ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
F. G. JACOBS
της 12ης Νοεμβρίου 1996 *

1. Το Bundesverwaltungsgericht υπέβαλε στο Δικαστήριο το ερώτημα αν το κοινοτικό δίκαιο επιβάλλει τη μη εφαρμογή ορισμένων διατάξεων του εθνικού διοικητικού δικαίου, δυνάμει των οποίων είναι παράνομη μια απόφαση ανακαλούσα τη χορήγηση ενισχύσεως και επιτάσσουσα την επιστροφή της.

Τα πραγματικά περιστατικά και τα ερωτήματα που υπέβαλε το εθνικό δικαστήριο

2. Τα συναφή πραγματικά περιστατικά και τα υποβληθέντα ερωτήματα εκτίθενται με όλη την απαιτούμενη σαφήνεια στη διάταξη περί παραπομπής. Η Alcan Deutschland GmbH (στο εξής: Alcan) είναι η γερμανική θυγατρική εταιρία μιας καναδικής εταιρίας. Από το 1979 ανέλαβε την εκμετάλλευση εργοστασίου παραγωγής αλουμινίου στο Ludwigshafen. Το 1982, λόγω σημαντικών αυξήσεων της τιμής του ηλεκτρικού ρεύματος, η εταιρία αποφάσισε το κλείσιμο του εργοστασίου αλλά, στη συνέχεια, το κλείσιμο αυτό αναβλήθηκε όταν το Land Ρηνανίας-Παλατινάτου, με τη συμφωνία της Ομοσπονδιακής Κυβερνήσεως, πρότεινε στην Alcan μεταβατική ενίσχυση ύψους 8 εκατομμυρίων γερμανικών μάρκων (DM). Το εργοστάσιο έκλεισε οριστικώς το 1987.

3. Αφού πληροφορήθηκε από τον τύπο το περί ενισχύσεως σχέδιο, η Επιτροπή, με τηλετύπημα της 8ης Μαρτίου 1983 απευθυνόμενο στην Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση, ζήτησε να ενημερωθεί προηγουμένως για την ενίσχυση σύμφωνα με το άρθρο 93, παράγραφος 3, της Συνθήκης, προσθέτοντας ότι καμία ενίσχυση δεν έπρεπε να καταβληθεί πριν η Επιτροπή λάβει την τελική απόφασή της. Το τηλετύπημα διαβιβάστηκε στο Land με έγγραφο της 14ης Μαρτίου 1983. Με απόφαση της 9ης Ιουνίου 1983, το Land χορήγησε εντούτοις στην Alcan το ήμισυ της προβλεπομένης ενισχύσεως, δηλαδή 4 εκατομμύρια DM.

4. Με ανακοίνωση της 25ης Ιουλίου 1983, η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση ενημέρωσε την Επιτροπή για την ενίσχυση. Αφού έλαβε από την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση επιπλέον λεπτομερή στοιχεία σχετικά με την ενίσχυση, η Επιτροπή άρχισε την προηγούμενη εξέτασή της στις 11 Οκτωβρίου 1983, τάσσοντας προς τον σκοπό αυτό προθεσμία ενός μηνός. Με τηλετύπημα της 24ης Νοεμβρίου 1983, η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση ενημέρωσε την Επιτροπή ότι, εφόσον η προθεσμία ενός μηνός έληξε, η ενίσχυση θα καταβληθεί. Με έγγραφο της 25ης Νοεμβρίου 1983, η Επιτροπή ενημέρωσε την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση ότι η ενίσχυση που είχε ήδη καταβληθεί ήταν παράνομη και ότι το υπόλοιπο δεν έπρεπε να πληρωθεί πριν η Επιτροπή λάβει την τελική απόφαση. Το Land ενημερώθηκε σχετικώς στις 28 Νοεμβρίου 1983. Εντούτοις, με απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 1983, κατέβαλε στην Alcan τα υπόλοιπα 4 εκατομμύρια της ενισχύσεως.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

5. Με απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 1985 [1] απευθυνομένη στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η Επιτροπή διαπίστωσε ότι η χορηγηθείσα ενίσχυση στην Alcan ήταν παράνομη, εφόσον είχε καταβληθεί κατά παράβαση του άρθρου 93, παράγραφος 3, της Συνθήκης, και ασυμβίβαστη προς την κοινή αγορά κατά την έννοια του άρθρου 92 της Συνθήκης· συνεπώς, διέταξε την επιστροφή της.

6. Με έγγραφα της 12ης Φεβρουαρίου και 21ης Απριλίου 1986, η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση ανακοίνωσε στην Επιτροπή ότι η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης απέκλειε την επιστροφή της ενισχύσεως. Με έγγραφο της 27ης Ιουνίου 1986, ο αρμόδιος επίτροπος απάντησε ότι, εφόσον η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση δεν είχε προτείνει πρόσφορες λύσεις, όπως τη σταδιακή επιστροφή της ενισχύσεως ή τη μετατροπή της σε δάνειο υπό τους όρους της αγοράς, αυτός δεν μπορούσε να προτείνει οποιαδήποτε τροποποίηση της αποφάσεως της Επιτροπής.

7. Με δικόγραφο της 30ής Μαρτίου 1987, η Επιτροπή άσκησε προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου, το οποίο, με απόφαση της 2ας Φεβρουαρίου 1989 (στο εξής: απόφαση Alcan I) [2], έκρινε ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη μη συμμορφουμένη προς την απόφαση της Επιτροπής.

8. Ακολούθως, με απόφαση της 26ης Σεπτεμβρίου 1989, το Land ανακάλεσε τις αποφάσεις περί χορηγήσεως της ενισχύσεως και διέταξε την επιστροφή των 8 εκατομμυρίων DM. Η Alcan προσέφυγε στο Verwaltungsgericht, το οποίο ακύρωσε την απόφαση του Land περί ανακλήσεως της ενισχύσεως, για τον λόγο ότι ήταν ασυμβίβαστη προς το άρθρο 48, παράγραφος 4, του Verwaltungsverfahrensgesetz (κώδικας διοικητικής δικονομίας) του Land [3]. Η διάταξη αυτή επιτρέπει την ανάκληση των διοικητικών πράξεων μόνον εντός προθεσμίας ενός έτους από το χρονικό σημείο κατά το οποίο οι αρχές έλαβαν γνώση των γεγονότων που δικαιολογούν την εν λόγω ανάκληση.

9. Κατόπιν της απορρίψεως της εφέσεώς του από το Oberverwaltungsgericht, το Land άσκησε αναίρεση ενώπιον του παραπέμποντος Bundesverwaltungsgericht. Το Bundesverwaltungsgericht έκρινε, όπως τα κατώτερα δικαστήρια, ότι η απόφαση του Land ήταν αντίθετη προς το άρθρο 48, παράγραφος 4, του Verwaltungsverfahrensgesetz, εκτιμώντας ότι η προθεσμία ενός έτους άρχισε το αργότερο τον Ιούλιο 1986, όταν το Land ενημερώθηκε για το από 27 Ιουνίου 1986 έγγραφο του αρμόδιου επιτρόπου. Επιπλέον, έκρινε ότι η απόφαση περί ανακλήσεως μπορεί να είναι παράνομη εν σχέσει προς το γερμανικό δίκαιο για δύο ακόμη λόγους. Πρώτον, φαίνεται πιθανόν ότι το Land έκανε χρήση της διακριτικής του ευχέρειας να ανακαλεί τις αποφάσεις περί χορηγήσεως των ενισχύσεων, την οποία του απονέμει το άρθρο 48, παράγραφος 1, του Verwaltungsverfahrensgesetz, κατά τρόπο ασύμβατο προς την αρχή της καλής

1 Απόφαση 86/60/ΕΟΚ σχετικά με την ενίσχυση που έχει χορηγηθεί από τις αρχές του Land Rheinland-Pfalz της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας σε επιχείρηση παραγωγής πρωτογενούς αλουμινίου, εγκατεστημένη στο Ludwigshafen (ΕΕ 1986, L 72, σ. 30).

