ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (ολομέλεια)

της 22ας Ιουνίου 2004 *

Στην υπόθεση C-42/01,

Πορτογαλική Δημοκρατία, εκπροσωπούμενη από τον L. I. Fernandes και την L. Duarte, επικουρούμενους από τον M. Marques Mendes, advogado, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

προσφεύγουσα,

κατά

Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενης από τους P. Oliver και M. França, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

καθής,

που έχει ως αντικείμενο την ακύρωση της αποφάσεως C(2000) 3543 τελικό-PT της Επιτροπής, της 22ας Νοεμβρίου 2000, σχετικά με διαδικασία του άρθρου 21 του κανονισμού (ΕΟΚ) 4064/89 του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1989, για τον έλεγχο των πράξεων συγκεντρώσεως μεταξύ επιχειρήσεων (Υπόθεση COMP/ M.2054 — Secil/Holderbank/Cimpor),

* Γλώσσα διαδικασίας: η πορτογαλική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (ολομέλεια),

συγκείμενο από τους B. Σκουρή, Πρόεδρο, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, C. Gulmann, J.-P. Puissochet και J. N. Cunha Rodrigues, προέδρους τμήματος, A. La Pergola, R. Schintgen, N. Colneric και S. von Bahr (εισηγητή), δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: A. Tizzano,
γραμματέας: M. Múgica Arzamendi, κύρια υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις αγορεύσεις των διαδίκων κατά τη συνεδρίαση της 9ης Σεπτεμβρίου 2003,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 22ας Ιανουαρίου 2004,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου την 1η Φεβρουαρίου 2001, η Πορτογαλική Δημοκρατία άσκησε βάσει του άρθρου 230, πρώτο εδάφιο, ΕΚ προσφυγή για την ακύρωση της αποφάσεως C(2000) 3543 τελικό-PT της Επιτροπής, της 22ας Νοεμβρίου 2000, σχετικά με διαδικασία του άρθρου 21 του

κανονισμού (ΕΟΚ) 4064/89 του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1989, για τον έλεγχο των πράξεων συγκεντρώσεως μεταξύ επιχειρήσεων (Υπόθεση COMP/ M.2054 — Secil/Holderbank/Cimpor, στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση).

Το νομικό πλαίσιο

Η κοινοτική ρύθμιση

2 Το άρθρο 4, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 4064/89 του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1989, για τον έλεγχο των πράξεων συγκεντρώσεως μεταξύ επιχειρήσεων (ΕΕ L 395, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 1310/97 του Συμβουλίου, της 30ής Ιουνίου 1997 (ΕΕ L 180, σ. 1, στο εξής: κανονισμός περί των συγκεντρώσεων), ορίζει:

«Οι κατά τον παρόντα κανονισμό πράξεις συγκέντρωσης κοινοτικών διαστάσεων πρέπει να κοινοποιούνται στην Επιτροπή το αργότερο μέσα σε μια εβδομάδα από τη σύναψη της συμφωνίας, ή τη δημοσίευση της προσφοράς αγοράς ή ανταλλαγής, ή την απόκτηση συμμετοχής που εξασφαλίζει τον έλεγχο της επιχείρησης. Η προθεσμία αρχίζει να τρέχει από την επέλευση του πρώτου εκ των συμβάντων αυτών».

3 Κατά το άρθρο 6, παράγραφος 1, του κανονισμού περί των συγκεντρώσεων, η Επιτροπή εξετάζει την ανακοίνωση μόλις τη λάβει.

4 Από το άρθρο 10, παράγραφος 1, του κανονισμού περί των συγκεντρώσεων προκύπτει ότι η Επιτροπή έχει προθεσμία ενός μηνός για να αποφασίσει αν θα κινήσει την επίσημη διαδικασία εξετάσεως του συμβατού της πράξεως συγκεντρώσεως με την κοινή αγορά. Κατά την παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου, η απόφαση που κηρύσσει την ανακοινωθείσα συγκέντρωση ασύμβατη με την κοινή αγορά πρέπει να ληφθεί το αργότερο εντός τεσσάρων μηνών από την κίνηση της επίσημης διαδικασίας.

5 Το άρθρο 21 του κανονισμού περί των συγκεντρώσεων ορίζει:

«1. Η Επιτροπή είναι αποκλειστικά αρμόδια για τη λήψη των αποφάσεων που προβλέπει ο παρών κανονισμός, με την επιφύλαξη του ελέγχου εκ μέρους του Δικαστηρίου.

2. Τα κράτη μέλη δεν εφαρμόζουν την εθνική νομοθεσία που διέπει τον ανταγωνισμό στις συγκεντρώσεις επιχειρήσεων κοινοτικών διαστάσεων.

[...]

3. Με την επιφύλαξη των παραγράφων 1 και 2, τα κράτη μέλη δικαιούνται να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα για την προστασία έννομων συμφερόντων που δεν καλύπτονται από τον παρόντα κανονισμό, εφόσον τα συμφέροντα αυτά συμβιβάζονται με τις γενικές αρχές και τις λοιπές διατάξεις του κοινοτικού δικαίου.

Θεωρούνται ως έννομα συμφέροντα, κατά την έννοια του πρώτου εδαφίου, η δημόσια ασφάλεια, η πολυφωνία των μέσων μαζικής ενημέρωσης και οι κανόνες χρηστής διαχείρισης.

Κάθε άλλο δημόσιο συμφέρον ανακοινώνεται από το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος στην Επιτροπή και αναγνωρίζεται από αυτήν, αφού εξετάσει κατά πόσον συμβιβάζεται με τις γενικές αρχές και τις λοιπές διατάξεις του κοινοτικού δικαίου πριν τεθούν σε ισχύ τα εν λόγω μέτρα. Η Επιτροπή κοινοποιεί την απόφασή της στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος εντός ενός μηνός από την εν λόγω ανακοίνωση.»

Η εθνική ρύθμιση

6 Το νομικό καθεστώς των ιδιωτικοποιήσεων στην πορτογαλική έννομη τάξη περιλαμβάνει, κατά το μέρος που αφορά την παρούσα υπόθεση, τον νόμο 11/90, της 5ης Απριλίου 1990, νόμο-πλαίσιο για τις ιδιωτικοποιήσεις (*Diário da República* I, σειρά Α, αριθ. 80, της 5ης Απριλίου 1990, σ. 1664), και το νομοθετικό διάταγμα 380/93, της 15ης Νοεμβρίου 1993 (*Diário da República* I, σειρά Α, αριθ. 267, της 15ης Νοεμβρίου 1993, σ. 6362), το οποίο εκδόθηκε κατ' εφαρμογήν του πιο πάνω νόμου-πλαισίου. Το νομοθετικό διάταγμα 380/93 καθιερώνει και περιγράφει μια ειδική διαδικασία για να παρακολουθεί το κράτος την εξέλιξη της μετοχικής διαρθρώσεως των υπό ιδιωτικοποίηση επιχειρήσεων. Βάσει του άρθρου 1 του νομοθετικού αυτού διατάγματος, η απόκτηση, με δικαίωμα ψήφου, άνω του 10 % του μετοχικού κεφαλαίου επιχειρήσεων που ακόμη δεν έχουν πλήρως ιδιωτικοποιηθεί απαιτεί άδεια του Υπουργού Οικονομικών.

