

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟΥ (πρώτο πενταμελές τμήμα)
της 15ης Ιουνίου 1999 *

Στην υπόθεση T-288/97,

Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, εκπροσωπούμενη από τους δικηγόρους Renato Fusco, δικηγόρο Τεργέστης, και τον Maurizio Maresca, δικηγόρο Γένοβας, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο 36, rue Wiltz,

προσφεύγουσα,

κατά

Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενης από τους Paul Nemitz και Paolo Stancanelli, μέλη της Νομικής Υπηρεσίας, επικουρούμενους από τον Massimo Moretto, δικηγόρο Βενετίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Carlos Gómez de la Cruz, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg,

καθής,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση ακυρώσεως της αποφάσεως 98/182/ΕΚ της Επιτροπής, της 30ής Ιουλίου 1997, σχετικά με τις ενισχύσεις που χορηγήθηκαν από την Περιφέρεια Friuli Venezia Giulia (Ιταλία) στις επιχειρήσεις οδικής μεταφοράς εμπορευμάτων της Περιφέρειας (ΕΕ L 66, σ. 18),

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

ΤΟ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ
(πρώτο πενταμελές τμήμα),

συγκείμενο από τους B. Vesterdorf, Πρόεδρο, C. W. Bellamy, R. M. Moura Ramos, J. Pirrung και P. Mengozzi, δικαστές,

γραμματέας: J. Palacio González, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της προφορικής διαδικασίας της 6ης Οκτωβρίου 1998,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία

- 1 Ο νόμος 4/1985 της Περιφέρειας Friuli Venezia Giulia, της 7ης Ιανουαρίου 1985, προβλέπει σειρά μέτρων ενισχύσεως της οδικής μεταφοράς εμπορευμάτων για λογαριασμό τρίτων, ιδίως υπό μορφή επιδοτήσεως επιτοκίων δανεισμού και αναλήψεως του κόστους επενδύσεως. Τα μέτρα αυτά δεν κοινοποιήθηκαν στην Επιτροπή.
- 2 Με επιστολές της 29ης Σεπτεμβρίου 1995 και 30ής Μαΐου 1996, η Επιτροπή ζήτησε από την Ιταλική Δημοκρατία πληροφορίες σχετικά με τον νόμο αυτόν. Κατόπιν των απαντήσεων που έδωσαν οι ιταλικές αρχές, η Επιτροπή τις ενημέρωσε, με επιστολή της 14ης Φεβρουαρίου 1997, για την ανακοίνωση που απηύθυνε, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 93, παράγραφος 2, της Συνθήκης (νυν άρθρου 88, παράγραφος 2, ΕΚ), προς τα κράτη μέλη και λοιπούς ενδιαφερομένους, σχετικά με τις ενισχύσεις που

χορηγούνται στις επιχειρήσεις μεταφορών της Περιφέρειας Friuli Venezia Giulia (ΕΕ 1997, C 98, σ. 16), με την οποία η Επιτροπή αποφάσισε να κινήσει τη διαδικασία που προβλέπει το άρθρο αυτό της Συνθήκης κατά του συστήματος του προαναφερθέντος νόμου 4/1985.

- 3 Με επιστολή της 27ης Μαρτίου 1997 οι ιταλικές αρχές διατύπωσαν τις παρατηρήσεις τους.
- 4 Με την από 18 Αυγούστου 1997 επιστολή της προς τη μόνιμη αντιπροσωπεία της Ιταλίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η Επιτροπή ενημέρωσε τις ιταλικές αρχές για την απόφασή της 98/182/ΕΚ, της 30ής Ιουλίου 1997, σχετικά με τις ενισχύσεις που χορηγήθηκαν από την Περιφέρεια Friuli Venezia Giulia (Ιταλία) στις επιχειρήσεις οδικής μεταφοράς εμπορευμάτων της Περιφέρειας (ΕΕ L 66, σ. 18, στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση). Με την απόφαση αυτή η Επιτροπή διαπιστώνει ότι οι χορηγηθείσες κατ' εφαρμογή αυτής της νομοθεσίας επιδοτήσεις συνιστούν κρατικές ενισχύσεις κατά την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποίησης, άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ). Στα άρθρα 4 και 5 της αποφάσεως χαρακτηρίζει τις ενισχύσεις αυτές ασυμβίβαστες με την κοινή αγορά και διατάσσει την ανάκλησή τους. Στο άρθρο 7 ορίζει ως αποδέκτη της προσβαλλόμενης αποφάσεως την Ιταλική Δημοκρατία.
- 5 Με επιστολή της 20ής Αυγούστου 1997, η οποία παρελήφθη στις 11 Σεπτεμβρίου 1997, η μόνιμη αντιπροσωπεία της Ιταλίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση απέστειλε την προσβαλλόμενη απόφαση στην προεδρία της Περιφέρειας Friuli Venezia Giulia.
- 6 Η Ιταλική Δημοκρατία, με δικόγραφο που κατέθεσε στις 28 Οκτωβρίου 1997, άσκησε ενώπιον του Δικαστηρίου, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 173, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποίησης, άρθρο 230, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ), προσφυγή ακυρώσεως αυτής της αποφάσεως.

