ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
F. G. JACOBS
της 23ης Μαρτίου 1994 *

Κύριε Πρόεδρε,
κύριοι δικαστές,

1. Στην παρούσα υπόθεση, το Βασίλειο της Ισπανίας στρέφεται κατ' αποφάσεως της Επιτροπής περί χορηγήσεως από την Ισπανία κρατικών ενισχύσεων κατά παράβαση των άρθρων 92 και 93 της Συνθήκης. Η επίμαχη απόφαση είναι η απόφαση της Επιτροπής 93/133/ΕΟΚ της 4ης Νοεμβρίου 1992 περί των ενισχύσεων που χορηγούνται από την Ισπανική Κυβέρνηση προς την επιχείρηση Merco (τομέας γεωργικών προϊόντων διατροφής) [1]. Τα θέματα της παρούσας υποθέσεως είναι, ως προς ορισμένες πτυχές τους, παρόμοια με εκείνα τριών άλλων υποθέσεων στις οποίες η Ισπανία βάλλει κατ' αποφάσεων της Επιτροπής περί κρατικών ενισχύσεων, των συνεκδικαζομένων υποθέσεων C-278/92 έως C-280/92 (Συλλογή 1994, σ. I-4103), οι οποίες εκδικάσθηκαν την ίδια ημέρα με την παρούσα υπόθεση.

Τα πραγματικά περιστατικά

2. Η δημόσια επιχείρηση Mercorsa (Mercados en Origen de Productos Agrarios) ιδρύθηκε το 1972 από το Ισπανικό Υπουργείο Γεωργίας. Το 1987 η εταιρία άλλαξε την επωνυμία της σε Merco. Κατά τον χρόνο της εκδόσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως, μέτοχοί της ήταν δύο δημόσιοι φορείς, το Patrimonio del Estado (τμήμα του Υπουργείου Γεωργίας) με ποσοστό 69,3% του κεφαλαίου και η FORPPA (Fondo para la Ordenación y Regulación de la Producción y los Precios Agrarios, δημόσιος οργανισμός υπαγόμενος στο Υπουργείο Γεωργίας) που κατείχε το 30,7% των μετοχών.

3. Δραστηριότητα της Merco ήταν η εμπορία γεωργικών προϊόντων. Το κεφάλαιό της ανερχόταν σε 8 782 εκατομμύρια πεσέτες και απασχολούσε 900 άτομα. Ασκούσε τις δραστηριότητές της μέσω 55 κέντρων αγοράς γεωργικών προϊόντων εγκατεστημένων στους τόπους παραγωγής, τα οποία εμπορεύονταν γεωργικά προϊόντα στην Ισπανία και στο εξωτερικό.

4. Το 1990, ο κύκλος εργασιών της εταιρίας ήταν περίπου 71 000 εκατομμύρια πεσέτες, με συνέπεια να κατατάσσεται μεταξύ των μεγαλυτέρων εταιριών στην Ισπανία. Οι κυριότεροι κλάδοι της εταιρίας ασχολούνταν με τα οπωροκηπευτικά, το ελαιόλαδο, τα σιτηρά και τους σπόρους, καθώς και τους ελαιούχους σπόρους και το βαμβάκι.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.
1 — ΕΕ L 55, σ. 54.

5. Σύμφωνα με έκθεση λογιστικού ελέγχου (για τη χρήση 1990) που διενήργησε η Price Waterhouse το 1991, η Merco είχε το 1990 έλλειμμα άνω των 8 727 εκατομμυρίων πεσετών, στο οποίο έπρεπε να προστεθούν τα ελλείμματα προηγουμένων χρήσεων ύψους περίπου 9 800 εκατομμυρίων πεσετών. Συνεπώς, στις 31 Δεκεμβρίου 1991 το συνολικό έλλειμμα υπερέβαινε τα 18 000 εκατομμύρια πεσέτες.

6. Κατόπιν καταγγελίας, η Επιτροπή, με τηλετυπήματα της 20ής Δεκεμβρίου 1990 και της 23ης Απριλίου 1991, ζήτησε από την Ισπανική Κυβέρνηση πληροφορίες σχετικές με ενισχύσεις που εφέρετο ότι χορήγησε στη Merco, υπό μορφήν εισφοράς κεφαλαίων ύψους 5 900 εκατομμυρίων πεσετών.

7. Με επιστολή της 27ης Μαΐου 1991, η Ισπανική Κυβέρνηση επιβεβαίωσε ότι το 1990 καταβλήθηκε στη Merco το ποσό των 5 900 εκατομμυρίων πεσετών, σύμφωνα με την απόφαση των δύο μετόχων του Δημοσίου, του Patrimonio del Estado και της FORPPA, υπό μορφήν εισφοράς κεφαλαίων.

