

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

F. G. JACOBS

της 11ης Δεκεμβρίου 2003¹

1. Με την εξεταζόμενη προσφυγή, που ασκήθηκε δυνάμει του άρθρου 230 ΕΚ, η Επιτροπή ζητεί την ακύρωση της αποφάσεως 2002/114/ΕΚ του Συμβουλίου².

2. Η εν λόγω απόφαση (στο εξής: βαλλόμενο μέτρο) εκδόθηκε δυνάμει του τρίτου εδαφίου της παραγράφου 2 του άρθρου 88 ΕΚ, με το οποίο παρέχεται στο Συμβούλιο η δυνατότητα να κηρύσσει, οσάκις αυτό δικαιολογείται από εξαιρετικές περιστάσεις, σύμφωνη με την κοινή αγορά ενίσχυση που έχει θεσπισθεί ή πρόκειται να θεσπισθεί από κράτος μέλος. Με την απόφαση αυτή επιτράπη στην Πορτογαλία να καταβάλει ενισχύσεις σε μια ομάδα Πορτογάλων εκτροφών χοίρων ποσού ίσου προς το ποσό ενισχύσεων που οι εν λόγω κτηνοτρόφοι είχαν εισπράξει στο παρελθόν, αλλά υποχρεώθηκαν στη συνέχεια να επιστρέψουν μετά την έκδοση αποφάσεων της Επιτροπής³ που έκριναν ότι οι ενισχύσεις αυτές δεν συμβιβάζονταν με την κοινή αγορά.

3. Το βαλλόμενο μέτρο, προφανώς, δεν αποτελεί τη μόνη πρόσφατη απόφαση που εξέδωσε το Συμβούλιο κατά τη διαδικασία που προβλέπεται στο τρίτο εδάφιο της παραγράφου 2 του άρθρου 88 ΕΚ, προκειμένου να επιτρέψει την παροχή ενισχύσεως που αποσκοπεί στην καταβολή στους αποδέκτες της ποσού άλλης ενισχύσεως που υποχρεώθηκαν να επιστρέψουν κατόπιν εκδόσεως αρνητικής αποφάσεως από την Επιτροπή⁴. Επομένως, στο πλαίσιο της παρούσας δίκης δίδεται στο Δικαστήριο η ευκαιρία να κρίνει αν η άσκηση της εξουσίας του Συμβουλίου κατά τον τρόπο αυτό συμβιβάζεται με το σύστημα που καθιερώνει η Συνθήκη για τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων.

Το νομικό πλαίσιο

4. Στο άρθρο 87, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ ορίζεται ότι «ενισχύσεις που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή από τα κράτη ή με κρατικούς πόρους και που νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό διά της ευνοϊκής μεταχειρί-

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 — Απόφαση 2002/114/ΕΚ του Συμβουλίου, της 21ης Ιανουαρίου 2002, σχετικά με την άδεια χορήγησης ενίσχυσης από την κυβέρνηση της Πορτογαλίας στους Πορτογάλους εκτροφείς χοίρων, δικαιούχους των μέτρων που εγκρίθηκαν το 1994 και το 1998 (ΕΕ 2002, L 43, σ. 18).

3 — Απόφαση 2000/200/ΕΚ της Επιτροπής, της 25ης Νοεμβρίου 1999, σχετικά με το καθεστώς ενισχύσεων το οποίο εφαρμόζει η Πορτογαλία για την ελάφρυνση των χρεών των επιχειρήσεων του τομέα της εντατικής κτηνοτροφίας και για την τόνωση της δραστηριότητας της χοιροτροφίας (ΕΕ L 66, σ. 20), και απόφαση 2001/86/ΕΚ της Επιτροπής, της 4ης Οκτωβρίου 2000, σχετικά με το καθεστώς ενισχύσεων που η Πορτογαλία έχει θέσει σε εφαρμογή στον τομέα της χοιροτροφίας (ΕΕ L 29, σ. 49).

4 — Βλ. απόφαση 2000/257/ΕΚ του Συμβουλίου, της 20ής Μαρτίου 2000, για τις ενισχύσεις τις οποίες παρέχει στην Ιταλία η RIBS SpA, σύμφωνα με τις διατάξεις του εθνικού νόμου αριθ. 700 της 19ης Δεκεμβρίου 1983 τις σχετικές με την εξυγίανση του τομέα των λαχαροτευτών (ΕΕ L 79, σ. 38).

σεως 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». Στην παράγραφο 2 του άρθρου 87 απαριθμούνται κατηγορίες ενισχύσεων που συμβιβάζονται με την κοινή αγορά. Στο άρθρο 87, παράγραφος 3, απαριθμούνται κατηγορίες ενισχύσεων που είναι δυνατόν να θεωρηθεί ότι συμβιβάζονται με την κοινή αγορά.

5. Η Συνθήκη αναθέτει κεντρικό ρόλο στην Επιτροπή όσον αφορά την εποπτεία και τον έλεγχο της χορηγήσεως ενισχύσεων από τα κράτη μέλη. Κατά το άρθρο 88, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ, εναπόκειται στην Επιτροπή, σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, να «εξετάζει διαρκώς τα καθεστώτα ενισχύσεων που υφίστανται στα κράτη αυτά». Με την πρώτη περίοδο της παραγράφου 2 του άρθρου 88, η Επιτροπή εξουσιοδοτείται και υποχρεούται να εξετάζει αν μια ενίσχυση συμβιβάζεται με το άρθρο 87 και, οσάκις διαπιστώνει ότι δεν συμβιβάζεται με την εν λόγω διάταξη, να «αποφασίζει ότι το εν λόγω κράτος οφείλει να την καταργήσει ή να την τροποποιήσει» εντός προθεσμίας που η ίδια καθορίζει. Το άρθρο 88, παράγραφος 3, επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να ενημερώνουν την Επιτροπή επί των σχεδίων τους που αποβλέπουν να θεσπίσουν ή να τροποποιήσουν ενισχύσεις και τους απαγορεύει να θέτουν σε εφαρμογή τα εν λόγω σχέδια πριν η Επιτροπή καταλήξει σε τελική απόφαση σύμφωνα με το πρώτο εδάφιο του άρθρου 88, παράγραφος 2. Σε περίπτωση μη συμμορφώσεως του κράτους με την εν λόγω απόφαση, κατά το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 2 του άρθρου 88, η Επιτροπή ή οποιοδήποτε άλλο ενδιαφερόμενο κράτος δύναται να προσφύγει απευθείας στο Δικαστήριο.