- 7 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Πρωτοδικείου στις 10 Νοεμβρίου 1997, η προσφεύγουσα άσκησε την παρούσα προσφυγή, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης.
- 8 Με δικόγραφα που κατέθεσαν στη Γραμματεία του Πρωτοδικείου μεταξύ 12ης Δεκεμβρίου 1997 και 26ης Ιανουαρίου 1998, πολλές επιχειρήσεις που είχαν λάβει ενισχύσεις της Περιφέρειας Friuli Venezia Giulia κατέθεσαν επίσης προσφυγές ακυρώσεως της προσβαλλόμενης αποφάσεως. Οι προσφυγές πρωτοκολλήθηκαν στη Γραμματεία του Πρωτοδικείου με τους αριθμούς T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 έως T-607/97, T-1/98, T-3/98 έως T-6/98 και T-23/98.
- 9 Με δικόγραφο που κατέθεσε στις 19 Φεβρουαρίου 1998, η Επιτροπή προέβαλε, στην παρούσα υπόθεση, ένσταση απαραδέκτου, δυνάμει του άρθρου 114, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας.
- 10 Στις 11 Μαΐου 1998 η προσφεύγουσα ανέπτυξε τις παρατηρήσεις της επί της ενστάσεως απαραδέκτου.
- 11 Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή το Πρωτοδικείο αποφάσισε, σύμφωνα με το άρθρο 114, παράγραφος 3, του Κανονισμού Διαδικασίας, να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία, περιοριζόμενο στην εξέταση αυτής της ενστάσεως, χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων. Οι διάδικοι αγόρευσαν και απάντησαν στις προφορικές ερωτήσεις του Πρωτοδικείου κατά τη συνεδρίαση της 6ης Οκτωβρίου 1998.

Αιτήματα των διαδίκων

12 Η καθής ζητεί από το Πρωτοδικείο:

- να απορρίψει την προσφυγή ως απαράδεκτη·
- να καταδικάσει την προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα.

13 Η προσφεύγουσα ζητεί από το Πρωτοδικείο:

- να απορρίψει την ένσταση απαραδέκτου που προέβαλε η Επιτροπή και να εξετάσει τους λόγους ακυρώσεως επί της ουσίας.

Σκεπτικό

Επιχειρήματα των διαδίκων

14 Η Επιτροπή προβάλλει πέντε ισχυρισμούς προς στήριξη της ενστάσεως απαραδέκτου που προέβαλε. Ο πρώτος ισχυρισμός αναφέρεται στην έλλειψη ενεργητικής νομιμοποιήσεως της προσφεύγουσας, βάσει του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης, να στραφεί κατ' αποφάσεως που αφορά κρατική ενίσχυση. Η Επιτροπή, επικαλούμενη τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 22ας Μαρτίου 1977, 78/76, Steinike & Weinlig (Συλλογή τόμος 1977, σ. 171), και της 14ης Οκτωβρίου 1987, 248/84, Γερμανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1987, σ. 4013), υπογραμμίζει ότι από τα

άρθρα 92 της Συνθήκης και 93 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 88 ΕΚ) προκύπτει ότι το κράτος είναι το μόνον υποκείμενο δικαίου στο οποίο μπορεί να καταλογισθεί η χορήγηση ενισχύσεως. Πράγματι, τα άρθρα αυτά αφορούν ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη ή από κρατικούς πόρους, υπό οποιαδήποτε μορφή. Στο πλαίσιο αυτό οι περιφερειακές αρχές ενός κράτους μέλους δεν μπορούν να θεωρηθούν ως απολαύουσες της ίδιας νομικής καταστάσεως.