8. Με βάση τις πληροφορίες που διέθετε, η Επιτροπή έκρινε ότι η εισφορά κεφαλαίων ύψους 5 900 εκατομμυρίων πεσετών ήταν κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης και αποφάσισε να κινήσει την προβλεπομένη στο άρθρο 93, παράγραφος 2, της Συνθήκης διαδικασία.

9. Κατά τη διαδικασία ενώπιον της Επιτροπής, η Ισπανική Κυβέρνηση υποστήριξε, με τις παρατηρήσεις που υπέβαλε με επιστολή της 4ης Οκτωβρίου 1991, ότι η εισφορά κεφαλαίων ύψους 5 900 εκατομμυρίων πεσετών δεν συνιστά κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 92 της Συνθήκης. Η απόφαση που έλαβαν οι δημόσιοι φορείς που ήταν μέτοχοι της εταιρίας είχε στηριχθεί σε οικονομικά κριτήρια, καθότι η Ισπανική Κυβέρνηση είχε αποφασίσει να αναδιοργανωθεί η επιχείρηση και να περιοριστεί σε επικερδείς δραστηριότητες.

10. Η αναδιοργάνωση αυτή συνίστατο αφενός στο κλείσιμο του τμήματος ελαιολάδου και αφετέρου στην εισφορά κεφαλαίων ύψους 5 900 εκατομμυρίων πεσετών. Το τμήμα ελαιολάδου ήταν η αιτία του μεγαλύτερου μέρους των προβλημάτων αποδοτικότητας. Το 1990 το τμήμα αυτό στοίχισε περίπου 2 022 εκατομμύρια πεσέτες.

11. Εντούτοις, οι ισπανικές αρχές ισχυρίστηκαν ότι, ακόμη και αν η εισφορά κεφαλαίων θεωρηθεί κρατική ενίσχυση, δεν είναι ασυμβίβαστη με την κοινή αγορά, διότι η χρηματοδοτική βοήθεια ήταν αναγκαία για την εκτέλεση των σχεδίων περιστολής των δραστηριοτήτων της εταιρίας με το κλείσιμο του τμήματος ελαιολάδου. Επιπλέον, επειδή οι δραστηριότητες του τμήματος αυτού ασκούνταν κυρίως σε μειονεκτικές περιοχές, η ενίσχυση μπορούσε να θεωρηθεί ότι συμβιβάζεται με την κοινή αγορά στα πλαίσια του άρθρου 92, παράγραφος 3, στοιχεία α' και γ', της Συνθήκης.

12. Εντούτοις, η Ισπανική Κυβέρνηση δέχθηκε ότι η εισφορά κεφαλαίων ύψους 5 900 εκατομμυρίων πεσετών δεν επαρκούσε για να καταστήσει κερδοφόρα τη Merco και αναγνώρισε ότι απαιτούνται και άλλες μεταρρυθμίσεις, ιδίως όσον αφορά τη χρηματοοικονομική δομή της εταιρίας.

13. Με το άρθρο 1 της προσβαλλομένης αποφάσεως, η Επιτροπή διαπιστώνει ότι η χορηγηθείσα ενίσχυση στη Merco υπό μορφή εισφοράς κεφαλαίων ύψους 5 900 εκατομμυρίων πεσετών ήταν παράνομη, διότι χορηγήθηκε κατά παράβαση των διαδικαστικών κανόνων που προβλέπονται στο άρθρο 93, παράγραφος 3, της Συνθήκης. Διαπιστώνει επίσης με το άρθρο 1 ότι η ενίσχυση είναι ασυμβίβαστη με την κοινή αγορά σύμφωνα με το άρθρο 92, παράγραφος 1, διότι δεν πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 92, παράγραφος 3.

14. Το άρθρο 2 της αποφάσεως επέβαλε στο Βασίλειο της Ισπανίας να καταργήσει την ενίσχυση που αναφέρεται στο άρθρο 1 και να απαιτήσει από τη Merco να επιστρέψει το εν λόγω ποσό εντός δύο μηνών από της λήψεως της αποφάσεως. Η επιστροφή έπρεπε να πραγματοποιηθεί σύμφωνα με τις διαδικασίες και τις διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας.

15. Το άρθρο 3 της αποφάσεως επέβαλε στην Ισπανική Κυβέρνηση να ενημερώσει την Επιτροπή εντός προθεσμίας δύο μηνών από την ημερομηνία κοινοποιήσεως της αποφάσεως για τα μέτρα που έλαβε προκειμένου να συμμορφωθεί με αυτή.

16. Η Ισπανία προβάλλει τέσσερις λόγους προς στήριξη της προσφυγής της. Θα τους εξετάσω με τη σειρά.