6. Στο τρίτο και στο τέταρτο εδάφιο της παραγράφου 2 του άρθρου 88 προβλέπονται τα εξής:

«Κατόπιν αιτήσεως κράτους μέλους, το Συμβούλιο δύναται να αποφασίσει ομοφώνως ότι ενίσχυση που έχει θεσπισθεί ή που πρόκειται να θεσπισθεί από το κράτος αυτό θεωρείται συμβιβάσιμη με την κοινή αγορά, κατά παρέκκλιση των διατάξεων του άρθρου 87 ή των προβλεπομένων από το άρθρο 89 κανονισμών, αν εξαιρετικές περιστάσεις δικαιολογούν μια τέτοια απόφαση. Αν η Επιτροπή έχει κινήσει, ως προς την ενίσχυση αυτή, τη διαδικασία που προβλέπεται στο πρώτο εδάφιο της παρούσας παραγράφου, η αίτηση του ενδιαφερομένου κράτους προς το Συμβούλιο έχει ως αποτέλεσμα την αναστολή της σχετικής διαδικασίας μέχρις ότου αποφανθεί το Συμβούλιο.

Αν, ωστόσο, το Συμβούλιο δεν αποφανθεί εντός τριών μηνών από την υποβολή της αιτήσεως, αποφασίζει η Επιτροπή.»

7. Το άρθρο 89 εξουσιοδοτεί ότι το Συμβούλιο να εκδίδει κανονισμούς για την εφαρμογή των άρθρων 87 και 88. Με βάση την εξουσιοδότηση αυτή, το Συμβούλιο εξέδωσε τον κανονισμό (ΕΚ) 659/1999, για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του άρθρου 88 της Συνθήκης ΕΚ⁵.

5 — Κανονισμός 659/1999 του Συμβουλίου, της 22ας Μαρτίου 1999, για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του άρθρου 88 της Συνθήκης ΕΚ (ΕΕ L 83, σ. 1).

8. Κατά το άρθρο 36 ΕΚ, οι διατάξεις του κεφαλαίου του σχετικού με τους κανόνες του ανταγωνισμού δεν έχουν εφαρμογή στην παραγωγή και στο εμπόριο των γεωργικών προϊόντων παρά μόνον κατά το μέτρο που ορίζει το Συμβούλιο στο πλαίσιο των διατάξεων περί διαμορφώσεως και εφαρμογής της κοινής γεωργικής πολιτικής και σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 37 ΕΚ.

9. Στο άρθρο 21 του κανονισμού (ΕΟΚ) 2759/75 του Συμβουλίου, της 29ης Οκτωβρίου 1975, περί κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα του χοιρείου κρέατος⁶, ορίζεται ότι, με την επιφύλαξη αντιθέτων διατάξεων του ιδίου κανονισμού, οι διατάξεις της Συνθήκης έχουν εφαρμογή στην παραγωγή και στο εμπόριο χοίρων και προϊόντων χοιρείου κρέατος.

Τα πραγματικά περιστατικά και το βαλλόμενο μέτρο

10. Κατά τα έτη 1994 και 1999, η πορτογαλική κυβέρνηση χορήγησε ενισχύσεις στις εγχώριες επιχειρήσεις του τομέα του χοιρείου κρέατος (στο εξής: οι αρχικές ενισχύσεις). Οι ενισχύσεις του 1994 δεν κοινοποιήθηκαν στην Επιτροπή, ενώ οι ενισχύσεις του 1999 κοινοποιήθηκαν μεν, αλλά τέθηκαν σε εφαρμογή προτού αποφανθεί η Επιτροπή περί του αν συμβιβάζονταν με την κοινή αγορά.

11. Με τις αποφάσεις 2000/200 και 2001/86⁷, η Επιτροπή έκρινε ότι στο μεγαλύτερο μέρος τους οι αρχικές ενισχύσεις δεν συμβιβάζονταν με την κοινή αγορά και διέταξε την επιστροφή τους.

12. Στις 21 Ιανουαρίου 2002, μετά από αίτηση της Πορτογαλικής Κυβερνήσεως, το Συμβούλιο εξέδωσε το βαλλόμενο μέτρο, με το οποίο αποφάσισε ότι συμβιβαζόταν με την κοινή αγορά η χορήγηση, από το πορτογαλικό κράτος στους χοιροτρόφους που είχαν λάβει τις αρχικές ενισχύσεις, ενισχύσεων «ισόποσων προς τις ενισχύσεις που υποχρεούνται να επιστρέψουν οι εν λόγω δικαιούχοι» βάσει των αποφάσεων 2000/200 και 2001/86.

13. Στις αιτιολογικές σκέψεις 13 και 14 του προοιμίου του βαλλομένου μέτρου δίδεται η εξής αιτιολογία:

«(13) [...] η επιστροφή των [αρχικών] ενισχύσεων θέτει σε κίνδυνο την οικονομική βιωσιμότητα πολλών δικαιούχων και θα έχει πολύ αρνητικές κοινωνικές επιπτώσεις σε ορισμένες περιοχές, δεδομένου ότι το 50 % των χοιροειδών είναι συγκεντρωμένο σε λιγότερο από το 5% της επικράτειας.

(14) Συντρέχουν, επομένως, έκτακτες περιστάσεις οι οποίες επιτρέπουν να θεωρηθεί η ενίσχυση αυτή, κατά παρέκκλιση και καθόσον κρίνεται απολύτως αναγκαίο για την αποκατάσταση της διαπιστωθείσας ανισορροπίας, συμβιβάσιμη με την κοινή αγορά, με τους όρους που προβλέπει η παρούσα απόφαση.»

Η Γαλλική Κυβέρνηση επίσης κατέθεσε αίτηση παρεμβάσεως, αλλά η αίτησή της κατατέθηκε εκπροθέσμως, αφού είχε παρέλθει η προθεσμία του άρθρου 93, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου. Κατά συνέπεια, της επιτράπη να διατυπώσει τις παρατηρήσεις της κατά την προφορική διαδικασία, εφόσον θα διεξαγόταν προφορική διαδικασία. Εν πάση περιπτώσει, δεν ζητήθηκε ούτε διεξήχθη επ' ακροατηρίου συζήτηση.

Διαδικασία και ισχυρισμοί των διαδίκων

14. Με την προσφυγή που άσκησε δυνάμει του άρθρου 230 ΕΚ, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να ακυρώσει το βαλλόμενο μέτρο και να καταδικάσει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα. Υποστηρίζει, κυρίως, ότι το Συμβούλιο δεν εδικαιούτο να εκδώσει το εν λόγω μέτρο εφόσον είχαν εκδοθεί οι αποφάσεις της Επιτροπής επί των αρχικών ενισχύσεων. Κατά την Επιτροπή, η ενέργεια αυτή του Συμβουλίου έγινε εκτός των ορίων των αρμοδιοτήτων του, συνιστά κατάχρηση εξουσίας και παραβίαση της Συνθήκης και των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου. Επικουρικώς, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η εκτίμηση του Συμβουλίου ότι συνέτρεχαν οι εξαιρετικές περιστάσεις που απαιτούνται κατά το τρίτο εδάφιο της παραγράφου 2 του άρθρου 88 ΕΚ ήταν προφανώς εσφαλμένη. Επικουρικώς επίσης, η Επιτροπή υποστηρίζει, περαιτέρω, ότι το βαλλόμενο μέτρο δεν είναι επαρκώς και ορθώς αιτιολογημένο.