2 Υπόθεση 94/87, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1989, σ. 175).

3 Πρέπει να σημειωθεί ότι το Land Ρηνανίας Παλατινάτου εφαρμόζει επίσης, στους τομείς που ανήκουν στην αρμοδιότητα του Land, τον Bundesverwaltungsverfahrensgesetz (ομοσπονδιακός κώδικας διοικητικής δικονομίας): βλ. Kopp Ferdinand: *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 6η έκδοση, C. H. Beck, σ. 17.

πίστεως, δεδομένου ότι το Land ήταν υπεύθυνο, πρωτίστως, για την έλλειψη νομιμότητας των περί χορηγήσεως της ενισχύσεως αποφάσεων. Το Bundesverwaltungsgericht τονίζει συναφώς το επιχείρημα της Alcan, σύμφωνα με το οποίο το Land, από τον Μάρτιο 1983, είχε πλήρη επίγνωση του ότι η νομιμότητα της ενισχύσεως ήταν αμφίβολη και δεν ενημέρωσε σχετικώς την Alcan για να μην την αποτρέψει από την εξακολούθηση της εκμεταλλεύσεως του εργοστασίου· το Land δεν αρνείται ότι δεν ενημέρωσε την Alcan για το από 8 Μαρτίου 1983 τηλετύπημα της Επιτροπής, με το οποίο αυτή ζητούσε να μην καταβληθεί ενίσχυση. Δεύτερον, το Bundesverwaltungsgericht κρίνει ότι η Alcan μπορεί να επικαλείται το άρθρο 818, παράγραφος 3, του Bürgerliches Gesetzbuch (Αστικός Κώδικας), (εφαρμοστέο δυνάμει του άρθρου 48, παράγραφος 2, του Verwaltungsverfahrensgesetz), το οποίο απαγορεύει την επιστροφή αν ο οφειλόμενος σε παράνομη διοικητική πράξη πλουτισμός έπαυσε να υφίσταται. Η Alcan ισχυρίζεται ότι αυτό συμβαίνει εν προκειμένω εφόσον, ακολούθως, αυτή έκλεισε το εν λόγω εργοστάσιο αφού υπέστη νέες απώλειες. Φαίνεται εντούτοις ότι, δυνάμει του άρθρου 48, παράγραφος 2, έβδομη πρόταση, του Verwaltungsverfahrensgesetz, το επιχείρημα αυτό δεν θα μπορούσε να προβληθεί αν η Alcan γνώριζε τις περιστάσεις λόγω των οποίων η περί χορηγήσεως της ενισχύσεως απόφαση ήταν παράνομη, ή αν τις αγνοούσε λόγω βαρείας αμελείας της.

10. Το Bundesverwaltungsgericht θέτει το ερώτημα αν το κοινοτικό δίκαιο επιβάλλει εντούτοις την επιστροφή της ενισχύσεως, ζητεί δε από το Δικαστήριο την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως επί των εξής ερωτημάτων:

«1) Υποχρεούται η αρμόδια αρχή, δυνάμει της αρχής σύμφωνα με την οποία το εθνικό δίκαιο πρέπει να εφαρμόζεται κατά τρόπο ώστε "να μην καθίσταται ουσιαστικώς αδύνατη η απαιτούμενη από το κοινοτικό δίκαιο επιστροφή, καθώς και να λαμβάνεται πλήρως υπόψη το συμφέρον της Κοινότητας", να ανακαλέσει, σύμφωνα με οριστική απόφαση περί αναζητήσεως της ενισχύσεως που εξέδωσε η Επιτροπή, την οικεία απόφαση περί χορηγήσεως της ενισχύσεως, ακόμη και αν η αρχή αυτή άφησε να παρέλθει η προθεσμία που προβλέπεται για τον σκοπό αυτό από το εθνικό δίκαιο χάριν της ασφάλειας δικαίου;

2) Στην περίπτωση κατά την οποία η απάντηση στο πρώτο ερώτημα είναι θετική:

Υποχρεούται η αρμόδια αρχή, δυνάμει της προαναφερθείσας αρχής, να ανακαλέσει, σύμφωνα με οριστική απόφαση περί αναζητήσεως της ενισχύσεως που εξέδωσε η Επιτροπή, την οικεία απόφαση περί χορηγήσεως της ενισχύσεως, ακόμη και αν η ευθύνη της αρμόδιας αρχής για το παράνομο της εν λόγω αποφάσεως είναι τόσο μεγάλη, ώστε η ανάκλησή της είναι, έναντι του δικαιούχου της ενισχύσεως, αντίθετη προς την καλή πίστη;

3) Στην περίπτωση κατά την οποία οι απαντήσεις στο πρώτο και δεύτερο ερώτημα είναι θετικές:

Υποχρεούται η αρμόδια αρχή να απαιτήσει, δυνάμει της προαναφερθείσας αρχής, σύμφωνα με οριστική

απόφαση περί αναζητήσεως της ενισχύσεως που εξέδωσε η Επιτροπή, την επιστροφή της χορηγηθείσας ενισχύσεως, ακόμη και αν τούτο αποκλείεται κατά το εθνικό δίκαιο λόγω του ότι ο αποδέκτης της ενισχύσεως δεν είναι πλέον πλουσιότερος και δεν ενήργησε κακοπίστως;»

11. Μόνον η Alcan προτείνει να δοθεί αρνητική απάντηση στα ερωτήματα. Το Land Ρηνανίας-Παλατινάτου, η Γαλλική, η Γερμανική και η Αυστριακή Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή, προτείνουν στο Δικαστήριο να δώσει καταφατική απάντηση στα τρία ερωτήματα.

Συναφείς διατάξεις του κοινοτικού δικαίου και κοινοτική νομολογία

12. Πριν να ασχοληθούμε με τα ερωτήματα αυτά, είναι σκόπιμο να υπομνησθούν μερικές από τις βασικές αρχές που εφαρμόζονται στον εν λόγω τομέα. Δυνάμει του άρθρου 93, παράγραφος 3, πρώτη πρόταση, της Συνθήκης, όλα τα κράτη μέλη υποχρεούνται να ενημερώνουν εγκαίρως την Επιτροπή περί των σχεδίων που αποβλέπουν στη θέσπιση ή την τροποποίηση των ενισχύσεων, ώστε να δύναται να υποβάλει τις παρατηρήσεις της. Αν, μετά την προκαταρκτική εξέταση, η Επιτροπή θεωρεί ότι το σχέδιο δεν συμβιβάζεται με την κοινή αγορά, οφείλει, δυνάμει του άρθρου 93, παράγραφος 3, δεύτερη πρόταση, να κινήσει αμελητί τη διαδικασία της κατ' αντιμωλία εξετάσεως που προβλέπεται από το άρθρο 93, παράγραφος 2. Το άρθρο 93, παράγραφος 3, τρίτη πρόταση, απαγορεύει την εκτέλεση των σχεδιαζομένων μέτρων πριν από την ολοκλήρωση της προβλεπομένης από το άρθρο 93, παράγραφος 2, διαδικασίας. Οι αποφάσεις περί χορηγήσεως ενισχύσεων που λαμβάνονται κατά παράβαση της προβλεπομένης από την εν λόγω διάταξη απαγορεύσεως είναι παράνομες· επιπλέον, η τελική απόφαση της Επιτροπής, με την οποία αυτή αποφαίνεται επί του συμβατού της ενισχύσεως προς την κοινή αγορά δεν έχει ως συνέπεια την εκ των υστέρων νομιμοποίηση των μέτρων αυτών [4].

13. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η αναζήτηση της ενισχύσεως αποτελεί τη λογική συνέπεια της ελλείψεως νομιμότητάς της [5]. Ο στόχος της αναζητήσεως είναι να αποκατασταθεί η προηγουμένη κατάσταση· με την επιστροφή αυτή, ο δικαιούχος χάνει το πλεονέκτημα του οποίου απολάμβανε στην αγορά σε σχέση με τους ανταγωνιστές του και θεωρείται ότι τα πράγματα επανέρχονται στην προ της καταβολής της ενισχύσεως κατάσταση [6]. Συνεπώς, όταν η Επιτροπή διαπιστώνει, αφού ακολούθησε την προβλεπομένη από το άρθρο 93, παράγραφος 2, διαδικασία της κατ' αντιμωλία εξετάσεως, ότι μια ενίσχυση είναι ασύμβατη προς την κοινή αγορά, υποχρεώνει συνήθως το οικείο κράτος μέλος να αναζητήσει την εν λόγω ενίσχυση. Το κράτος μέλος υποχρεούται να συμμορφωθεί προς την απόφαση αυτή, εκτός εάν του είναι απολύτως αδύνατο να το πράξει. Οι οικονομικές δυσχέρειες του δικαιούχου της ενισχύσεως δεν αποτελούν απόλυτη αδυναμία· αν είναι αναγκαίο, το κράτος μέλος οφείλει να κινήσει τη διαδικασία εκκαθαρίσεως της δικαιούχου της ενισχύσεως εταιρίας, υπό την ιδιότητά του του μετόχου ή του δανειστή, ώστε να εξασφαλιστεί η επιστροφή [7].

4 Βλ. την απόφαση 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 16).

5 Βλ., για παράδειγμα, την απόφαση της 21ης Μαρτίου 1990, C-142/87, Βέλγιο κατά Επιτροπής (Συλλογή 1990, σ. I-959, σκέψη 66).

6 Βλ., για παράδειγμα, την απόφαση της 4ης Απριλίου 1995, C-350/93, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1995, σ. I-699).

7 Απόφαση της 15ης Ιανουαρίου 1986, 52/84, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1986, σ. 89, σκέψη 14).

14. Αν και η Επιτροπή, εν αναμονή της τελικής αποφάσεώς της, μπορεί να διατάξει με προσωρινή απόφαση την αναστολή της καταβολής της ενισχύσεως (και, αν είναι αναγκαίο, να προσφύγει στο Δικαστήριο κατεπειγόντως χωρίς να ακολουθήσει την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία), αυτή δεν έχει την εξουσία να διατάξει την επιστροφή της ενισχύσεως για τον μόνο λόγο ότι η προβλεπομένη από το άρθρο 93, παράγραφοι 2 και 3, της Συνθήκης διαδικασία δεν τηρήθηκε· πριν να διατάξει την επιστροφή, οφείλει να διαπιστώσει ότι η ενίσχυση είναι ασύμβατη προς την κοινή αγορά [8]. Εντούτοις, εφόσον οι αποφάσεις περί χορηγήσεως ενισχύσεως κατά παράβαση της προβλεπομένης από το άρθρο 93, παράγραφος 3, απαγορεύσεως, είναι παράνομες, ένας ανταγωνιστής του δικαιούχου της ενισχύσεως μπορεί να ζητήσει από το εθνικό δικαστήριο να διατάξει την επιστροφή της. Τα εθνικά δικαστήρια έχουν ως καθήκον να διαφυλάττουν τα δικαιώματα των πολιτών εν αναμονή της τελικής αποφάσεως της Επιτροπής. Το εθνικό δικαστήριο δεν έχει την εξουσία να αποφαίνεται επί του συμβατού της ενισχύσεως προς την κοινή αγορά· η εξουσία αυτή επιφυλάσσεται στην Επιτροπή. Όμως, οσάκις ένα εθνικό δικαστήριο διαπιστώνει ότι ένα κράτος μέλος χορήγησε ενίσχυση κατά παράβαση του άρθρου 93, παράγραφος 3, της Συνθήκης, υποχρεούται κατ' αρχήν να διατάσσει την επιστροφή της [9].

15. Η απαίτηση επιστροφής μιας παράνομης κρατικής ενισχύσεως, είτε οφείλεται στην πρωτοβουλία της Επιτροπής είτε στην πρωτοβουλία ενός ανταγωνιστή, πραγματοποιείται σύμφωνα με τις συναφείς δικονομικές διατάξεις του εθνικού δικαίου, υπό την επιφύλαξη πάντως ότι οι διατάξεις αυτές εφαρμόζονται κατά τρόπο ώστε να μη καθίσταται ουσιαστικώς αδύνατη η απαιτουμένη από το κοινοτικό δίκαιο επιστροφή [10]. Η αντίληψη αυτή είναι σύμφωνη προς τη διατυπωθείσα σε μεγάλο αριθμό υποθέσεων [11] γενική αρχή κατά την οποία, ελλείψει κοινοτικής κανονιστικής ρυθμίσεως επί του θέματος, απόκειται στην εθνική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους να ορίσει τις διαδικαστικές λεπτομέρειες ασκήσεως των ενδίκων μέσων που αποσκοπούν στη διασφάλιση των δικαιωμάτων που αντλούν οι πολίτες από το άμεσο αποτέλεσμα του κοινοτικού δικαίου, υπό τον όρο οι λεπτομέρειες αυτές να μην είναι λιγότερο ευνοϊκές από εκείνες που αφορούν παρεμφερή ένδικα μέσα εσωτερικού δικαίου, ούτε να διαμορφώνονται κατά τέτοιο τρόπο ώστε να καθιστούν αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την άσκηση των απονεμομένων από την κοινοτική έννομη τάξη δικαιωμάτων.

16. Με την απόφασή του της 21ης Σεπτεμβρίου 1983, Deutsche Milchkontor κ.λπ. [12], το Δικαστήριο δέχθηκε ότι οι αρχές της τηρήσεως της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της ασφάλειας του δικαίου, από τις οποίες εμπνέεται το άρθρο 48 του Verwaltungsverfahrensgesetz, αποτελούν τμήμα της κοινοτικής έννομης τάξεως και δεν μπορούν, επομένως, να θεωρηθούν ως ασύμβατες προς την εν λόγω έννομη τάξη.

8 — Βλ. την απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 1990, C-301/87, Γαλλία κατά Επιτροπής, τη λεγόμενη «Boussac» (Συλλογή 1990, σ. I-307, ειδικώς τις σκέψεις 19 έως 22). Βλ., πάντως, τις παραγράφους 37 έως 39 των προτάσεών μου στην υπόθεση Ισπανία κατά Επιτροπής (απόφαση της 14ης Σεπτεμβρίου 1994, C-42/93, Συλλογή 1994, σ. I-4175).

9 — Βλ., τελευταίως, την απόφαση του Δικαστηρίου της 11ης Ιουλίου 1996, C-39/94, SFEI κ.λπ. (Συλλογή 1995, σ. I-3577, σκέψεις 67 επ.).

10 — Βλ. τις αποφάσεις της 21ης Μαρτίου 1990, Βέλγιο κατά Επιτροπής, προαναφέρθηκε (υποσημείωση 5), σκέψη 61, και της 20ής Σεπτεμβρίου 1990, C-5/89, Επιτροπή κατά Γερμανίας, στο εξής: απόφαση BUG-Alutechnik (Συλλογή 1990, σ. I-3437, σκέψη 12).