- 15 Πράγματι, στο κράτος μέλος εναπόκειται η προάσπιση του γενικού συμφέροντος και η λήψη υπόψη διαφορετικών συμφερόντων κατά τη χορήγηση ενισχύσεων. Συνεπώς, οι πράξεις που εκδίδουν στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων περιφερειακές ή τοπικές αρχές δεν μπορούν να παράσχουν σ' αυτές δικαιώματα ή να τους επιβάλουν υποχρεώσεις, δυνάμει των διατάξεων της Συνθήκης, πέραν εκείνων που απορρέουν από το άμεσο αποτέλεσμα των κοινοτικών κανόνων. Επομένως, αποδέκτης της υποχρεώσεως καταργήσεως και ανακτήσεως μιας ενισχύσεως είναι πάντοτε και αποκλειστικώς το κράτος, ασχέτως του δημόσιου φορέα ο οποίος, στο πλαίσιο της εσωτερικής οργανώσεως του κράτους, χορήγησε την ενίσχυση ή ανέλαβε τη διαχείρισή της.
- 16 Εφόσον η προσφεύγουσα δεν απολαύει της ίδιας νομικής καταστάσεως στο πλαίσιο του συστήματος ενισχύσεων που προβλέπει η Συνθήκη, η προάσπιση των συμφερόντων της διασφαλίζεται από το κράτος μέλος στο οποίο ανήκει και το οποίο έχει, δυνάμει του άρθρου 173, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης, προνομιακό δικαίωμα προσφυγής κατά της προσβαλλομένης αποφάσεως.
- 17 Κατά την άποψη της Επιτροπής, η αναγνώριση της ενεργητικής νομιμοποίησεως περιφερειακών αρχών προς άσκηση προσφυγής δυνάμει του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης θα είχε απαράδεκτες συνέπειες. Πρώτον, θα θιγόταν το σύστημα της Συνθήκης περί κρατικών ενισχύσεων αν η αναγνώριση ειδικών καταστάσεων των περιφερειακών ή τοπικών αρχών παρείχε σ' αυτές το δικαίωμα να ασκούν προσφυγή δυνάμει του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης. Αυτό θα παρείχε στους εν λόγω οργανισμούς περιφερειακής αυτοδιοίκησης τη δυνατότητα χορηγήσεως ενισχύσεων άνευ κοινοποίησεως και ασκήσεως προσφυγής ακυρώσεως κατά των απαγορευτικών αποφάσεων της Επιτροπής, ακόμα και παρά τη βούληση του κράτους μέλους. Συνεπώς, θα θιγόταν η συντονιστική και ελεγκτική λειτουργία που η Συνθήκη αναγνωρίζει στα κράτη στον τομέα των ενισχύσεων που χορηγούνται εντός του εδάφους τους και τα κοινοτικά δικαιοδοτικά όργανα θα εκαλούντο να διαιτητεύουν επί καθαρώς εσωτερικών συγκρούσεων συμφερόντων και αρμοδιοτήτων, καίτοι η Συνθήκη δεν τους αναθέτει τέτοια λειτουργία (διατάξεις του

Δικαστηρίου της 21ης Μαρτίου 1997, C-95/97, Περιφέρεια της Βαλονίας κατά Επιτροπής, Συλλογή 1997, σ. I-1787, σκέψη 7, και της 1ης Οκτωβρίου 1997, C-180/97, Regione Toscana κατά Επιτροπής, Συλλογή 1997, σ. I-5245, σκέψη 7).

- 18 Δεύτερον, αν κριθεί παραδεκτή η παρούσα προσφυγή θα έχει ως συνέπεια την αύξηση του αριθμού των προσφυγών και την παρακώλυση της ορθής εκτελέσεως των αποφάσεων της Επιτροπής στον τομέα των ενισχύσεων. Δεν θα μπορούν απλώς οι οργανισμοί περιφερειακής αυτοδιοίκησης να ασκούν προσφυγή κατ' αποφάσεων προς τις οποίες συμμορφώθηκε το κράτος μέλος, αλλά και η ίδια απόφαση θα μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο παραλλήλων προσφυγών ασκουμένων εκ μέρους του κράτους ενώπιον του Δικαστηρίου και εκ μέρους των υποδεέστερων του κράτους διοικητικών αρχών ενώπιον του Πρωτοδικείου. Συνεπώς, η κεντρική κυβέρνηση θα είχε τη δυνατότητα, ετοιμάζοντας προσφυγή παράλληλα με υποδεέστερη του κράτους διοικητική αρχή, να καταστρατηγεί την υποχρέωση εμπρόθεσμης προσβολής των κοινοτικών πράξεων. Εξάλλου, η αναγνώριση της ενεργητικής νομιμοποίησης της προσφεύγουσας θα καθιστούσε υποχρεωτική την αποδοχή του ότι οι οργανισμοί περιφερειακής αυτοδιοίκησης άλλων κρατών μελών θα μπορούν να αναλαμβάνουν την προάσπιση των συμφερόντων επιχειρήσεων που ανταγωνίζονται τις ενισχυόμενες. Στην πράξη, αυτό θα είχε ως αποτέλεσμα την καθιέρωση μιας *actio popularis*. Συνεπώς, αυτοτελές δικαίωμα προσφυγής των υποδεέστερων του κράτους διοικητικών αρχών θα είχε ως αποτέλεσμα να απεκδύσει τα κράτη μέλη από την προβλεπόμενη από τα άρθρα 92 και 93 της Συνθήκης ευθύνη τους έναντι της Κοινότητας.
- 19 Το απαράδεκτο της προσφυγής αποτελεί επίσης αναγκαία απόρροια της συνεπούς εφαρμογής της νομολογίας του Δικαστηρίου της σχετικής με τις ασκούμενες δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 226 ΕΚ) προσφυγές περί αναγνώρισεως παραβάσεως. Στον τομέα αυτόν και για να μη διακυβευθεί η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, το οικείο κράτος δεν μπορεί να επικαλεσθεί τη συμπεριφορά των οργανισμών περιφερειακής αυτοδιοίκησης προκειμένου να αμφισβητήσει την παράβαση που του προσάπτεται.
- 20 Με τον δεύτερο ισχυρισμό της η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το ιταλικό δίκαιο δεν αναγνωρίζει ενεργητική νομιμοποίηση στην προσφεύγουσα. Οι υποχρεώσεις που υπέχει το ιταλικό κράτος στον τομέα των ενισχύσεων, όπως αυτές που απορρέουν

από την απόφαση της Επιτροπής, εμπίπτουν στον τομέα των εξωτερικών υποθέσεων του κράτους αυτού και, κατά συνέπεια, υπόκεινται στην αποκλειστική αρμοδιότητα της κεντρικής κυβέρνησεως.