Το ιστορικό της διαφοράς

7 Στις 15 Ιουνίου 2000, η Secilpar SL, εταιρία ισπανικού δικαίου (στο εξής: Secilpar), η οποία ελέγχεται κατά 100% από τη Secil-Companhia Geral de Cal e Cimento, SA, εταιρία πορτογαλικού δικαίου (στο εξής: Secil), δημοσίευσε προαναγγελία δημόσιας προσφοράς αγοράς σχετικής με τη Cimpor-Cimentos de Portugal SGPS, SA, εταιρία πορτογαλικού δικαίου (στο εξής: Cimpor). Η Cimpor είναι μια πρώην δημόσια επιχείρηση η οποία ιδιωτικοποιήθηκε αρχομένου του 1994 και στην οποία το Πορτογαλικό Δημόσιο, έχοντας σταδιακώς πωλήσει τα μερίδιά του, κατείχε, όταν

δημοσιεύθηκε η προαναγγελία, το 12,7 % των μετοχών, εκ των οποίων το 10 % είχε ειδικά δικαιώματα. Η προαναγγελία ανέφερε ότι η Holderbank Financière Glaris, SA, εταιρία ελβετικού δικαίου (στο εξής: Holderbank), ενεργεί από κοινού με τις Secilpar και Secil.

8 Κατά την εν λόγω προαναγγελία, οι όροι της δημόσιας προσφοράς αγοράς ήσαν μεταξύ άλλων οι εξής:

— αποδοχή της προσφοράς από μετόχους που κατείχαν τουλάχιστον το 67 % του συνόλου των μετοχών της Cimpor,

— κατάργηση των ειδικών δικαιωμάτων που το Πορτογαλικό Δημόσιο είχε ως μέτοχος της Cimpor,

— άρση των περιορισμών για την άσκηση του δικαιώματος ψήφου τους οποίους προέβλεπε η ιδρυτική πράξη της Cimpor.

9 Στις 16 Ιουνίου 2000, οι Secilpar και Holderbank ζήτησαν, σύμφωνα με το νομοθετικό διάταγμα 380/93, από τον Πορτογάλο Υπουργό Οικονομικών άδεια να αποκτήσουν, με δημόσια προσφορά αγοράς, συμμετοχή, με δικαίωμα ψήφου, μέχρι στο 100% του μετοχικού κεφαλαίου της Cimpor υπό τους όρους που εκτέθηκαν ειδικά στην προαναγγελία.

10 Η αίτηση διευκρίνιζε ότι η δημόσια προσφορά αγοράς αφορά, σε πρώτο στάδιο, την απόκτηση μέχρι του 100 % των μετοχών της Cimpor μέσω της Secilpar η οποία ιδρύθηκε ειδικά προς τούτο. Σε δεύτερο στάδιο, οι Secil και Holderbank θα μοιράζονταν το ενεργητικό της Cimpor, με τελικό αποτέλεσμα η Secil να αποκτήσει τις δραστηριότητες της Cimpor στην Ισπανία και στην Αίγυπτο καθώς και μέρος των δραστηριοτήτων της στη Βραζιλία και η Holderbank να αποκτήσει τις δραστηριότητες της Cimpor στην Πορτογαλία, στο Μαρόκο, στην Τυνησία και στη Μοζαμβίκη καθώς και το άλλο μέρος των δραστηριοτήτων της στη Βραζιλία.

11 Στις 4 Ιουλίου 2000, κοινοποιήθηκε στην Επιτροπή, σύμφωνα με το άρθρο 4 του κανονισμού περί των συγκεντρώσεων, το σχέδιο συγκεντρώσεως με το οποίο οι Holderbank και Secil επρόκειτο να αποκτήσουν, κατά το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο β', του εν λόγω κανονισμού, από κοινού τον έλεγχο της Cimpor με τη δημόσια προσφορά αγοράς που αναγγέλθηκε στις 15 Ιουνίου 2000 (βλ. την προηγούμενη ανακοίνωση πράξεως συγκεντρώσεως, ΕΕ C 198, σ. 5, στο εξής: ανακοίνωση της 4ης Ιουλίου 2000).

12 Με απόφαση της 5ης Ιουλίου 2000, ο Υπουργός Οικονομικών απέρριψε την αίτηση της 16ης Ιουνίου 2000 και εξέθεσε ότι το Πορτογαλικό Δημόσιο δεν προτίθεται να παραιτηθεί των ειδικών δικαιωμάτων που έχει ως μέτοχος της Cimpor και ότι αντιτίθεται στην κατάργηση των περιορισμών της ασκήσεως του δικαιώματος ψήφου που προβλέπονται στην ιδρυτική πράξη της Cimpor.

13 Με έγγραφο της 7ης Ιουλίου 2000, σε απάντηση ενός εγγράφου της προηγούμενης ημέρας, η Secil πληροφόρησε την Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (επιτροπή κεφαλαιαγοράς, στο εξής: CMVM) για τις προθέσεις της σχετικά με τη δημόσια προσφορά αγοράς. Αυθημερόν, οι Secilpar και Holderbank υπέβαλαν νέα αίτηση στον Υπουργό Οικονομικών προκειμένου να αποκτήσουν, σύμφωνα με το νομοθετικό διάταγμα 380/93, άνω του 10 % των μετοχών της Cimpor, ιδίως στην κεφαλαιαγορά. Με την αίτηση αυτή, παραιτήθηκαν ειδικά από τον όρο της δημόσιας προσφοράς αγοράς να καταργηθούν τα ειδικά δικαιώματα του Πορτογαλικού Δημοσίου ως μετόχου της Cimpor.

14 Στις 20 Ιουλίου 2000, η Επιτροπή, θεωρώντας ότι η ανακοίνωση της 4ης Ιουλίου 2000 είναι ελλιπής, έδωσε στα μέρη προθεσμία μέχρι τις 28 Αυγούστου 2000 προκειμένου να τη συμπληρώσουν. Η προθεσμία αυτή παρατάθηκε μέχρι τις 15 Σεπτεμβρίου 2000 κατόπιν αιτήσεως των μερών. Ωστόσο, δεδομένου ότι τα μέρη δεν ανακοίνωσαν στην Επιτροπή τις ζητηθείσες πληροφορίες, η Επιτροπή ανέστειλε την εξέταση της συγκεντρώσεως.

15 Με απόφαση της 11ης Αυγούστου 2000, ο Υπουργός Οικονομικών, αφενός, εξέθεσε ότι η γενική συνέλευση της Cimpor απέρριψε την πρόταση να καταργηθούν οι περιορισμοί της ασκήσεως του δικαιώματος ψήφου, οπότε φαινόταν ότι η δημόσια προσφορά αγοράς κατέστη άνευ αντικειμένου. Αφετέρου, απέρριψε εκ νέου την αίτηση των Secilpar και Holderbank, διευκρινίζοντας ότι, γενικά, οι στόχοι των μερών είναι αντίθετοι προς τους στόχους της επανιδιωτικοποιήσεως. Η υπουργική απόφαση της 11ης Αυγούστου 2000 σημείωνε ότι οι λόγοι της απορρίψεως έγκεινται:

i) στο ότι η απόκτηση θα συνεπαγόταν την απόσυρση της Cimpor από την πορτογαλική κεφαλαιαγορά·

ii) στο ασύμβατο του βιομηχανικού σχεδίου των αιτουσών με τη στρατηγική της Πορτογαλικής Κυβερνήσεως σχετικά με την αναδιάρθρωση του τομέα·

iii) στο ότι η απόκτηση θα εμπόδιζε την υπό καλές οικονομικές συνθήκες μεταβίβαση της συμμετοχής που το Πορτογαλικό Δημόσιο είχε στη Cimpor, καθώς και

iv) στο ότι η απόκτηση θα συνεπαγόταν παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως κατά το τελευταίο στάδιο της διαδικασίας ιδιωτικοποιήσεως της Cimpor.

16 Πάντοτε στις 11 Αυγούστου 2000, η Secilpar ανακοίνωσε στη CMVM ορισμένες τροποποιήσεις της προαναγγελίας της δημόσιας προσφοράς για την αγορά μετοχών της Cimpor, προκειμένου να ληφθούν υπόψη ανησυχίες που εξέφρασαν οι πορτογαλικές αρχές.

