατών μελών»<sup>129</sup>. Επιπλέον, δεν υφίσταται κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου όριο ή ποσοστό κάτω από το οποίο να μπορεί να θεωρηθεί ότι δεν επηρεάζεται το μεταξύ κρατών μελών εμπόριο<sup>130</sup>.

Αφετέρου, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η ανακοίνωση 96/C 68/06 της Επιτροπής σχετικά με τις ενισχύσεις de minimis [ήσσονος σημασίας]<sup>131</sup> δεν έχει εφαρμογή στον τομέα των μεταφορών<sup>132</sup>. Τούτο συμβαίνει επίσης στην περίπτωση του νέου κανονισμού περί ενισχύσεων ήσσονος σημασίας<sup>133</sup>. Η Επιτροπή θεώρησε ότι: «Λαμβανομένων υπόψη των ειδικών κανόνων που εφαρμόζονται στους τομείς [...] των μεταφορών, καθώς και του ενδεχομένου να πληρούνται στους τομείς αυτούς τα κριτήρια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ακόμα και σε περίπτωση ενισχύσεων μικρού ποσού, θεωρείται σκόπιμο να εξαιρεθούν οι τομείς αυτοί από το πεδίο εφαρμογής του παρόντος κανονισμού»<sup>134</sup>.

110. Υπό τις συνθήκες αυτές, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα ότι οι χορηγούμενες εκ μέρους των αρχών κράτους μέλους επιδοτήσεις με σκοπό την αντιστάθμιση του κόστους των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας τις οποίες οι αρχές αυτές επιβάλλουν σε επιχείρηση επιφορτισμένη με την παροχή υπηρε-

127 — Το στοιχείο αυτό επιβεβαιώνεται από το προσώμο της προαναφερθείσας προτάσεως κανονισμού 2000/C 365 E/10. Το σημείο 5 των αιτιολογικών της σκέψεων αναφέρει ότι: «βάσει [...] της εφαρμογής των κοινοτικών κανόνων δημοσίων συμβάσεων, έχει επέλθει σημαντική πρόοδος για την πρόσβαση στην αγορά στο σύνολο της Κοινότητας [...] ως αποτέλεσμα, το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών έχει αναπτυχθεί σημαντικά και πολλοί φορείς εκμετάλλευσης δημοσίων μεταφορών παρέχουν τώρα υπηρεσίες σε περισσότερα του ενός κράτη μέλη».

128 — Απόφαση της 21ης Μαρτίου 1990, C-142/87, Βέλγιο κατά Επιτροπής, λεγόμενη «Tubemeuse» (Συλλογή 1990, σ. I-959, σκέψη 43).

129 — Βλ. επίσης, μεταξύ άλλων, την απόφαση της 14ης Σεπτεμβρίου 1994, Ισπανία κατά Επιτροπής, προαναφερθείσα (σκέψη 42), καθώς και την απόφαση του Πρωτοδικείου της 30ής Απριλίου 1998, T-214/95, Vlaams Gewest κατά Επιτροπής (Συλλογή 1998, σ. II-717, σκέψη 48).

130 — Προαναφερθείσα απόφαση Tubemeuse (σκέψεις 42 και 43).

131 — ΕΕ 1996, C 68, σ. 9.

132 — Όπ.π., τέταρτο εδάφιο.

133 — Κανονισμός (ΕΚ) 69/2001 της Επιτροπής, της 12ης Ιανουαρίου 2001, για την εφαρμογή των άρθρων 87 και 88 της ΕΚ στις ενισχύσεις ήσσονος σημασίας (ΕΕ L 10, σ. 30).

134 — Όπ.π. (σημείο 3 των αιτιολογικών σκέψεων).

οίας τοπικών ή περιφερειακών χειρσαίων μεταφορών επιβατών αποτελούν κρατικές ενισχύσεις ικανές να καλύπτονται από την απαγόρευση που προβλέπει το άρθρο 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης.

περιπτώσεων που ρητά προβλέπει το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο. Στην περίπτωση αυτή, τα κράτη μέλη υπέχουν την υποχρέωση κοινοποίησης που προβλέπει το άρθρο 93, παράγραφος 3, της Συνθήκης<sup>136</sup>.

## VII — Το άρθρο 77 της Συνθήκης

111. Το τελευταίο προδικαστικό ερώτημα αφορά τις διατάξεις του άρθρου 77 της Συνθήκης. Το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν το άρθρο αυτό επιτρέπει στις αρχές κράτους μέλους να χορηγούν επιδοτήσεις προοριζόμενες προς αντιστάθμιση του κόστους των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας, οι οποίες επιβάλλονται σε επιχείρηση η οποία παρέχει υπηρεσία χειρσαίων περιφερειακών μεταφορών επιβατών, χωρίς να πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις διατάξεις του κανονισμού 1191/69.