16. Το Συμβούλιο και η Κυβέρνηση της Πορτογαλίας υποστηρίζουν κυρίως ότι το βαλλόμενο μέτρο θεσπίζει νέες ενισχύσεις και ότι, επομένως, από νομικής απόψεως, ουδόλως επηρεάζει τις προγενέστερες αποφάσεις της Επιτροπής ούτε επηρεάζεται από αυτές.

Τα τιθέμενα ζητήματα

17. Λαμβανομένων υπόψη των ισχυρισμών των διαδίκων, πρέπει να εξετασθούν τα ακόλουθα ζητήματα:

15. Το Συμβούλιο ζητεί από το Δικαστήριο να απορρίψει την προσφυγή ως αβάσιμη και να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα. Η κυβέρνηση της Πορτογαλίας άσκησε παρέμβαση υπέρ του Συμβουλίου.

— Επιτρέπεται, με βάση το τρίτο εδάφιο της παραγράφου 2 του άρθρου 88 ΕΚ, στο Συμβούλιο να εκδώσει απόφαση αφορώσα ενισχύσεις επί των οποίων έχει εκδοθεί προηγουμένως αρνητική απόφαση της Επιτροπής;

- Επιτρέπεται, σε κάθε περίπτωση, στο Συμβούλιο να εγκρίνει ενισχύσεις, σκοπός και αποτέλεσμα των οποίων είναι να βοηθήσουν τους αποδέκτες τους να επιστρέψουν ενισχύσεις που, με προηγούμενη απόφαση της Επιτροπής, κρίθηκαν ασυμβίβαστες με την κοινή αγορά;
- Υπέπεσε το Συμβούλιο σε προφανές σφάλμα αποφαινόμενο ότι συνέτρεχαν εξαιρετικές περιστάσεις δικαιολογούσες τη θέσπιση του βαλλομένου μέτρου;
- Στηρίζεται το βαλλόμενο μέτρο σε επαρκή και ορθή αιτιολογία;

αυτής έχει νόημα μόνο στην περίπτωση που εκκρεμεί η έκδοση αποφάσεως από την Επιτροπή. Άλλως, δεν θα είχε κανένα νόημα η διάταξη περί αναστολής της έρευνας της Επιτροπής επί τρίμηνο μετά την υποβολή αιτήσεως κράτους μέλους στο Συμβούλιο. Τρίτον, αν το Συμβούλιο είχε τη δυνατότητα να ανατρέπει τις αποφάσεις της Επιτροπής, θα υπήρχε κίνδυνος συγκρούσεως μεταξύ του ελέγχου των πράξεων της Επιτροπής από τα κοινοτικά δικαστήρια, αφενός, και της εποπτείας από το Συμβούλιο, αφετέρου. Τέταρτον, θα υπήρχαν επιπτώσεις στην ασφάλεια δικαίου.

19. Τα επιχειρήματα που προβάλλει η Επιτροπή επί του πρώτου ζητήματος είναι, κατά τη γνώμη μου, πειστικά.

Επιτρέπεται να εκδώσει το Συμβούλιο απόφαση αφορώσα ενισχύσεις επί των οποίων έχει εκδοθεί προηγουμένως αρνητική απόφαση της Επιτροπής;

18. Η Επιτροπή προβάλλει μια σειρά αλληλοκαλυπτομένων επιχειρημάτων, προκειμένου να καταδείξει ότι, εφόσον έχει εκδοθεί από την Επιτροπή αρνητική απόφαση σε σχέση με συγκεκριμένες ενισχύσεις, το Συμβούλιο δεν δικαιούται να εκδώσει για το ίδιο αντικείμενο αντίθετη απόφαση. Τα επόμενα τέσσερα επιχειρήματά της είναι, κατά τη γνώμη μου, τα σημαντικότερα. Πρώτον, η Επιτροπή είναι πρωτίστως αρμόδια να κρίνει αν συμβιβάζονται οι ενισχύσεις με την κοινή αγορά, αντίστοιχη δε αρμοδιότητα του Συμβουλίου προβλέπεται σε εξαιρετικές περιπτώσεις και οι σχετικές διατάξεις πρέπει να ερμηνεύονται στενά. Δεύτερον, η διαδικασία ασκήσεως της αρμοδιότητας

20. Είναι, κατά τη άποψή μου, σαφές ότι, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, η σχέση των αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή με το άρθρο 88, παράγραφος 2, πρέπει να διέπεται από την αρχή του αμοιβαίου αποκλεισμού, ούτως ώστε, εφόσον ένα από αυτά τα όργανα έχει αποφανθεί για τον συμβατό ή μη χαρακτήρα συγκεκριμένης ενισχύσεως, το έτερο στερείται της δυνατότητας να εκδώσει απόφαση σχετική με την ίδια ενίσχυση.

21. Κατά την άποψή μου, η αρχή αυτή συνάγεται σαφώς από το γράμμα της Συνθήκης. Αν δεν ίσχυε η εν λόγω αρχή, δεν θα είχε νόημα η προβλεπόμενη στο τρίτο και στο τέταρτο εδάφιο της παραγρά-

φου 2 του άρθρου 88 υποχρέωση της Επιτροπής να αναστέλλει την έρευνά της επί τρίμηνο, ενόσω το Συμβούλιο εξετάζει αίτηση υποβληθείσα από κράτος μέλος⁸. Η τρίμηνη αναστολή δεν θα χρησίμευε ούτε για να προστατευθεί η ελευθερία του Συμβουλίου να κρίνει τα οικεία μέτρα ενισχύσεων ούτε για να επιβληθεί προθεσμία στο Συμβούλιο εντός της οποίας υποχρεούται να δράσει, καθότι το Συμβούλιο θα διατηρούσε την εξουσία του να παρέμβει, για απειριόριστο προφανώς χρόνο, εκτεινόμενο ακόμη και μετά την έκδοση αποφάσεως από την Επιτροπή.

22. Η ανωτέρω αρχή συνάδει επίσης με τον γενικό σκοπό της εξασφάλισης αποτελεσματικού και αμερόληπτου ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων που επιδιώκεται με τις οικείες διατάξεις της Συνθήκης. Η Επιτροπή είναι πλέον κατάλληλη για το έργο της εποπτείας των δραστηριοτήτων των κρατών μελών απ' ό,τι είναι το Συμβούλιο, το οποίο απαρτίζεται από τους εκπροσώπους των κρατών. Κατά συνέπεια, της ανατίθεται η κύρια ευθύνη για την εκτίμηση του συμβατού ή μη χαρακτήρα των ενισχύσεων με την κοινή αγορά⁹. Αντίθετα, η δικαιοδοσία του Συμβουλίου υπόκειται στους διαδικαστικούς

περιορισμούς που περιγράφονται στην προηγούμενη παράγραφο και προβλέπεται ρητώς ότι ασκείται μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις. Αναγνώριση στο Συμβούλιο της δυνατότητας να ανατρέπει ανά πάσα στιγμή αρνητικές αποφάσεις της Επιτροπής σαφώς θα καταργούσε στην ουσία την κατανομή αρμοδιοτήτων που καθιερώνει η Συνθήκη.