- 21 Ο τρίτος ισχυρισμός αναφέρεται στην έλλειψη ενεργητικής νομιμοποίησης της προσφεύγουσας ως νομικού προσώπου κατά τη έννοια του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης. Από την απόφαση του Δικαστηρίου της 10ης Ιουλίου 1986, 282/85, DEFI κατά Επιτροπής (Συλλογή 1986, σ. 2469, σ. 18), προκύπτει ότι, στο πλαίσιο αυτό, για να είναι παραδεκτή προσφυγή κατ' αποφάσεως, η υποδεέστερη του κράτους διοικητική αρχή πρέπει να αποδείξει ότι τα συμφέροντα που θεωρεί ως δικά της διακρίνονται από το γενικό συμφέρον το οποίο προασπίζει το κράτος. Οι σκοποί, όμως, της αναπτύξεως, του εκσυγχρονισμού και της ενισχύσεως του τομέα οδικής μεταφοράς εμπορευμάτων, των οποίων την επίτευξη επιδιώκει η προσφεύγουσα με τις επίμαχες ενισχύσεις, περιλαμβάνονται στα συμφέροντα που προασπίζεται το ιταλικό κράτος. Εξάλλου, προκύπτει ότι η επίμαχη πράξη δεν είναι απόφαση απευθυνόμενη σε άλλο πρόσωπο, κατά την έννοια του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης.
- 22 Στηριζόμενη στις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Van Gerven επί της υποθέσεως C-70/88, απόφαση του Δικαστηρίου της 22ας Μαΐου 1990, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1990, σ. I-2041, I-2052), η καθής υποστηρίζει ότι οι υποδέστερες του κράτους διοικητικές αρχές, ακόμα και όταν προασπίζονται ίδια συμφέροντα, το πράττουν στο όνομα ενός ορισμένου κοινού συμφέροντος, ώστε να μην πρέπει να περιληφθούν στην κατηγορία των φυσικών ή νομικών προσώπων κατά την έννοια του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης.
- 23 Με τον τέταρτο ισχυρισμό της, η καθής υπογραμμίζει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν αφορά άμεσα την προσφεύγουσα. Ισχυρίζεται προς τούτο ότι, ουσιαστικώς, το γεγονός ότι η προσφεύγουσα παρέσχε, στο πλαίσιο της διαδικασίας διαπιστώσεως παραβάσεως, πληροφορίες στη Μόνιμη Αντιπροσωπεία της Ιταλίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία τις διαβίβασε στην Επιτροπή, δεν συνιστά επαρκές στοιχείο ώστε να κριθεί ότι η προσβαλλόμενη απόφαση την ενδιαφέρει άμεσα.
- 24 Επίσης, το γεγονός ότι η απόφαση αυτή επιβάλλει την κατάργηση των κρατικών ενισχύσεων που κρίθηκαν ασυμβίβαστες και την ανάκτησή τους δεν σημαίνει ότι

αυτές αφορούν άμεσα την προσφεύγουσα, καθόσον αποδέκτης της αποφάσεως είναι το ιταλικό κράτος και η Περιφέρεια Friuli Venezia Giulia παρεμβαίνει μόνο στο πλαίσιο των εφαρμοστέων διατάξεων της εσωτερικής νομοθεσίας.

- 25 Με τον πέμπτο ισχυρισμό της, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν αφορά ατομικώς την προσφεύγουσα. Αντιθέτως προς πάγια νομολογία, η Περιφέρεια Friuli Venezia Giulia δεν μπορεί να αποδείξει ότι βρίσκεται σε μια πραγματική κατάσταση η οποία τη χαρακτηρίζει σε σχέση με οποιοδήποτε άλλο πρόσωπο. Η συμμετοχή της προσφεύγουσας στη διαδικασία διαπιστώσεως παραβάσεως δεν μπορεί να την εξατομικεύσει. Εξάλλου, η προσβαλλόμενη απόφαση δεν αφορά την προσφεύγουσα περισσότερο από οποιοδήποτε άλλο δημόσιο όργανο το οποίο, στο πλαίσιο της εθνικής έννομης τάξης, μπορεί να συμπράξει στην εκτέλεσή της.
- 26 Η προσφεύγουσα αμφισβητεί τους ισχυρισμούς της Επιτροπής. Υποστηρίζει, κατ' ουσίαν, ότι η Επιτροπή συγχέει τον τομέα εφαρμογής της διαδικασίας ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων, που προβλέπει το άρθρο 92 της Συνθήκης, με τον τομέα παροχής ένδικης προστασίας, που διέπεται από το άρθρο 173 της Συνθήκης. Η συλλογιστική της Επιτροπής οδηγεί στο συμπέρασμα ότι μόνον το κράτος μέλος μπορεί να ασκήσει προσφυγή ακυρώσεως στον τομέα των ενισχύσεων, δεδομένου ότι, όπως οι περιφέρειες, ούτε οι δικαιούχοι των ενισχύσεων ούτε οι ανταγωνιστές τους διατυπώνουν, στο πλαίσιο μιας τέτοιας προσφυγής, άποψη διαφορετική από εκείνη του κράτους.
- 27 Εξάλλου, η προσφεύγουσα θεωρεί ότι η προσβαλλόμενη απόφαση την αφορά άμεσα και ατομικά.