17 Με έγγραφο της ίδιας ημέρας, η CMVM, λαμβάνοντας υπόψη την υπουργική απόφαση της 11ης Αυγούστου 2000 και θεωρώντας ότι οι τροποποιήσεις της προαναγγελίας κατέστησαν αλυσιτελείς, πληροφόρησε τη Secilpar για την απόφασή της να διατάξει την απόσυρση της δημόσιας προσφοράς αγοράς που είχε προαναγγείλει η εταιρία αυτή.

18 Με έγγραφο της 16ης Αυγούστου 2000, ο Διευθυντής του Γραφείου του Υπουργού Οικονομικών εγχείρισε ανεπίσημα αντίγραφο της υπουργικής αποφάσεως της 11ης Αυγούστου 2000 στον Διευθυντή του Γραφείου του Επιτρόπου που ήταν αρμόδιος για την πολιτική ανταγωνισμού.

19 Με έγγραφο της 21ης Σεπτεμβρίου 2000, ο τελευταίος πληροφόρησε τον Υπουργό Οικονομικών για την ανακοίνωση της 4ης Ιουλίου 2000 και εξέθεσε ότι η πρώτη αντίδραση της Επιτροπής είναι ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία παρέβη την υποχρέωση, που έχει από τους κοινοτικούς κανόνες περί ελέγχου των συγκεντρώσεων, να πληροφορήσει εκ των προτέρων την Επιτροπή τόσο για την πρόθεσή της να μη δεχθεί μια πράξη συγκεντρώσεως όσο και για τα συμφέροντα που επιδίωξε να προστατεύσει με το μέτρο αυτό.

20 Το έγγραφο αυτό διευκρίνιζε ακόμη ότι φαινόταν ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία, αποφασίζοντας να εναντιωθεί στην πρόταση αποκτήσεως της Cimpor από τις Secil και Holderbank, χωρίς να ενημερώσει την Επιτροπή για τους λόγους της εναντιώσεως αυτής και χωρίς να της δώσει τη δυνατότητα να εκτιμήσει το συμβατό των λόγων δημοσίου συμφέροντος με τη κοινοτική νομοθεσία πριν ληφθούν τα

σχετικά μέτρα, παρέβη τις υποχρεώσεις που έχει από το άρθρο 21, παράγραφος 3, του κανονισμού περί των συγκεντρώσεων. Στην περίπτωση που η Επιτροπή κατέληγε στο συμπέρασμα ότι οι λόγοι που επικαλέστηκε η Πορτογαλική Δημοκρατία δεν ανταποκρίνονται σε καμία από τις τρεις προϋποθέσεις του άρθρου 21, παράγραφος 3, του κανονισμού περί των συγκεντρώσεων, η Επιτροπή θα μπορούσε να λάβει τα μέτρα που επιβάλλονται από τη διάταξη αυτή. Η Επιτροπή ζήτησε από την Πορτογαλική Δημοκρατία να διαβιβάσει τις παρατηρήσεις της επί του ζητήματος αυτού το αργότερο στις 5 Οκτωβρίου 2000.

21 Τέλος, το έγγραφο αυτό της 21ης Σεπτεμβρίου 2000 ανέφερε ότι, αν συναχθεί ότι οι αποφάσεις του Υπουργού Οικονομικών δεν δικαιολογούνται από την προστασία άλλων εννόμων συμφερόντων υπό την έννοια του άρθρου 21, παράγραφος 3, του κανονισμού περί των συγκεντρώσεων, η Επιτροπή θα λάβει τα κατάλληλα μέτρα. Η Πορτογαλική Δημοκρατία κλήθηκε να διαβιβάσει τις παρατηρήσεις της επί του ζητήματος αυτού πάλι το αργότερο στις 5 Οκτωβρίου 2000.

22 Με έγγραφο της 3ης Οκτωβρίου 2000, ο Υπουργός Οικονομικών απάντησε ότι στη δημόσια προσφορά αγοράς των Secilpar και Holderbank δεν εφάρμοσε την πορτογαλική νομοθεσία περί ανταγωνισμού, αλλά το νομοθετικό διάταγμα 380/93. Εξέθεσε επίσης ότι το τελευταίο στάδιο της επανιδιωτικοποιήσεως θα πραγματοποιηθεί σύντομα, οπότε θα καταργηθούν τα ειδικά δικαιώματα που το Πορτογαλικό Δημόσιο έχει ως μέτοχος της Cimpor και η απόκτηση συμμετοχών στη Cimpor δεν θα εμπίπτει πια στο νομοθετικό διάταγμα 380/93.

23 Στις 22 Νοεμβρίου 2000, η Επιτροπή έλαβε την προσβαλλόμενη απόφαση.

24 Στις 11 Ιανουαρίου 2001, ανακλήθηκε η ανακοίνωση της 4ης Ιουλίου 2000.

25 Με την απόφαση της 4ης Ιουνίου 2002, C-367/98, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (Συλλογή 2002, σ. I-4731), το Δικαστήριο δέχθηκε την προσφυγή που η Επιτροπή είχε ασκήσει στις 14 Οκτωβρίου 1998, κατά το μέρος που η προσφυγή αυτή αφορούσε παράβαση του άρθρου 73 Β της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 56 ΕΚ). Το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία, εκδίδοντας και διατηρώντας σε ισχύ, μεταξύ άλλων, τον νόμο 11/90 και το νομοθετικό διάταγμα 380/93, παρέβη τις υποχρεώσεις που έχει από το άρθρο αυτό.

Η προσβαλλόμενη απόφαση

26 Από τα σημεία 1 και 2 των αιτιολογικών σκέψεων της προσβαλλομένης αποφάσεως προκύπτει ότι η απόφαση αυτή αφορά το συμβατό των υπουργικών αποφάσεων της 5ης Ιουλίου και 11ης Αυγούστου 2000 με το άρθρο 21 του κανονισμού περί των συγκεντρώσεων.

27 Στο σημείο 11 των αιτιολογικών σκέψεων της προσβαλλομένης αποφάσεως, η Επιτροπή διαπιστώνει ότι η πράξη που ανακοινώθηκε συνίσταται στην απόκτηση της Cimpor από τις Secil και Holderbank με σκοπό οι τελευταίες να μοιραστούν αμέσως το ενεργητικό της Cimpor. Κατά συνέπεια, η απόκτηση αυτή αφορά δύο συγκεντρώσεις, μέσω των οποίων κάθε επιχείρηση θα αποκτούσε μέρος της Cimpor.

28 Υπό τον τίτλο «Συμβατό των μέτρων που ελήφθησαν από τις πορτογαλικές αρχές με το άρθρο 21 του κανονισμού [περί των συγκεντρώσεων]», η Επιτροπή εκθέτει, στο σημείο 49 των αιτιολογικών σκέψεων της προσβαλλομένης αποφάσεως, ότι οι πορτογαλικές αρχές δεν της γνωστοποίησαν κανένα δημόσιο συμφέρον που θεώρησαν αναγκαίο να προστατεύσουν με τις υπουργικές αποφάσεις της 5ης Ιουλίου και 11ης Αυγούστου 2000.

29 Στο σημείο 50 των αιτιολογικών σκέψεων της προσβαλλομένης αποφάσεως, η Επιτροπή παρατηρεί ότι «[η] εξέλιξη της μετοχικής διαρθρώσεως των υπό ιδιωτικοποίηση εταιριών προκειμένου να αυξηθούν η επιχειρηματική ικανότητα και η αποδοτικότητα του εγχωρίου παραγωγικού μηχανισμού κατά τρόπον συμβατό με τους προσανατολισμούς της οικονομικής πολιτικής της Πορτογαλίας αναφέρεται στις υπουργικές αποφάσεις [της 5ης Ιουλίου και 11ης Αυγούστου 2000] ως πασιφανής στόχος του νομοθετικού διατάγματος 380/93».