Πρώτος λόγος — η ύπαρξη ενισχύσεως

17. Με τον πρώτο λόγο, η Ισπανία ισχυρίζεται ότι η εισφορά κεφαλαίων δεν συνιστά ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης, εάν εφαρμοστούν τα κριτήρια που απορρέουν από τη νομολογία του Δικαστηρίου. Το Δικαστήριο έχει πει ότι κατάλληλος τρόπος για να διαπιστωθεί αν η εισφορά κεφαλαίων συνιστά κρατική ενίσχυση είναι να καθοριστεί σε ποιο βαθμό θα μπορούσε η επιχείρηση να αντλήσει τα εν λόγω κεφάλαια από τις ιδιωτικές κεφαλαιαγορές και να εξεταστεί αν ένας ιδιώτης επενδυτής θα είχε συνεισφέρει το εν λόγω κεφάλαιο [2]. Σε μια άλλη περίπτωση, το Δικαστήριο εφήρμοσε ως κριτήριο το αν ο ιδιώτης επενδυτής θα είχε, υπό κανονικές οικονομικές συνθήκες της αγοράς, συνάψει τις εν λόγω χρηματοδοτικές πράξεις [3]. Κατά την Ισπανική Κυβέρνηση, η Επιτροπή, κατά την εφαρμογή αυτών των κριτηρίων, παρέλειψε να λάβει υπόψη της ένα βασικό στοιχείο, συγκεκριμένα τον σκοπό της παρεμβάσεως. Η παρέμβαση αυτή δεν επιδίωκε να διατηρήσει τεχνητώς τη δραστηριότητα της επιχειρήσεως, αλλ' αντιθέτως περιοριζόταν στο να διευκολύνει την κατά τον λιγότερο επα-

2 — Βλ. υπόθεση 40/85, Βέλγιο κατά Επιτροπής, Συλλογή 1986, σ. 2321, σκέψη 13.

3 — Βλ. υπόθεση C-142/87, Βέλγιο κατά Επιτροπής, Συλλογή 1990, σ. I-959, σκέψη 29 της αποφάσεως.

χθή τρόπο εκκαθάριση τμήματος της επιχειρήσεως, ήτοι του τμήματος ελαιολάδου, το οποίο αντιπροσώπευε περίπου το 50 % του συνόλου των δραστηριοτήτων της επιχειρήσεως. Επομένως, δεν ήταν ορθή η αξιολόγηση της αυξήσεως του κεφαλαίου σε σχέση με τη διατήρηση των δραστηριοτήτων της επιχειρήσεως στο σύνολό της.

18. Η Ισπανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται επίσης ότι, όπως προκύπτει από την ανάλυση των συνημμένων στο δικόγραφο της προσφυγής λογαριασμών, η αύξηση του κεφαλαίου, που αποτελεί το αντικείμενο της προσβαλλομένης αποφάσεως, κατέστησε δυνατή την «αποκατάσταση του ενεργητικού της εταιρίας» [4] και την πληρωμή χρεών σημαντικού ύψους σε μικροκτηματίες, η επιβίωση των οποίων θα διακυβευόταν σε περίπτωση που δεν θα είχαν πληρωθεί τα χρέη αυτά.

19. Για τους λόγους που περιέχονται στο υπόμνημα αντικρούσεως της Επιτροπής, είναι δύσκολο να γίνει δεκτός ο ισχυρισμός ότι σκοπός της επεμβάσεως ήταν το κλείσιμο του τμήματος ελαιολάδου. Η επέμβαση πραγματοποιήθηκε το 1990, ενώ η απόφαση να εγκαταλειφθεί το τμήμα ελαιολάδου δεν είχε ληφθεί μέχρι το 1991, σύμφωνα με τις δηλώσεις της ίδιας της Ισπανικής Κυβερνήσεως. Επιπλέον, με επιστολή της 20ής Μαρτίου 1992, οι ισπανικές αρχές πληροφόρησαν την Επιτροπή ότι η Merco ήθελε να σταματήσει τις δραστηριότητές της στον τομέα του ελαιολάδου στις 30 Μαρτίου 1992. Η Επιτροπή υπογραμμίζει επίσης ότι κανένας από τους σκοπούς που η Ισπανική Κυβέρνηση αποδίδει τώρα στην επέμβαση δεν μνημονεύθηκε στα πλαίσια της διαδικασίας ενώπιον της Επιτροπής. Επομένως, σκοπός της επεμβάσεως δεν ήταν, όπως ισχυρίζεται τώρα η Ισπανική Κυβέρνηση, η διευκόλυνση της εκκαθαρίσεως μέρους των δραστηριοτήτων της Merco, αλλ' αντιθέτως η διατήρηση της Merco εν λειτουργία για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα και η αναβολή της αποφράδος ημέρας της εκκαθαρίσεως.