23. Κατά τη γνώμη μου, αν δεν ίσχυε η αρχή αυτή, θα υπήρχε πραγματικός κίνδυνος εκδόσεως αντιφατικών αποφάσεων επί προηγούμενης αποφάσεως της Επιτροπής, από το Συμβούλιο, δυνάμει του άρθρου 88, παράγραφος 2, αφενός, και από τα κοινοτικά δικαστήρια, αφετέρου. Αν το Συμβούλιο διατηρούσε επ' αόριστον τη δυνατότητά του να παρέμβει μετά την έκδοση της αποφάσεως της Επιτροπής επί του συμβατού ή μη χαρακτήρα μιας ενισχύσεως, θα μπορούσε να παρέμβει μόνο μετά την κίνηση ή ακόμη και την ολοκλήρωση της διαδικασίας που αφορά προγενέστερη απόφαση της Επιτροπής ενώπιον των κοινοτικών δικαστηρίων¹⁰. Όπως ανέφερε επί λέξει ο γενικός εισαγγελέας Mayras, είναι ασφαλώς «αδιανόητο ότι οι συντάκτες της Συνθήκης θα επέτρεπαν να υπάρξει το ενδεχόμενο σύγκρουσης μεταξύ αποφάσεων του Συμβουλίου εκδιδόμενων υπό εξαιρετικές συνθήκες και αποκλινουσών από το άρθρο [87], και αποφάσεων του Δικαστηρίου που μπορούν να βασίζονται μόνο σε οριστική ερμηνεία της εν λόγω διατάξεως της Συνθήκης»¹¹.

8 — Ο γενικός εισαγγελέας Mayras κατέληξε στο ίδιο συμπέρασμα στις προτάσεις του στην υπόθεση 70/72, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή, τόμος 1972-1973, σ. 609). Βλ. και τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Κοσμά στην υπόθεση C-309/95, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (απόφαση της 19ης Φεβρουαρίου 1998, Συλλογή 1998, σ. I-655, σημείο 45).

9 — Ο πρωτεύων ρόλος της Επιτροπής στον τομέα αυτό αναγνωρίστηκε από το Δικαστήριο στην νομολογία του, όπου δεν αναγνωρίζεται στα εθνικά δικαστήρια καμία δυνατότητα να κρίνουν αν μία ενίσχυση συμβιβάζεται με την κοινή αγορά. Βλ. απόφαση της 21ης Νοεμβρίου 1991, C-354/90, FNCEPA κατά Γαλλίας (Συλλογή 1991, σ. I-5505, σκέψη 14).

10 — Η διαδικασία αυτή θα μπορούσε να έχει τη μορφή προσφυγής κατά το άρθρο 230 ή θα μπορούσε να κινηθεί με την άσκηση προσφυγής από την Επιτροπή ή από άλλο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος δυνάμει του άρθρου 88, παράγραφος 2.

11 — Προτάσεις που παρατίθενται στην υποσημείωση 8 ανωτέρω, σ. 609, δεύτερη στήλη.

24. Περαιτέρω, η εφαρμογή της αρχής της αποκλειστικής αρμοδιότητας ενός οργάνου επιβάλλεται, κατά τη γνώμη μου, προκειμένου να εξασφαλιστεί η ασφάλεια δικαίου. Σε περίπτωση μη εφαρμογής της, το Συμβούλιο θα είχε προφανώς τη δυνατότητα να ανατρέψει μια απόφαση της Επιτροπής ανά πάσα στιγμή και, όπως καταδεικνύει η παρούσα δίκη, ενδεχομένως πολύ χρόνο μετά από την έκδοσή της¹². Ένα τέτοιο ενδεχόμενο θα γεννούσε σημαντική αβεβαιότητα στις σχέσεις μεταξύ της Επιτροπής, των κρατών μελών και των αποδεκτών κρατικών ενισχύσεων. Θα υπήρχε δε ισχυρότατο κίνητρο για τους αποδέκτες μιας παράνομης ενισχύσεως να καθυστερήσουν την επιστροφή της και να επικεντρώσουν τις προσπάθειές τους στην άσκηση πιέσεων στο εμπλεκόμενο κράτος, προκειμένου να υποβάλει αίτηση στο Συμβούλιο. Ενισχύσεις που επεστράφησαν κατόπιν ενεργειών του οικείου κράτους μέλους ή βάσει αποφάσεως των εθνικών δικαστηρίων ενδεχομένως θα έπρεπε στη συνέχεια να καταβληθούν και πάλι στους δικαιούχους. Επίσης, θα είχαν ενδεχομένως επιδικασθεί εν τω μεταξύ αποζημιώσεις σε ανταγωνιστές των αποδεκτών των ενισχύσεων.

25. Οι προθεσμίες που προβλέπονται στη Συνθήκη –παραδείγματος χάριν, στην παράγραφο 5 του άρθρου 230, προκειμένου για ευθείες προσφυγές και, στη συζητούμενη υπόθεση, στο τέταρτο εδάφιο της παραγράφου 2 του άρθρου 88– αποσκοπούν ακριβώς στην ελαχιστοποίηση του χρόνου κατά τον οποίο οι ενδιαφερόμενοι βρίσκονται σε αβεβαιότητα όσον αφορά τη νομική τους θέση. Κατά τη γνώμη μου, δεν είναι δυνατό να ήταν στις προθέσεις των συντακτών της

Συνθήκης να παράσχουν στο Συμβούλιο απεριόριστη χρονικά εξουσία να ανατρέψει αρνητικές αποφάσεις της Επιτροπής στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων.

26. Προς αντίκρουση των ανωτέρω, το Συμβούλιο και η κυβέρνηση της Πορτογαλίας ισχυρίζονται ότι αντικείμενο και σκοπός του βαλλομένου μέτρου δεν ήταν να επιτρέψει τη χορήγηση της αρχικής ενισχύσεως, δεδομένου ότι, αντίθετα, αφορούσε μια νέα και χωριστή ενίσχυση. Θα επανέλθω στο επιχείρημα αυτό, κατά την εξέταση του δευτέρου ζητήματος. Ωστόσο, αμφότεροι οι ανωτέρω διάδικοι προβάλλουν επιχειρήματα με τα οποία αμφισβητούν το βάσιμο των ισχυρισμών της Επιτροπής όσον αφορά το πρώτο ζήτημα.

27. Το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι ο μόνος περιορισμός στη δικαιοδοσία του εκ του άρθρου 88, παράγραφος 2, είναι ότι απαιτείται να συντρέχουν εξαιρετικές περιστάσεις. Κατά την άποψή του, η τρίμηνη προθεσμία που προβλέπεται στο τέταρτο εδάφιο αφορά την αναστολή της έρευνας της Επιτροπής, αλλά δεν έχει καμία συνέπεια για το Συμβούλιο.