112. Όπως είδαμε<sup>135</sup>, το άρθρο 77 της Συνθήκης εφαρμόστηκε στην πράξη με ειδικούς κανονισμούς, μεταξύ των οποίων οι κανονισμοί 1191/69 και 1107/70.

113. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση η Επιτροπή υποστήριξε ότι το άρθρο 77 της Συνθήκης ήταν επαρκώς συγκεκριμένο ώστε να μπορεί να εφαρμόζεται αυτοτελώς. Θεωρεί ότι, όπως και το άρθρο 95 της Συνθήκης ΕΚΑΧ, η διάταξη αυτή επιτρέπει στα κράτη μέλη να χορηγούν ενισχύσεις εκτός των

114. Κατ' εμέ, η άποψη της Επιτροπής δεν μπορεί να γίνει δεκτή.

115. Πράγματι, στο προοίμιο του κανονισμού 1107/70, το Συμβούλιο υπενθύμισε ότι με τους κανονισμούς (ΕΟΚ) 1192/69<sup>137</sup> και 1191/69<sup>138</sup>, αντιστοίχως, θεσπίστηκαν κοινοί κανόνες για τις αντισταθμίσεις που προκύπτουν από την διευθέτηση των λογαριασμών των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων και για την αντιστάθμιση των οικονομικών βαρών που προέρχονται από τις υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας στον τομέα των χειρσαίων μεταφορών.

Θεώρησε ότι «είναι απαραίτητο να καθορισθούν οι περιπτώσεις και οι όροι υπό τους οποίους τα κράτη μέλη θα έχουν την ευχέρεια να λάβουν συντονιστικά μέτρα ή να επιβάλουν βάρη συναφασμένα με την έννοια της δημόσιας υπηρεσίας, τα οποία συνεπάγονται, δυνάμει του άρθρου 77 της Συνθήκης,

136 — Αναστρόφος, οι διάδοχοι της κύριας δίχης θεωρούν ότι το άρθρο 77 της Συνθήκης είναι πολύ ασαφές για να μπορεί να έχει εφαρμογή εκτός των περιπτώσεων που ρητά προβλέπει το παράγωγο δίκαιο. Επ' αυτού στηρίζονται στην πλειοψηφούσα θέση που υποστηρίζεται στη γερμανική νομική θεωρία (βλ. τις γραπτές παρατηρήσεις του *Regierungspräsidium*, γαλλική μετάφραση, σ. 8 και 9, καθώς και τις γραπτές παρατηρήσεις της *Altmark*, σημείο 54).

137 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 1192/69 του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 1969, περί κοινών κανόνων για τη διευθέτηση των λογαριασμών των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων (ΕΕ ειδ. έκδ. 07/001, σ. 107).

138 — Τέταρτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 1107/70.

135 — Βλ. σημείο 84 των προτάσεων μου.

την παροχή ενισχύσεων που δεν αναφέρονται στους ανωτέρω κανονισμούς»<sup>139</sup>.

υπηρεσίας στον τομέα των χειρσαίων μεταφορών επιβατών χωρίς να τηρούν το κοινοτικό δίκαιο, ιδίως τους κανονισμούς 1191/69 και 1107/70.

Επιπλέον, το άρθρο 3 του κανονισμού 1107/70 ορίζει ότι «με την επιφύλαξη των διατάξεων του κανονισμού (ΕΟΚ) 1192/69 [...] και του κανονισμού (ΕΟΚ) 1191/69 [...] τα κράτη μέλη δεν λαμβάνουν συντονιστικά μέτρα ούτε επιβάλλουν βάρη συνυφασμένα με την έννοια της δημοσίας υπηρεσίας τα οποία συνεπάγονται την παροχή ενισχύσεων, κατά το άρθρο 77 της Συνθήκης, εκτός από τις ακόλουθες περιπτώσεις και υπό τους ακόλουθους όρους [...]»<sup>140</sup>.

