ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 14ης Ιανουαρίου 1997 *

Στην υπόθεση C-169/95,

Βασίλειο της Ισπανίας, εκπροσωπούμενο από τον Alberto José Navarro González, γενικό διευθυντή της υπηρεσίας κοινοτικών και θεσμικών διαφορών, και την Gloria Calvo Diaz, abogado del Estado, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την Πρεσβεία της Ισπανίας, 4-6, boulevard E. Servais,

προσφεύγον,

κατά

Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπουμένης από τους Francisco Enrique González Díaz και Paul Nemitz, μέλη της Νομικής Υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Carlos Gómez de la Cruz, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg,

καθής,

που έχει ως αντικείμενο την ακύρωση της αποφάσεως 95/438/ΕΚ της Επιτροπής, της 14ης Μαρτίου 1995, όσον αφορά επενδυτική ενίσχυση που χορήγησε η Ισπανία στην εταιρία Piezas y Rodajes SA, χυτήριο χάλυβα εγκατεστημένο στην επαρχία Teruel, Αραγώνα, Ισπανία (ΕΕ L 257, σ. 45),

* Γλώσσα διαδικασίας: η ισπανική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους G. C. Rodríguez Iglesias, Πρόεδρο, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray και L. Sevón, προέδρους τμήματος, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet (εισηγητή), G. Hirsch, P. Jann και M. Wathelet, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: G. Tesauro
γραμματέας: H. von Holstein, βοηθός γραμματέας,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις αγορεύσεις των διαδίκων κατά τη συνεδρίαση της 10ης Σεπτεμβρίου 1996,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 24ης Οκτωβρίου 1996,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου την 1η Ιουνίου 1995, το Βασίλειο της Ισπανίας ζήτησε, δυνάμει του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΚ, την ακύρωση της αποφάσεως 95/438/ΕΚ της Επιτροπής, της 14ης Μαρτίου 1995, όσον αφορά επενδυτική ενίσχυση που χορήγησε η Ισπανία στην εταιρία Piezas y Rodajes SA, χυτήριο χάλυβα εγκατεστημένο στην επαρχία Teruel, Αραγώνα, Ισπανία (ΕΕ L 257, σ. 45, στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση).

2 Από τον φάκελο προκύπτει ότι, με απόφαση της 26ης Μαΐου 1987 (βλ. ανακοίνωση 88/C 251/04 — ΕΕ 1988, C 251, σ. 4), η Επιτροπή ενέκρινε το γενικό σύστημα περιφερειακών ενισχύσεων στην Ισπανία, το σχέδιο του οποίου της είχε κοινοποιηθεί από την Ισπανική Κυβέρνηση στις 30 Ιανουαρίου 1987, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 93, παράγραφος 3, της Συνθήκης. Στο πλαίσιο αυτού του συστήματος ενισχύσεων, το οποίο εγκρίθηκε δυνάμει του άρθρου 92, παράγραφος 3, στοιχείο α', της Συνθήκης, προβλεπόταν, μεταξύ άλλων, η χορήγηση περιφερειακών ενισχύσεων εντός της επαρχίας Teruel, μέχρι ενός ανωτάτου ορίου το οποίο καθόριζε η εν λόγω απόφαση.

3 Σε αυτήν ακριβώς την επαρχία, στην περιοχή του Δήμου Monreal del Campo, η εταιρία Piezas y Rodajes SA (στο εξής: PYRSA) έθεσε σε εφαρμογή ένα πρόγραμμα επενδύσεων ανερχομένων στο ποσό των 2 788 300 000 πεσετών (PTA) για την κατασκευή χυτηρίου με σκοπό την παραγωγή γραναζιών (οδοντωτών τροχών που έλκονται από αλυσίδες και χρησιμοποιούνται κυρίως στη μεταλλουργική βιομηχανία) και εξοπλισμών GET (εξαρτημάτων που χρησιμοποιούνται για την ισοπέδωση του εδάφους και την εκσκαφή). Στο πρόγραμμα αυτό δόθηκαν οι ακόλουθες ενισχύσεις:

— επιχορήγηση ύψους 975 905 000 PTA, χορηγηθείσα από την Ισπανική Κυβέρνηση, η οποία δεν αποτελεί αντικείμενο της παρούσας υποθέσεως,

— μη επιστρεπτέα επιχορήγηση ύψους 182 000 000 PTA, χορηγηθείσα από την Αυτόνομη Κοινότητα της Αραγώνας,

— επιχορήγηση υπό μορφή δωρεάς οικοπέδων αξίας 2 300 000 PTA, χορηγηθείσα από τον Δήμο Monreal del Campo,

— εγγύηση για δάνειο ύψους 490 000 000 PTA, χορηγηθείσα από την Αυτόνομη Κοινότητα της Αραγώνας,

— επιδότηση επιτοκίου για το προαναφερθέν δάνειο, χορηγηθείσα από την επαρχία Teruel.

4 Με καταγγελία που υπέβαλε στην Επιτροπή στις 14 Ιανουαρίου 1991, η βρετανική εταιρία William Cook plc (στο εξής: Cook), η οποία παράγει προϊόντα χυτού χάλυβα και εξοπλισμούς GET, αμφισβήτησε το συμβατό των ενισχύσεων αυτών προς την κοινή αγορά.

