



Συλλογή της Νομολογίας

Υπόθεση C-121/10

Ευρωπαϊκή Επιτροπή
κατά
Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

«Προσφυγή ακυρώσεως — Κρατικές ενισχύσεις — Άρθρο 108, παράγραφοι 1 και 2, ΣΛΕΕ — Ενίσχυση χορηγηθείσα από την Ουγγαρία για την αγορά γεωργικών γαιών — Αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης — Υφιστάμενο καθεστώς ενισχύσεων — Κατάλληλα μέτρα — Αρρήκτος χαρακτήρας των δύο καθεστώτων ενισχύσεων — Μεταβολή των περιστάσεων — Εξαιρετικές περιστάσεις — Οικονομική κρίση — Πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως — Αρχή της αναλογικότητας»

Περίληψη — Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 4ης Δεκεμβρίου 2013

- 1. Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη — Εξουσία του Συμβουλίου για κατά παρέκκλιση έγκριση ενισχύσεως λόγω εξαιρετικών περιστάσεων — Προϋποθέσεις ασκήσεως — Αίτηση του οικείου κράτους μέλους προς το Συμβούλιο πριν από την έκδοση αποφάσεως της Επιτροπής κηρύσσουσα την ενίσχυση ασύμβατη με την κοινή αγορά και λήψη αποφάσεως εντός διαστήματος τριών μηνών — Όρια — Μη εφαρμογή προγενέστερης αποφάσεως της Επιτροπής*

(Άρθρο 108 § 2 ΣΛΕΕ)
- 2. Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη — Εξουσία του Συμβουλίου για κατά παρέκκλιση έγκριση ενισχύσεως λόγω εξαιρετικών περιστάσεων — Προϋποθέσεις ασκήσεως — Ενίσχυση αρρήκτως συνδεδεμένη με ενίσχυση η οποία έχει ήδη κριθεί από την Επιτροπή ως ασύμβατη με την κοινή αγορά — Σεβασμός της αρχής της ασφαλείας δικαίου — Όρια — Σημαντική μεταβολή των οικονομικών και χρηματοπιστωτικών περιστάσεων*

(Άρθρα 107 ΣΛΕΕ, 108 ΣΛΕΕ και 109 ΣΛΕΕ)
- 3. Προσφυγή ακυρώσεως — Λόγοι — Κατάχρηση εξουσίας — Έννοια*

(Άρθρο 263 ΣΛΕΕ)
- 4. Γεωργία — Κανόνες ανταγωνισμού — Ενισχύσεις — Κατά παρέκκλιση έγκριση ενισχύσεων από το Συμβούλιο — Δικαστικός έλεγχος — Όρια — Απόφαση του Συμβουλίου εγκρίνουσα ενίσχυση χορηγηθείσα από το Ουγγρικό Δημόσιο για την αγορά ανηκουσών σε αυτό γεωργικών γαιών λόγω οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης — Έλλειψη πρόδηλης πλάνης εκτιμήσεως*

(Άρθρο 108 § 2, εδ. 3, ΣΛΕΕ)

5. *Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη — Εξουσία του Συμβουλίου για κατά παρέκκλιση έγκριση ενισχύσεως λόγω εξαιρετικών περιστάσεων — Προϋποθέσεις ασκήσεως — Παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας — Δεν υφίσταται — Στοιχεία που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη*

(Άρθρο 108 § 2, εδ. 3, ΣΛΕΕ)

1. Λαμβανομένου υπόψη του κεντρικού ρόλου τον οποίο επιφυλάσσει η Συνθήκη ΛΕΕ στην Επιτροπή όσον αφορά τη διαπίστωση ενδεχόμενης ασυμβατότητας ενισχύσεως με την εσωτερική αγορά, το άρθρο 108, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, ΣΛΕΕ αναφέρεται σε εξαιρετική και ειδική περίπτωση, οπότε η εξουσία που απονέμει στο Συμβούλιο η διάταξη αυτή έχει προδήλως εξαιρετικό χαρακτήρα. Τούτο συνεπάγεται ότι η διάταξη αυτή πρέπει κατ' ανάγκη να αποτελεί αντικείμενο αυστηρής ερμηνείας.