30 Η Επιτροπή διαπιστώνει, στο σημείο 55 των αιτιολογικών σκέψεων της προσβαλλομένης αποφάσεως, ότι ο στόχος αυτός δεν έχει σχέση με τα συμφέροντα (δημόσια ασφάλεια, πολυφωνία των μέσων μαζικής ενημερώσεως και κανόνες χρηστής διαχειρίσεως) που αυτά καθ' εαυτά θεωρούνται έννομα υπό την έννοια του άρθρου 21, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού περί των συγκεντρώσεων.

31 Στα 56 και 57 των αιτιολογικών σκέψεων της προσβαλλομένης αποφάσεως, η Επιτροπή διαπιστώνει ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία, μη ανακοινώνοντάς της το περί ου πρόκειται συμφέρον, παρέβη τις υποχρεώσεις που έχει από το άρθρο 21 του κανονισμού περί των συγκεντρώσεων. Ωστόσο, διαπιστώνει ότι οι λόγοι στους οποίους βασίστηκαν οι υπουργικές αποφάσεις της 5ης Ιουλίου και 11ης Αυγούστου 2000 προκύπτουν με σαφήνεια από το κείμενο των ίδιων των αποφάσεων αυτών.

32 Εν προκειμένω, η Επιτροπή εκθέτει, στο σημείο 58 των αιτιολογικών σκέψεων της προσβαλλομένης αποφάσεως, «ότι τα επιχειρήματα στα οποία στηρίζονται οι δύο αποφάσεις εναντιώσεως στη συγκέντρωση παρατίθενται στη δεύτερη υπουργική απόφαση, κατά την οποία είναι αναγκαίο να προστατευθεί η εξέλιξη της μετοχικής διαρθρώσεως των υπό ιδιωτικοποίηση εταιριών προκειμένου να αυξηθούν η επιχειρηματική ικανότητα και η αποτελεσματικότητα του εγχωρίου παραγωγικού μηχανισμού κατά τρόπο συμβατό με τους προσανατολισμούς της οικονομικής πολιτικής της Πορτογαλίας. Οι δύο αποφάσεις αποτελούν περιορισμούς για την ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων τις οποίες καθιερώνει η Συνθήκη και δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι δικαιολογούνται από λόγους δημοσίας τάξεως που αναγνωρίζονται από τη νομολογία του Δικαστηρίου· εν πάση περιπτώσει, η Πορτογαλική Δημοκρατία δεν επικαλέστηκε λόγους τέτοιας φύσεως. Επιπλέον, η γενική αρχή της ίσης μεταχειρίσεως, βάσει της οποίας η Πορτογαλική Δημοκρατία έλαβε την πρώτη απόφαση, δεν προσθέτει κανένα λυσιτελές στοιχείο στα πιο πάνω επιχειρήματα».

33 Εξ αυτών η Επιτροπή συνάγει, στο σημείο 59 των αιτιολογικών σκέψεων της προσβαλλομένης αποφάσεως, ότι, «ανεξαρτήτως του γεγονότος ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία παρέλειψε να ανακοινώσει εγκαίρως στην Επιτροπή τους λόγους των αποφάσεών της σύμφωνα με το άρθρο 21, παράγραφος 3, του κανονισμού [περί των συγκεντρώσεων], η Επιτροπή θα πρέπει να αρνηθεί να αναγνωρίσει νομιμότητα στις αποφάσεις αυτές».

34 Στο σημείο 60 των αιτιολογικών σκέψεων της προσβαλλομένης αποφάσεως, το οποίο περιέχεται στο μέρος που επιγράφεται «Συμπέρασμα», η Επιτροπή εκθέτει ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία, με τις αποφάσεις με τις οποίες αρνήθηκε να εγκρίνει την απόκτηση άνω του 10 % των μετοχών της Cimpor, στην πράξη απαγόρευσε την απόκτηση του ελέγχου της Cimpor από τα μέρη που ανακοίνωσαν τη συγκέντρωση.

35 Στο σημείο 61 των αιτιολογικών σκέψεων της προσβαλλομένης αποφάσεως, η Επιτροπή παρατηρεί ότι, εφόσον η υπουργική απόφαση της 5ης Ιουλίου 2000, όπως αναδιατυπώθηκε στις 11 Αυγούστου 2000, με την οποία δεν εγκρίθηκε η απόκτηση άνω του 10 % των μετοχών της Cimpor, δεν φαίνεται να στηρίζεται στη δημόσια ασφάλεια, στην πολυφωνία των μέσων μαζικής ενημερώσεως και στους κανόνες χρηστής διαχειρίσεως, «οι πορτογαλικές αρχές δεν μπορούσαν να επέμβουν και να απαγορεύσουν μια συγκέντρωση με κοινοτικές διαστάσεις χωρίς να ανακοινώσουν στην Επιτροπή οποιοδήποτε άλλο δημόσιο συμφέρον που επιθυμούσαν να προστατεύσουν κατά το άρθρο 21, παράγραφος 3, του κανονισμού [περί των συγκεντρώσεων] πριν λάβουν τα μέτρα που αποτελούν το αντικείμενο της παρούσας αποφάσεως».

36 Η Επιτροπή εκθέτει, στο σημείο 62 των αιτιολογικών σκέψεων της προσβαλλομένης αποφάσεως, ότι «[τ]ο άρθρο 21, παράγραφος 3, [του κανονισμού περί των συγκεντρώσεων] θα στερούνταν κάθε πρακτικού αποτελέσματος αν, λόγω της ελλείψεως ανακοινώσεως, η Επιτροπή δεν μπορούσε να εξετάσει το ζήτημα αν ένα μέτρο που ελήφθη από κράτος μέλος δικαιολογείται από ένα από τα συμφέροντα που ρητώς θεωρεί έννομα το άρθρο 21, παράγραφος 3. Τα κράτη μέλη θα μπορούσαν εύκολα να αποφύγουν την εκτίμηση της Επιτροπής μη ανακοινώνοντας τέτοια μέτρα. Η δομή του άρθρου 21 στηρίζεται στην ισορροπία μεταξύ, αφενός,

της υποχρεώσεως των κρατών μελών να ανακοινώνουν εκ των προτέρων στην Επιτροπή το συμφέρον που θεωρούν έννομο και, αφετέρου, της υποχρεώσεως της Επιτροπής να λαμβάνει εντός προθεσμίας ενός μηνός απόφαση ως προς το συμβατό του προβαλλομένου συμφέροντος με το κοινοτικό δίκαιο».

37 Κατά το σημείο 63 των αιτιολογικών σκέψεων της προσβαλλομένης αποφάσεως, η Επιτροπή θεωρεί, επομένως, ότι «το άρθρο 21 πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι, ανεξαρτήτως του αν ανακοινώθηκε ένα μέτρο, η Επιτροπή έχει δικαίωμα να λάβει απόφαση με την οποία ορίζει αν το μέτρο αυτό αντίκειται στην αρχή της αποκλειστικής αρμοδιότητας που καθιέρωσε ο κανονισμός [περί των συγκεντρώσεων]».

38 Η Επιτροπή συνάγει, στο σημείο 64 των αιτιολογικών σκέψεων της προσβαλλομένης αποφάσεως, ότι «τα μέτρα που οι πορτογαλικές αρχές έλαβαν σχετικά με την ανακοινωθείσα συγκέντρωση και, ιδίως, [οι υπουργικές αποφάσεις της 5ης Ιουλίου και 11ης Αυγούστου 2000] δεν μπορούν να θεωρηθούν μέτρα για την προστασία εννόμων συμφερόντων συμβατών με τις γενικές αρχές και τις άλλες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου. Κατά συνέπεια, τα μέτρα αυτά αντίκεινται στο κοινοτικό δίκαιο, και ιδίως στο άρθρο 21 του κανονισμού [περί των συγκεντρώσεων]».