20. Όσον αφορά τον ισχυρισμό της Ισπανικής Κυβερνήσεως περί αποκαταστάσεως του ενεργητικού και πληρωμής χρεών σε μικροκτηματίες, είναι εξίσου σημαντικό ότι τα επιχειρήματα αυτά δεν προβλήθηκαν από τις ισπανικές αρχές κατά τη διαδικασία ενώπιον της Επιτροπής. Η Επιτροπή υπογραμμίζει επίσης ότι η Ισπανική Κυβέρνηση δεν έχει αποδείξει καμιά σχέση μεταξύ της αυξήσεως του κεφαλαίου και της αποκαταστάσεως του ενεργητικού. Επιπλέον, οι συνημμένοι στο δικόγραφο της προσφυγής λογαριασμοί δεν θεμελιώνουν την ύπαρξη τέτοιας σχέσεως. Όσον αφορά την πληρωμή χρεών, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι τέτοιοι παράγοντες δεν έχουν σχέση με την εξέταση της στάσεως του ιδιώτη επενδυτή. Επιπλέον, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι ο ισολογισμός της Merco για τη χρήση που έληγε στις 31 Δεκεμβρίου 1990, τον οποίο διαβίβασε στην Επιτροπή τρίτος, δείχνει ότι πλείστοι των πιστωτών της Merco δεν ήταν μικροκτηματίες: τα χρέη δεν ήταν κατ' ουσία εμπορικά (5 220 εκατομμύρια πεσέτες), αλλά χρέη σε

4 — Η έννοια της φράσεως αυτής δεν είναι απολύτως σαφής, ούτε διευκρινίζεται στα συνημμένα έγγραφα στο δικόγραφο της προσφυγής της Ισπανίας.

πιστωτικά ιδρύματα (21 511 εκατομμύρια πεσέτες).

21. Με το υπόμνημα της απαντήσεως, η Ισπανία ελάχιστα επιχειρεί να επιτύχει την πειστική ανασκευή των ισχυρισμών της Επιτροπής. Περιορίζεται σε δύο ισχυρισμούς: πρώτον, ότι η αποκατάσταση του ενεργητικού και η πληρωμή των χρεών σε μικροκτηματίες είχαν πραγματοποιηθεί και, δεύτερον, ότι η διαδικασία εκκαθαρίσεως των δραστηριοτήτων της Merco, η οποία είχε αρχίσει, σύμφωνα με την Κυβέρνηση, το 1990, είχε τώρα (Μάιος 1993) σχεδόν ολοκληρωθεί. Οι ισχυρισμοί αυτοί, ακόμη και αν είναι βάσιμοι, δεν ανασκευάζουν τους ισχυρισμούς της Επιτροπής. Επομένως, ο πρώτος λόγος που προβάλλει η Ισπανική Κυβέρνηση πρέπει να απορριφθεί.

Δεύτερος λόγος — επίπτωση επί του ενδοκοινοτικού εμπορίου

22. Με τον δεύτερο λόγο η Ισπανία βάλλει κατά της διαπιστώσεως της Επιτροπής ότι η ενίσχυση μπορεί να επηρεάσει το ενδοκοινοτικό εμπόριο. Το άρθρο 92, παράγραφος 1, απαγορεύει τέτοιες ενισχύσεις μόνον όταν «νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό δια της ευνοϊκής μεταχειρίσεως ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής (...) κατά το μέτρο που επηρεάζουν τις μεταξύ κρατών μελών συναλλαγές».

23. Στην προσβαλλομένη απόφαση η Επιτροπή στήριξε τη διαπίστωσή της περί της επιπτώσεως επί του ενδοκοινοτικού εμπορίου απλώς στο γεγονός ότι όλα τα γεωργικά προϊόντα που εμπορευόταν η Merco ήταν το αντικείμενο συναλλαγών μεταξύ των κρατών μελών. Η Επιτροπή παρέθεσε στην απόφασή της στατιστικό πίνακα από τον οποίο εμφαίνεται ο όγκος των εμπορικών συναλλαγών μεταξύ Ισπανίας και άλλων κρατών μελών για τις διάφορες κατηγορίες προϊόντων. Η Επιτροπή δήλωσε ότι, οσάκις η χορηγούμενη από το δημόσιο χρηματοδοτική ενίσχυση ισχυροποιεί τη θέση ορισμένων επιχειρήσεων έναντι των ανταγωνιστών της στην Κοινότητα, πρέπει να θεωρείται ότι επηρεάζει το ενδοκοινοτικό εμπόριο και ότι αυτό ισχύει κατά μείζονα λόγο — όπως στην παρούσα υπόθεση — οσάκις η ενίσχυση χρησιμοποιήθηκε για να στηρίξει την χρηματοοικονομική θέση επιχειρήσεως η οποία, όπως αναφέρει η Επιτροπή, θα έπρεπε κατά την ομαλή πορεία των πραγμάτων να είχε εκλείψει.