Εξάλλου, όσον αφορά τις διατάξεις του άρθρου 108, παράγραφος 2, τρίτο και τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, κατά τις οποίες, αφενός, η αίτηση κράτους μέλους προς το Συμβούλιο αναστέλλει την εξέταση που γίνεται στο πλαίσιο της Επιτροπής επί διάστημα τριών μηνών και, αφετέρου, αν το Συμβούλιο δεν εκδώσει απόφαση εντός του διαστήματος αυτού, αποφασίζει η Επιτροπή, οι διατάξεις αυτές πρέπει να ερμηνεύονται υπό την έννοια ότι, όταν παρέλθει το διάστημα αυτό, το Συμβούλιο δεν είναι πλέον αρμόδιο να εκδώσει απόφαση βάσει του τρίτου εδαφίου για τη συγκεκριμένη ενίσχυση. Επομένως, αν το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος δεν έχει απευθύνει αίτηση στο Συμβούλιο βάσει του άρθρου 108, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, ΣΛΕΕ πριν η Επιτροπή κηρύξει την επίμαχη ενίσχυση ασύμβατη με την εσωτερική αγορά περατώνοντας τη διαδικασία του πρώτου εδαφίου του άρθρου 108, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, το Συμβούλιο δεν είναι πλέον αρμόδιο να ασκήσει την εξαιρετική εξουσία που του απονέμει το τρίτο εδάφιο της τελευταίας ως άνω διατάξεως και να κρίνει την ενίσχυση συμβατή με την εσωτερική αγορά.

Η εν λόγω ερμηνεία παρέχει τη δυνατότητα αποτροπής του ενδεχομένου εκδόσεως αντιφατικών αποφάσεων, κατοχυρώνοντας έτσι την ασφάλεια δικαίου.

Το Συμβούλιο δεν μπορεί κατά μείζονα λόγο να θίξει την αποτελεσματικότητα μιας αποφάσεως της Επιτροπής με την οποία κρίνεται μια ενίσχυση παράνομη, κηρύσσοντας το ίδιο συμβατή με την εσωτερική αγορά, βάσει του άρθρου 108, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, μια ενίσχυση που σκοπό έχει να αντισταθμίσει, για τους αποδέκτες της παράνομης ενισχύσεως, τα ποσά που οι αποδέκτες της οφείλουν να επιστρέψουν κατ' εφαρμογήν της εν λόγω αποφάσεως.

(βλ. σκέψεις 40-43, 46)

2. Στο πλαίσιο εφαρμογής του άρθρου 108, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, οι αρμοδιότητες που έχουν αντιστοίχως το Συμβούλιο και η Επιτροπή διαρθρώνονται κατά τρόπο ώστε, πρώτον, κατά κύριο λόγο αρμόδια να είναι η Επιτροπή, ενώ το Συμβούλιο μόνο υπό εξαιρετικές περιστάσεις. Δεύτερον, η αρμοδιότητα του Συμβουλίου, η οποία του επιτρέπει να εισάγει παρεκκλίσεις με την απόφασή του από ορισμένες διατάξεις της Συνθήκης περί κρατικών ενισχύσεων, πρέπει να ασκείται εντός δεδομένου χρονικού πλαισίου. Τρίτον, άπαξ η Επιτροπή ή το Συμβούλιο αποφανθούν οριστικώς επί της συμβατότητας της επίμαχης ενισχύσεως, το έτερο των δύο αυτών οργάνων δεν μπορεί πλέον να εκδώσει αντίθετη απόφαση.

Στο πλαίσιο αυτό, είναι άνευ σημασίας αν η ενίσχυση που αποτελεί το αντικείμενο της αποφάσεως του Συμβουλίου συνιστά υφιστάμενη ή νέα ενίσχυση. Συγκεκριμένα, η αποτελεσματικότητα της αποφάσεως της Επιτροπής θίγεται όχι μόνον όταν το Συμβούλιο εκδώσει απόφαση με την οποία κηρύσσει συμβατή με την εσωτερική αγορά την ίδια ενίσχυση επί της οποίας έχει ήδη αποφανθεί η Επιτροπή, αλλά και όταν η ενίσχυση που αποτελεί αντικείμενο της αποφάσεως του Συμβουλίου είναι ενίσχυση η οποία έχει ως σκοπό να αντισταθμίσει, υπέρ των αποδεκτών της παράνομης ενισχύσεως που είχε κριθεί ασύμβατη με την εσωτερική αγορά, την επιστροφή των ποσών που οφείλουν οι αποδέκτες της κατ' εφαρμογήν της εν λόγω αποφάσεως της Επιτροπής. Υπό τις περιστάσεις αυτές, η