5 Απαντώντας στην καταγγελία αυτή, η Επιτροπή πληροφόρησε καταρχάς την Cook, με έγγραφο της 13ης Μαρτίου 1991, ότι η ενίσχυση της Ισπανικής Κυβερνήσεως, ύψους 975 905 000 PTA, είχε χορηγηθεί στο πλαίσιο του γενικού συστήματος περιφερειακών ενισχύσεων και ήταν, συνεπώς, σύμφωνη προς τις διατάξεις του άρθρου 92 της Συνθήκης. Ως προς τις λοιπές ενισχύσεις, το έγγραφο αυτό ανέφερε ότι είχε αρχίσει η διεξαγωγή έρευνας και είχαν ζητηθεί συναφώς στοιχεία από τις ισπανικές αρχές.

6 Κατόπιν της έρευνας αυτής, η Επιτροπή ενημέρωσε την καταγγέλλουσα, με έγγραφο της 29ης Μαΐου 1991, ότι αποφάσισε «να μη διατυπώσει αντιρρήσεις» για τις ενισχύσεις που χορηγήθηκαν στην PYRSA. Στο έγγραφο αυτό είχε επισυναφθεί η υπ' αριθ. NN 12/91 απόφαση, η οποία απευθυνόταν στην Ισπανική Κυβέρνηση και με την οποία η Επιτροπή διαπίστωνε ότι οι ενισχύσεις αυτές ενέπιπταν στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του άρθρου 92, παράγραφος 3, στοιχείο α', της Συνθήκης, σύμφωνα με το οποίο δύνανται να θεωρηθούν ότι συμβιβάζονται με την κοινή αγορά οι ενισχύσεις για την προώθηση της οικονομικής αναπτύξεως περιοχών στις οποίες το βιοτικό επίπεδο είναι ασυνήθως χαμηλό ή στις οποίες επικρατεί σοβαρή υποαπασχόληση. Η απόφαση αυτή στηριζόταν σε δύο λόγους, ο ένας από τους οποίους ήταν ότι ο υποτομέας των γραναζιών και των εξοπλισμών GET δεν παρουσίαζε προβλήματα πλεονάζοντος παραγωγικού δυναμικού.

7 Το Δικαστήριο, επιληφθέν της προσφυγής που άσκησε η Cook κατά της αποφάσεως αυτής, την ακύρωσε, με απόφαση της 19ης Μαΐου 1993 στην υπόθεση C-198/91, Cook κατά Επιτροπής (Συλλογή 1993, σ. I-2487), στο μέτρο που αφορούσε ενισχύσεις άλλες από την ενίσχυση ύψους 975 905 000 PTA που είχε χορηγηθεί από την Ισπανική Κυβέρνηση. Η απόφαση αυτή επισήμαινε, μεταξύ άλλων, ότι η Επιτροπή, εφόσον σκόπευε να στηριχθεί στην έλλειψη πλεονάζοντος παραγωγικού δυναμικού στον εν λόγω υποτομέα δραστηριότητας, όφειλε να κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 93, παράγραφος 2, της Συνθήκης, προκειμένου να εξακριβώσει, έπειτα από συλλογή όλων των απαραίτητων γνωμών, το βάσιμο της εκτιμήσεώς της, η οποία μπορούσε να δημιουργήσει σοβαρές δυσχέρειες.

8 Ενόψει της αποφάσεως αυτής, η Επιτροπή αποφάσισε να κινήσει την εν λόγω διαδικασία (βλ. ανακοίνωση 93/C 281/07 — ΕΕ 1993, C 281, σ. 8). Μετά το πέρας της διαδικασίας αυτής, η Επιτροπή, με την προσβαλλόμενη απόφαση, η οποία κοινοποιήθηκε στην Ισπανική Κυβέρνηση στις 29 Μαρτίου 1995 και δημοσιεύθηκε στις 27 Οκτωβρίου 1995, κήρυξε τις επίμαχες ενισχύσεις παράνομες και ασυμβίβαστες προς την κοινή αγορά και διέταξε, κατά συνέπεια, την κατάργησή τους και την επιστροφή των καταβληθέντων ποσών, πλέον τόκων υπολογιζομένων για το διάστημα από την ημερομηνία καταβολής των ενισχύσεων μέχρι την ημερομηνία της πραγματικής επιστροφής τους.

9 Κατά της αποφάσεως αυτής το Βασίλειο της Ισπανίας άσκησε προσφυγή ακυρώσεως, προς στήριξη της οποίας προβάλλει τέσσερις λόγους που αντλούνται αντιστοίχως:

— από την παράβαση του άρθρου 92, παράγραφος 3, στοιχείο α', της Συνθήκης,

— από πρόδηλο σφάλμα κατά την εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών,

— από την παραβίαση των αρχών της αναλογικότητας και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, την οποία συνεπάγεται η επιβολή υποχρεώσεως επιστροφής,

— από την παραβίαση των προαναφερθεισών αρχών, την οποία συνεπάγεται το αίτημα επιδικάσεως τόκων.

10 Η Επιτροπή ζητεί την απόρριψη της προσφυγής.

Επί του πρώτου λόγου ακυρώσεως

11 Η Ισπανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η Επιτροπή προέβη σε εσφαλμένη εφαρμογή του άρθρου 92, παράγραφος 3, στοιχείο α'. Κατά την άποψη της εν λόγω κυβερνήσεως, αφενός, η διάταξη αυτή δεν αφορά τις τομεακές ενισχύσεις, αλλά τις περιφερειακές ενισχύσεις και, αφετέρου, οι επίμαχες ενισχύσεις εντάσσονται ακριβώς σε ένα γενικό σύστημα περιφερειακών ενισχύσεων.