11 — Βλ. τις αποφάσεις της 16ης Δεκεμβρίου 1976, 33/76, Rewe (Συλλογή τόμος 1976, σ. 747, σκέψη 5), και 45/76, Comet (Συλλογή τόμος 1976, σ. 765, σκέψη 13· της 9ης Νοεμβρίου 1983, 199/82, San Giorgio (Συλλογή 1983, σ. 3595, σκέψη 12)· της 25ης Ιουλίου 1991, C-208/90, Emmott (Συλλογή 1991, σ. I-4269, σκέψη 16)· της 19ης Νοεμβρίου 1991, C-6/90 και C-9/90, Francovich κ.λπ. (Συλλογή 1991, σ. I-5357, σκέψη 43)· της 27ης Οκτωβρίου 1993, C-338/91, Steenhorst-Neerings (Συλλογή 1993, σ. I-5475, σκέψη 15)· της 6ης Δεκεμβρίου 1994, C-410/92, Johnson (Συλλογή 1994, σ. I-5483, σκέψη 21)· και της 14ης Δεκεμβρίου 1995, C-312/93, Peterbroeck (Συλλογή 1995, σ. I-4599, σκέψη 12), και συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-430/93 και C-431/93, Van Schijndel και Van Veen (Συλλογή 1995, σ. I-4705, σκέψη 17).

12 — Συνεκδικασθείσες υποθέσεις 205/82 έως 215/82, Συλλογή 1983, σ. 2633, σκέψη 30.

Έκρινε συνεπώς ότι «δεν αντιβαίνει στο κοινοτικό δίκαιο το να λαμβάνονται υπόψη από σχετική εθνική νομοθεσία, για να αποκλεισθεί η αναζήτηση ενισχύσεων που έχουν καταβληθεί χωρίς νόμιμη αιτία, κριτήρια, όπως η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, η έκλειψη του πλουτισμού, η παρέλευση προθεσμίας ή το γεγονός ότι η διοίκηση γνώριζε ή λόγω βαρείας αμελείας αγνοούσε ότι κακώς προέβαινε στη χορήγηση των εν λόγω ενισχύσεων, με την επιφύλαξη, πάντως, ότι οι προβλεπόμενες προϋποθέσεις είναι οι ίδιες με τις προϋποθέσεις για την ανάκτηση οικονομικών παροχών, αμιγώς εθνικών, και ότι λαμβάνεται πλήρως υπόψη το συμφέρον της Κοινότητας» [13].

17. Εντούτοις, πρέπει να επισημανθεί ότι η υπόθεση Deutsche Milchkontor κ.λπ. δεν αφορούσε κρατική ενίσχυση αλλά αχρεωστήτως καταβληθέντα ποσά δυνάμει της κοινοτικής ρυθμίσεως σχετικά με την ενίσχυση της μεταποιήσεως του αποκορυφομένου γάλακτος σε σκόνη. Όσον αφορά την απαίτηση επιστροφής παρανόμων κρατικών ενισχύσεων, το Δικαστήριο φάνηκε να προτιμά μια αυστηρότερη αντίληψη με την απόφασή του Alcan I όπου τόνισε ότι «πρέπει οι συναφείς διατάξεις του εθνικού δικαίου να εφαρμόζονται κατά τρόπο που (...) να λαμβάνεται πλήρως υπόψη το συμφέρον της Κοινότητας κατά την εφαρμογή διατάξεως η οποία, όπως αυτή την οποία επικαλείται η καθής κυβέρνηση, εξαρτά την ανάκληση πλημμελούς διοικητικής πράξεως από την εκτίμηση των διαφόρων σχετικών συμφερόντων» [14]. Η εν λόγω διάταξη ήταν το άρθρο 48, παράγραφος 2, του Verwaltungsverfahrensgesetz, του οποίου η πρώτη πρόταση απαγορεύει την ανάκληση αποφάσεως για τη χορήγηση χρηματικής παροχής αν ο δικαιούχος της είχε εμπιστοσύνη στη νομιμότητα της αποφάσεως και αν η εμπιστοσύνη του αξίζει να προστατευθεί σε σχέση προς το γενικό συμφέρον που επιβάλλει την επιστροφή της ενισχύσεως. Πρέπει να σημειωθεί ότι, με τη διάταξή του περί παραπομπής στο πλαίσιο της παρούσας υποθέσεως, το Bundesverwaltungsgericht καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η Alcan δεν μπορεί να επικαλείται την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης που διατυπώνεται στην εν λόγω διάταξη, επειδή το κοινοτικό συμφέρον υπερισχύει σε σχέση προς την προσδοκία που η Alcan θα μπορούσε ενδεχομένως να έχει· επομένως δεν υπέβαλε στο Δικαστήριο σχετικό ερώτημα.

18. Με την απόφασή του BUG-Alutechnik [15], το Δικαστήριο έκρινε μεν ότι οι διατυπωθείσες με την απόφαση Deutsche Milchkontor κ.λπ. αρχές εφαρμόζονταν επίσης ως προς την αναζήτηση παρανόμως καταβληθείσας κρατικής ενισχύσεως, προσέθεσε όμως τις ακόλουθες διευκρινίσεις:

«Πρέπει να επισημανθεί ότι, λαμβανομένου υπόψη του επιτακτικού χαρακτήρα του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων που πραγματοποιεί η Επιτροπή δυνάμει του άρθρου 93 της Συνθήκης, δεν δικαιολογείται, κατ' αρχήν, η εμπιστοσύνη των επιχειρήσεων που έλαβαν ενίσχυση ως προς τη νομιμότητα της ενισχύσεως, παρά μόνον αν η ενίσχυση χορηγήθηκε με τήρηση της διαδικασίας που προβλέπει το εν λόγω άρθρο. Πράγματι, ένας επιμελής επιχειρηματίας πρέπει κανονικά να είναι σε θέση να βεβαιωθεί ότι τηρήθηκε η διαδικασία αυτή.

13 Προπαρατεθείσα απόφαση (υποσημείωση 12), σκέψη 33.

14 Προπαρατεθείσα απόφαση (υποσημείωση 2), σκέψη 12.

15 Προπαρατεθείσα απόφαση (υποσημείωση 10), σκέψεις 14 έως 16.

Πρέπει σχετικά να υπενθυμιστεί ότι η Επιτροπή, με ανακοίνωση που δημοσιεύθηκε στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, ενημέρωσε τους δυνάμει δικαιούχους των κρατικών ενισχύσεων για τον προσωρινό χαρακτήρα των ενισχύσεων που τους χορηγήθηκαν παράνομα, με την έννοια ότι είναι δυνατόν να υποχρεωθούν να επιστρέψουν τις ενισχύσεις (...) [16].

Δεν μπορεί βέβαια να αποκλεισθεί η δυνατότητα του δικαιούχου της παράνομης ενίσχυσης να επικαλεστεί τις εξαιρετικές περιστάσεις που στήριξαν δικαιολογημένα την εμπιστοσύνη του στον νόμιμο χαρακτήρα της ενισχύσεως αυτής και, κατά συνέπεια, να αντιταχθεί στην αναζήτησή της. Στην περίπτωση αυτή εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο, στο οποίο έχει ίσως αχθεί η υπόθεση, να εκτιμήσει τις εν λόγω περιστάσεις, αφού υποβάλει, ενδεχομένως, στο Δικαστήριο προδικαστικά ερωτήματα ως προς την ερμηνεία.»