δεύτερη ενίσχυση συνδέεται τόσο άρρηκτα με αυτήν που κρίθηκε ασύμβατη με την εσωτερική αγορά προηγουμένως από την Επιτροπή ώστε η διάκριση μεταξύ αυτών των ενισχύσεων στο πλαίσιο εφαρμογής του άρθρου 108, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ να είναι όλως ανέφικτη.

Υπό τις συνθήκες αυτές, όταν η Επιτροπή, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων που διαθέτει δυνάμει των άρθρων 107 ΣΛΕΕ και 108 ΣΛΕΕ, εκδίδει κατευθυντήριες γραμμές προκειμένου να υποδείξει τον τρόπο με τον οποίο σκοπεύει να ασκήσει, δυνάμει των ίδιων άρθρων, την εξουσία εκτιμήσεως που διαθέτει όσον αφορά νέες ή υφιστάμενες ενισχύσεις και προτείνει στα κράτη μέλη τα κατάλληλα μέτρα που απαιτεί η σταδιακή ανάπτυξη ή η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και όταν ένα κράτος μέλος αποδέχεται τα μέτρα αυτά, τα οποία καθίστανται έτσι δεσμευτικά έναντι αυτού, οι βαρύνουσες το κράτος μέλος υποχρεώσεις, κατόπιν της εκ μέρους του αποδοχής αυτών των προτάσεων, αφορούν μόνον τα υφιστάμενα καθεστώτα ενισχύσεων και δεν εφαρμόζονται σε νέο καθεστώς ενισχύσεων το οποίο μπορεί συνακόλουθα να κριθεί συμβατό με την εσωτερική αγορά από το Συμβούλιο.

Το Συμβούλιο δεν μπορεί, όμως, να επικαλείται μόνον τον νέο χαρακτήρα του καθεστώτος ενισχύσεων προκειμένου να επανεξετάσει κατάσταση επί της οποίας η Επιτροπή έχει ήδη εκφέρει οριστική εκτίμηση, αντιτιθέμενο με τον τρόπο αυτό στην εν λόγω εκτίμηση. Το Συμβούλιο δεν είναι συνεπώς αρμόδιο να αποφασίσει ότι ένα νέο καθεστώς ενισχύσεων πρέπει να θεωρηθεί συμβατό με την εσωτερική αγορά όταν το καθεστώς αυτό συνδέεται τόσο άρρηκτα με υφιστάμενο καθεστώς ενισχύσεων το οποίο το κράτος μέλος δεσμεύεται να τροποποιήσει ή να καταργήσει, στο κατά το άρθρο 108, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ πλαίσιο, ώστε η διάκριση μεταξύ αυτών των δύο καθεστώτων στο πλαίσιο της εφαρμογής του άρθρου 108, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, να είναι όλως ανέφικτη.

Πάντως, η εκτίμηση της Επιτροπής σχετικά με αυτό το καθεστώς ενισχύσεων δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι προδικάζει την εκτίμηση σχετικά με καθεστώς ενισχύσεων, που περιλαμβάνει παρόμοια μέτρα, αλλά εφαρμόζεται σε οικονομικό πλαίσιο ριζικά διάφορο εκείνου που έλαβε υπόψη η Επιτροπή στο πλαίσιο της εκτιμήσεώς της. Τούτο συμβαίνει σε περίπτωση σημαντικής μεταβολής των περιστάσεων όπως σε οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση. Συνάγεται ότι η συμβατότητα με την εσωτερική αγορά ενός νέου καθεστώτος ενισχύσεων το οποίο αποτέλεσε το αντικείμενο της αιτήσεως που απηύθυνε το κράτος μέλος στο Συμβούλιο σύμφωνα με το άρθρο 108, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, ΣΛΕΕ πρέπει να αξιολογηθεί έπειτα από εξατομικευμένη εκτίμηση διακρινόμενη από την εκτίμηση της οποίας έτυχε το αξιολογηθέν από την Επιτροπή καθεστώς, η οποία πραγματοποιήθηκε λαμβανομένων υπόψη των οικονομικών περιστάσεων που ίσχυαν κατά τον χρόνο χορηγήσεως των ενισχύσεων αυτών.