24. Η αμφισβήτηση από την Ισπανία της προσβαλλομένης αποφάσεως επί του θέματος αυτού είναι κυρίως απόρροια του πρώτου λόγου που επικαλείται. Η Ισπανία φρονεί ότι η εν λόγω εισφορά κεφαλαίων δεν μπορεί να θεωρηθεί ικανή να επηρεάσει το ενδοκοινοτικό εμπόριο εφόσον συνέπειά της δεν ήταν, όπως διαβεβαίωσε η Επιτροπή, η ενίσχυση των δραστηριοτήτων της Merco, αλλά μάλλον η εκκαθάριση των δραστηριοτήτων από τις οποίες προέρχονταν τα προβλήματα της Merco. Κατά τη γνώμη της Ισπανικής Κυβερνήσεως, είναι δύσκολο να υποστηριχθεί ότι η εκκαθάριση επιχειρήσεως ή ενός κλάδου της νοθεύει τον ανταγωνισμό επηρεάζοντας το ενδοκοινοτικό εμπόριο, όταν αποτέλεσμα της εκλείψεώς της από έναν από τους τομείς της δραστηριότητάς της είναι ακριβώς ότι οι άλλες επιχειρήσεις μπορούν να καταλάβουν αυτόν τον τομέα της αγοράς.

25. Με το υπόμνημα αντικρούσεως, η Επιτροπή αρνείται πάλι ότι η αύξηση κεφαλαίου αποτελούσε τμήμα του σχεδίου να κλείσει ο κλάδος ελαιολάδου. Με το υπόμνημα της απαντήσεως, η Ισπανία επαναλαμβάνει απλώς ότι σκοπός της εισφοράς κεφαλαίων ήταν η πληρωμή εκκρεμών χρεών, με προοπτική την εκκαθάριση των δραστηριοτήτων στον τομέα του ελαιολάδου.

26. Επομένως, κατά τη γνώμη μου, η απάντηση στον δεύτερο λόγο προκύπτει από την απάντηση στον πρώτο λόγο. Πάντως, η συλλογιστική της Επιτροπής επ' αυτού του σημείου, μολονότι δεν βάλλεται άμεσα ως αβάσιμη από την Ισπανική Κυβέρνηση, μου φαίνεται ότι ενδείκνυται εν προκειμένω. Αποτέλεσμα, αν όχι σκοπός, της εισφοράς κεφαλαίων ήταν να μπορέσει η Merco να συνεχίσει τις εμπορικές της δραστηριότητες, μπορεί δε εύλογα να συναχθεί, λόγω της κλίμακας των δραστηριοτήτων της Merco, ότι θα είχε επιπτώσεις επί του ενδοκοινοτικού εμπορίου.

27. Η Ισπανική Κυβέρνηση παραθέτει συναφώς την υπόθεση Intermills, όπου το Δικαστήριο έκρινε ότι «η εξόφληση παλαιών οφειλών, που έχει σκοπό τη διάσωση μιας επιχειρήσεως, δεν έχει οπωσδήποτε ως συνέπεια την αλλοίωση των όρων του εμπορίου κατά τρόπο που θα αντέκειτο προς το κοινό συμφέρον (...) όταν η ενέργεια αυτή συνοδεύεται π.χ. από σχέδιο αναδιαρθρώσεως» [5]. Εντούτοις, στην υπόθεση αυτή το Δικαστήριο δεν εξέτασε την επίπτωση επί του εμπορίου ή τη νόθευση του ανταγωνισμού στα πλαίσια του άρθρου 92, παράγραφος 1, αλλά εάν η ενίσχυση αντέκειτο προς το κοινό συμφέρον στα πλαίσια του άρθρου 93, παράγραφος 3, στοιχείο γ'. Επιπλέον, στην παρούσα υπόθεση η Επιτροπή διαπίστωσε ότι η Ισπανία δεν είχε υποβάλει κατάλληλο σχέδιο αναδιαρθρώσεως, όπως επιβάλλεται προτού εγκριθεί μια τέτοια ενίσχυση σύμφωνα με το άρθρο 92, παράγραφος 3. Το σημείο αυτό πρέπει επομένως να εξεταστεί στα πλαίσια του τρίτου λόγου της Ισπανίας, με τον οποίο τίθεται το ζήτημα αν η ενίσχυση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 92, παράγραφος 3.

28. Για τους ως άνω λόγους, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι ο δεύτερος λόγος που επικαλείται η Ισπανική Κυβέρνηση πρέπει να απορριφθεί.