Ως προς τις ενισχύσεις τις οποίες αφορά το άρθρο 92, παράγραφος 3, στοιχείο α'

12 Το Βασίλειο της Ισπανίας φρονεί ότι το άρθρο 92, παράγραφος 3, στοιχείο α', το οποίο δεν περιλαμβάνει την επιφύλαξη η οποία αναφέρεται στο στοιχείο γ' της ιδίας παραγράφου και κατά την οποία οι ενισχύσεις που αναφέρονται στο στοιχείο γ' δεν πρέπει να αλλοιώνουν τους όρους του εμπορίου κατά τρόπο που θα αντέκειτο προς το κοινό συμφέρον, απαιτεί απλώς να σκοπούν οι επίμαχες ενισχύσεις στην προώθηση της αναπτύξεως των οικείων περιοχών. Μολονότι δεν αποκλείεται η προϋπόθεση αυτή να καθιστά αναγκαία την εξέταση των τομεακών επιπτώσεων των εν λόγω ενισχύσεων, η εξέταση αυτή μπορεί να γίνει, κατά την άποψη της προσφεύγουσας κυβερνήσεως, μόνον προκειμένου να εξακριβωθεί εάν, λαμβανομένης υπόψη της καταστάσεως του εν λόγω τομέα, οι ενισχύσεις αυτές μπορούν ή όχι να προωθήσουν την οικονομική ανάπτυξη της περιοχής.

13 Η Επιτροπή διατείνεται ότι η διαφορετική διατύπωση των στοιχείων α' και γ' του άρθρου 92, παράγραφος 3, δεν μπορεί να δικαιολογήσει την παράλειψη εξετάσεως των τομεακών επιπτώσεων μιας ενισχύσεως χορηγηθείσας σε επιχείρηση η οποία δρα σε μειονεκτούσα περιοχή. Η Επιτροπή υπενθυμίζει εξάλλου ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, η άσκηση της διακριτικής εξουσίας της συνεπάγεται εκτιμήσεις οικονομικής και κοινωνικής φύσεως που πρέπει να πραγματοποιούνται σε κοινοτικό πλαίσιο.

14 Το άρθρο 92, παράγραφος 3, της Συνθήκης ορίζει τα εξής:

«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·

(...)

γ) οι ενισχύσεις για την προώθηση της αναπτύξεως ορισμένων οικονομικών δραστηριοτήτων ή οικονομικών περιοχών, εφόσον δεν αλλοιώνουν τους όρους των συναλλαγών κατά τρόπο που θα αντέκειτο προς το κοινό συμφέρον·

(...)»

15 Όπως έχει ήδη τονίσει το Δικαστήριο, ένα πρόγραμμα περιφερειακών ενισχύσεων μπορεί, κατά περίπτωση, να τύχει μιας από τις παρεκκλίσεις του άρθρου 92, παράγραφος 3, στοιχεία α' και γ', της Συνθήκης. Από αυτή την άποψη, το γεγονός ότι στην παρέκκλιση που προβλέπει το στοιχείο α' χρησιμοποιούνται οι όροι «ασυνήθως» και «σοβαρή» δείχνει ότι η παρέκκλιση αφορά μόνον περιοχές όπου η οικονομική κατάσταση είναι εξαιρετικά δυσμενής σε σχέση προς το σύνολο της Κοινότητας. Αντιθέτως, η παρέκκλιση που προβλέπει το στοιχείο γ' έχει ευρύτερο περιεχόμενο, καθόσον επιτρέπει την ανάπτυξη ορισμένων περιοχών ενός κράτους μέλους, οι οποίες μειονεκτούν σε σχέση προς τον εθνικό μέσον όρο, χωρίς να περιορίζεται από τις οικονομικές προϋποθέσεις του στοιχείου α', υπό τον όρον ότι οι ενισχύσεις που προορίζονται για τον σκοπό αυτό «δεν αλλοιώνουν τους όρους του εμπορίου κατά τρόπο που θα αντέκειτο προς το κοινό συμφέρον» (βλ. απόφαση της 14ης Οκτωβρίου 1987 στην υπόθεση 248/84, Γερμανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1987, σ. 4013, σκέψη 19).

16 Αντιστρόφως, το γεγονός ότι η παρέκκλιση του στοιχείου α' δεν προβλέπει την τελευταία αυτή προϋπόθεση σημαίνει μια μεγαλύτερη ελευθερία κινήσεων για τη χορήγηση των ενισχύσεων σε επιχειρήσεις εγκατεστημένες στις περιοχές οι οποίες πράγματι πληρούν τα κριτήρια που θέτει η παρέκκλιση αυτή.

17 Ωστόσο, από την εν λόγω επισημανθείσα διαφορά στη διατύπωση δεν μπορεί να συναχθεί ότι η Επιτροπή οφείλει, οσάκις εφαρμόζει το άρθρο 92, παράγραφος 3, στοιχείο α', να αγνοεί παντελώς το κοινοτικό συμφέρον και να περιορίζεται στην εξακρίβωση του ειδικού περιφερειακού σκοπού των οικείων μέτρων, χωρίς να αξιολογεί την επίπτωσή τους στη σχετική αγορά ή στις σχετικές αγορές στο σύνολο της Κοινότητας.