118. Από τη διάταξη του αιτούντος δικαστηρίου και από τα προδικαστικά ερωτήματα προκύπτει ότι, εν προκειμένω, το Bundesverwaltungsgericht ερωτά αν το κοινοτικό δίκαιο επιτρέπει στις γερμανικές αρχές να χορηγούν ενισχύσεις σε επιχείρηση που παρέχει δημόσια υπηρεσία περιφερειακών μεταφορών επιβατών χωρίς να πληρούνται οι προϋποθέσεις που θέτει ο κανονισμός 1191/69. Για να δοθεί λυσιτελής απάντηση στο αιτούν δικαστήριο, επομένως, πρέπει να συνεχίσω τη συλλογιστική μου και να εξετάσω αν ο κανονισμός 1107/70 μπορεί να επιτρέπει τη χορήγηση τέτοιων επιδοτήσεων.

116. Επομένως, σε αντίθεση με όσα υποστηρίζει η Επιτροπή, τα κράτη μέλη δεν μπορούν πλέον να επικαλούνται το άρθρο 77 της Συνθήκης εκτός των περιπτώσεων που προβλέπει το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο. Ο κανονισμός 1107/70 προβλέπει, με αποκλειστική απαρίθμηση, τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες οι αρχές των κρατών μελών μπορούν να χορηγούν ενισχύσεις δυνάμει του άρθρου 77 της Συνθήκης εκτός των περιπτώσεων που προβλέπουν οι κανονισμοί 1191/69 και 1192/69.

119. Συναφώς, οι εφαρμοστέες διατάξεις είναι εκείνες του άρθρου 3, σημείο 2, του κανονισμού 1107/70. Το άρθρο αυτό προβλέπει τα ακόλουθα:

117. Υπό τις συνθήκες αυτές, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει στο τελευταίο προδικαστικό ερώτημα την απάντηση ότι το άρθρο 77 της Συνθήκης δεν επιτρέπει στις αρχές κρατών μελών να χορηγούν ενισχύσεις προοριζόμενες προς αντιστάθμιση του κόστους των υποχρεώσεων δημόσιας

«Με την επιφύλαξη [του κανονισμού (ΕΟΚ) 1191/69] τα κράτη μέλη δεν [...] επιβάλλουν βάρη συνυφασμένα με την έννοια της δημοσίας υπηρεσίας τα οποία συνεπάγονται την παροχή ενισχύσεων, κατά το άρθρο 77 της Συνθήκης

139 — Όπ.π., πέμπτη αιτιολογική σκέψη.

140 — Η υπογράμμιση δική μου.

[...]

μέχρις ότου αρχίσουν να ισχύουν οι σχετικοί κοινοτικοί κανόνες, όταν οι πληρωμές γίνονται σε επιχειρήσεις σιδηροδρομικές, οδικές και διενεργούσες εσωτερικές πλωτές μεταφορές, προς αντιστάθμιση των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας που επιβάλλονται σε αυτές από το κράτος ή τους δημόσιους οργανισμούς και αφορούν:

τοπικές μεταφορές επιβατών που λειτουργούν με το σύστημα της χρηματοδοτικής αυτονομίας δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 1191/69. Αφετέρου, με εξαίρεση τον τελευταίο αυτό κανονισμό, δεν υφίσταται σήμερα κοινοτική ρύθμιση αφορώσα ειδικά τις δημόσιες υπηρεσίες οδικών μεταφορών επιβατών.

— είτε υποχρεωτικές τιμολογήσεις που δεν εμπίπτουν στο άρθρο 2, παράγραφος 5, του κανονισμού 1191/69/ΕΟΚ,

— είτε επιχειρήσεις ή δραστηριότητες μεταφορών εκτός του πεδίου εφαρμογής του ανωτέρω κανονισμού.»

122. Υπό τις συνθήκες αυτές πιστεύω ότι ο κανονισμός 1107/70 είναι τέτοιας φύσεως ώστε να επιτρέπει στις αρχές των κρατών μελών να χορηγούν, δυνάμει του άρθρου 77 της Συνθήκης, ενισχύσεις προοριζόμενες προς αντιστάθμιση του κόστους υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας τις οποίες επιβάλλουν στις επιχειρήσεις που παρέχουν υπηρεσία περιφερειακών οδικών μεταφορών επιβατών.

120. Επομένως, το άρθρο 3, σημείο 2, του κανονισμού 1107/70 επιτρέπει στα κράτη μέλη να χορηγούν ενισχύσεις βάσει του άρθρου 77 της Συνθήκης όταν, αφενός, οι δικαιούχες επιχειρήσεις ή οι σχετικές υπηρεσίες μεταφορών αποκλείονται του πεδίου εφαρμογής του κανονισμού 1191/69 και, αφετέρου, δεν υφίσταται ακόμα κοινοτική ρύθμιση που να αφορά ειδικά τον τομέα αυτό.