Τρίτος λόγος — εφαρμογή του άρθρου 92, παράγραφος 3

29. Η Ισπανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι η επίμαχη εισφορά κεφαλαίων ενέπιπτε στο

5 — Υπόθεση 323/82, Intermills κατά Επιτροπής, Συλλογή 1984, σ. 3809, σκέψη 39 της αποφάσεως.

πεδίο εφαρμογής του άρθρου 92, παράγραφος 3, στοιχεία α' και γ, της Συνθήκης. Το άρθρο 92, παράγραφος 3, προβλέπει:

«Δύνανται να θεωρηθούν ότι συμβιβάζονται με την κοινή αγορά:

α) οι ενισχύσεις για την προώθηση της οικονομικής αναπτύξεως περιοχών, στις οποίες το βιοτικό επίπεδο είναι ασυνήθως χαμηλό ή στις οποίες επικρατεί σοβαρή υποαπασχόληση,

β) (...),

γ) οι ενισχύσεις για την προώθηση της αναπτύξεως ορισμένων οικονομικών δραστηριοτήτων ή οικονομικών περιοχών, εφ' όσον δεν αλλοιώνουν τους όρους των συναλλαγών κατά τρόπο που θα αντέκειτο προς το κοινό συμφέρον (...)»

30. Η Ισπανική Κυβέρνηση εκθέτει ότι πολλές από τις δραστηριότητες της Merco ασκούνταν στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιοχές της Ισπανίας που είναι επιλέξιμες για τη χορήγηση περιφερειακών ενισχύσεων στα πλαίσια του άρθρου 92, παράγραφος 3, στοιχεία α' και γ'. Η εισφορά κεφαλαίων διευκόλυνε τη μείωση των δραστηριοτήτων της εταιρίας και την αποφυγή όλων των σοβαρών συνεπειών. Η μη πληρωμή των οφειλών προς τους μικροκτηματίες του εν λόγω τομέα θα προκαλούσε κρίση που θα οδηγούσε στην καταστροφή πολλών εξ αυτών και θα απέκλειε μελλοντικά κάθε δυνατότητα ενθαρρύνσεως της περιφερειακής και τομεακής αναπτύξεως. Συνεπώς, το μέτρο ενέπιπτε στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του άρθρου 92, παράγραφος 3, στοιχεία α' και γ'.

31. Κατά τη γνώμη μου, η απάντηση στα επιχειρήματα αυτά μπορεί να ευρεθεί στην ίδια την απόφαση της Επιτροπής. Η απόφαση αυτή αναφέρει μεταξύ άλλων τα εξής:

«Όσον αφορά τις εξαιρέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 92, παράγραφος 3, στοιχεία α' και γ', και αφορούν τις ενισχύσεις που προορίζονται να προαγάγουν ή να διευκολύνουν την ανάπτυξη ορισμένων περιοχών, δεν έχουν εφαρμογή στην περί ης ο λόγος ενίσχυση.

(...) έστω και αν η Merco άσκησε ορισμένες από τις δραστηριότητές της σε περιοχές επιδεκτικές περιφερειακών ενισχύσεων δυνάμει του άρθρου 92, παράγραφος 3, στοιχεία α'και γ', η επίμαχη ενίσχυση δεν χορηγήθηκε στα πλαίσια προγράμματος περιφερειακών ενισχύσεων, αλλά βάσει ειδικής επί τούτο αποφάσεως της Ισπανικής Κυβέρνησης, υπό

μορφή αυθαιρέτων και μεροληπτικών αυξήσεων του κεφαλαίου.

Ακόμη όμως και αν η επίμαχη ενίσχυση μπορούσε να θεωρηθεί περιφερειακή, δεν μπορούσε και πάλι να καλυφθεί από το άρθρο 92, παράγραφος 3, στοιχείο α'ή στοιχείο γ', δεδομένου ότι η ενίσχυση που χορηγείται σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές πρέπει να συμβάλλει μακροπρόθεσμα στην ανάπτυξη της υπόψη περιοχής χωρίς να έχει απαράδεκτες δυσμενείς επιπτώσεις στις συνθήκες του ενδοκοινοτικού ανταγωνισμού. Στην προκειμένη πρίπτωση, αυτό προϋπέθετε τουλάχιστον ότι η ενίσχυση χρησίμευε προς αποκατάσταση της αποδοτικότητας της επιχείρησης, πράγμα που σύμφωνα με τα στοιχεία της Επιτροπής, δεν επιτεύχθηκε στην περίπτωση της Merco.

(...)».