28. Το Συμβούλιο ισχυρίζεται, επίσης, ότι η αρχή της αποκλειστικής αρμοδιότητας, την οποία επικαλείται η Επιτροπή, προσκρούει στη διάταξη του δευτέρου εδαφίου της παραγράφου 1 του άρθρου 7 ΕΚ, σύμφωνα με την οποία κάθε όργανο ενεργεί εντός των ορίων των εξουσιών που του παρέχει η Συνθήκη, καθότι θα είχε ως συνέπεια να εξαρτάται η δικαιοδοσία ενός κοινοτικού οργάνου από τη διάθεση ενός άλλου οργάνου να ενεργήσει πρώτο, καθώς και από την ταχύτητα δράσεως του οργάνου αυτού.

12 — Το βαλλόμενο μέτρο εκδόθηκε την 21η Ιανουαρίου 2002, περισσότερο από δύο χρόνια μετά την έκδοση της πρώτης από τις αποφάσεις της Επιτροπής (2000/200).

29. Τέλος, το Συμβούλιο επισημαίνει ότι, κανονικά, σε περίπτωση εκδόσεως αντιφατικών νομικών πράξεων που δεν διέπονται από συγκεκριμένη ιεραρχική σχέση από άποψη τυπικής ισχύος, η μεταγενέστερη πράξη κατ'ισχύει της προγενέστερης και όχι το αντίθετο.

30. Κατά τη γνώμη μου, τα προεκτεθέντα επιχειρήματα του Συμβουλίου δεν είναι πειστικά.

31. Όπως εξήγησα ήδη¹³, δεν αντιλαμβάνομαι ποιο σκοπό θα εξυπηρετούσε η θέσπιση της τρίμηνης προθεσμίας του τετάρτου εδαφίου της παραγράφου 2 του άρθρου 88, αν η έκδοση της αποφάσεως της Επιτροπής δεν απέκλειε την έκδοση, στη συνέχεια, αποφάσεως του Συμβουλίου για το ίδιο θέμα. Επομένως, δεν μπορώ να συμφωνήσω με την άποψη ότι ο μόνος περιορισμός της εξουσίας του Συμβουλίου στο πλαίσιο του τρίτου εδαφίου είναι η ανάγκη συνδρομής εξαιρετικών περιστάσεων.

32. Ούτε θεωρώ, εξάλλου, ότι η αρχή της αποκλειστικής αρμοδιότητας συνεπάγεται καθ' οποιονδήποτε τρόπο παραβίαση της αρχής της κατανομής των αρμοδιοτήτων που καθιερώνει το άρθρο 7, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ. Κατά τη γνώμη μου, η δικαιοδοσία του Συμβουλίου στα πλαίσια του άρθρου 88, παράγραφος 2, προϋποθέτει οπωσδήποτε ότι δεν έχει εκδοθεί ακόμη

απόφαση της Επιτροπής σχετική με την ίδια ενίσχυση. Δεν υπάρχει λόγος να αποκλείεται το ενδεχόμενο να εξαρτάται η δικαιοδοσία ενός οργάνου από την προηγούμενη έκδοση ή μη πράξεως από άλλο όργανο. Πρόκειται για βασικό στοιχείο που χαρακτηρίζει τις νομοθετικές διαδικασίες που προβλέπει η Συνθήκη.

33. Τέλος, δεν είναι καθόλου βέβαιο, κατά τη γνώμη μου, ότι η αρχή *lex posterior derogat priori* μπορεί να τύχει εφαρμογής στην προκειμένη περίπτωση, που αφορά δύο αποφάσεις οι οποίες εκδόθηκαν σε σχέση με το αυτό αντικείμενο και όχι δύο αντιφατικές μεταξύ τους νομοθετικές ρυθμίσεις. Εν πάση περιπτώσει, για τους λόγους που προεκτέθηκαν, θεωρώ ότι υπάρχουν βάσιμοι λόγοι που συνηγορούν υπέρ της εφαρμογής της αρχής της αποκλειστικής αρμοδιότητας ενός οργάνου¹⁴.

34. Η Πορτογαλική Κυβέρνηση προβάλλει ένα περαιτέρω επιχείρημα. Υποστηρίζει ότι το γεγονός ότι στο άρθρο 88, παράγραφος 2, γίνεται λόγος για ενίσχυση «που χορηγείται» από κράτος μέλος καταδεικνύει ότι η διάταξη αυτή καλύπτει και ενισχύσεις σε σχέση με τις οποίες έχει ήδη τοποθετηθεί η Επιτροπή, δεδομένου ότι, κατά το άρθρο 88, παράγραφος 3, το οικείο κράτος δεν μπορεί να προχωρήσει στη χορήγηση της ενισχύσεως προτού η Επιτροπή καταλήξει σε τελική απόφαση. Εξ υποθέσεως, η απόφαση της Επιτροπής θα πρέπει να είναι αρνητική, άλλως το ενδιαφερόμενο κράτος δεν θα είχε κανένα λόγο να υποβάλει αίτηση στο Συμβούλιο.

¹³ — Βλ. σημείο 21, ανωτέρω.

¹⁴ — Σημεία 20 έως 25 των ανά χείρας προτάσεων.

35. Το επιχείρημα αυτό δεν είναι πειστικό κατά τη γνώμη μου.

36. Όπως επισημαίνει η Επιτροπή, η αναφορά του τρίτου εδαφίου της παραγράφου 2 του άρθρου 88 σε κρατική ενίσχυση μπορεί να αφορά είτε παράνομες ενισχύσεις (που χορηγούνται χωρίς προηγούμενη κοινοποίηση ή μετά από κοινοποίηση αλλά προτού εκδοθεί θετική απόφαση από την Επιτροπή) είτε υφιστάμενες ενισχύσεις (που δεν είναι ανάγκη να κοινοποιηθούν ή να εγκριθούν πριν από τη χορήγησή τους). Με βάση την ερμηνεία αυτή, δεν προϋποτίθεται η ύπαρξη προηγούμενης απόφασης της Επιτροπής σχετικά με την ενίσχυση. Για τους λόγους που αναλύθηκαν ανωτέρω, οποιαδήποτε άλλη ερμηνεία θα αντέκειτο τόσο στο γράμμα όσο και στο πνεύμα του άρθρου 88, παράγραφος 2.

Επιτρέπεται να εγκρίνει το Συμβούλιο ενισχύσεις, σκοπός και αποτέλεσμα των οποίων είναι να βοηθήσουν τους αποδέκτες τους να επιστρέψουν ενισχύσεις που κρίθηκε με προηγούμενη απόφαση της Επιτροπής ότι δεν συμβιβάζονταν με την κοινή αγορά;

37. Το Συμβούλιο και η Πορτογαλική Κυβέρνηση ισχυρίζονται ότι το βαλλόμενο μέτρο δεν αφορά την αρχική ενίσχυση επί της οποίας εκδόθηκαν οι αποφάσεις της Επιτροπής, αλλά μια νέα ενίσχυση, διεπόμενη από διαφορετικό νομοθετικό πλαίσιο,

χωριστή μεταβίβαση πόρων και η οποία χορηγείται με βάση τα προσιδιάζοντα σε αυτήν κριτήρια επιλογής και καταβολής. Επομένως, για την ενίσχυση αυτή απαιτείτο νέα εκτίμηση κατά το άρθρο 87, παράγραφος 2, στην οποία προέβη εν προκειμένω το Συμβούλιο με την έκδοση του βαλλομένου μέτρου.