39 Το σημείο 65 των αιτιολογικών σκέψεων της προσβαλλομένης αποφάσεως διευκρινίζει ότι, «[έ]τσι, η Πορτογαλική Δημοκρατία υποχρεούται να λάβει τα αναγκαία μέτρα για την τήρηση της κοινοτικής νομοθεσίας, ανακαλώντας τις σχετικές υπουργικές αποφάσεις».

40 Το άρθρο 1 της προσβαλλομένης αποφάσεως ορίζει:

«Τα συμφέροντα που αποτελούν το υπόβαθρο της αποφάσεως του Πορτογάλου Υπουργού Οικονομικών της [5ης] Ιουλίου 2000, όπως αναδιατυπώθηκε στις 11 Αυγούστου 2000, τα οποία αντιθέτως προς τις διατάξεις του άρθρου 21,

παράγραφος 3, του κανονισμού [περί των συγκεντρώσεων] δεν ανακοινώθηκαν στην Επιτροπή, είναι ασύμβατα με το κοινοτικό δίκαιο».

Επί της προσφυγής

41 Η Πορτογαλική Δημοκρατία θέτει κατ' αρχάς ένα ζήτημα ως προς το αν η προσβαλλόμενη απόφαση έχασε την ισχύ της. Στη συνέχεια, διατυπώνει έξι λόγους ακυρώσεως με τους οποίους προβάλλει:

— παράβαση του άρθρου 253 ΕΚ λόγω του ότι δεν αναφέρεται κατά τρόπο συγκεκριμένο και επαρκή η νομική βάση της προσβαλλομένης αποφάσεως·

— παράβαση του άρθρου 253 ΕΚ λόγω του ότι δεν αιτιολογείται η άποψη ότι τα εθνικά μέτρα είναι ασύμβατα με το κοινοτικό δίκαιο·

— παράβαση των άρθρων 7, παράγραφος 1, ΕΚ και 21, παράγραφοι 1 και 3, τρίτο εδάφιο, του κανονισμού περί των συγκεντρώσεων, καθόσον η Επιτροπή δεν ήταν αρμόδια να λάβει την προσβαλλόμενη απόφαση λόγω του ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία δεν ανακοίνωσε τα συμφέροντα που προστατεύονται με τα εθνικά μέτρα·

— παράβαση των άρθρων 220 ΕΚ και 21, παράγραφος 1, του κανονισμού περί των συγκεντρώσεων, καθόσον η Επιτροπή, λαμβάνοντας την προσβαλλόμενη απόφαση χωρίς την πιο πάνω ανακοίνωση, δεν κατέστησε δυνατό τον δικαστικό έλεγχο·

— παράβαση του άρθρου 5, τρίτο εδάφιο, ΕΚ και παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, αφενός, καθόσον η Επιτροπή δεν περιόρισε την εκτίμησή της μόνο στη συγκέντρωση που είχε κοινοτικές διαστάσεις, δηλαδή στη συγκέντρωση Holderbank/Cimpor, και, αφετέρου, καθόσον η Επιτροπή έλαβε ένα οριστικό και μη αναστρέψιμο μέτρο παρά την αδράνεια των μερών που ανακοίνωσαν τη συγκέντρωση·

— καταστρατήγηση διαδικασίας, καθόσον, παρά το ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία δεν ανακοίνωσε τα προστατευόμενα συμφέροντα, η Επιτροπή έλαβε την προσβαλλόμενη απόφαση αντί να ασκήσει βάσει του άρθρου 226 ΕΚ προσφυγή για τη διαπίστωση παραβάσεως κράτους μέλους.

Επί του προκαταρκτικού ζητήματος αν η προσβαλλόμενη απόφαση έχασε την ισχύ της

42 Η Πορτογαλική Δημοκρατία ισχυρίζεται ότι η προσβαλλόμενη απόφαση ελήφθη κατόπιν, και στο πλαίσιο, της διαδικασίας που άρχισε με την ανακοίνωση της 4ης Ιουλίου 2000. Όμως, η ανάκληση της ανακοινώσεως αυτής, στις 11 Ιανουαρίου 2001, μετά τη λήψη της προσβαλλομένης αποφάσεως, έθεσε τέλος στη διαδικασία, οπότε εξαφανίστηκε η νομική βάση στην οποία η Επιτροπή μπορούσε να ισχυριστεί ότι στηρίζει την αρμοδιότητά της να ενεργήσει βάσει του άρθρου 21 του κανονισμού περί των συγκεντρώσεων. Κατά συνέπεια, η προσβαλλόμενη απόφαση έχασε την ισχύ της.

43 Εν προκειμένω, αρκεί η διαπίστωση ότι, για τους λόγους που ο γενικός εισαγγελέας εξέθεσε στα σημεία 32 και 33 των προτάσεών του, η ανάκληση της ανακοινώσεως μετά τη λήψη της προσβαλλομένης αποφάσεως σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να καταστήσει την απόφαση αυτή ανίσχυρη. Κατά συνέπεια, η προσβαλλόμενη απόφαση εξακολουθεί να υφίσταται και να αποτελεί το αντικείμενο της προσφυγής που άσκησε η Πορτογαλική Δημοκρατία.

Επί του τρίτου, του τετάρτου και του έκτου λόγου ακυρώσεως

44 Με τον τρίτο, τον τέταρτο και τον έκτο λόγο ακυρώσεως, οι οποίοι πρέπει να εξεταστούν πρώτοι και μαζί, η Πορτογαλική Κυβέρνηση υποστηρίζει στην ουσία ότι, εφόσον η Πορτογαλική Δημοκρατία δεν ανακοίνωσε τα συμφέροντα που προστατεύονται με τις υπουργικές αποφάσεις της 5ης Ιουλίου και 11ης Αυγούστου 2000, η Επιτροπή δεν ήταν αρμόδια να λάβει την προσβαλλόμενη απόφαση.

45 Πρώτα απ' όλα, δεχόμενη ότι τα συμφέροντα που αποτελούν το υπόβαθρο των υπουργικών αποφάσεων της 5ης Ιουλίου και 11ης Αυγούστου 2000 δεν αντιστοιχούν σε καμία από τις κατηγορίες εννόμων συμφερόντων που ρητώς προβλέπονται στο άρθρο 21, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού περί των συγκεντρώσεων, η Πορτογαλική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι το τρίτο εδάφιο της εν λόγω παραγράφου, επιβάλλοντας στο κράτος μέλος υποχρέωση ανακοινώσεως στην Επιτροπή, επιτρέπει την εθνική προστασία άλλων δημοσίων συμφερόντων.

46 Μόνο στην περίπτωση που ένα κράτος μέλος έχει γνωστοποιήσει στην Επιτροπή τη θέλησή του να επικαλεστεί τέτοια άλλα δημόσια συμφέροντα, η Επιτροπή μπορεί να κοινοποιήσει την απόφασή της στο σχετικό κράτος μέλος. Όσο το κράτος μέλος δεν έχει προβεί στη γνωστοποίηση αυτή, η Επιτροπή δεν είναι αρμόδια να

αποφανθεί επί των συμφερόντων τα οποία αφορά το άρθρο 21, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού περί των συγκεντρώσεων.

47 Η Πορτογαλική Κυβέρνηση υποστηρίζει επιπλέον ότι, όταν δεν έχει λάβει χώρα ανακοίνωση, υφίσταται ο κίνδυνος η Επιτροπή να αποφανθεί επί δημοσίου συμφέροντος το οποίο δεν αντιστοιχεί με το δημόσιο συμφέρον που πράγματι επιδίωξε η αρχή που έλαβε την εθνική απόφαση.