32. Στην προσβαλλομένη απόφαση η Επιτροπή ανέφερε επιπλέον ότι «δεδομένου ότι (...) η ενίσχυση (...) χρησιμοποιήθηκε για να καλύψει ζημίες και να περιορίσει τα χρέη, δεν ήταν συνδεδεμένη με ικανοποιητικό πρόγραμμα αναδιάρθρωσης και ενδέχεται να είχε δυσμενείς επιπτώσεις για τους κοινοτικούς ανταγωνιστές της Merco, βελτιώνοντας τεχνητά τη χρηματοοικονομική θέση αυτής ούτως ώστε να εξακολουθεί να είναι ανταγωνιστική, για όλους αυτούς τους λόγους δεν συμβιβάζεται με την κοινή αγορά». Η Επιτροπή ανέφερε επίσης ότι θα μπορούσε να εγκρίνει ενισχύσεις αναδιαρθρώσεως μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις: αυτές οι ενισχύσεις πρέπει να συνδέονται με πραγματικό σχέδιο αναδιαρθρώσεως και μπορούν να χορηγούνται μόνον όταν μπορεί να αποδειχθεί ότι η εξακολούθηση των δραστηριοτήτων μιας εταιρίας και η αποκατάσταση της κερδοφορίας της εξυπηρετούν καλύτερα τα συμφέροντα της Κοινότητας.

33. Κατά τη γνώμη μου, η απόφαση της Επιτροπής δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι σφάλλει επ' αυτών των σημείων.

34. Με το υπόμνημα αντικρούσεως, η Επιτροπή αναφέρεται στην απόφασή της και προσθέτει μόνον ότι η παύση των δραστηριοτήτων της εταιρίας στον τομέα του ελαιολάδου δεν συμβάλλει στην ανάπτυξη των εν λόγω περιφερειών. Η Ισπανική Κυβέρνηση δεν προσθέτει τίποτε με το υπόμνημα της απαντήσεως και, κατά τη γνώμη μου, είναι σαφές ότι αβασίμως προσβάλλεται η απόφαση της Επιτροπής για τον λόγο αυτό.

Τέταρτος λόγος — υποχρέωση ανακτήσεως της ενισχύσεως

35. Η Ισπανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι είναι αδύνατη η εκτέλεση της προσβαλλομένης αποφάσεως στον βαθμό που επιβάλλει την ανάκτηση της ενισχύσεως, διότι η εταιρία έχει τεθεί υπό εκκαθάριση, όπως γνώριζε η Επιτροπή από τις επιστολές των ισπανικών αρχών της 1ης και της 31ης Ιουλίου 1992, και δεν έχει πλέον άλλες δραστηριότητες, διοικούμενη από διαχειριστή υπεύθυνο μόνον για τις τελευταίες διατυπώσεις της εκκαθαρίσεως της εταιρίας. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η Ισπανία θα μπορούσε

εντούτοις να επιδιώξει, ως πιστωτής κατά τη διαδικασία της εκκαθαρίσεως, την ανάκτηση των καταβληθέντων ποσών, εν όλω ή εν μέρει.

36. Κατά τη γνώμη μου, το κύρος της αποφάσεως της Επιτροπής πρέπει να εκτιμηθεί υπό το φως των περιστάσεων υπό τις οποίες ελήφθη. Κατά τη γνώμη μου, είναι αδιάφορο για το κύρος της αν μεταγενέστερα γεγονότα καθιστούν δυσχερή ή αδύνατη την εκτέλεση της αποφάσεως [6]. Δεν αμφιβάλλω ότι στην παρούσα υπόθεση η επίμαχη ενίσχυση χορηγήθηκε παράνομα, διότι η Ισπανία δεν τήρησε τους διαδικαστικούς όρους καθώς και τις ουσιαστικές προϋποθέσεις των διατάξεων της Συνθήκης. Εξίσου σαφώς, η Επιτροπή ενήργησε ορθά απαιτώντας την ανάκτηση της ενισχύσεως.

37. Θα προσέθετα ότι η παρούσα υπόθεση τονίζει τη γενική δυσκολία εφαρμογής των διατάξεων της Συνθήκης περί κρατικών ενισχύσεων. Στην υπόθεση Boussac [7] το Δικαστήριο έκρινε ότι, οσάκις ένα κράτος μέλος δεν τηρεί τους διαδικαστικούς όρους της Συνθήκης, η Επιτροπή μπορεί να εκδώσει προσωρινή απόφαση διατάσσουσα την αναστολή της πληρωμής της ενισχύσεως και τη διαβίβαση από το κράτος μέλος όλων των αναγκαίων πληροφοριακών στοιχείων. Εάν το κράτος μέλος συμμορφωθεί τότε με την εντολή της Επιτροπής, η Επιτροπή υποχρεούται να εξετάσει αν η ενίσχυση συμβιβάζεται με την κοινή αγορά: δεν μπορεί, όπως είχε προτείνει η Επιτροπή, να διατάξει ανάκτηση της ενισχύσεως απλώς και μόνον βάσει του γεγονότος ότι το κράτος μέλος δεν τήρησε τους διαδικαστικούς όρους της Συνθήκης.