121. Όμως, νομίζω ότι οι δύο αυτές προϋποθέσεις εφαρμογής πληρούνται εν προκειμένω. Αφενός, όπως είδαμε, στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας οι

123. Πρέπει ωστόσο να επιστηθεί η προσοχή του αιτούντος δικαστηρίου επί των απαιτήσεων που θέτει το άρθρο 5 του κανονισμού 1107/70 και η νομολογία του Δικαστηρίου.

Το άρθρο 5 του κανονισμού ορίζει ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται, σύμφωνα με το άρθρο 93, παράγραφος 3, της Συνθήκης, να ανακοινώνουν στην Επιτροπή τα σχέδια προς χορήγηση ή τροποποίηση ενισχύσεων και να της ανακοινώνουν «όλα τα απαραίτητα στοιχεία, για να αποδείξουν ότι οι ενισχύσεις αυτές πληρούν τους όρους του παρόντος κανονισμού.»

Επιπλέον, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι «το άρθρο 77 της Συνθήκης, που δέχεται ότι ενισχύσεις στις μεταφορές συμβιβάζονται με το κοινοτικό δίκαιο μόνο σε περιπτώσεις σαφώς καθορισμένες και μη συνεπαγόμενες βλάβη των γενικών συμφερόντων της Κοινότητας, δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα οι ενισχύσεις στις μεταφορές να μην υπάγονται στο γενικό σύστημα της Συνθήκης που αφορά τις χορηγούμενες από τα κράτη ενισχύσεις και τους προβλεπόμενους στη Συνθήκη ελέγχους και διαδικασίες»<sup>141</sup>.

124. Εξ αυτών προκύπτει ότι οι αρχές των κρατών μελών δεν μπορούν να χορηγούν ενισχύσεις βάσει του κανονισμού 1107/70 παρά μόνον εάν έχουν προηγουμένως κοινοποιήσει το σχέδιό τους στην Επιτροπή και εφόσον η τελευταία έχει λάβει απόφαση δεχόμενη ότι η ενίσχυση είναι σύμφωνη προς την κοινή αγορά.

125. Στην παρούσα υπόθεση, επομένως, εναπόκειται στο Bundesverwaltungsgericht να εξακριβώσει αν οι επιδοτήσεις που χορηγήσαν οι αρμόδιες αρχές πληρούν τις προϋποθέσεις του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης. Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει επίσης να βεβαιωθεί ότι οι ενισχύσεις κοινοποιήθηκαν στην Επιτροπή κατ' εφαρμογήν του άρθρου 93, παράγραφος 3, της Συνθήκης και δεν τέθηκαν σε εφαρμογή χωρίς προηγούμενη έγκρισή τους.

Αν δεν συνέβη κάτι τέτοιο, το εθνικό δικαστήριο, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου<sup>142</sup>, θα πρέπει να βεβαιωθεί ότι θα επέλθουν όλες οι συνέπειες της παραβάσεως αυτής στο πλαίσιο του εθνικού του δικαίου<sup>143</sup>. Οι συνέπειες αυτές σημαίνουν ότι το εθνικό δικαστήριο θα μπορέσει, ενδεχομένως:

— να διατάξει την αναζήτηση των επίμαχων ενισχύσεων<sup>144</sup>.

— να διαπιστώσει το παράνομο της πράξεως χορηγήσεως των επίμαχων ενισχύσεων καθώς και το παράνομο των μέτρων εκτελέσεως<sup>145</sup>.

— να υποχρεώσει τις δημόσιες αρχές να αποκαταστήσουν τις ζημιές τις οποίες ενδεχομένως προκάλεσε η καταβολή της ενισχύσεως<sup>146</sup> στον δικαιούχο της ενισχύσεως<sup>147</sup>, καθώς και στους ανταγωνιστές του<sup>148</sup>.

142 — Προαναφερθείσες αποφάσεις Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires και Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon (σκέψη 12) και SFEI κ.λπ. (σκέψη 40).

143 — Για μια λεπτομερέστερη περιγραφή των συνεπειών αυτών, βλ. τις προτάσεις μου της 6ης Δεκεμβρίου 2001 στην υπόθεση C-197/99 P, Βέλγιο κατά Επιτροπής, που εκκρεμεί ενώπιον του Δικαστηρίου (σημείο 74).

144 — Προαναφερθείσες αποφάσεις, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires και Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon (σκέψεις 12 και 13) και SFEI κ.λπ. (σκέψεις 40 και 43).

145 — Όπ.π.