Εκτίμηση του Πρωτοδικείου

- 28 Υπενθυμίζεται, αρχικώς, ότι, εφόσον η προσφεύγουσα έχει νομική προσωπικότητα δυνάμει του εσωτερικού ιταλικού δικαίου, μπορεί να ασκήσει προσφυγή ακυρώσεως δυνάμει του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης, κατά το οποίο κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο δύναται να ασκεί προσφυγή κατά των αποφάσεων που απευ-

θύνονται σ' αυτό, καθώς και κατ' αποφάσεων που, αν και εκδίδονται ως κανονισμοί ή αποφάσεις που απευθύνονται σε άλλο πρόσωπο, το αφορούν άμεσα και ατομικά (βλ. την απόφαση του Πρωτοδικείου της 30ής Απριλίου 1998, T-214/95, Vlaams Gewest κατά Επιτροπής, Συλλογή 1998, σ. II-717, σκέψη 28, και την παρατιθέμενη σ' αυτό νομολογία, καθώς και τη διάταξη του Πρωτοδικείου της 16ης Ιουνίου 1998, T-238/97, Comunidad Autónoma de Cantabria κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1998, σ. II-2271, σκέψη 43).

- 29 Δεδομένου ότι η προσβαλλόμενη απόφαση απευθύνεται στην Ιταλική Δημοκρατία, η ενεργητική νομιμοποίηση της προσφεύγουσας εξαρτάται από το αν η απόφαση την αφορά άμεσα και ατομικά.
- 30 Τα λοιπά πρόσωπα εκτός από τους αποδέκτες μιας αποφάσεως δεν μπορούν να ισχυρισθούν ότι η απόφαση τα αφορά ατομικά κατά την έννοια του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης παρά μόνον αν τα θίγει λόγω ορισμένων ιδιαιτέρων χαρακτηριστικών τους ή λόγω πραγματικής καταστάσεως η οποία τα διακρίνει από κάθε άλλο πρόσωπο και ως εκ τούτου τα εξατομικεύει κατά τρόπο ανάλογο με τους αποδέκτες (αποφάσεις του Δικαστηρίου της 15ης Ιουλίου 1963, 25/62, Plaumann κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 937, και της 28ης Ιανουαρίου 1986, 169/84, Gofaz κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1986, σ. 391, σκέψη 21). Πράγματι, σκοπός της διατάξεως αυτής είναι να εξασφαλίσει τη νομική προστασία και στο πρόσωπο εκείνο στο οποίο να μην απευθύνεται η επίδικη πράξη, πλην όμως το αφορά κατά τρόπο ανάλογο όπως και τον αποδέκτη της (απόφαση του Δικαστηρίου της 11ης Ιουλίου 1984, 222/83, Commune de Differdange κατά Επιτροπής, Συλλογή 1984, σ. 2889, σκέψη 9).
- 31 Επιβάλλεται σχετικώς να τονισθεί ότι η προσβαλλόμενη απόφαση αφορά ενισχύσεις χορηγηθείσες από την προσφεύγουσα. Δεν επηρεάζει μόνο πράξεις εκδοθείσες από την προσφεύγουσα, αλλά, επιπλέον, την εμποδίζει να ασκήσει κατά το δοκούν τις αρμοδιότητές της (βλ., σχετικώς, απόφαση Vlaams Gewest κατά Επιτροπής, προαναφερθείσα, σκέψη 29). Αντιθέτως προς όσα υποστηρίζει η Επιτροπή, η κατάσταση της προσφεύγουσας δεν μπορεί να εξομοιωθεί με εκείνη της Comunidad Autónoma de Cantabria, επί της οποίας εκδόθηκε η προαναφερθείσα διάταξη Comunidad Autónoma de Cantabria κατά Συμβουλίου, καθόσον η εξατομίκευση που προέβλεπε η

αυτόνομη κοινότητα περιοριζόταν στην επίκληση των κοινωνικοοικονομικών επιπτώσεων της προσβληθείσας πράξεως στο έδαφός της.