48 Στη συνέχεια, η Πορτογαλική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι, εφόσον, ελλείψει ανακοινώσεως από το σχετικό κράτος μέλος, η Επιτροπή δεν δύναται να λάβει απόφαση βάσει του άρθρου 21, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, του κανονισμού περί των συγκεντρώσεων, ο έλεγχος και η εξασφάλιση της νομιμότητας είναι έργο του Δικαστηρίου ή των εθνικών δικαστηρίων στο πλαίσιο εσωτερικών μέσων δικαστικής προστασίας. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή, λαμβάνοντας την προσβαλλόμενη απόφαση, σφετερίστηκε την αρμοδιότητα των τελευταίων, κατά παράβαση του άρθρου 21, παράγραφος 1, του πιο πάνω κανονισμού και του άρθρου 220 ΕΚ.

49 Τέλος, η Πορτογαλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι, τηρουμένης της αρμοδιότητας της Επιτροπής να λάβει απόφαση υπό τις συνθήκες του άρθρου 21, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, του κανονισμού περί των συγκεντρώσεων, όπως ερμηνεύεται από την κυβέρνηση αυτή, κάθε κατάσταση δυνητικής παραβάσεως από τα κράτη μέλη της υποχρεώσεως ανακοινώσεως ή των ορίων του θεμιτού των δημοσίων συμφερόντων πρέπει, όταν είναι αναγκαίο, να γίνεται το αντικείμενο προσφυγής για τη διαπίστωση βάσει του άρθρου 226 ΕΚ παραβάσεως κράτους μέλους. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή, λαμβάνοντας την προσβαλλόμενη απόφαση, παρέβη ευθέως το άρθρο αυτό και καταστρατήγησε τη σχετική διαδικασία.

50 Αφενός, πρέπει να υπομνησθεί ότι ο κανονισμός περί των συγκεντρώσεων στηρίζεται στην αρχή της συγκεκριμένης κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των εθνικών και των κοινοτικών ελεγκτικών αρχών. Η εικοστή ένατη αιτιολογική

του σκέψη εκθέτει ότι «οι συγκεντρώσεις οι οποίες δεν αναφέρονται στον παρόντα κανονισμό υπάγονται κατ' αρχήν στην αρμοδιότητα των κρατών μελών». Αντιστρόφως, η Επιτροπή είναι η μόνη αρμόδια να λαμβάνει όλες τις αποφάσεις σχετικά με πράξεις συγκεντρώσεως που έχουν κοινοτικές διαστάσεις (απόφαση της 25ης Σεπτεμβρίου 2003, C-170/02 P, Schlüsselverlag J. S. Moser κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 2003, σ. I-9889, σκέψη 32).

51 Αφετέρου, ο κανονισμός περί των συγκεντρώσεων έχει και διατάξεις οι οποίες σκοπό έχουν να περιορίσουν, για λόγους ασφάλειας δικαίου και για το συμφέρον των σχετικών επιχειρήσεων, τη διάρκεια των εφαρμοστέων από την Επιτροπή διαδικασιών εξακριβώσεως των πράξεων συγκεντρώσεως. Έτσι, η ανακοίνωση στην Επιτροπή μιας πράξεως συγκεντρώσεως που έχει κοινοτικές διαστάσεις πρέπει να γίνει, βάσει του άρθρου 4, του εν λόγω κανονισμού, εντός μιας εβδομάδας. Τα άρθρα 6, και 10, παράγραφος 1, του κανονισμού αυτού ορίζουν ότι η Επιτροπή προβαίνει αμέσως στην εξέταση της πράξεως αυτής και ότι, κατά κανόνα, έχει προθεσμία ενός μηνός για να αποφασίσει αν θα κινήσει την επίσημη διαδικασία εξετάσεως του συμβατού της πράξεως συγκεντρώσεως με την κοινή αγορά. Κατά το άρθρο 10, παράγραφος 3, του ίδιου νομοθετήματος, η Επιτροπή δύναται να αποφανθεί επί του φακέλου, κατ' αρχήν, εντός προθεσμίας τεσσάρων μηνών, η οποία αρχίζει από την απόφαση κινήσεως της διαδικασίας. Το ίδιο άρθρο ορίζει, στην παράγραφό του 6, ότι, «[ε]άν η Επιτροπή δεν έχει λάβει απόφαση [...] εντός των προθεσμιών [...], θεωρείται ότι η συγκέντρωση είναι σύμφωνη με την κοινή αγορά» (προαναφερθείσα απόφαση Schlüsselverlag J. S. Moser κ.λπ. κατά Επιτροπής, σκέψη 33).

52 Έτσι, βάσει του άρθρου 21, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, του κανονισμού περί των συγκεντρώσεων, κάθε δημόσιο συμφέρον άλλο από τα τρία συμφέροντα που απαριθμεί το δεύτερο εδάφιο της ίδιας παραγράφου πρέπει να ανακοινωθεί από το σχετικό κράτος μέλος στην Επιτροπή και η τελευταία πρέπει να κοινοποιήσει την απόφασή της εντός προθεσμίας ενός μηνός από την ημερομηνία της ανακοινώσεως αυτής.

53 Επιβάλλεται το συμπέρασμα ότι ο κοινοτικός νομοθέτης σκοπό είχε να διαχωρίσει σαφώς τις επεμβάσεις των εθνικών αρχών από αυτές των κοινοτικών αρχών και ότι θέλησε να εξασφαλίσει ο έλεγχος των πράξεων συγκεντρώσεως να γίνεται εντός προθεσμιών συμβατών τόσο με τις απαιτήσεις της χρηστής διοικήσεως όσο και με τις απαιτήσεις της οικονομικής ζωής (βλ., στο ίδιο πνεύμα, την προαναφερθείσα απόφαση Schlüsselverlag J. S. Moser κ.λπ. κατά Επιτροπής, σκέψη 34).

54 Κατά συνέπεια, δεν μπορεί να γίνει δεκτή η υποστηριζόμενη από την Πορτογαλική Κυβέρνηση ερμηνεία του άρθρου 21, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, του κανονισμού περί των συγκεντρώσεων, κατά την οποία, ελλείψει ανακοινώσεως των συμφερόντων που προστατεύονται με τις υπουργικές αποφάσεις της 5ης Ιουλίου και 11ης Αυγούστου 2000, η Επιτροπή δεν μπορούσε να λάβει απόφαση επί του συμβατού των εν λόγω συμφερόντων με το κοινοτικό δίκαιο.

55 Συγκεκριμένα, όπως ορθώς εξέθεσε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 51 των προτάσεών του, αν, ελλείψει ανακοινώσεως από το σχετικό κράτος μέλος, η Επιτροπή είχε μόνο τη δυνατότητα να ασκήσει βάσει του άρθρου 226 ΕΚ προσφυγή για τη διαπίστωση παραβάσεως κράτους μέλους, θα ήταν αδύνατον να ληφθεί κοινοτική απόφαση μέσα στις βραχείες προθεσμίες που τάσσει ο κανονισμός περί των συγκεντρώσεων, οπότε θα μεγάλωνε ο κίνδυνος να ληφθεί τέτοια απόφαση μόνον αφότου τα εθνικά μέτρα θα έχουν οριστικά παραλύσει την πράξη συγκεντρώσεως που έχει κοινοτικές διαστάσεις.

56 Επιπλέον, η ερμηνεία της Πορτογαλικής Κυβερνήσεως, δίνοντας στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να διαφύγουν άνετα τους ελέγχους που προβλέπει το άρθρο 21, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, του κανονισμού περί των συγκεντρώσεων, θα στερούσε το άρθρο αυτό της πρακτικής του αποτελεσματικότητας.

57 Επομένως, για να είναι αποτελεσματικός ο έλεγχος των δημοσίων συμφερόντων που δεν προβλέπονται από το άρθρο 21, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού περί των συγκεντρώσεων, έλεγχος που έχει ανατεθεί στην Επιτροπή με το τρίτο εδάφιο της παραγράφου αυτής, πρέπει να αναγνωριστεί στην Επιτροπή η

εξουσία να αποφανθεί επί του συμβατού των συμφερόντων αυτών με τις γενικές αρχές και τις άλλες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, ανεξαρτήτως του αν τα συμφέροντα αυτά της ανακοινώθηκαν.