18 Κατά πάγια νομολογία, το άρθρο 92, παράγραφος 3, απονέμει στην Επιτροπή διακριτική εξουσία η άσκηση της οποίας συνεπάγεται εκτιμήσεις οικονομικής και κοινωνικής φύσεως που πρέπει να πραγματοποιούνται σε κοινοτικό πλαίσιο (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 17ης Σεπτεμβρίου 1980 στην υπόθεση 730/79, Philip Morris κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1980/III, σ. 13, σκέψη 24, και της 24ης Φεβρουαρίου 1987 στην υπόθεση 310/85, Deufil κατά Επιτροπής, Συλλογή 1987, σ. 901, σκέψη 18).

19 Η Επιτροπή είχε επανειλημμένως ενημερώσει τα κράτη μέλη σχετικά με τις αρχές τις οποίες σκόπευε να εφαρμόσει, δυνάμει των εξουσιών που της απονέμουν τα άρθρα 92 επ. της Συνθήκης, στα συστήματα περιφερειακών ενισχύσεων. Αυτό είναι, μεταξύ άλλων, το αντικείμενο της ανακοινώσεώς της του 1988 σχετικά με τη μέθοδο εφαρμογής του άρθρου 92, παράγραφος 3, στοιχεία α' και γ', στις περιφερειακές ενισχύσεις (ανακοίνωση 88/C 212/02 — ΕΕ C 212, σ. 2), στην οποία παραπέμπει η απόφασή της να κινήσει τη διαδικασία που αφορά τις επίμαχες στην παρούσα υπόθεση ενισχύσεις (βλ. προαναφερθείσα ανακοίνωση 93/C 281/07).

20 Από τις εν λόγω αρχές προκύπτει ότι η εφαρμογή του άρθρου 92, παράγραφος 3, στοιχεία α' και γ', απαιτεί να λαμβάνονται υπόψη όχι μόνον οι επιπτώσεις που έχουν οι ενισχύσεις τις οποίες αφορούν οι εν λόγω διατάξεις

της Συνθήκης σε περιφερειακό επίπεδο, αλλά επίσης, ενόψει του άρθρου 92, παράγραφος 1, οι επιπτώσεις των ενισχύσεων αυτών επί του μεταξύ των κρατών μελών εμπορίου και, επομένως, ο τομεακός αντίκτυπος που μπορούν να έχουν στο κοινοτικό επίπεδο.

21 Βεβαίως, όπως παρατηρεί η Ισπανική Κυβέρνηση, οι προϋποθέσεις που προβλέπονται συναφώς στο μέρος Ι, σημείο 6, της προαναφερθείσας ανακοινώσεως 88/C 212/02 αφορούν ειδικότερα ορισμένες λειτουργικές ενισχύσεις τις οποίες η Επιτροπή μπορεί κατά παρέκκλιση να εγκρίνει, δυνάμει του άρθρου 92, παράγραφος 3, στοιχείο α', εάν οι ενισχύσεις που συνδέονται με μια αρχική επένδυση δεν είναι πρόσφορες ή επαρκείς.

22 Ωστόσο, όπως υπενθύμισε η Επιτροπή με την απόφασή της περί κινήσεως της διαδικασίας, οι περιφερειακές ενισχύσεις δεν πρέπει να δημιουργούν πλεονάζον παραγωγικό δυναμικό σε ορισμένους τομείς στο κοινοτικό επίπεδο. Συναφώς, είναι σαφές ότι η διατύπωση του μέρους Ι, σημείο 6, δεύτερη περίπτωση, της ανακοινώσεως 88/C 212/02, κατά την οποία μια ενίσχυση πρέπει να χορηγείται «έτσι ώστε να προωθείται η συνεχής και εξισορροπημένη ανάπτυξη της οικονομικής δραστηριότητας» και να μη καταλήγει να δημιουργεί στο επίπεδο της Κοινότητας ένα «τομεακό πρόβλημα (...) σοβαρότερο από το αρχικό περιφερειακό πρόβλημα», μπορεί να εφαρμοστεί σε όλες τις περιφερειακές ενισχύσεις, ανεξαρτήτως της φύσεώς τους. Οι αξιολογήσεις αυτές δεν είναι ασυμβίβαστες προς τον σκοπό του άρθρου 92, παράγραφος 3, στοιχείο α'. Πράγματι, αν γινόταν δεκτή η αντίθετη άποψη, θα μπορούσε να προωθηθεί η υλοποίηση οικονομικώς επισφαλών πρωτοβουλιών οι οποίες, δεδομένου ότι απλώς και μόνον επιδεινώνουν την έλλειψη ισορροπιών των οικείων αγορών, δεν είναι τελικώς ικανές να επιλύσουν κατά τρόπο αποτελεσματικό και μόνιμο τα προβλήματα αναπτύξεως των οικείων περιφερειών. Εξάλλου, το γεγονός που επισημαίνει η Επιτροπή ότι, δηλαδή, η PYRSA, παρά τις ενισχύσεις που έχει λάβει, τελεί σήμερα σε κατάσταση παύσεως πληρωμών αποδεικνύει ότι ο κίνδυνος αυτός δεν είναι θεωρητικός.