38. Δεδομένου ότι το βαλλόμενο μέτρο αφορά νέα ενίσχυση, δεν επηρεάζει, κατά το Συμβούλιο, το νομικό καθεστώς των αποφάσεων 2000/200 και 2001/86, οι οποίες παραμένουν έγκυρες και εξακολουθούν να παράγουν τα αποτελέσματά τους. Κατά συνέπεια, δεν τίθεται θέμα εφαρμογής σε σχέση με το βαλλόμενο μέτρο της αρχής της αποκλειστικής αρμοδιότητας που επικαλούνται οι αντίδικοι του Συμβουλίου.

39. Το Συμβούλιο θεωρεί ότι η νομική του ανάλυση δεν μπορεί να επηρεαστεί από το γεγονός ότι μερικοί από τους αποδέκτες της ενισχύσεως που εγκρίθηκε με το βαλλόμενο μέτρο ταυτίζονται με τους αποδέκτες της αρχικής ενισχύσεως, από το ότι η νέα ενίσχυση είχε ως αποτέλεσμα να αντισταθμίσει μερικές από τις οικονομικές επιπτώσεις της επιστροφής των ενισχύσεων που διατάχθηκε με τις αποφάσεις 2000/200 και 2001/86 ούτε από το ότι το αντικείμενό της προσομοίαζε λίγο-πολύ με αυτό της αρχικής ενισχύσεως.

40. Το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι η δυνατότητα εκδόσεως αποφάσεων διαφορετικού περιεχομένου που αφορούν διαδοχικά μέτρα ενισχύσεων υπέρ των αυτών αποδεκτών αναγνωρίζεται ρητά στο τρίτο εδάφιο της παραγράφου 2 του άρθρου 11 του κανονι-

σμού 659/1999¹⁵, όπου αναφέρεται ότι «η Επιτροπή μπορεί να επιτρέψει στο κράτος μέλος να συνδυάσει την επιστροφή της ενίσχυσης [για την οποία έχει εκδοθεί απόφαση, επιβάλλουσα την προσωρινή της ανάκτηση] με την καταβολή ενίσχυσης για τη διάσωση της αφορώμενης επιχείρησης». Το αυτό προκύπτει και από την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση TWD κατά Επιτροπής¹⁶, με την οποία κρίθηκε έγκυρη απόφαση της Επιτροπής με την οποία θεωρήθηκε ότι συμβιβάζεται με την κοινή αγορά νέα ενίσχυση, εφόσον ανακτήθηκε κανονικά η ενίσχυση που είχε κριθεί παράνομη με προγενέστερη απόφαση.

41. Κατά το Συμβούλιο, η αναγνώριση της δυνατότητας αυτής είναι απολύτως λογική, καθότι η έκδοση αρνητικής αποφάσεως σχετικής με συγκεκριμένη ενίσχυση δεν μπορεί να αποτελεί εμπόδιο για τη χορήγηση νέας ενισχύσεως στον αυτό δικαιούχο στο εγγύς ή στο απώτερο μέλλον. Το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι είναι αναγκαίο να εξετάζεται κάθε ενίσχυση χωριστά, όταν απέρριψε την αρχή της «εφάπαξ ενισχύσεως», προκειμένου για ενισχύσεις για αναδιάρθρωση επιχειρήσεων, με το σκεπτικό ότι η αρχή αυτή «θα στερούσε από την Επιτροπή τη δυνατότητα να εξετάζει, σε κάθε ατομική περίπτωση, αν μια σχεδιαζόμενη ενίσχυση για αναδιάρθρωση επιχείρησης είναι απαραίτητη προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι της Συνθήκης»¹⁷.

42. Δεν θεωρώ πειστικά τα επιχειρήματα του Συμβουλίου.

43. Είναι αυτονόητο ότι η έκδοση αρνητικής αποφάσεως από την Επιτροπή δεν αποκλείει το ενδεχόμενο να κριθεί συμβατή με την κοινή αγορά οποιαδήποτε μεταγενέστερη ενίσχυση προς τους αυτούς αποδέκτες¹⁸.

44. Ωστόσο, αντικείμενο του βαλλομένου μέτρου είναι να επιτρέψει ενίσχυση η οποία, σαφώς κατά την άποψή μου, αποσκοπεί απλώς να αποζημιώσει τους αποδέκτες της αρχικής ενισχύσεως οι οποίοι υποχρεώθηκαν να επιστρέψουν τις ληφθείσες ενισχύσεις. Όπως αναφέρεται στο άρθρο 1 της αποφάσεως, η εγκρινόμενη ενίσχυση ανέρχεται σε ποσό «ίσο με τα ποσά τα οποία οι [...] δικαιούχοι [της αρχικής ενισχύσεως] οφείλουν να επιστρέψουν δυνάμει των αποφάσεων [της Επιτροπής]». Όπως επισημαίνεται σαφώς στη 13η αιτιολογική σκέψη του βαλλομένου μέτρου, οι ιδιαίτερες δυσκολίες, στην αντιμετώπιση των οποίων αποσκοπεί το βαλλόμενο μέτρο, απορρέουν από την υποχρέωση επιστροφής της αρχικής ενισχύσεως που επιβλήθηκε στους αποδέκτες της νέας ενισχύσεως. Επομένως, αποτέλεσμα του βαλλομένου μέτρου είναι να αντισταθμίσει, στο μέτρο του δυνατού, τις οικονομικές επιπτώσεις των αποφάσεων 2000/200 και 2001/86.

45. Όπως ορθώς επισημαίνει η Επιτροπή, αν το Συμβούλιο είχε τη δυνατότητα να εκδίδει αποφάσεις επιτρέπουσες τη χορήγηση ενισχύσεως, σκοπός και αποτέλεσμα της οποίας είναι να αποζημιώσει τους αποδέκτες της οι οποίοι υποχρεώθηκαν να επιστρέψουν προγενέστερη ενίσχυση, θα μπορούσε να κατα-

15 — Βλ. υποσημείωση 5 ανωτέρω.

16 — Απόφαση της 15ης Μαΐου 1997, C-355/95 P (Συλλογή 1997, σ. I-2549).

17 — Απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 2000, C-441/97 P, Wirtschaftsvereinigung Stahl κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 2000, σ. I-10293, σκέψη 55).

18 — Βλ., επ' αυτού, τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Mayras στην υπόθεση 156/77, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή τόμος 1978, σ. 587, ιδίως σ. 617, πρώτη στήλη).

στρατηγεί εύκολα την αρχή της αποκλειστικής αρμοδιότητας, η οποία, για τους λόγους που εξέθεσα ανωτέρω, πρέπει, κατά την άποψή μου, να διέπει τη σχέση των αρμοδιοτήτων που παρέχονται στα κοινοτικά όργανα στα πλαίσια του άρθρου 88, παράγραφος 2, ΕΚ.