58 Ναι μεν η μη ανακοίνωση από το σχετικό κράτος μέλος δύναται να καταστήσει πιο επισφαλές και πιο περίπλοκο το έργο της Επιτροπής, καθόσον ενδέχεται να της είναι δύσκολο να καθορίσει τα συμφέροντα που προστατεύονται με τα εθνικά μέτρα, πλην όμως, όπως ο γενικός εισαγγελέας εξέθεσε στο σημείο 55 των προτάσεών του, η Επιτροπή πάντοτε έχει τη δυνατότητα να ζητήσει πληροφορίες από το σχετικό κράτος μέλος. Αν, παρά την αίτηση αυτή, το σχετικό κράτος μέλος δεν παράσχει τις ζητηθείσες πληροφορίες, η Επιτροπή δύναται να λάβει απόφαση βάσει των στοιχείων που διαθέτει (βλ., κατ' αναλογία, όσον αφορά τις κρατικές ενισχύσεις, την απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 1990, C-301/87, Γαλλία κατά Επιτροπής, καλούμενη «Boussac Saint Frères», Συλλογή 1990, σ. I-307, σκέψη 22).

59 Εξάλλου, σε μια κατάσταση όπως η εν προκειμένω, όπου το κράτος μέλος δεν ανακοίνωσε τα συμφέροντα που προστατεύονται με τα σχετικά εθνικά μέτρα, είναι αναπόφευκτο η Επιτροπή να εξετάσει πρώτα αν τα μέτρα αυτά δικαιολογούνται από ένα από τα συμφέροντα που προβλέπονται στο άρθρο 21, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού περί των συγκεντρώσεων. Συγκεκριμένα, αν, ενεργώντας κατ' αυτόν τον τρόπο, η Επιτροπή διαπιστώσει ότι το κράτος μέλος έλαβε τα σχετικά μέτρα για να εξασφαλίσει την προστασία ενός από τα έννομα συμφέροντα που απαριθμεί το εδάφιο αυτό, δεν χρειάζεται να πάει πάρα πέρα την εξέτασή της και να εξακριβώσει αν τα εν λόγω μέτρα δικαιολογούνται με γνώμονα οποιοδήποτε άλλο δημόσιο συμφέρον κατά το τρίτο εδάφιο.

60 Κατά συνέπεια, εφόσον, όπως προκύπτει από τη σκέψη 57 της παρούσας αποφάσεως, η Επιτροπή είναι αρμόδια, βάσει του άρθρου 21, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, του κανονισμού περί των συγκεντρώσεων, να λάβει απόφαση ως προς το αν τα προστατευόμενα από ένα κράτος μέλος συμφέροντα που δεν απαριθμούνται στο δεύτερο εδάφιο της παραγράφου αυτής είναι συμβατά με τις γενικές αρχές και τις άλλες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου ακόμη και όταν τα συμφέροντα αυτά δεν ανακοινώθηκαν από το σχετικό κράτος μέλος, επιβάλλεται το συμπέρασμα ότι η Επιτροπή, λαμβάνοντας την προσβαλλόμενη απόφαση, δεν σφετερίστηκε την

αρμοδιότητα του Δικαστηρίου ή των εθνικών δικαστηρίων, οπότε δεν παρέβη το άρθρο 21, παράγραφος 1, του κανονισμού περί των συγκεντρώσεων ούτε το άρθρο 220 ΕΚ. Επίσης, δεν παρέβη το άρθρο 226 ΕΚ ούτε καταστρατήγησε τη σχετική διαδικασία.

61 Επομένως, ο τρίτος, ο τέταρτος και ο έκτος λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθούν ως αβάσιμοι.

Επί του πρώτου λόγου ακυρώσεως

62 Με τον πρώτο λόγο ακυρώσεως, η Πορτογαλική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι η Επιτροπή, μη αναφέροντας με αρκούντως συγκεκριμένο τρόπο τη νομική βάση της προσβαλλομένης αποφάσεως, παρέβη την κατά το άρθρο 253 ΕΚ υποχρέωση αιτιολογήσεως.

63 Αρκεί η διαπίστωση ότι από το γράμμα της προσβαλλομένης αποφάσεως, και ιδίως από τα σημεία 60 έως 64 των αιτιολογικών της σκέψεων, προκύπτει σαφώς ότι η απόφαση αυτή στηρίζεται στο άρθρο 21, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, του κανονισμού περί των συγκεντρώσεων.

64 Κατά συνέπεια, και ο πρώτος λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος.

Επί του δευτέρου λόγου ακυρώσεως

65 Με τον δεύτερο λόγο ακυρώσεως, η Πορτογαλική Κυβέρνηση προσάπτει στην Επιτροπή ότι αιτιολόγησε ανεπαρκώς την άποψη ότι τα εθνικά μέτρα είναι ασύμβατα με το κοινοτικό δίκαιο. Ειδικότερα, στην προσβαλλόμενη απόφαση δεν περιέχεται ουσιαστική εκτίμηση ειδικά των συμφερόντων που αποτελούν το υπόβαθρο των στηριζομένων σε πραγματικούς και νομικούς λόγους μέτρων των πορτογαλικών αρχών, τα οποία διευκρινίστηκαν δεόντως υπό το φως του σχετικού κοινοτικού πλαισίου.

66 Πρέπει να υπομνησθεί ότι, κατά πάγια νομολογία, η αιτιολογία που απαιτείται από το άρθρο 253 ΕΚ πρέπει να προσαρμόζεται στη φύση της σχετικής πράξεως και η συλλογιστική του κοινοτικού οργάνου που εξέδωσε την πράξη πρέπει να προκύπτει από την αιτιολογία κατά τρόπο σαφή και μη διφορούμενο, έτσι ώστε οι ενδιαφερόμενοι να έχουν τη δυνατότητα να γνωρίσουν τους λόγους που δικαιολογούν το μέτρο που ελήφθη και το αρμόδιο δικαστήριο να έχει τη δυνατότητα να ασκήσει τον έλεγχό του. Η απαίτηση αιτιολογήσεως πρέπει να εκτιμάται αναλόγως των περιστάσεων της συγκεκριμένης υποθέσεως, και ιδίως του περιεχομένου της πράξεως, της φύσεως της παρατιθεμένης αιτιολογίας και του συμφέροντος να τους δοθούν εξηγήσεις που ενδέχεται να έχουν οι αποδέκτες της πράξεως ή άλλα πρόσωπα τα οποία η πράξη αφορά άμεσα και ατομικά. Δεν απαιτείται η αιτιολογία να προσδιορίζει όλα τα πραγματικά και νομικά στοιχεία που έχουν επιρροή, καθόσον το ζήτημα αν η αιτιολογία μιας πράξεως τηρεί τις απαιτήσεις του άρθρου 253 ΕΚ πρέπει να εκτιμάται με γνώμονα όχι μόνον το κείμενο της πράξεως αυτής, αλλά και το πλαίσιό της και το σύνολο των νομικών κανόνων που διέπουν το σχετικό θέμα (βλ., μεταξύ άλλων, τις αποφάσεις της 13ης Μαρτίου 1985, 296/82 και 318/82, Κάτω Χώρες και Leeuwarder Papierwarenfabriek κατά Επιτροπής, Συλλογή 1985, σ. 809, σκέψη 19· της 2ας Απριλίου 1998, C-367/95 P, Επιτροπή κατά Sytraval και Brink's France, Συλλογή 1998, σ. I-1719, σκέψη 63, και της 30ής Σεπτεμβρίου 2003, C-301/96, Γερμανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 2003, σ. I-9919, σκέψη 87).