38. Καταλήγοντας στην άποψη αυτή, το Δικαστήριο επιδίωξε να συνδυάσει δύο αντικρουόμενες γνώμες, στην περίπτωση που ορισμένα κράτη μέλη κατ' επανάληψη δεν τηρούν τις υποχρεώσεις που υπέχουν από τη Συνθήκη όσον αφορά την κοινοποίηση της σχεδιαζόμενης κρατικής ενισχύσεως. Αφενός, αν γίνει δεκτή η άποψη της Επιτροπής, τότε η ενίσχυση θα μπορεί να κηρυχθεί παράνομη λόγω διαδικαστικών παρατυπιών, ακόμη και αν μπορούσε να θεωρηθεί ότι συμβιβάζεται με την κοινή αγορά. Αφετέρου, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η Επιτροπή, οσάκις εξετάζει ενισχύσεις που έχουν χορηγηθεί κατά παράβαση των διαδικαστικών όρων, έχει τα ίδια δικαιώματα και υποχρεώσεις όπως στην περίπτωση που η ενίσχυση έχει κοινοποιηθεί νομοτύπως. Η ερμηνεία αυτή θα ενθαρρύνει τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη να μη συμμορφώνονται με το άρθρο 93, παράγραφος 3, και θα αναιρούσε την αποτελεσματικότητα αυτής της παραγράφου [8].

39. Η λύση στην οποία κατέληξε το Δικαστήριο, αναγνωρίζοντας την εξουσία της Επιτροπής να διατάσσει αναστολή της ενισχύσεως, απαιτώντας όμως από την Επιτροπή να εξετάζει αν η ενίσχυση συμβιβάζεται με την κοινή αγορά, μπορεί να

6 — Βλ. υπόθεση C-142/87, ό. π. σημείωση 3, σκέψεις 58 έως 63 της αποφάσεως.

7 — Υπόθεση C- 301/87, Γαλλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1990, σ. I-307.

8 — Ibid., σκέψη 11 της αποφάσεως.

αποδεικνύεται χρήσιμη σε περιπτώσεις που η ενίσχυση έχει καταβληθεί μόνον εν μέρει. Οσάκις έχει ήδη καταβληθεί ολόκληρη η ενίσχυση, η εξουσία να διαταχθεί αναστολή είναι βεβαίως ανώφελη· το γεγονός ότι η Επιτροπή πρέπει να συνεχίσει να εξετάζει αν η ενίσχυση συμβιβάζεται με την κοινή αγορά και το γεγονός ότι το κράτος μέλος μπορεί τότε να προσβάλει την απόφαση της Επιτροπής — επικαλούμενο ασήμαντους λόγους — ενώπιον του Δικαστηρίου, προτού επιβληθεί οριστικά η υποχρέωση ανακτήσεως της ενισχύσεως είναι πιθανόν να καθιστά την υποχρέωση αυτή, σε μερικές περιπτώσεις, πλασματική. Η ανάκτηση μπορεί τότε να είναι αδύνατη στην πράξη. Θα ήταν προτιμότερο, νομίζω, να γίνει δεκτό ότι, οσάκις ένα κράτος μέλος δεν τηρεί την υποχρέωση κοινοποιήσεως, η Επιτροπή έχει το δικαίωμα να διατάξει αμέσως την ανάκτηση της ενισχύσεως. Θεωρώ ελάχιστα ισχυρό το επιχείρημα ότι αυτό θα μπορούσε να οδηγήσει σε διαταγές ανακτήσεως ενισχύσεων που πιθανόν να αποδειχθεί ότι συμβιβάζονται με την κοινή αγορά: τα κράτη μέλη πρέπει να αποφεύγουν το πρόβλημα αυτό ακριβώς τηρώντας την υποχρέωση κοινοποιήσεως που υπέχουν [9].

40. Τόσο στην παρούσα υπόθεση όσο και στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-278/92 έως C-280/92, πολλές από τις δυσκολίες που δημιουργήθηκαν θα μπορούσαν να είχαν αποφευχθεί, αν η Ισπανία είχε τηρήσει τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 93, παράγραφος 3, της Συνθήκης.

41. Για τους ως άνω λόγους, προτείνω:

1. να απορριφθεί η προσφυγή,

2. να καταδικαστεί το Βασίλειο της Ισπανίας στα δικαστικά έξοδα.

9 — Βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση Boussac (ό. π. σημείωση 7), σημείο 42.