46. Κατά συνέπεια, φρονώ ότι το Συμβούλιο δεν μπορεί να εκδώσει, με βάση το τρίτο εδάφιο της παραγράφου 2 του άρθρου 88, απόφαση εγκρίνουσα νέα ενίσχυση, σκοπός και αποτέλεσμα της οποίας είναι να ανακουφίσει τους αποδέκτες από τις συνέπειες της υποχρεώσεως να επιστρέψουν άλλη ενίσχυση που τους επιβλήθηκε με προγενέστερη απόφαση της Επιτροπής.

47. Δεδομένων των συμπερασμάτων στα οποία κατέληξα όσον αφορά τα δύο πρώτα ερωτήματα, φρονώ ότι το βαλλόμενο μέτρο θα πρέπει να ακυρωθεί λόγω ελλείψεως δικαιοδοσίας του Συμβουλίου για έκδοση της εν λόγω πράξεως καθώς και διότι, κατά συνέπεια, εκδόθηκε κατά παράβαση του τρίτου εδαφίου της παραγράφου 2 του άρθρου 88. Παρέλκει η εξέταση των λοιπών σωρευτικώς προβαλλομένων νομικών ισχυρισμών περί καταχρήσεως εξουσίας ή περί παραβιάσεως άλλων διατάξεων ή αρχών του κοινοτικού δικαίου, καθότι ταυτίζονται εν μέρει με τους λόγους που ήδη εξετάστηκαν και, αν γίνονταν δεκτοί, θα οδηγούσαν στο ίδιο αποτέλεσμα.

48. Η προσέγγιση την υιοθέτηση της οποίας εισηγήθηκε δεν υπονομεύει, κατά τη γνώμη

μου, κατά κανένα τρόπο, ούτε την ελευθερία των κρατών μελών για υποβολή αιτήσεως ούτε την εξουσία του Συμβουλίου να εκδώσει απόφαση σύμφωνα με το τρίτο εδάφιο της παραγράφου 2 του άρθρου 88. Κατά την πορεία της διαδικασίας εξετάσεως μιας ενισχύσεως σύμφωνα με το άρθρο 88, παράγραφος 2, η Επιτροπή οφείλει να ενημερώνει το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος για τις αμφιβολίες της. Επομένως, το εν λόγω κράτος θα έχει επαρκή χρόνο να υποβάλει το ζήτημα στο Συμβούλιο, εφόσον το επιθυμεί, πριν η Επιτροπή καταλήξει σε τελική απόφαση¹⁹. Επιπλέον, αν ένα κράτος μέλος έχει αντιρρήσεις για το περιεχόμενο μιας αποφάσεως της Επιτροπής, μετά την έκδοσή της, η ενδεδειγμένη ενέργεια είναι, κατά τη γνώμη μου, να κινήσει την ένδικη διαδικασία του άρθρου 230 εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας.

49. Παρά τα ανωτέρω συμπεράσματα, θα εξετάσω στη συνέχεια και τους εναλλακτικούς ισχυρισμούς της Επιτροπής: δηλαδή, ότι το Συμβούλιο υπέπεσε σε προφανές σφάλμα εκτιμήσεως δεχόμενο ότι συνέτρεχαν εξαιρετικές περιστάσεις ικανές να δικαιολογήσουν την κίνηση της διαδικασίας του τρίτου εδαφίου της παραγράφου 2 του άρθρου 88, καθώς και ότι δεν αιτιολόγησε επαρκώς τη θέσπιση του βαλλομένου μέτρου.

19 — Στην παρούσα δίκη, όσον αφορά τις αποφάσεις της Επιτροπής, που παρατίθενται στην υποσημείωση 3 ανωτέρω, βλ. τις αποφάσεις της Επιτροπής με τις οποίες κινήθηκε η διαδικασία του άρθρου 88, παράγραφος 2 (ΕΕ 1998, C 83, σ. 5, και ΕΕ 1999, C 220, σ. 19). Όσον αφορά την παρούσα φάση της διαδικασίας, βλ. άρθρα 4, παράγραφος 4, και 6, παράγραφος 1, του κανονισμού 659/1999, που παρατίθεται στην υποσημείωση 5 ανωτέρω.

Υπέπεσε το Συμβούλιο σε προφανές σφάλμα αποφαινόμενο ότι συνέτρεχαν εξαιρετικές περιστάσεις δικαιολογούσες τη θέσπιση του βαλλομένου μέτρου;

πλοκή οικονομική κατάσταση. Το έργο του αυτό ενδέχεται να είναι δυσχερέστερο όταν πρόκειται για τον τομέα της γεωργίας. Τούτου λεχθέντος, η διακριτική ευχέρεια του Συμβουλίου πρέπει να ασκείται εντός ορισμένων ορίων.

50. Η Επιτροπή προβάλλει επικουρικούς τον ισχυρισμό ότι το Συμβούλιο υπέπεσε σε προφανές σφάλμα εκτιμήσεως δεχθέν ότι το γεγονός ότι οι αποδέκτες της αρχικής ενισχύσεως βρέθηκαν σε δυσχερή θέση συνεπεία της υποχρέωσης περί επιστροφής της ενισχύσεως συνιστούσε αυτό καθαυτό εξαιρετική περίπτωση κατά την έννοια του τρίτου εδαφίου της παραγράφου 2 του άρθρου 88.

51. Το Συμβούλιο, για να καταλήξει με τη 14η αιτιολογική σκέψη στο συμπέρασμα ότι συνέτρεχαν εξαιρετικές περιστάσεις, έλαβε υπόψη, στη 13η αιτιολογική σκέψη, το γεγονός ότι η επιστροφή της αρχικής ενισχύσεως θα απειλούσε την οικονομική βιωσιμότητα σημαντικού αριθμού δικαιούχων και θα συνεπαγόταν βαρύτατες κοινωνικές επιπτώσεις σε ορισμένες περιοχές, διότι στην Πορτογαλία το 50 % των χοιροειδών είναι συγκεντρωμένο σε λιγότερο από το 5 % της επικράτειας.

52. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι το Συμβούλιο έχει ευρεία διακριτική ευχέρεια όσον αφορά το αν και το πότε συντρέχουν οι εξαιρετικές περιστάσεις που δικαιολογούν την απόφασή του να επιτρέψει συγκεκριμένη ενίσχυση²⁰. Το Συμβούλιο καλείται στο πλαίσιο αυτό να εκτιμήσει μια περί-

53. Η Επιτροπή ορθώς ισχυρίζεται ότι η επιστροφή μιας ενισχύσεως που χορηγήθηκε παράνομα πριν από την έκδοση αρνητικής αποφάσεως της Επιτροπής αποτελεί απολύτως φυσική και λογική συνέπεια της διαπιστώσεως ότι δεν συμβιβάζεται με την κοινή αγορά. Το Δικαστήριο έχει κρίνει κατ'επανάληψη ότι η Επιτροπή μπορεί να διατάσσει την επιστροφή μιας ενισχύσεως με την απόφασή της που κρίνει την ενίσχυση αυτή παράνομη²¹. Κατά το άρθρο 14 του κανονισμού 659/1999²², η Επιτροπή υποχρεούται να διατάξει την ανάκτηση της ενισχύσεως για την οποία εξέδωσε αρνητική απάντηση, εκτός εάν το μέτρο αυτό προσκρούει σε γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου. Σκοπός της ανακτήσεως των ενισχύσεων είναι η επαναφορά των πραγμάτων στην κατάσταση που προϋπήρχε της χορήγησής τους, ώστε να αρθεί η προκληθείσα στρέβλωση του ανταγωνισμού. Επομένως, συνιστά αναγκαίο και θεμελιώδες στοιχείο του κοινοτικού συστήματος ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων.