(βλ. σκέψεις 47, 49, 51, 52, 60, 61, 67, 74)

3. Βλ. το κείμενο της αποφάσεως.

(βλ. σκέψη 81)

4. Το Συμβούλιο διαθέτει, για την εφαρμογή του άρθρου 108, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, ευρεία εξουσία εκτιμήσεως, η άσκηση της οποίας προϋποθέτει σύνθετες εκτιμήσεις οικονομικής και κοινωνικής φύσεως, οι οποίες πρέπει να πραγματοποιούνται εντός του πλαισίου της Ένωσης. Στο πλαίσιο αυτό, ο δικαστικός έλεγχος της ασκήσεως της εν λόγω εξουσίας εκτιμήσεως περιορίζεται στην επαλήθευση της τηρήσεως των κανόνων διαδικασίας και αιτιολογίας, καθώς και στον έλεγχο της ουσιαστικής ακρίβειας των πραγματικών περιστατικών που ελήφθησαν υπόψη και της απουσίας πλάνης περί το δίκαιο, πρόδηλης πλάνης περί την εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών ή καταχρήσεως εξουσίας. Συνεπώς, δεδομένου του ασυνήθιστου και απρόβλεπτου χαρακτήρα καθώς και της εκτάσεως των επιπτώσεων της οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης επί της ουγγρικής γεωργίας, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι το Συμβούλιο υπέπεσε σε πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως κρίνοντας ότι τα αποτελέσματα αυτά συνιστούσαν εξαιρετικές περιστάσεις υπό την έννοια του άρθρου 108, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, ΣΛΕΕ. Το γεγονός ότι η οικονομική και χρηματοπιστωτική

κρίση προκάλεσε περαιτέρω σημαντικές επιπτώσεις σε άλλα κράτη μέλη δεν είναι καθοριστικής σημασίας, στον βαθμό που το γεγονός αυτό δεν επηρεάζει τον εξαιρετικό χαρακτήρα των συνεπειών της κρίσης όσον αφορά την εξέλιξη της οικονομικής καταστάσεως των Ούγγρων γεωργών.

(βλ. σκέψεις 98-100)

5. Όσον αφορά τον σεβασμό της αρχής της αναλογικότητας, μόνον ο προδήλως απρόσφορος χαρακτήρας ληφθέντος βάσει του άρθρου 108, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, ΣΛΕΕ μέτρου, σε σχέση προς τον επιδιωκόμενο από το Συμβούλιο σκοπό, μπορεί να επηρεάσει τη νομιμότητα ενός τέτοιου μέτρου. Συγκεκριμένα, λαμβανομένης υπόψη της εκτάσεως της εξουσίας εκτιμήσεως που διαθέτει το Συμβούλιο, απόφασή του με την οποία εγκρίνεται κρατική ενίσχυση για την αγορά γεωργικών γαιών δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας για τον λόγο και μόνον ότι το κράτος μέλος ήταν σε θέση να επιτύχει τον σκοπό του περιορισμού της φτώχειας στις αγροτικές περιοχές μέσω άλλου τύπου καθεστώτος ενισχύσεων. Επιπλέον, η ευρεία εξουσία εκτιμήσεως που διαθέτει το Συμβούλιο δεν το απαλλάσσει από την υποχρέωση να λάβει υπόψη στην εκτίμησή του τα προϋπάρχοντα μέτρα που προορίζονται ειδικώς για την αντιμετώπιση εξαιρετικών περιστάσεων οι οποίες δικαιολόγησαν την έγκριση του επίμαχου καθεστώτος ενισχύσεων.

(βλ. σκέψεις 114, 115, 121, 122)