- 32 Εξάλλου, η προσβαλλόμενη απόφαση δεν επιτρέπει στην προσφεύγουσα να συνεχίσει να εφαρμόζει την εν λόγω νομοθεσία, εκμηδενίζει τα αποτελέσματά της και την υποχρεώνει να κινήσει τη διοικητική διαδικασία ανακήρυξης των ενισχύσεων από τους δικαιούχους. Καίτοι η απόφαση απευθύνεται στην Ιταλική Δημοκρατία, οι εθνικές αρχές δεν έκαναν χρήση καμιάς διακριτικής εξουσίας κατά την κοινοποίησή της στην προσφεύγουσα. Συνεπώς, η προσβαλλόμενη πράξη αφορά την προσφεύγουσα άμεσα (βλ. σχετικά τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 13ης Μαΐου 1971, 41/70, 42/70, 43/70 και 44/70, International Fruit Company κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1969, σ. 783, σκέψεις 26 έως 28, της 29ης Μαρτίου 1979, 113/77, NTN Toyo Bearing Company κ.λπ. κατά Συμβουλίου, Συλλογή τόμος 1979/I, σ. 669, σκέψη 11, και της 26ης Απριλίου 1988, 207/86, Apesco κατά Επιτροπής, Συλλογή 1988, σ. 2151, σκέψη 12).
- 33 Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση αφορά άμεσα και ατομικά την προσφεύγουσα.
- 34 Εντούτοις, εναπόκειται επίσης στο Πρωτοδικείο να εξακριβώσει αν το συμφέρον της προσφεύγουσας να αμφισβητήσει την προσβαλλόμενη απόφαση εμπεριέχεται στο συμφέρον του ιταλικού κράτους. Επιβάλλεται σχετικά να διαπιστωθεί εξαρχής ότι η προσφεύγουσα είναι αυτόνομη περιοχή του εν λόγω κράτους, με ειδικά δικαιώματα και συμφέροντα. Οι ενισχύσεις που αφορά η προσβαλλόμενη απόφαση συνιστούν μέτρα ληφθέντα στο πλαίσιο της νομοθετικής και οικονομικής αυτονομίας που απολαύει άμεσα δυνάμει του ιταλικού Συντάγματος (άρθρα 115 και 116). Συνεπώς, η θέση της προσφεύγουσας στην παρούσα υπόθεση δεν μπορεί να συγκριθεί με τη θέση της προσφεύγουσας στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η προαναφερθείσα απόφαση DEFI κατά Επιτροπής. Στην υπόθεση εκείνη η Γαλλική Κυβέρνηση είχε την εξουσία να χαράζει τη διαχείριση και την πολιτική της επιτροπής DEFI και, συνεπώς, να προσδιορίζει επίσης τα συμφέροντα που αυτή όφειλε να προασπίσει.
- 35 Επομένως, η προσφεύγουσα νομιμοποιείται ενεργητικώς να στραφεί κατά της προσβαλλόμενης αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης.

- 36 Το συμπέρασμα αυτό δεν επηρεάζεται από τους λοιπούς ισχυρισμούς περί απαράδεκτου που διατύπωσε η Επιτροπή.
- 37 Όπως ορθώς υποστηρίζει η προσφεύγουσα, το σύστημα της Συνθήκης στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων συγγχεί τον τομέα εφαρμογής της διαδικασίας ελέγχου των άρθρων 92 και 93 της Συνθήκης με τον τομέα της ένδικης προστασίας, ο οποίος διέπεται από το άρθρο 173 της Συνθήκης.
- 38 Η απαγόρευση του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης αφορά το σύνολο των ενισχύσεων που χορηγούνται από τα κράτη ή από κρατικούς πόρους, χωρίς να γίνεται διάκριση μεταξύ των ενισχύσεων που χορηγούνται απευθείας από το κράτος ή από δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς (βλ. σχετικώς τις αποφάσεις *Steinike & Weinlig*, προαναφερθείσα, σκέψη 21, και *Γερμανία κατά Επιτροπής*, προαναφερθείσα, σκέψη 17). Δεδομένου ότι σκοπός της διατάξεως αυτής είναι να μην επιτρέπεται στα κράτη μέλη να καταστρατηγούν τη θεμελιώδη αυτή απαγόρευση, χορηγώντας δημόσια χρηματοδότηση μέσω άλλων οργανισμών, όλες οι σχετικές πράξεις καταλογίζονται στο κράτος ανεξαρτήτως του πραγματικού εκδότη τους. Γι' αυτόν τον λόγο οι λαμβανόμενες στο πλαίσιο του άρθρου 93 της Συνθήκης αποφάσεις, που αποσκοπούν στην τήρηση αυτής της απαγορεύσεως, απευθύνονται μόνο στο κράτος μέλος. Συνεπώς, η εξομοίωση των οργανισμών τοπικής ή περιφερειακής αυτοδιοίκησης με το κράτος, στο πλαίσιο αυτό, δικαιολογείται για λόγους που συνδέονται με την αποτελεσματικότητα του συστήματος ελέγχου που προβλέπουν τα άρθρα 92 και 93 της Συνθήκης.
- 39 Η προτεινόμενη από την καθής λύση θα είχε ως συνέπεια, στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων, να απολαύουν της ένδικης προστασίας του άρθρου 173 της Συνθήκης μόνο τα κράτη μέλη, οι δικαιούχοι της ενισχύσεως (απόφαση του Δικαστηρίου της 14ης Νοεμβρίου 1984, 323/82, *Intermills* κατά Επιτροπής, Συλλογή 1984, σ. 3809, σκέψη 5), οι ανταγωνιστές (απόφαση *Gofaz* κ.λπ. κατά Επιτροπής, προαναφερθείσα, σκέψεις 21 έως 31) και, σε ορισμένες περιπτώσεις, οι επαγγελματικοί φορείς που εκπροσωπούν τα συμφέροντα του βιομηχανικού κλάδου που επηρεάζεται από τη χορήγηση της ενισχύσεως (αποφάσεις του Δικαστηρίου της 2ας Φεβρουαρίου 1988, 67/85, 68/85 και 70/85, *Van der Kooy* κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 1988, σ. 219, σκέψεις 21 έως 24, και απόφαση του Πρωτοδικείου της 6ης Ιουλίου 1995, T-444/93, T-448/93 και T-449/93, *ΑΠΕΚ* κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 1995, σ. II-1971,