146 — Βλ., συναφώς, Keppenne J.-P., προαναφερθέν (σημείο 408), και Frignani A., *Commentaire J. Megret, Le droit de la CE, τόμος 4, Concurrence*, εκδ. του Πανεπιστημίου των Βρυξελλών, 1997, 2η εκδ. (σημείο 319).

147 — Βλ. τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Tesaro στην προαναφερθείσα υπόθεση Tubemeuse (σ. 1-985).

148 — Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Jacobs στην προαναφερθείσα υπόθεση SFEI κ.λπ. (σημείο 77).

141 — Απόφαση της 12ης Οκτωβρίου 1978, 156/77, Επιτροπή κατά Βελγίου (Σύλλογος τόμος 1978, σ. 587, σκέψη 10).

126. Κατά συνέπεια, στο Bundesverwaltungsgericht πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 77 της Συνθήκης δεν επιτρέπει στις αρχές κράτους μέλους να χορηγούν επιδοτήσεις προοριζόμενες προς αντιστάθμιση του κόστους των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας που επιβάλλουν

σε επιχείρηση η οποία παρέχει υπηρεσία τοπικών οδικών μεταφορών επιβατών χωρίς να πληρούνται οι όροι που προβλέπει ο κανονισμός 1191/69 ή, αν δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις αυτές, οι όροι που προβλέπει ο κανονισμός 1107/70.

## VIII — Πρόταση

127. Ενόψει του συνόλου των ανωτέρω σκέψεων προτείνω, επομένως, στο Δικαστήριο να δώσει την ακόλουθη απάντηση στα τρία ερωτήματα που υπέβαλε το Bundesverwaltungsgericht:

«1) Το άρθρο 1, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1191/69 του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 1969, περί των ενεργειών των κρατών μελών που αφορούν τις υποχρεώσεις που είναι συνυφασμένες με την έννοια της δημοσίας υπηρεσίας στον τομέα των σιδηροδρομικών, οδικών και εσωτερικών πλωτών μεταφορών, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1893/91 του Συμβουλίου, της 20ής Ιουνίου 1991, δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να θεσπίζουν νομοθεσία, μετά την έναρξη της ισχύος του κανονισμού, με σκοπό τον περιορισμό του αποκλεισμού από το πεδίο εφαρμογής του μιας συγκεκριμένης κατηγορίας τοπικών μεταφορών χειρσαίων μεταφορών επιβατών, όπως είναι οι υπηρεσίες που παρέχονται σύμφωνα με το σύστημα της χρηματοδοτικής αυτονομίας υπό την έννοια των άρθρων 8, παράγραφος 4, και 13 του Personenbeförderungsgesetz (νόμου περί χειρσαίων μεταφορών προσώπων).

- 2) Οι χορηγούμενες εκ μέρους των αρχών κράτους μέλους επιδοτήσεις με σκοπό την αντιστάθμιση του κόστους των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας τις οποίες οι αρχές αυτές επιβάλλουν σε επιχείρηση επιφορτισμένη με την παροχή υπηρεσίας τοπικών ή περιφερειακών χερσαίων μεταφορών επιβατών αποτελούν κρατικές ενισχύσεις ικανές να καλύπτονται από την απαγόρευση που προβλέπει το άρθρο 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 87, παράγραφος 1, ΕΚ). Συναφώς, το σχετικά χαμηλό ύψος μιας ενισχύσεως ή το σχετικά μέτριο μέγεθος της επιχειρήσεως που λαμβάνει την ενίσχυση δεν αποκλείουν εκ των προτέρων τη δυνατότητα επηρεασμού των εμπορικών συναλλαγών μεταξύ των κρατών μελών, υπό την έννοια της διατάξεως αυτής.
- 3) Το άρθρο 77 της Συνθήκης (νυν άρθρο 73 ΕΚ) δεν επιτρέπει στις αρχές κράτους μέλους να χορηγούν επιδοτήσεις προοριζόμενες προς αντιστάθμιση του κόστους των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας που επιβάλλουν σε επιχείρηση η οποία παρέχει υπηρεσία τοπικών οδικών μεταφορών επιβατών χωρίς να πληρούνται οι όροι που προβλέπει ο κανονισμός 1191/69 ή, αν δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις αυτές, οι όροι που προβλέπει ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1107/70 του Συμβουλίου, της 4ης Ιουνίου 1970, περί ενισχύσεων που χορηγούνται στον τομέα των σιδηροδρομικών, οδικών και εσωτερικών πλωτών μεταφορών.»