19. Το Δικαστήριο ανέφερε στη συνέχεια ότι «μια διάταξη που προβλέπει προθεσμία για την ανάκληση διοικητικής πράξεως που γέννησε δικαιώματα πρέπει, όπως όλες οι κρίσιμες διατάξεις του εθνικού δικαίου, να εφαρμόζεται κατά τρόπον ώστε να μη καθίσταται πρακτικώς αδύνατη η αναζήτηση που απαιτεί το κοινοτικό δίκαιο και να λαμβάνεται πλήρως υπόψη το κοινοτικό συμφέρον» [17].

16 — ΕΕ 1983, C 318, σ. 3.

17 — Προπαρατεθείσα απόφαση (υποσημείωση 10), σκέψη 19· βλ., επίσης, την παράγραφο 32 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Darmon.

Εκτίμηση των υποβληθέντων ερωτημάτων

20. Η Alcan υποστήριξε, κατά τη διάρκεια της διαδικασίας αυτής, ότι, με τις αποφάσεις του Alcan I και BUG-Alutechnik, το Δικαστήριο ασχολήθηκε με τις υποχρεώσεις του κράτους μέλους που διέπραξε την παράβαση και δεν αποφάνθηκε επί των δικαιωμάτων του δικαιούχου της ενισχύσεως. Δεν συμμερίζομαι την άποψη αυτή. Με την απόφαση BUG-Alutechnik, το Δικαστήριο κατέστησε σαφές ότι, στις ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων διαδικασίες αναζητήσεως κρατικής ενισχύσεως, ο δικαιούχος της ενισχύσεως μπορεί να επικαλεστεί την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης μόνον αν δικαιολογημένα έχει πεισθεί ότι η ενίσχυση είναι νόμιμη· μπορεί, κατ' αρχήν, να προβάλει το επιχείρημα αυτό μόνον αν η προβλεπομένη από τη Συνθήκη διαδικασία έχει τηρηθεί. Είναι αληθές ότι το Δικαστήριο φάνηκε να διακρίνει μεταξύ του κράτους μέλους που διέπραξε παράβαση και του δικαιούχου της ενισχύσεως, κρίνοντας ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλεστεί τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των δικαιούχων για να αποφύγει την υποχρέωσή του «να λάβει τα αναγκαία μέτρα για την εκτέλεση αποφάσεως της Επιτροπής που το διατάσσει να αναζητήσει την ενίσχυση». Το Δικαστήριο επεσήμανε ότι, αν ένα κράτος μέλος μπορούσε να ενεργήσει κατ' αυτόν τον τρόπο, αυτό θα στερούσε «κάθε πρακτική αποτελεσματικότητα από τις διατάξεις των άρθρων 92 και 93 της Συνθήκης, στο μέτρο που οι εθνικές αρχές θα μπορούσαν έτσι να στηριχθούν στη δική τους παράνομη συμπεριφορά για να εμποδίσουν την αποτελεσματικότητα των αποφάσεων που εξέδωσε η Επιτροπή βάσει αυτών των διατάξεων της Συνθήκης» [18]. Εντούτοις, δεν είναι δυνατόν να συναχθεί από την απόφαση αυτή ότι, ενώ τα κράτη μέλη έχουν την υποχρέωση να αναζητήσουν την παράνομη ενίσχυση, η

18 — Προπαρατεθείσα απόφαση (υποσημείωση 10), σκέψη 17.

εφαρμογή της εθνικής ρυθμίσεως που εμποδίζει την αναζήτησή της δεν υπόκειται σε κανένα περιορισμό. Δεν θα είχε νόημα να επιβάλλεται στα κράτη μέλη αυστηρή υποχρέωση αναζητήσεως των παρανόμων ενισχύσεων υιοθετώντας ταυτόχρονα μια γενναιόδωρη στάση όσον αφορά την εφαρμογή της ρυθμίσεως αυτής. Η υποχρέωση του κράτους μέλους να αναζητήσει την παράνομη ενίσχυση και τα δικαιώματα του δικαιούχου αποτελούν απλώς τις δύο όψεις του ιδίου νομίσματος.

21. Πριν να εξετάσω τα ειδικά ζητήματα που έθεσαν τα ερωτήματα του εθνικού δικαστηρίου, θα ήθελα να διευκρινίσω προηγουμένως δύο σημεία που προκύπτουν από τη διάταξη περί παραπομπής. Πρώτον, το Bundesverwaltungsgericht φαίνεται να δέχεται ότι, κατά τον χρόνο θεσπίσεως των μέτρων περί χορηγήσεως της ενισχύσεως, η νομιμότητά τους ήταν απλώς αμφίβολη· η έλλειψη νομιμότητάς τους κατέστη σαφής μόνον όταν η Επιτροπή εξέδωσε την τελική απόφασή της, ή όταν το Land έλαβε γνώση του από 27 Ιουνίου 1986 εγγράφου περί της αρνήσεως του αρμοδίου Επιτρόπου να προτείνει τροποποίηση της αποφάσεως αυτής. Εντούτοις, η εκτίμηση αυτή στηρίζεται σε εσφαλμένη ερμηνεία της κοινοτικής ρυθμίσεως. Είναι αληθές ότι, έως ότου η Επιτροπή θεσπίσει την τελική απόφασή της, δεν ήταν βέβαιο αν αυτή θα κατέληγε στο συμπέρασμα ότι η ενίσχυση ήταν ασύμβατη προς την κοινή αγορά και αν, στην περίπτωση αυτή, θα μπορούσε κατ' εξαίρεση να μη διατάξει την αναζήτησή της. Όμως, ήταν σαφές ότι η ενίσχυση είχε καταβληθεί κατά παράβαση της απαγορεύσεως του άρθρου 93, παράγραφος 3, τρίτη πρόταση, της Συνθήκης. Όπως αναφέρθηκε πιο πάνω (παράγραφοι 3 και 4), η πρώτη καταβολή πραγματοποιήθηκε πριν από την ανακοίνωση της ενισχύσεως στην Επιτροπή, η δεύτερη δε λίγο καιρό μετά την έκδοση εκ μέρους της Επιτροπής προσωρινής αποφάσεως διατάσσουσας την αναστολή της καταβολής της ενισχύσεως και την κίνηση της διαδικασίας της κατ' αντιμωλία εξετάσεως που προβλέπεται από το άρθρο 93, παράγραφος 2, της Συνθήκης. Ασφαλώς, η Επιτροπή υπερέβη κατά δύο εβδομάδες την προθεσμία ενός μηνός που η ίδια είχε καθορίσει για τη διεξαγωγή της προκαταρκτικής της εξέτασης. Εντούτοις, όταν η Επιτροπή δεν γνωστοποιεί τη θέση της κατόπιν ανακοινώσεως, το κράτος μέλος οφείλει, πριν από την εκτέλεση του σχεδίου ενισχύσεως, να προειδοποιήσει σχετικώς την Επιτροπή [19]. Στην παρούσα περίπτωση, η Επιτροπή κίνησε τη διαδικασία της κατ' αντιμωλία εξετάσεως και εξέδωσε προσωρινή απόφαση απαγορεύουσα οποιαδήποτε καταβολή, αμέσως μετά την ενημέρωσή της από την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση σχετικά με την πρόθεση του Land να καταβάλει την ενίσχυση. Παρ' όλον ότι ενημερώθηκε από την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση σχετικά με την προσωρινή απόφαση της Επιτροπής, το Land προέβη στην καταβολή του υπολοίπου της ενισχύσεως. Επομένως, οι αποφάσεις περί χορηγήσεως της ενισχύσεως ήταν προδήλως παράνομες· επιπλέον, η έλλειψη νομιμότητάς τους δεν θα είχε θεραπευθεί ακόμη και αν η Επιτροπή είχε κρίνει, στη συνέχεια, ότι η ενίσχυση ήταν συμβατή προς την κοινή αγορά [20].