σκέψεις 53 και 62). Συνεπώς, οι υποδεέστερες του κράτους δημόσιες αρχές όπως η προσφεύγουσα θα αποκλείονταν.

- 40 Επιβάλλεται όμως να υπομνησθεί, κατ' αρχάς, ότι οι διατάξεις της Συνθήκης που αφορούν το δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής των υποκειμένων δικαίου δεν πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικώς (βλ., μεταξύ άλλων, την προαναφερθείσα απόφαση Plaumann κατά Επιτροπής, σ. 222).
- 41 Σκοπός του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης είναι η παροχή αποτελεσματικής ένδικης προστασίας σε όλα τα πρόσωπα, φυσικά ή νομικά, τα οποία αφορούν άμεσα και ατομικά οι πράξεις των κοινοτικών οργάνων. Συνεπώς, η ενεργητική νομιμοποίηση πρέπει να αναγνωρίζεται δυνάμει αυτού και μόνο του σκοπού και να έχουν δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής ακυρώσεως όλοι όσοι πληρούν τις προβλεπόμενες αντικειμενικές προϋποθέσεις, δηλαδή όσοι έχουν την απαιτούμενη νομική προσωπικότητα και η προσβαλλόμενη πράξη τούς αφορά ατομικά και άμεσα. Η λύση αυτή επιβάλλεται, επίσης, στην περίπτωση που προσφεύγουσα είναι δημόσια αρχή που πληροί αυτά τα κριτήρια.
- 42 Το αποτέλεσμα αυτό ενισχύεται από τη σύγκριση μεταξύ του γράμματος του άρθρου 33, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚΑΧ και του γράμματος του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ, το οποίο έχει ευρύτερο περιεχόμενο. Ενώ η Συνθήκη ΕΚΑΧ παρέχει δικαίωμα προσφυγής ακυρώσεως μόνο στις επιχειρήσεις και τις ενώσεις επιχειρήσεων (βλ. σχετικώς διάταξη του Πρωτοδικείου της 29ης Σεπτεμβρίου 1997, T-70/97 (Περιφέρεια της Βαλονίας κατά Επιτροπής, Συλλογή 1997, σ. II-1513), η Συνθήκη ΕΚ παρέχει ρητώς το δικαίωμα αυτό στα «φυσικά και νομικά πρόσωπα», χωρίς να αποκλείει τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Επομένως, από τη διαφορετική διατύπωση των δύο αυτών διατάξεων προκύπτει ότι η αρχή της ένδικης προστασίας στο πλαίσιο της Συνθήκης ΕΚ έχει περιεχόμενο ευρύτερο και δεν περιορίζεται μόνο στις επιχειρήσεις.
- 43 Συνεπώς, το δικαίωμα των υποδεέστερων του κράτους διοικητικών αρχών να ασκούν την προσφυγή ακυρώσεως του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης

επί κρατικών ενισχύσεων δεν εξαρτάται από τη ρητή αναγνώριση της ειδικής νομικής τους θέσεως από τα άρθρα 92 και 93 της Συνθήκης.