23 Με αυτή την προοπτική, η Επιτροπή, οσάκις αποφασίζει για το συμβατό ορισμένου γενικού συστήματος περιφερειακών ενισχύσεων προς τη Συνθήκη, αναφέρει, όπως το έπραξε με την προαναφερθείσα απόφασή της της 26ης Μαΐου 1987, σχετικά με το γενικό σύστημα περιφερειακών ενισχύσεων στην Ισπανία, ότι η εφαρμογή του συστήματος υπόκειται στις διατάξεις και στους γενικούς όρους του κοινοτικού δικαίου που αφορούν ορισμένους τομείς δραστηριοτήτων.

24 Όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 6 της παρούσας αποφάσεως, η αρχική απόφαση της Επιτροπής να μη διατυπώσει αντιρρήσεις για τις επίμαχες ενισχύσεις στηριζόταν, εξάλλου, σε δύο λόγους, ο ένας από τους οποίους αντλούνταν ακριβώς από την έλλειψη προβλημάτων πλεονάζοντος παραγωγικού δυναμικού. Το Δικαστήριο, καθόσον δέχθηκε στη σκέψη 38 της προαναφερθείσας αποφάσεως Cook κατά Επιτροπής ότι η Επιτροπή όφειλε να κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 93, παράγραφος 2, της Συνθήκης, ώστε να εξακριβώσει, κατόπιν συλλογής όλων των απαραίτητων γνωμών, το βάσιμο της συναφούς εκτιμήσεώς της, αναγνώρισε ήδη σιωπηρώς ότι η εκτίμηση αυτή μπορούσε να αφορά ένα τέτοιο πρόβλημα.

25 Από το σύνολο των ανωτέρω σκέψεων προκύπτει ότι η Επιτροπή, καθόσον κήρυξε τις επίμαχες ενισχύσεις ασυμβίβαστες προς τη Συνθήκη λόγω του πλεονάζοντος παραγωγικού δυναμικού στον οικείο τομέα δραστηριότητας, δεν υπερέβη τα όρια της εξουσίας εκτιμήσεως που διαθέτει.

Ως προς την ένταξη των επίμαχων ενισχύσεων σε ένα γενικό σύστημα περιφερειακών ενισχύσεων

26 Η Κυβέρνηση του Βασιλείου της Ισπανίας υποστηρίζει ότι οι επίμαχες ενισχύσεις, μολονότι δεν εγκρίθηκαν πριν από τη χορήγησή τους, παρουσιάζουν τα χαρακτηριστικά περιφερειακών ενισχύσεων και χορηγήθηκαν βάσει εθνικής ρυθμίσεως η οποία εγκρίθηκε μεταγενέστερα, ως γενικό σύστημα περιφερειακών ενισχύσεων, με απόφαση της Επιτροπής της 29ης Ιανουαρίου 1992 (βλ. ανακοίνωση 92/C 326/05, ενίσχυση NN 169/91 — ΕΕ C 326, σ. 5). Κατά την άποψη της εν λόγω κυβερνήσεως, οι ενισχύσεις αυτές πληρούν επομένως όλες τις προϋποθέσεις ώστε να είναι δυνατό να θεωρηθούν σύμφωνες προς την κοινή αγορά υπό την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 3, στοιχείο α', της Συνθήκης.

27 Αντιθέτως, η Επιτροπή φρονεί ότι οι εν λόγω ενισχύσεις δεν μπορούν να ενταχθούν σε ένα γενικό σύστημα περιφερειακών ενισχύσεων και ότι, λαμβανομένης υπόψη της κοινοτικής πλαισιώσεως του οικείου τομέα, οι ισπανικές αρχές όφειλαν να απόσχουν από τη χορήγησή τους ή να τις κοινοποιήσουν υπό μορφή σχεδίου. Εξάλλου, προκειμένου για ενισχύσεις ad hoc, στο Βασι-

λειο της Ισπανίας εναπέκειτο, σύμφωνα με την απόφαση του Δικαστηρίου της 14ης Σεπτεμβρίου 1994 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-278/92, C-279/92 και C-280/92, Ισπανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1994, σ. I-4103), να αποδείξει ότι αυτές πράγματι πληρούσαν το κριτήριο του ειδικού περιφερειακού σκοπού, πράγμα το οποίο δεν έπραξε.

28 Με την ανακοίνωση 88/C 320/03 (ΕΕ 1988, C 320, σ. 3), η Επιτροπή δημιούργησε μια πλαισίωση ορισμένων τομέων κατασκευής προϊόντων σιδήρου και χάλυβα εκτός ΕΚΑΧ. Από τις διατάξεις ιδίως του σημείου 3, δεύτερο εδάφιο, της ανακοινώσεως αυτής προκύπτει ότι, με μόνη εξαίρεση τις ενισχύσεις που χορηγούνται κατ' εφαρμογήν «υφισταμένου γενικού και περιφερειακού συστήματος που έχει εγκριθεί από την Επιτροπή», εξαίρεση η οποία μπορεί εξάλλου να μην έχει εφαρμογή σε ορισμένες περιπτώσεις, τα κράτη μέλη υπέχουν από το άρθρο 93, παράγραφος 3, της Συνθήκης υποχρέωση προηγουμένης κοινοποιήσεως των ενισχύσεων που χορηγούνται στους οικείους τομείς.