22. Δεύτερον, όπως ήδη ανέφερα, το Bundesverwaltungsgericht δεν υπέβαλε κανένα ερώτημα ως προς το θέμα της ενδεχομένης εφαρμογής της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Από την απόφαση BUG-Alutechnik σαφώς προκύπτει ότι, εφόσον η προβλεπομένη από τη Συνθήκη διαδικασία δεν είχε τηρηθεί, η Alcan δεν μπορούσε, κατ' αρχήν, δικαιολογημένα να πιστεύει ότι η ενίσχυση είχε χορηγηθεί νομίμως· από έναν επιμελή επιχειρηματία μπορεί να αναμένεται ότι θα ελέγξει αν η

19 Απόφαση της 11ης Δεκεμβρίου 1973, 120/73, Lorenz (Συλλογή τόμος 1972-1973, σ. 815, σκέψη 4).

20 Βλ. την προπαρατεθείσα απόφαση Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires και Syndicat national des négociants et tranformateurs de saumon (υποσημείωση 4).

προβλεπομένη από τη Συνθήκη διαδικασία τηρήθηκε. Θα εξετάσω στη συνέχεια αν η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης μπορεί, εντούτοις, να εφαρμοστεί, δεδομένου ότι το Δικαστήριο έκρινε ότι μπορούν να υφίστανται εξαιρετικές περιστάσεις υπό τις οποίες αποκλείεται η αναζήτηση της ενισχύσεως, ακόμη και αν χορηγήθηκε κατά παράβαση του άρθρου 93, παράγραφος 3, τρίτη πρόταση, της Συνθήκης.

23. Τα ερωτήματα του Bundesverwaltungsgericht αφορούν ειδικώς τρεις κανόνες του γερμανικού δικαίου: α) την προθεσμία ενός έτους για την ανάκληση των διοικητικών πράξεων· β) την αρχή της καλής πίστεως την οποία η διοικητική αρχή οφείλει να τηρεί κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας που αυτή διαθέτει για την ανάκληση παράνομης αποφάσεως· γ) τον κανόνα περί απαγορεύσεως της επιστροφής οσάκις ο δικαιούχος ενός πλεονεκτήματος έπαυσε να είναι πλουσιότερος. Η Alcan υποστηρίζει ότι οι κανόνες αυτοί, που υπάρχουν σε πολλά νομικά συστήματα, ενισχύουν τις αρχές της ασφάλειας του δικαίου, της ουσιαστικής δικαιοσύνης και της αναλογικότητας.

24. Δεν συντρέχει λόγος αμφιβολίας για το αληθές του ισχυρισμού αυτού. Πράγματι, όπως ήδη σημειώθηκε, το Δικαστήριο έλαβε γενικώς υπόψη τους περιορισμούς που τα κράτη μέλη έθεσαν για την άσκηση ενδίκων μέσων για τέτοιους λόγους. Πάντως, το Δικαστήριο επέμεινε επίσης στο γεγονός ότι οι εθνικές διατάξεις δεν έπρεπε να καθιστούν ουσιαστικά αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου. Όπως προτίθεμαι να εξηγήσω κατωτέρω, είναι αναγκαίο, στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων, να εξετάζεται με ιδιαίτερη επιμέλεια η εφαρμογή των εθνικών διατάξεων που περιορίζουν την επιστροφή της ενισχύσεως.

Η προθεσμία ενός έτους που προβλέπεται από το άρθρο 48, παράγραφος 4, του Verwaltungsverfahrensgesetz

25. Η Alcan υποστηρίζει ότι πρέπει να υπάρχουν κάποια χρονικά όρια για την υποχρέωσή της να επιστρέψει την ενίσχυση· ακόμη και η δίωξη σοβαρών ποινικών αδικημάτων υπόκειται, σε πολλές έννομες τάξεις, σε παραγραφή.

26. Μου φαίνεται πάντως ότι προθεσμίες όπως αυτές που προβλέπονται από το άρθρο 48 του Verwaltungsverfahrensgesetz δημιουργούν συμφυή προβλήματα όταν εφαρμόζονται στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων. Μια τέτοια διάταξη προϋποθέτει προφανώς ότι τα συμφέροντα των αρχών είναι αντίθετα προς εκείνα του ιδιώτη. Όταν οι αρχές διαπιστώνουν ότι μια απόφαση περί χορηγήσεως οικονομικού πλεονεκτήματος είναι παράνομη, έχουν συνήθως συμφέρον να αναζητήσουν όσο το δυνατό γρηγορότερα τα καταβληθέντα ποσά, ενώ το συμφέρον του ιδιώτη έγκειται στη διατήρηση του κεκτημένου πλεονεκτήματος. Όταν όμως μια κρατική αρχή έχει συνειδητά παραβιάσει το κοινοτικό δίκαιο χορηγώντας ενίσχυση, η υπόθεση αυτή δεν ισχύει. Τα συμφέροντα της αρχής και εκείνα του ιδιώτη στην περίπτωση αυτή συμπίπτουν. Η αρχή που ζητεί να ανακτήσει το ποσό είναι η ίδια αρχή που συνειδητά παραβίασε το κοινοτικό δίκαιο. Αν δεν άλλαξε απότομα πολιτική, έχει συμφέρον να εξασφαλίσει ότι ο λήπτης θα διατηρήσει το πλεονέκτημα, κατά παράβαση του κοινοτικού δικαίου. Επομένως, αυτή κανονικώς δεν έχει συμφέρον να τηρηθεί η προθεσμία κινήσεως της διαδικασίας.

27. Πάντως, αυτό δεν σημαίνει ότι δεν υπάρχει ασφάλεια του δικαίου για τους λήπτες κρατικής ενισχύσεως. Ένα άλλο ιδιαίτερο χαρακτηριστικό των διαδικασιών στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων είναι ότι, σύμφωνα με τη Συνθήκη, η Επιτροπή είναι αυτή που οφείλει να εξετάσει αν μια ενίσχυση είναι συμβατή προς την κοινή αγορά και, αν αυτό δεν συμβαίνει, να διατάξει την επιστροφή της. Ο ρόλος των εθνικών αρχών έγκειται απλώς στο να εκτελέσουν την απόφαση της Επιτροπής. Όπως η Επιτροπή παρατηρεί, η νομική κατάσταση καθίσταται βεβαία από το χρονικό σημείο κατά το οποίο θεσπίζει την τελική απόφασή της ή, το αργότερο, όταν η απόφαση αυτή καθίσταται οριστική, λόγω της λήξεως της προθεσμίας για την προσβολή της αποφάσεως που προβλέπεται από το άρθρο 173 της Συνθήκης.

28. Ασφαλώς, μπορεί να υπάρχουν περιστάσεις κατά τις οποίες η επιστροφή ενισχύσεως που καταβλήθηκε κατά παράβαση του άρθρου 93, παράγραφος 3, τρίτη πρόταση, της Συνθήκης αποκλείεται, επειδή η Επιτροπή θέσπισε την τελική απόφασή της με αδικαιολόγητη καθυστέρηση. Με την απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 1987, RSV κατά Επιτροπής [21], το Δικαστήριο έκρινε ότι, στο πλαίσιο των πραγματικών περιστατικών της υποθέσεως, η καθυστέρηση 26 μηνών εκ μέρους της Επιτροπής για τη θέσπιση της τελικής αποφάσεώς της προκάλεσε στον λήπτη της μη ανακοινωθείσας ενισχύσεως δικαιολογημένη εμπιστοσύνη εμποδίζουσα την Επιτροπή να απαιτήσει από τις ολλανδικές αρχές να διατάξουν την επιστροφή της ενισχύσεως.