- 44 Εξάλλου, το δικαίωμα αυτό δεν επηρεάζει τις υποχρεώσεις που υπέχουν τα κράτη μέλη από τα άρθρα 92 και 93 της Συνθήκης. Παραμένουν πάντοτε υπεύθυνα έναντι της Κοινότητας για τις παραβιάσεις των υποχρεώσεων που απορρέουν από τα άρθρα αυτά.
- 45 Ομοίως, το στηριζόμενο στο άρθρο 169 της Συνθήκης επιχείρημα, που αφορά τον καταλογισμό σε κράτος μέλος, επί προσφυγής περί αναγνώρισεως παραβάσεως, παραβάσεων που διαπράττουν οι περιφερειακές του αρχές, πρέπει επίσης να απορριφθεί.
- 46 Τα άρθρα 169 και 173 της Συνθήκης συνιστούν αυτοτελή μέσα παροχής έννομης προστασίας που υπηρετούν διαφορετικούς σκοπούς. Σκοπός του άρθρου 169 της Συνθήκης είναι ο κολασμός των εκ μέρους των κρατών μελών παραβάσεων των υποχρεώσεων που υπέχουν από τη Συνθήκη, για την τήρηση των οποίων είναι τα μόνα υπεύθυνα έναντι της Κοινότητας. Συνεπώς, οι παραβάσεις των υποδεέστερων του κράτους διοικητικών αρχών δεν μπορούν να προβληθούν από τα κράτη ως δικαιολογία στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας (αποφάσεις του Δικαστηρίου της 14ης Ιανουαρίου 1988, 227/85, 228/85, 229/85 και 230/85, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή 1988, σ. 1, σκέψεις 9 και 10, και της 13ης Δεκεμβρίου 1991, C-33/90, Επιτροπή κατά Ιταλίας Συλλογή 1991, σ. I-5987, σκέψη 24).
- 47 Αντιθέτως, το παραδεκτό προσφυγής ακυρώσεως δυνάμει του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης πρέπει να κριθεί βάσει των σκοπών που εξυπηρετεί αυτή η διάταξη και της αρχής της παροχής ένδικης προστασίας, κατά την οποία κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο πρέπει να έχει τη δυνατότητα να προσφύγει στη δικαστική εξουσία με δική του πρωτοβουλία, δηλαδή κατά την κρίση του, προκειμένου να ζητήσει την ακύρωση μιας βλαπτικής γι' αυτό πράξεως.
- 48 Όσον αφορά τον κίνδυνο αναμίξεως του κοινοτικού δικαστή στο ζήτημα της κατανομής αρμοδιοτήτων εντός των κρατών μελών, αρκεί η διαπίστωση ότι το

πρόβλημα αυτό δεν τίθεται, διότι δεν απόκειται στο κοινοτικό δικαιοδοτικό όργανο να αποφανθεί επί της κατανομής αρμοδιοτήτων βάσει των θεσμικών κανόνων της εσωτερικής νομοθεσίας μεταξύ των διαφόρων εθνικών οργάνων και των αντιστοίχων υποχρεώσεών τους. Εξάλλου, οι τυχόν διαφορές απόψεων μεταξύ ενός προσφεύγοντος και του κράτους μέλους ως προς τη σκοπιμότητα ασκήσεως προσφυγής κατ' αποφάσεως της Επιτροπής δεν αφορούν την ανάλυση του παραδεκτού αυτής της προσφυγής βάσει του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης.

- 49 Εξάλλου, η αναγνώριση ιδίου συμφέροντος της προσφεύγουσας να αμφισβητήσει την προσβαλλόμενη απόφαση δεν μπορεί να μεταβάλει την ασκούμενη από φυσικά και νομικά πρόσωπα προσφυγή ακυρώσεως σ' ένα είδος *actio popularis*, όπως ισχυρίζεται η Επιτροπή. Οι αντικεμενικές προϋποθέσεις παραδεκτού που εκτέθηκαν στη σκέψη 41 συνιστούν επιταγές προς τις οποίες πρέπει να συμμορφώνονται όλοι οι προσφεύγοντες για να μπορέσουν να προσβάλουν πράξη μη απευθυνόμενη προς αυτούς.
- 50 Τέλος, όσον αφορά την έλλειψη ενεργητικής νομιμοποιήσεως της προσφεύγουσας στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων, δύναμει του ιταλικού δικαίου, αρκεί να τονισθεί ότι η έλλειψη αυτή δεν ασκεί επιρροή για τον προσδιορισμό των δυνατοτήτων ασκήσεως προσφυγής ακυρώσεως ενώπιον του κοινοτικού δικαστή. Πράγματι, όπως κρίθηκε ανωτέρω (βλ., ιδίως τη σκέψη 41), οι μόνες προϋποθέσεις παραδεκτού που λαμβάνονται υπόψη είναι εκείνες που προβλέπει το άρθρο 173 της Συνθήκης.
- 51 Για τους λόγους αυτούς, πρέπει να απορριφθεί η ένσταση απαραδέκτου που προέβαλε η Επιτροπή και να διαταχθεί η συνέχιση της διαδικασίας.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 52 Επιβάλλεται επιφύλαξη ως προς τα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟ (πρώτο πενταμελές τμήμα)

αποφασίζει:

- 1) Απορρίπτει την ένσταση απαραδέκτου που προέβαλε η Επιτροπή.**
- 2) Θα χωρήσει η διαδικασία επί της ουσίας.**
- 3) Επιφυλάσσεται επί των δικαστικών εξόδων.**

Vesterdorf

Bellamy

Moura Ramos

Pirrung

Mengozzi

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 7 Ιουνίου 1999.

Ο Γραμματέας

Ο Πρόεδρος

H. Jung

B. Vesterdorf