29 Δεν αμφισβητείται ότι οι επίμαχες ενισχύσεις ενδιαφέρουν έναν από τους τομείς αυτούς, τον τομέα των χυτηρίων χάλυβα, και ότι χορηγήθηκαν χωρίς να έχουν προηγουμένως κοινοποιηθεί. Ακόμη κι αν υποτεθεί ότι μπορούν να ενταχθούν σε εθνική ρύθμιση η οποία εγκρίθηκε μεταγενέστερα από την Επιτροπή ως γενικό σύστημα περιφερειακών ενισχύσεων, εν πάση περιπτώσει, δεν μπορούν να θεωρηθούν ότι χορηγήθηκαν κατ' εφαρμογήν υφισταμένου γενικού συστήματος εγκριθέντος από την Επιτροπή.

30 Όσον αφορά τον ειδικό περιφερειακό σκοπό των εν λόγω ενισχύσεων, αρκεί να παρατηρηθεί ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν κήρυξε τις ενισχύσεις αυτές ασυμβίβαστες προς την κοινή αγορά διότι δεν αφορούν μια περιφέρεια στην οποία μπορεί να εφαρμοστεί η παρέκκλιση του άρθρου 92, παράγραφος 3, στοιχείο α', της Συνθήκης, αλλά διότι συμβάλλουν σε περαιτέρω επιδείνωση του υφισταμένου πλεονάζοντος παραγωγικού δυναμικού το οποίο χαρακτηρίζει τον οικείο τομέα. Όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 25 της παρούσας αποφάσεως, η αιτιολογία αυτή μπορούσε νομίμως να δικαιολογήσει μία απόφαση ληφθείσα βάσει του άρθρου 92, παράγραφος 3, στοιχείο α' ή γ', της Συνθήκης.

31 Επομένως, ο πρώτος λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί.

Επί του δευτέρου λόγου ακυρώσεως

32 Η Κυβέρνηση του Βασιλείου της Ισπανίας θεωρεί ότι η τομεακή εκτίμηση που αποτέλεσε το έρεισμα της αποφάσεως της Επιτροπής στηρίζεται σε απλές υποθέσεις, στις οποίες η Επιτροπή κατέληξε βάσει στοιχείων που δεν είναι αντιπροσωπευτικά και αφορούν έτη προγενέστερα εκείνων που έπρεπε να ληφθούν υπόψη.

33 Αντιθέτως, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η εκτίμησή της στηρίζεται σε στοιχεία τα οποία είναι επαρκώς αντιπροσωπευτικά και αντικειμενικά και τα οποία επιβεβαιώθηκαν εξάλλου από τη γνωμοδότηση του ανεξάρτητου τεχνικού εμπειρογνώμονα.

34 Καταρχάς, επιβάλλεται να υπομνηστεί ότι, οσάκις η Επιτροπή έχει σημαντική ελευθερία εκτιμήσεως, όπως συμβαίνει στην περίπτωση της εφαρμογής του άρθρου 92 της Συνθήκης, τα δικαστήρια, κατά τον έλεγχο της νομιμότητας της ασκήσεως της ελευθερίας αυτής, δεν μπορούν να υποκαθιστούν την αρμόδια αρχή προβαίνοντας στις συναφείς εκτιμήσεις, αλλά οφείλουν να περιορίζονται στην εξέταση του αν οι εκτιμήσεις αυτές ενέχουν πρόδηλο σφάλμα ή κατάχρηση εξουσίας (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 14ης Μαρτίου 1973 στην υπόθεση 57/72, Westzucker, Συλλογή τόμος 1972-1973, σ. 499, σκέψη 14).

35 Επομένως, επιβάλλεται να εξεταστούν οι συνθήκες υπό τις οποίες η Επιτροπή προέβη στη βαλλομένη εκτίμηση, προκειμένου να διαπιστωθεί αν η εν λόγω εκτίμηση είναι προδήλως εσφαλμένη.

36 Όπως τονίστηκε στη σκέψη 8 της παρούσας αποφάσεως, η Επιτροπή, συμμορφούμενη προς την προαναφερθείσα απόφαση Cook κατά Επιτροπής, αποφάσισε να κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 93, παράγραφος 2, της Συνθήκης. Από την προαναφερθείσα ανακοίνωσή της 93/C 281/07 προκύπτει ότι η Επιτροπή κάλεσε την Ισπανική Κυβέρνηση, τα υπόλοιπα κράτη μέλη και τους λοιπούς ενδιαφερομένους να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους ως προς το

αν υπάρχει ή όχι πλεονάζον παραγωγικό δυναμικό στους οικείους υποτομείς. Όπως αναφέρεται στο μέρος III της προσβαλλομένης αποφάσεως, η διαδικασία αυτή παρέσχε στην Επιτροπή τη δυνατότητα να συλλέξει παρατηρήσεις από ορισμένες επιχειρήσεις εγκατεστημένες στο Ηνωμένο Βασίλειο, τη Γαλλία, τη Γερμανία, την Ιταλία και την Ισπανία.

37 Η Ισπανική Κυβέρνηση και η Επιτροπή διαφωνούν ως προς την αντιπροσωπευτικότητα των επιχειρήσεων αυτών: η Ισπανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η συνολική ικανότητα παραγωγής τους δεν είναι παρά της τάξεως του 3 ή 4 % της ικανότητας παραγωγής στον τομέα των χυτηρίων χάλυβα, ενώ η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι οι εν λόγω επιχειρήσεις αντιπροσώπευαν το 1990 το 15 % της κοινοτικής παραγωγής στον εν λόγω τομέα.