29. Όμως, στην προπαρατεθείσα υπόθεση, το Δικαστήριο φαίνεται να έλαβε υπόψη ορισμένο αριθμό εξαιρετικών περιστάσεων. Η εν λόγω ενίσχυση αφορούσε έναν τομέα στον οποίο είχε δοθεί ενίσχυση από τις ολλανδικές αρχές κατά τη διάρκεια πολλών ετών, αποσκοπούσε δε στην κάλυψη πρόσθετων δαπανών μιας ενέργειας για την οποία προηγουμένως η Επιτροπή είχε εγκρίνει μια ενίσχυση. Η Επιτροπή δεν μπορούσε να επικαλεστεί καμία δικαιολογία για την καθυστέρησή της, δεδομένου ότι ήταν πλήρως ενήμερη σχετικά με την κατάσταση και οι λόγοι που προκάλεσαν υπέρβαση των καλυπτομένων από την προηγούμενη ενίσχυση δαπανών δεν απαιτούσαν έρευνες σε βάθος.

30. Τέτοιου είδους περιστάσεις δεν φαίνεται να υπάρχουν στην παρούσα υπόθεση. Ούτε αναφέρθηκε ότι η τελική απόφαση της Επιτροπής, θεσπισθείσα δύο χρόνια και κάτι μετά την έναρξη της προκαταρκτικής εξετάσεως, είχε ληφθεί με υπερβολική καθυστέρηση στο πλαίσιο των πραγματικών περιστατικών της παρούσας υποθέσεως.

31. Για τους λόγους που αναφέρθηκαν ανωτέρω, στην παράγραφο 26, δεν θεωρώ ότι η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και η αρχή της ασφάλειας του δικαίου μπορούν να αποκλείσουν την επιστροφή της ενισχύσεως λόγω της καθυστερήσεως με την οποία οι εθνικές αρχές συμμορφώθηκαν προς την τελική απόφαση της Επιτροπής· αν αυτό συνέβαινε, οι διατάξεις του κοινοτικού δικαίου θα εστερούντο οποιασδήποτε πρακτικής αποτελεσματικότητας.

32. Συνεπώς, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι, υπό περιστάσεις όπως οι προκείμενες, το κοινοτικό δίκαιο αποκλείει την εφαρ-

21 Υπόθεση 223/85, Συλλογή 1987, σ. 4617.

μογή της προθεσμίας ενός έτους που προβλέπεται από το άρθρο 48, παράγραφος 4, του Verwaltungsverfahrensgesetz για την ανάκληση διοικητικών πράξεων.

Η αρχή της καλής πίστεως

33. Φαίνεται ότι η δυνατότητα εφαρμογής της αρχής της καλής πίστεως σε υποθέσεις όπως αυτή που μας απασχολεί εδώ είναι επίσης περιορισμένη. Δυνάμει του άρθρου 48, παράγραφος 1, του Verwaltungsverfahrensgesetz, το Land διαθέτει εξουσία εκτιμήσεως για να αποφασίζει αν θα ανακαλέσει ή όχι τις παράνομες αποφάσεις περί ενισχύσεων. Το Bundesverwaltungsgericht κρίνει ότι, ασκώντας την εξουσία αυτή, το Land παραβίασε την αρχή της καλής πίστεως ανακαλώντας την απόφαση ενώ δεν είχε ενημερώσει τον λήπτη της ενισχύσεως για την αμφίβολη νομιμότητά της. Πάντως, όπως ήδη σημειώθηκε, δυνάμει της Συνθήκης, η Επιτροπή είναι εκείνη που αποφασίζει για την επιστροφή παράνομης κρατικής ενισχύσεως. Οι εθνικές αρχές υποχρεούνται να εκτελέσουν την απόφαση αυτή και δεν έχουν καμία εξουσία εκτιμήσεως όσον αφορά την ανάκληση των αποφάσεων περί χορηγήσεως ενισχύσεων. Ο λήπτης της ενισχύσεως μπορεί προφανώς να αμφισβητήσει τον τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή ασκεί τη διακριτική της ευχέρεια διατάζουσα την επιστροφή, προσφεύγοντας στο Πρωτοδικείο εντός των προβλεπομένων από τη Συνθήκη προθεσμιών.

34. Ακόμη και αν υποτεθεί ότι το Land είχε αυτή την εξουσία εκτιμήσεως, η αρχή της καλής πίστεως δεν μπορούσε να εφαρμοστεί. Χορηγώντας ενίσχυση χωρίς να τηρήσει την προβλεπομένη από τη Συνθήκη διαδικασία, το Land, όπως ήδη σημειώθηκε, παρέβη το άρθρο 93, παράγραφος 3, τρίτη πρόταση. Οι αποφάσεις περί χορηγήσεως της ενισχύσεως δεν ήταν, επομένως, όπως το Bundesverwaltungsgericht αναφέρει, απλώς αμφίβολης νομιμότητας — ήταν προδήλως παράνομες από την αρχή. Αν γινόταν δεκτή η άποψη ότι η καλή πίστη αποτελεί προϋπόθεση για την ανάκληση μιας αποφάσεως, δυσκολεύομαι να αντιληφθώ πώς μια δημόσια αρχή θα μπορούσε ποτέ να ανακαλέσει μια απόφαση για την οποία γνώριζε — ή μπορεί να εικασθεί ότι γνώριζε — ότι ήταν παράνομη όταν τη θέσπισε. Επιπλέον, ακόμη και βάσει της ερμηνείας του Bundesverwaltungsgericht για το πώς θα εφαρμοζόταν εν προκειμένω η αρχή της καλής πίστεως, θα ήταν εύκολο για μια δημόσια αρχή να εξασφαλίσει ότι οποιαδήποτε απόφαση περί ενισχύσεως χορηγήσεως δεν θα αμφισβητηθεί λόγω της αρχής της καλής πίστεως — θα αρκούσε να αφήσει τον λήπτη της ενισχύσεως στην άγνοιά του όσον αφορά την έλλειψη νομιμότητας της ενισχύσεως. Και στις δύο περιπτώσεις, η αρχή αυτή θα ματαίωνε την εφαρμογή των κοινοτικών διατάξεων περί κρατικών ενισχύσεων.

Η έκλειψη του πλουτισμού

35. Πρέπει τέλος να εξετασθεί ο κανόνας του άρθρου 818, παράγραφος 3, του Bürgerliches Gesetzbuch, σύμφωνα με τον οποίο η επιστροφή δεν είναι πλέον δυνατή οσάκις ο πλουτισμός έπαυσε να υπάρχει (Wegfall der Bereicherung). Προκειμένου να προσδιοριστεί αν αυτό συμβαίνει, πρέπει να εξετασθεί «αν (...) η συνολική περιουσία του οφειλέτη, περιλαμβανομένων όλων των συναφών παραγόντων, εμφανίζει πλεό-

νασμα το οποίο αντιστοιχεί εξ ολοκλήρου ή μερικώς με την αξία αυτού που έχει λάβει» [22].

36. Το Verwaltungsverfahrensgesetz μεταφέρει τον κανόνα αυτό, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, στη διοικητική δικονομία. Πάντως, δυνάμει του άρθρου 48, παράγραφος 2, έβδομη πρόταση, του Verwaltungsverfahrensgesetz, ο δικαιούχος πλεονεκτήματος δεν μπορεί να επικαλεστεί τον κανόνα του άρθρου 818, παράγραφος 3, του Bürgerliches Gesetzbuch αν εγνώριζε τις περιστάσεις λόγω των οποίων η χορηγούσα το πλεονέκτημα απόφαση ήταν παράνομη, ή αν τις αγνοούσε λόγω βαρείας αμελείας (grobe Fahrlässigkeit). Αν ο κανόνας αυτός είχε εφαρμογή στην προκειμένη περίπτωση, το εθνικό δικαστήριο θα μπορούσε επομένως να υποχρεωθεί να εξετάσει αν συντρέχει βαρειά αμέλεια επειδή η Alcan δεν ήλεγξε αν τηρήθηκε η διαδικασία του άρθρος 93, παράγραφοι 2 και 3, της Συνθήκης.

37. Εντούτοις, έχω βασικότερες αντιρρήσεις κατά της εφαρμογής διατάξεως, όπως το άρθρο 818, παράγραφος 3, του Bürgerliches Gesetzbuch, σε διαδικασίες επιστροφής κρατικών ενισχύσεων. Μου φαίνεται ότι — ακόμη και αν εφαρμοζόταν ενιαίως ως αρχή του κοινοτικού δικαίου — μια τέτοια διάταξη θα ήταν ασύμβατη προς τον σκοπό των κοινοτικών διατάξεων περί κρατικών ενισχύσεων, που έγκειται στο να εμποδιστούν οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού εντός της κοινής αγοράς. Είναι πρόδηλο ότι η χορήγηση ενισχύσεως σε επιχείρηση που εξακολουθεί να λειτουργεί για περιορισμένη μόνο περίοδο μπορεί να επηρεάσει τους όρους του ανταγωνισμού. Ο σκοπός της κοινοτικής κανονιστικής ρυθμίσεως θα διακυβευόταν, αν μια ενίσχυση με μικρή πιθανότητα όσον αφορά τη δυνατότητα ανακτήσεώς της μπορούσε να χορηγηθεί από τις εθνικές αρχές σε παρόμοιες περιστάσεις.

38. Από την άποψη του λήπτη της ενισχύσεως, πάντως, είναι κάπως υπεραπλουστευμένος ο ισχυρισμός ότι τα πλεονεκτήματα της ενισχύσεως εκπίπτουν αν ο λήπτης δεν είναι πλέον πλουσιότερος σύμφωνα με τον ισολογισμό των τρεχόντων λογαριασμών του. Αυτό ισχύει ακόμη και αν ο λήπτης, όπως φαίνεται ότι συμβαίνει εν προκειμένω, παρακινήθηκε από την ενίσχυση για να συνεχίσει τη λειτουργία του εργοστασίου του για μακρύτερο χρονικό διάστημα απ' ό,τι είχε την πρόθεση και αν υπέστη εκ του γεγονότος αυτού επιπλέον ζημίες. Ο λήπτης μπορεί εντούτοις να εξακολουθεί να έχει σημαντικά πλεονεκτήματα λόγω της προσωρινής εξακολουθήσεως της επιχειρήσεως, όσον αφορά τη διατήρηση της θέσεώς του στην αγορά, τη φήμη, την πελατεία και τη διατήρηση του ειδικευμένου προσωπικού, πλεονεκτήματα που απορρέουν από την στρέβλωση του ανταγωνισμού που δημιουργήθηκε με την ενίσχυση.

39. Η άποψη αυτή είναι σύμφωνη προς τις αρχές που διατύπωσε το Δικαστήριο όσον αφορά την επιστροφή των ενισχύσεων. Η επιστροφή ποσού ίσου προς εκείνο της χορηγηθείσας ενισχύσεως, ενδεχομένως με τους τόκους, αποσκοπεί στην εξαφάνιση του ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος του λήπτη της ενισχύσεως και στην επαναφορά της προηγουμένης καταστάσεως. Οποιοσδήποτε άλλος κανόνας θα ήταν δύσκολο να εφαρμοστεί και, στο μέτρο που θα συνεπαγόταν την επιστροφή μικρότερου ποσού, δεν θα καθιστούσε δυνατή την επίτευξη των στόχων των διατάξεων της Συνθήκης.

22 Βλ. Lieb: *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*, 2η έκδοση, 1986, άρθρο 818, αριθ. 70.

40. Μου φαίνεται, επομένως, ότι στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων ισχύουν ειδικά κριτήρια, τα οποία αποκλείουν την εφαρμογή του κανόνα της εκλείψεως του πλουτισμού. Αυτό καθίσταται σαφέστερο με τη βοήθεια της αποφάσεως την οποία το Bundesverwaltungsgericht [23] εξέδωσε μετά την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Deutsche Milchkontor κ.λπ., με την οποία το Δικαστήριο είχε κρίνει ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν εμποδίζει την εφαρμογή του κανόνα περί της εκλείψεως του πλουτισμού σε περιστάσεις όπως αυτές της εν λόγω υποθέσεως. Το Bundesverwaltungsgericht δέχθηκε το επιχείρημα της προσφεύγουσας της κύριας δίκης, σύμφωνα με το οποίο αυτή δεν κατέστη πλουσιότερη με την κοινοτική ενίσχυση στο αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη επειδή είχε μετακυλίσει την ενίσχυση με τους λογαριασμούς της στον πελάτη της. Μου φαίνεται ότι, στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο ορθώς είχε δεχθεί ότι το ζήτημα έπρεπε να κριθεί σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο, εφόσον κανένα υπερέχον κοινοτικό συμφέρον δεν δικαιολογούσε προσβολή της αυτονομίας του οικείου κράτους μέλους σε θέματα δικονομίας. Αντιθέτως, αν μια παρόμοια κατάσταση εμφανιζόταν στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων, η υλοποίηση των σκοπών της Συνθήκης θα διακυβευόταν σε περίπτωση που ο λήπτης της ενισχύσεως μπορούσε να εμποδίσει την επιστροφή της με το επιχείρημα ότι έχει ήδη μετακυλίσει το όφελος της ενισχύσεως στους πελάτες του μειώνοντας τις τιμές του. Στην περίπτωση αυτή, θα είχε σημαντικό ανταγωνιστικό πλεονέκτημα άνευ κυρώσεων.

41. Συνεπώς, θεωρώ ότι, σε περιπτώσεις όπως η προκειμένη, το κοινοτικό δίκαιο απαγορεύει την εφαρμογή ενός κανόνα όπως αυτός του άρθρου 818, παράγραφος 3, του Bürgerliches Gesetzbuch.

Πρόταση

42. Συνεπώς, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα ερωτήματα που του υπέβαλε το Bundesverwaltungsgericht ως εξής:

«Το κοινοτικό δίκαιο υποχρεώνει μια εθνική αρχή να ανακαλέσει, σε συμφωνία με τελική απόφαση της Επιτροπής διατάσσουσα την επιστροφή κρατικής ενισχύσεως, την απόφασή της περί χορηγήσεως της ενισχύσεως, ακόμη και αν, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο, τέτοιες ανακλήσεις αποκλείονται επειδή η αρχή άφησε να παρέλθει η προβλεπομένη προς τον σκοπό αυτό από τις διατάξεις του εθνικού δικαίου προθεσμία ή επειδή η αρχή είχε τόσο μεγάλη ευθύνη για την έλλειψη νομιμότητας της αποφάσεως ώστε η ανάκληση φαίνεται, έναντι του δικαιούχου της ενισχύσεως, ως αντίθετη προς την καλή πίστη ή επειδή ο πλουτισμός σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο έχει εκλείψει.»

23 — BVerwG, NJW 1992, σ. 703, 704.