54. Ούτε μπορούν, κατά τη γνώμη μου, να χαρακτηριστούν ως εξαιρετικές οι δυσχέρειες που αντιμετωπίζουν οι επιχειρήσεις όταν καλούνται να επιστρέψουν εισπραχθείσες ενισχύσεις. Όπως έκρινε το Δικαστήριο, αν η Επιτροπή διατάξει την ανά-

20 — Βλ. απόφαση της 29ης Φεβρουαρίου 1996, C-122/94, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1996, σ. I-881, σκέψεις 18, 19, 24 και 25).

21 — Βλ., π.χ., την απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας, που προπαρατίθεται στην υποσημείωση 8, σκέψη 13.

22 — Παρατίθεται στην υποσημείωση 5 ανωτέρω.

κτηση ενισχύσεων, το οικείο κράτος οφείλει να συμμορφωθεί, ακόμη και αν η ανάκτηση συνεπάγεται την πτώχευση της επιχείρησης στην οποία χορηγήθηκε η ενίσχυση²³. Η μόνη δυνατή άμυνα του κράτους μέλους στην περίπτωση αυτή είναι να επικαλεστεί πλήρη αδυναμία για ανάκτηση της ενισχύσεως.

55. Κατόπιν των προεκτεθέντων, φρονώ ότι το Συμβούλιο υπέπεσε σε προφανές σφάλμα εκτιμήσεως δεχθέν ότι συνέτρεχαν εξαιρετικές περιστάσεις επειδή οι αποδέκτες της αρχικής ενισχύσεως θα αντιμετώπιζαν οικονομικές δυσκολίες συνεπεία της υποχρεώσεώς τους να επιστρέψουν την εν λόγω ενίσχυση.

56. Μολονότι το Συμβούλιο έχει τη δυνατότητα να δικαιολογεί την παρέμβασή του επικαλούμενο οικονομικές και κοινωνικές περιστάσεις, οι περιστάσεις αυτές πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να μη συνδέονται με την επιστροφή που επιβάλλει προγενέστερη απόφαση της Επιτροπής.

57. Θεωρώ, επομένως, ότι και ο πρώτος επικουρικός ισχυρισμός της Επιτροπής πρέ-

πει να κριθεί βάσιμος και το βαλλόμενο μέτρο πρέπει σε κάθε περίπτωση να ακυρωθεί λόγω προφανώς εσφαλμένης εκτιμήσεως του Συμβουλίου όσον αφορά την αναγκαία συνδρομή εξαιρετικών περιστάσεων που να δικαιολογούν τη θέσπιση του εν λόγω μέτρου.

Στηρίζεται το βαλλόμενο μέτρο σε επαρκή και ορθή αιτιολογία;

58. Τέλος, η Επιτροπή, επικουρικός και πάλι, ισχυρίζεται ότι, ακόμη και αν υποτεθεί ότι συντρέχουν στην προκειμένη περίπτωση εξαιρετικές περιστάσεις, το Συμβούλιο δεν θεμελίωσε επαρκώς την ύπαρξή τους με τη βαλλόμενη απόφαση. Το μεγαλύτερο μέρος του προοιμίου εξαντλείται στο ιστορικό της εκδόσεως των αποφάσεων 2000/200 και 2001/86 και στην περιγραφή των συνθηκών του τομέα της χοιροτροφίας κατά το έτος 1998. Κατά την Επιτροπή, όλοι οι λόγοι που εκτίθενται προς θεμελίωση του βαλλομένου μέτρου αφορούν την αρχική ενίσχυση και δεν εξηγούν γιατί η παρούσα κατάσταση πρέπει να θεωρηθεί ότι χαρακτηρίζεται από εξαιρετικές περιστάσεις και γιατί δικαιολογεί τη χορήγηση νέας ενισχύσεως.

59. Κατά τη γνώμη μου, είναι σκόπιμο να γίνει διάκριση μεταξύ των ουσιαστικών και των τυπικών ελλείψεων στην αιτιολογία του βαλλομένου μέτρου.

23 — Βλ. απόφαση της 15ης Ιανουαρίου 1986, 52/84, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1986, σ. 89, σκέψη 16).

60. Όσον αφορά τις πρώτες, κατέληξα ήδη στο συμπέρασμα ότι το Συμβούλιο έσφαλε όταν χαρακτήρισε ως εξαιρετική περίπτωση το γεγονός ότι οι αποδέκτες της αρχικής ενισχύσεως αντιμετώπισαν δυσκολίες διότι υποχρεώθηκαν να επιστρέψουν την εν λόγω ενίσχυση.

ότι ο λόγος που ώθησε το Συμβούλιο να επιτρέψει τη χορήγηση της ενισχύσεως ήταν η ανάγκη αποζημιώσεως των Πορτογάλων χοιροτρόφων που αντιμετώπιζαν δυσκολίες συνεπεία της υποχρεώσεώς τους να επιστρέψουν την αρχική ενίσχυση. Μολονότι πρόκειται για μη βάσιμο, κατά την άποψή μου, λόγο, η εν λόγω αιτιολογία αρκεί για να καταστήσει γνωστά στους θιγόμενους από το βαλλόμενο μέτρο τα κίνητρα που οδήγησαν το Συμβούλιο στη θέσπισή του και να επιτρέψει στο Δικαστήριο να ασκήσει το ελεγκτικό του έργο.

61. Όσον αφορά τις δεύτερες, στο βαλλόμενο μέτρο δηλώνεται με απόλυτη σαφήνεια

Πρόταση

62. Επομένως, με βάση τα προεκτεθέντα, φρονώ ότι το Δικαστήριο πρέπει:

- 1) να ακυρώσει την απόφαση 2002/114/ΕΚ του Συμβουλίου, της 21ης Ιανουαρίου 2002, σχετικά με την άδεια χορήγησης ενίσχυσης από την Κυβέρνηση της Πορτογαλίας στους Πορτογάλους εκτροφείς χοίρων, ωφελουμένους από τα μέτρα που εγκρίθηκαν το 1994 και το 1998·
- 2) να καταδικάσει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα·
- 3) να υποχρεώσει την Πορτογαλία και τη Γαλλία, ως παρεμβαίνουσες, να φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.