67 Είναι αλήθεια ότι στην προσβαλλόμενη απόφαση εκτίθενται συνοπτικά οι λόγοι για τους οποίους η Επιτροπή θεώρησε ότι τα συμφέροντα που αποτελούν το υπόβαθρο των υπουργικών αποφάσεων της 5ης Ιουλίου και 11ης Αυγούστου 2000 είναι ασύμβατα με τις γενικές αρχές και τις άλλες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου.

68 Ωστόσο, όπως ο γενικός εισαγγελέας παρατήρησε στα σημεία 66 και 67 των προτάσεών του, η Επιτροπή, αφού προσδιόρισε τα συμφέροντα που προστατεύονται με τα εθνικά μέτρα και διαπίστωσε ότι τα συμφέροντα αυτά δεν περιλαμβάνονται σε εκείνα που, αυτά καθ' εαυτά, θεωρούνται έννομα από το άρθρο 21, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού περί των συγκεντρώσεων, παρέθεσε στο σημείο 58 των αιτιολογικών σκέψεων της προσβαλλομένης αποφάσεως αιτιολογία η οποία, αν και άκρως ολιγόλογη, καθιστά δυνατό να κατανοηθούν οι διαπιστώσεις στις οποίες η Επιτροπή στηρίζει τη συλλογιστική της.

69 Επιπλέον, όπως ο γενικός εισαγγελέας υπογράμμισε στο σημείο 68 των προτάσεών του, η προσβαλλόμενη απόφαση ελήφθη σε πλαίσιο που ήταν γνωστό στην Πορτογαλική Κυβέρνηση, δηλαδή στο πλαίσιο της διαδικασίας η οποία για τη διαπίστωση παραβάσεως κράτους μέλους κατέληξε στην προαναφερθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, και η Πορτογαλική Κυβέρνηση δεν έδωσε στην Επιτροπή την παραμικρή ένδειξη, ούτε καν σε απάντηση του από 21 Σεπτεμβρίου 2000 εγγράφου της Επιτροπής, ως προς το ότι τα δημόσια συμφέροντα που προστατεύονται με τα σχετικά μέτρα είναι συμβατά με το κοινοτικό δίκαιο.

70 Στο πλαίσιο αυτό, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η προσβαλλόμενη απόφαση μπορούσε να αιτιολογηθεί συνοπτικά (βλ., συναφώς, τις αποφάσεις της 26ης Νοεμβρίου 1975, 73/74, Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1975, σ. 457, σκέψη 31, και της 19ης Σεπτεμβρίου 2000, C-156/98, Γερμανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 2000, σ. I-6857, σκέψη 105) και ότι επομένως είναι επαρκώς αιτιολογημένη (βλ. την προαναφερθείσα απόφαση της 30ής Σεπτεμβρίου 2003, Γερμανία κατά Επιτροπής, σκέψεις 92 και 93).

71 Επομένως, ο τρίτος λόγος ακυρώσεως είναι αβάσιμος.

Επί του πέμπτου λόγου ακυρώσεως

72 Με τον πέμπτο λόγο ακυρώσεως, με τον οποίο προβάλλεται παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, η Πορτογαλική Κυβέρνηση διατείνεται, με το πρώτο σκέλος του λόγου αυτού, ότι η Επιτροπή, δηλώνοντας στην προσβαλλόμενη απόφαση ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία πρέπει να ανακαλέσει εν όλω τις υπουργικές αποφάσεις της 5ης Ιουλίου και 11ης Αυγούστου 2000 και εκθέτοντας γενικόλογα στο διατακτικό της προσβαλλομένης αποφάσεως ότι τα συμφέροντα που αποτελούν το υπόβαθρο των εν λόγω υπουργικών αποφάσεων δεν είναι συμβατά με το κοινοτικό δίκαιο μολονότι από την προσβαλλόμενη απόφαση προκύπτει ότι η πράξη που ανακοινώθηκε αφορά δύο συγκεντρώσεις, δηλαδή τη συγκέντρωση Secil/Cimpor και τη συγκέντρωση Holderbank/Cimpor, και ότι μόνον η δεύτερη είχε κοινοτικές διαστάσεις, έβη πέραν του αναγκαίου ορίου για να επιτευχθεί η τήρηση του κοινοτικού δικαίου.

73 Με το δεύτερο σκέλος αυτού του λόγου ακυρώσεως, η Πορτογαλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι, εφόσον, λόγω μη προσκομίσεως, από τα μέλη που ανακοίνωσαν τη συγκέντρωση, των πληροφοριακών στοιχείων που ζητήθηκαν, η διαδικασία αξιολογήσεως της ανακοινωθείσας συγκεντρώσεως είχε ανασταλεί όταν ελήφθη η προσβαλλόμενη απόφαση και εφόσον, κατά συνέπεια, η απόφαση αυτή ελήφθη σε μια περίοδο που χαρακτηριζόταν από αβεβαιότητα ως προς τη συνέχιση της διαδικασίας, η Επιτροπή έπρεπε να ενεργήσει προσεκτικά επιλέγοντας μη οριστικά μέτρα. Η υποχρέωση ανακλήσεως των υπουργικών αποφάσεων της 5ης Ιουλίου και 11ης Αυγούστου 2000 δεν έχει σχέση με τους επιδιωκόμενους σκοπούς και δεν είναι συμβατή με αυτούς, οπότε συνιστά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας.

74 Όσον αφορά το πρώτο σκέλος αυτού του λόγου ακυρώσεως, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, όπως παρατήρησε η Επιτροπή, οι δύο πράξεις συγκεντρώσεως είναι αναπόσπαστα συνδεδεμένες, καθόσον η δημόσια προσφορά αγοράς του μετοχικού κεφαλαίου της Cimpor, μέσω της Secilpar, υποβλήθηκε με σκοπό να μοιραστούν οι Secil και Holderbank το ενεργητικό της Cimpor. Κατά συνέπεια, δεν ήταν δυνατόν τα αποτελέσματα της προσβαλλομένης αποφάσεως να περιοριστούν στη συγκέντρωση Holderbank/Cimpor. Επομένως, ορθώς η Επιτροπή εξέθεσε, στην προσβαλ-

λόμενη απόφαση, ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία υποχρεούται να ανακαλέσει εν όλω τις υπουργικές αποφάσεις της 5ης Ιουλίου και 11ης Αυγούστου 2000 και δήλωσε γενικά ότι τα συμφέροντα που αποτελούν το υπόβαθρο των εν λόγω υπουργικών αποφάσεων είναι ασύμβατα με το κοινοτικό δίκαιο.

75 Όσο για το δεύτερο σκέλος του ίδιου λόγου ακυρώσεως, αρκεί η διαπίστωση, όπως εξέθεσε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 74 των προτάσεών του, ότι η Επιτροπή μπορούσε να θεωρήσει ότι η αδράνεια των μερών που ανακοίνωσαν τη συγκέντρωση οφειλόταν, τουλάχιστον εν μέρει, στη λήψη των υπουργικών αποφάσεων της 5ης Ιουλίου και 11ης Αυγούστου 2000, οπότε ήταν ιδιαιτέρως σημαντικό και επείγον να επέμβει με οριστικά μέτρα.

76 Κατόπιν των ανωτέρω, και ο πέμπτος λόγος ακυρώσεως είναι αβάσιμος.

77 Εφόσον ουδείς λόγος ακυρώσεως είναι βάσιμος, η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί.

Επί των δικαστικών εξόδων

78 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η Επιτροπή ζήτησε την καταδίκη της Πορτογαλικής Δημοκρατίας στα δικαστικά έξοδα και η τελευταία ηττήθηκε, η Πορτογαλική Δημοκρατία πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (ολομέλεια)

αποφαίνεται:

1) Απορρίπτει την προσφυγή.

2) Καταδικάζει την Πορτογαλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

Skouris Jann Timmermans

Rosas Gulmann Puissochet

Cunha Rodrigues La Pergola Schintgen

Colneric von Bahr

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 22 Ιουνίου 2004.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος

V. Skouris