38 Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η Επιτροπή συνέλεξε στοιχεία παρασχεθέντα απ' όλες τις επιχειρήσεις που υπέβαλαν παρατηρήσεις στο πλαίσιο της διαδικασίας που κινήθηκε προς τούτο και ότι, επιπλέον, έλαβε τη γνώμη ενός ανεξάρτητου εμπειρογνώμονα, ο οποίος εξάλλου επιβεβαίωσε τις συλλεγείσες πληροφορίες. Υπ' αυτές τις συνθήκες, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι τα στοιχεία στα οποία η Επιτροπή στήριξε την εκτίμησή της χαρακτηρίζονται από έλλειψη αντιπροσωπευτικότητας και αντικειμενικότητας.

39 Οι δύο διάδικοι διαφωνούν επίσης ως προς το αν τα προϊόντα που κατασκευάζει η PYRSA ανήκουν σε ειδικό υποτομέα δραστηριότητας. Η προσφεύγουσα κυβέρνηση προσάπτει στο καθού όργανο, μεταξύ άλλων, ότι στήριξε την εκτίμησή του σε μία μόνο γνώμη.

40 Συναφώς, μπορεί να επισημανθεί, αφενός, ότι η πλαισίωση ορισμένων τομέων κατασκευής προϊόντων σιδήρου και χάλυβα εκτός ΕΚΑΧ, η οποία προβλέπεται στην προαναφερθείσα ανακοίνωση 88/C 320/03 και η οποία ενδιαφέρει ορισμένους τομείς και υποτομείς δραστηριότητας, δεν διακρίνει υποτομείς στο πλαίσιο του τομέα των χυτηρίων χάλυβα και, αφετέρου, ότι όλες οι επιχειρήσεις που υπέβαλαν παρατηρήσεις καθώς και ο ανεξάρτητος εμπειρογνώμονας εξέφρασαν την άποψη ότι δεν υπήρχε ειδικός υποτομέας των γραναζιών και των εξοπλισμών GET. Επομένως, η Ισπανική Κυβέρνηση δεν μπορεί βασίμως να ισχυριστεί ότι η Επιτροπή δεν στηρίχθηκε παρά σε μία μόνο γνώμη για να λάβει θέση ως προς το ζήτημα αυτό.

41 Όσον αφορά τα έτη αναφοράς, είναι αληθές ότι τα λεπτομερέστερα πληροφοριακά στοιχεία που έλαβε υπόψη η Επιτροπή αφορούν τα έτη από το 1990 και μετά, ενώ οι επίμαχες ενισχύσεις χορηγήθηκαν βάσει αποφάσεων που είχαν ληφθεί, όπως υποστηρίζει η Ισπανική Κυβέρνηση, μεταξύ των ετών 1988 και 1990.

42 Ωστόσο, από τα σημεία 2.1.9 και 3, τρίτο εδάφιο, δεύτερη περίπτωση, της προαναφερθείσας ανακοινώσεως 88/C 320/03 προκύπτει σαφώς ότι ο τομέας των χυτηρίων χάλυβα αντιμετωπίζει προβλήματα πλεονάζοντος παραγωγικού δυναμικού και σοβαρές δυσχέρειες οικονομικής και χρηματοπιστωτικής φύσεως. Επομένως, τα πορίσματα που προέκυψαν από τα πληροφοριακά στοιχεία που συνελέγησαν από το 1990 και μετά απλώς επιβεβαίωσαν μια διαπίστωση η οποία είχε ήδη δικαιολογήσει, το 1988, τη λήψη ιδιαίτερων μέτρων στον οικείο τομέα.

43 Κατόπιν όλων των προεκτεθέντων, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, καθόσον με την προσβαλλόμενη απόφαση η Επιτροπή έκρινε ότι οι επίμαχες ενισχύσεις συνέβαλαν σε μια περαιτέρω επιδείνωση του πλεονάζοντος παραγωγικού δυναμικού που παρουσίαζε ο οικείος τομέας, η απόφαση αυτή δεν ενέχει πρόδηλο σφάλμα εκτιμήσεως.

44 Επομένως, ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί.

Επί του τρίτου και του τετάρτου λόγου ακυρώσεως

45 Η Κυβέρνηση του Βασιλείου της Ισπανίας θεωρεί ότι η επιβολή υποχρεώσεως επιστροφής των χορηγηθεισών ενισχύσεων και ο τρόπος υπολογισμού των αιτουμένων τόκων αποτελούν μέτρα δυσανάλογα και αντίθετα προς την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Κατ' αυτήν, οι περιστάσεις υπό τις οποίες οι επίμαχες ενισχύσεις χορηγήθηκαν στην PYRSA είχαν δικαιολογημένα δημιουργήσει στην εν λόγω επιχείρηση εμπιστοσύνη ικανή να τύχει ένδικης προστασίας.

46 Αντιθέτως, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι οι περιστάσεις αυτές δεν μπορούν να έχουν επίπτωση επί της υποχρεώσεως που απορρέει από το ότι οι επίμαχες ενισχύσεις είναι παράνομες και ασυμβίβαστες προς τη Συνθήκη.

47 Καταρχάς, πρέπει να υπομνηστεί ότι η κατάργηση μιας παράνομης ενισχύσεως μέσω της αναζητήσεώς της αποτελεί τη λογική συνέπεια της διαπιστώσεως του παράνομου χαρακτήρα της. Κατά συνέπεια, η αναζήτηση μιας κρατικής ενισχύσεως, παρανόμως χορηγηθείσας, με σκοπό την αποκατάσταση της προτέρας καταστάσεως, δεν μπορεί, καταρχήν, να θεωρηθεί ως μέτρο δυσανάλογο προς τους στόχους των διατάξεων της Συνθήκης στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων (απόφαση της 21ης Μαρτίου 1990 στην υπόθεση C-142/87, Βέλγιο κατά Επιτροπής, Συλλογή 1990, σ. I-959, σκέψη 66). Το ίδιο ισχύει και όσον αφορά την αξίωση επιδικάσεως τόκων για το διάστημα από την ημερομηνία καταβολής των ενισχύσεων μέχρι την ημερομηνία της πραγματικής επιστροφής τους.

48 Επιπλέον, ένα κράτος μέλος του οποίου οι αρχές έχουν χορηγήσει ενίσχυση κατά παράβαση των διαδικαστικών κανόνων του άρθρου 93 δεν μπορεί να επικαλεστεί τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη της αποδέκτριας επιχειρήσεως για να απαλλαγεί από την υποχρέωση να λάβει τα αναγκαία μέτρα για την εκτέλεση αποφάσεως της Επιτροπής που το υποχρεώνει να αναζητήσει την ενίσχυση. Πράγματι, εάν γινόταν δεκτή η δυνατότητα αυτή, τούτο θα αφαιρούσε 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 ματαιώσουν την αποτελεσματικότητα των αποφάσεων που εξέδωσε η Επιτροπή βάσει αυτών των διατάξεων της Συνθήκης (απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 1990 στην υπόθεση C-5/89, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1990, σ. I-3437, σκέψη 17).

49 Βεβαίως, η Ισπανική Κυβέρνηση επικαλείται τον λόγο ακυρώσεως που αντλείται από την παραβίαση της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης της αποδέκτριας επιχειρήσεως, όχι τόσο για να απαλλαγεί από την υποχρέωση που απορρέει από την εκτέλεση της αποφάσεως της Επιτροπής, όσο για να αμφισβητήσει ενώπιον του Δικαστηρίου αυτό τούτο το κύρος της εν λόγω αποφάσεως.

50 Ενόψει όμως των περιστάσεων της προκειμένης υποθέσεως, ο λόγος αυτός δεν είναι βάσιμος.

51 Όπως δέχθηκε το Δικαστήριο στη σκέψη 14 της προαναφερθείσας αποφάσεως Επιτροπή κατά Γερμανίας, λαμβανομένου υπόψη του επιτακτικού χαρακτήρα του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων που πραγματοποιεί η Επιτροπή δυνάμει του άρθρου 93 της Συνθήκης, δεν δικαιολογείται, καταρχήν, η εμπιστοσύνη των επιχειρήσεων που έλαβαν ενίσχυση ως προς τη νομιμότητα της ενισχύσεως, παρά μόνον εάν η ενίσχυση χορηγήθηκε τηρηθείσας 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.

52 Δεν αμφισβητείται όμως ότι οι επίμαχες ενισχύσεις χορηγήθηκαν χωρίς να έχουν προηγουμένως κοινοποιηθεί, κατά παράβαση των υποχρεώσεων που επιβάλλει στα κράτη μέλη το άρθρο 93, παράγραφος 3, της Συνθήκης.

53 Το γεγονός ότι η Επιτροπή αποφάσισε αρχικά να μη διατυπώσει αντιρρήσεις για τις επίμαχες ενισχύσεις δεν μπορεί να θεωρηθεί ικανό προς δημιουργία δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στην αποδέκτρια επιχείρηση, αφ' ης στιγμής η εν λόγω απόφαση προσβλήθηκε εντός της προθεσμίας ασκήσεως προσφυγής και ακολούθως ακυρώθηκε από το Δικαστήριο. Το σφάλμα που διέπραξε έτσι η Επιτροπή, όσο λυπηρό και εάν είναι, δεν μπορεί να εξαλείψει τις συνέπειες της παράνομης συμπεριφοράς του Βασιλείου της Ισπανίας.

54 Υπ' αυτές τις συνθήκες, η προσβαλλόμενη απόφαση δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι προσβάλλει τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη της επιχειρήσεως που έλαβε τις εν λόγω ενισχύσεις ούτε καθόσον επιβάλλει την επιστροφή των επίμαχων ενισχύσεων ούτε καθόσον επιβάλλει την επιδίκαση τόκων.

55 Επομένως, ο τρίτος και ο τέταρτος λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθούν.

56 Δεδομένου ότι δεν έγινε δεκτός κανένας από τους λόγους ακυρώσεως που προέβαλε η Ισπανική Κυβέρνηση, η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί στο σύνολό της.

Επί των δικαστικών εξόδων

57 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα. Δεδομένου ότι το Βασίλειο της Ισπανίας ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα, σύμφωνα με το σχετικό αίτημα της Επιτροπής.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

αποφασίζει:

1) Απορρίπτει την προσφυγή.

2) Καταδικάζει το Βασίλειο της Ισπανίας στα δικαστικά έξοδα.

Rodríguez Iglesias Moitinho de Almeida Murray

Sevón Kapteyn Gulmann

Edward Puissochet Hirsch

Jann Wathelet

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 14 Ιανουαρίου 1997.

Ο Γραμματέας Ο Πρόεδρος

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias