

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ

της 16ης Ιουνίου 1987 *

Στην υπόθεση 118/85,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον Sergio Fabro, μέλος της νομικής της υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Γεώργιο Κρεμλή, μέλος της νομικής υπηρεσίας της Επιτροπής, κτίριο Jean Monnet, Kirchberg,

προσφεύγουσα,

κατά

Ιταλικής Δημοκρατίας, εκπροσωπούμενης από τον Luigi Ferrari Bravo, προϊστάμενο της υπηρεσίας διπλωματικών διαφορών, επικουρούμενο από τον Ivo M. Braguglia, avocat de l'État, με τόπο επιδόσεων την πρεσβεία της Ιταλίας στο Λουξεμβούργο,

καθής,

που έχει ως αντικείμενο να αναγνωρισθεί ότι η Ιταλική Δημοκρατία, αρνηθείσα να διαβιβάσει στην Επιτροπή πληροφορίες για την Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει του άρθρου 5, παράγραφος 2, της οδηγίας 80/723 της Επιτροπής, της 25ης Ιουνίου 1980, περί της διαφάνειας των οικονομικών σχέσεων μεταξύ των κρατών μελών και των δημοσίων επιχειρήσεων (ΕΕ ειδ. έκδ. 08/001, σ. 205),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

συγκείμενο από τους Mackenzie Stuart, πρόεδρο, Κ. Κακούρη, Τ. F. O' Higgins και F. Schockweiler, προέδρους τμήματος, G. Bosco, Τ. Koopmans, Κ. Bahlmann, R. Joliet και G. C. Rodríguez Iglesias, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: J. Mischo

γραμματέας: Η. Α. Rühl, κύριος υπάλληλος διοικήσεως

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

λαμβάνοντας υπόψη την έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση και κατόπιν της προφορικής διαδικασίας της 30ής Σεπτεμβρίου 1986,

αφού άκουσε το γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά την συνεδρίαση της 4ης Νοεμβρίου 1986,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- 1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 29 Απριλίου 1985, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε, δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ, προσφυγή με την οποία ζητεί να αναγνωριστεί ότι η Ιταλική Δημοκρατία, αρνηθείσα να της διαβιβάσει πληροφορίες για την Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (Αυτοδιοικούμενη Υπηρεσία Κρατικών Μονοπωλίων), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει του άρθρου 5, παράγραφος 2, της οδηγίας 80/723 της Επιτροπής, της 25ης Ιουνίου 1980, περί της διαφάνειας των οικονομικών σχέσεων μεταξύ των κρατών μελών και των δημοσίων επιχειρήσεων (ΕΕ ειδ. έκδ. 08/001, σ. 205).
- 2 Στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση αναπτύσσονται τα πραγματικά περιστατικά, η διαδικασία και τα επιχειρήματα των διαδίκων. Τα στοιχεία αυτά του φακέλου δεν επαναλαμβάνονται πιο κάτω παρά μόνο καθόσον απαιτείται για να σχηματίσει κρίση το Δικαστήριο.
- 3 Δεν αμφισβητείται ότι η Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (στο εξής: ΑΥΚΜ) μετέχει στην οικονομική δραστηριότητα προσφέροντας, στον τομέα των επεξεργασμένων καπνών, αγαθά και υπηρεσίες στην αγορά. Εξάλλου, είναι δεδομένο ότι η ΑΥΚΜ δεν διαθέτει νομική προσωπικότητα χωριστή από εκείνη του κράτους.
- 4 Η ιταλική κυβέρνηση υπεραμύνεται της αρνήσεώς της να διαβιβάσει τις πληροφορίες που ζήτησε η Επιτροπή, επικαλούμενη το γεγονός ότι το ΑΥΚΜ δεν μπορεί να θεωρηθεί ως « δημόσια επιχείρηση » κατά την έννοια του άρθρου 2 της οδηγίας 80/723, αλλά πρέπει αντιθέτως να λογισθεί ως « δημόσιο » κατά την έννοια του ίδιου άρθρου. Σχετικώς, υποστηρίζει ότι αν η ΑΥΚΜ είναι, ως όργανο του κράτους, δημόσιο, δεν μπορεί να αποτελεί συγχρόνως και δημόσια επιχείρηση κατά την έννοια της οδηγίας.

- 5 Κατά το γράμμα του άρθρου 2 της οδηγίας 80/723, ως δημόσιο νοούνται « το κράτος καθώς και οι άλλοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοικήσεως » και ως δημόσια επιχείρηση « κάθε επιχείρηση στην οποία το δημόσιο δύναται να ασκήσει άμεσα ή έμμεσα, λόγω κυριότητας, οικονομικής συμμετοχής ή δυνάμει διατάξεων που την διέπουν, αποφασιστική επιρροή ».
- 6 Πρέπει να γίνει δεκτό, όπως έχει δεχτεί το Δικαστήριο στην απόφασή του της 6ης Ιουλίου 1982 (Γαλλική Δημοκρατία, Ιταλική Δημοκρατία και Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας κατά Επιτροπής, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 188 έως 190/80, Συλλογή σ. 2545) ότι κύριος σκοπός της οδηγίας 80/723 είναι να καταστήσει αποτελεσματική την εφαρμογή στις δημόσιες επιχειρήσεις των διατάξεων των άρθρων 92 και 93 της Συνθήκης που αφορούν τις κρατικές ενισχύσεις. Όπως προκύπτει από τις αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας, ο πολύπλοκος χαρακτήρας των οικονομικών σχέσεων του δημοσίου με τις δημόσιες επιχειρήσεις τείνει να εμποδίσει την εκτέλεση από την Επιτροπή του καθήκοντός της εποπτείας έτσι ώστε η ορθή και αποτελεσματική εφαρμογή των περί ενισχύσεων διατάξεων της Συνθήκης να είναι δυνατή μόνο αν καταστούν διαφανείς αυτές οι οικονομικές σχέσεις. Ειδικότερα, η έκτη αιτιολογική σκέψη προβλέπει ότι η διαφάνεια αυτή στον τομέα των δημοσίων επιχειρήσεων πρέπει να επιτρέπει τη σαφή διάκριση μεταξύ της δράσεως του κράτους ως δημοσίου και ως ιδιοκτήτου.
- 7 Η διάκριση που προβλέπεται από την έκτη αιτιολογική σκέψη πηγάζει από την αναγνώριση του γεγονότος ότι το κράτος μπορεί να ενεργεί είτε ασκώντας τη δημόσια εξουσία είτε ασκώντας οικονομικές δραστηριότητες βιομηχανικού ή εμπορικού χαρακτήρα που συνίστανται στην προσφορά αγαθών και υπηρεσιών στην αγορά. Για να καταστεί δυνατή αυτή η διάκριση, είναι αναγκαίο, σε κάθε περίπτωση, να ερευνώνται οι δραστηριότητες που ασκεί το κράτος και να καθορίζεται σε ποια κατηγορία ανήκουν αυτές οι δραστηριότητες.
- 8 Πρέπει να γίνει δεκτό ότι για το σκοπό αυτό δεν είναι απαραίτητο να ασκεί το κράτος τις οικονομικές αυτές δραστηριότητες μέσω μιας χωριστής οντότητας επί της οποίας μπορεί να ασκεί αμέσως ή έμμεσα αποφασιστική επιρροή σύμφωνα με τα κριτήρια που απαριθμούνται στο άρθρο 2 της οδηγίας ή να ασκεί τις δραστηριότητες αμέσως μέσω ενός οργάνου που αποτελεί μέρος της διοικήσεως του κράτους. Πράγματι, στην τελευταία αυτή περίπτωση, το γεγονός ότι το όργανο είναι ενσωματωμένο στη διοίκηση του κράτους υποτίθεται ότι συνεπάγεται την άσκηση αποφασιστικής επιρροής κατά την έννοια του εν λόγω άρθρου 2. Στη περίπτωση αυτή οι οικονομικές σχέσεις

μπορεί να είναι ακόμη πιο πολύπλοκες και η διαφάνεια που θέλησε η οδηγία καθίσταται επομένως ακόμη πιο αναγκαία. Εν προκειμένω, το γεγονός ότι το ΑΥΚΜ είναι ενσωματωμένο στη διοίκηση του κράτους δεν εμποδίζει να θεωρηθεί ως δημόσια επιχείρηση κατά την έννοια της οδηγίας 80/723.

- 9 Η ιταλική κυβέρνηση ισχυρίζεται επίσης ότι, για να ασκεί το δημόσιο την εξουσία του επί μιας δημοσίας επιχείρησης, θα πρέπει οι δύο οντότητες να είναι νομικώς χωρισμένες. Κατά την άποψή της πρέπει επομένως μια δημοσία επιχείρηση να έχει αναγκαιώς νομική προσωπικότητα χωριστή από εκείνη του κράτους.
- 10 Το επιχείρημα αυτό δεν ευσταθεί. Θα κλονιζόταν ο στόχος της οδηγίας 80/723 που αναφέρθηκε πιο πάνω αν η εφαρμογή του εξαρτιόταν από το ζήτημα αν τα κρατικά όργανα έχουν ή όχι νομική προσωπικότητα χωριστή από εκείνη του κράτους. Πράγματι, ανάλογα με το νομικό τύπο που διάλεξαν τα κράτη μέλη, οι οικονομικές δραστηριότητες βιομηχανικού ή εμπορικού χαρακτήρα ορισμένων κρατικών οργάνων θα εμπίπτουν στην οδηγία, ενώ οι δραστηριότητες άλλων οργάνων όχι. Εξάλλου, η εφαρμογή της οδηγίας καθόσον αφορά την ίδια δραστηριότητα θα άλλαζε από ένα κράτος σε άλλο ανάλογα με το νομικό τύπο που κάθε κράτος μέλος απονέμει στις δημόσιες επιχειρήσεις οι οποίες ασκούν τέτοια δραστηριότητα.
- 11 Σχετικώς, πρέπει να υπομνησθεί, όπως υπογραμμίζει συνεχώς η νομολογία, ότι η προσφυγή σε διατάξεις της εσωτερικής έννομης τάξης για να περιορισθεί η έκταση εφαρμογής των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου θα είχε ως αποτέλεσμα την προσβολή της ενότητας και της αποτελεσματικότητας του δικαίου αυτού και γι' αυτό το λόγο δεν επιτρέπεται. Κατά συνέπεια, η ύπαρξη ή μη νομικής προσωπικότητας χωριστής από εκείνη του κράτους, που έχει απονεμηθεί από το εθνικό δίκαιο, δεν είναι κρίσιμη για να κριθεί αν ένα όργανο μπορεί να λογισθεί ως δημόσια επιχείρηση κατά την έννοια της οδηγίας.
- 12 Η ιταλική κυβέρνηση θεωρεί επιπλέον ότι η έννοια των οικονομικών σχέσεων, τη διαφάνεια των οποίων θέλει να διασφαλίσει η οδηγία, προϋποθέτει σχέσεις μεταξύ χωριστών νομικών προσώπων.

- 13 Πρέπει να γίνει δεκτό σχετικώς ότι το γεγονός ότι ένα όργανο που ασκεί οικονομικές αρμοδιότητες βιομηχανικής ή εμπορικής φύσεως έχει ενσωματωθεί στη διοίκηση του κράτους με το οποίο συγχωνεύεται στο ίδιο νομικό πρόσωπο, δεν εμποδίζει την ύπαρξη οικονομικών σχέσεων μεταξύ του κράτους και του οργάνου αυτού. Πράγματι, χορηγώντας κεφάλαια από τον προϋπολογισμό, το κράτος διαθέτει εξ ορισμού εξουσία να ασκεί επιρροή επί της οικονομικής διαχείρισεως της επιχειρήσεως, ώστε να καθίσταται δυνατός ο συμψηφισμός των απωλειών από την εκμετάλλευση και η διάθεση νέων κεφαλαίων στην επιχείρηση, και έτσι μπορεί το κράτος να της επιτρέπει να ακολουθεί μια εκμετάλλευση εκτός των κανόνων μιας κανονικής εμπορικής επιχειρήσεως, κατάσταση που η οδηγία θέλησε ακριβώς να καταστήσει εμφανή.
- 14 Τέλος, η ιταλική κυβέρνηση υποστηρίζει ότι από το παράρτημα I της οδηγίας 80/767 του Συμβουλίου, της 22ας Ιουλίου 1980, περί προσαρμογής και συμπληρώσεως, όσον αφορά ορισμένες αναθέτουσες αρχές της οδηγίας 77/62/ΕΟΚ, περί του συντονισμού των διαδικασιών συνάψεως συμβάσεων κρατικών προμηθειών (ΕΕ ειδ. έκδ. 17/001, σ. 54) προκύπτει ότι η ΑΥΚΜ είναι όργανο του ιταλικού Υπουργείου Οικονομικών. Πράγματι, με την υποσημείωση του εν λόγω παραρτήματος I σχετικά με το Υπουργείο Οικονομικών εξαιρούνται οι δημόσιες επιχειρήσεις καπνού και άλατος από τον κατάλογο των ιταλικών αγοραστών φορέων που υπόκεινται στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας.
- 15 Σχετικώς παρατηρείται ότι στο πλαίσιο της οδηγίας 80/767, όπως βεβαιώνει η ιταλική κυβέρνηση, η ΑΥΚΜ θεωρείται παράρτημα του Υπουργείου Οικονομικών. Πάντως, όπως προκύπτει από τη συλλογιστική του Δικαστηρίου που αναπτύχθηκε πιο πάνω, το πραγματικό αυτό περιστατικό δεν έχει σημασία για το νομικό χαρακτηρισμό ως δημοσίου της επιχειρήσεως κατά την έννοια της οδηγίας 80/723.
- 16 Από το σύνολο των σκέψεων που προηγήθηκαν προκύπτει ότι η ΑΥΚΜ πρέπει να θεωρηθεί δημόσια επιχείρηση κατά την έννοια του άρθρου 2 της οδηγίας 80/723.
- 17 Πρέπει λοιπόν να γίνει δεκτό ότι, αρνηθείσα η Ιταλική Δημοκρατία να διαβιβάσει στην Επιτροπή πληροφορίες για την ΑΥΚΜ παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει του άρθρου 5, παράγραφος 2, της οδηγίας 80/723 της Επιτροπής, της 25ης Ιουνίου 1980, περί της διαφάνειας των οικονομικών σχέσεων μεταξύ των κρατών μελών και των δημοσίων επιχειρήσεων.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 18 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του κανονισμού διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα. Δεδομένου ότι η Ιταλική Δημοκρατία ηττήθη, πρέπει να καταδικαστεί στα έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

αποφασίζει:

- 1) Αρνηθείσα η Ιταλική Δημοκρατία να διαβιβάσει στην Επιτροπή πληροφορίες για την *Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato*, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει του άρθρου 5, παράγραφος 2, της οδηγίας 80/723 της Επιτροπής, της 25ης Ιουνίου 1980, περί της διαφάνειας των οικονομικών σχέσεων μεταξύ των κρατών μελών και των δημοσίων επιχειρήσεων.
- 2) Καταδικάζει την Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

Mackenzie Stuart

Κακούρης

O'Higgins

Schockweiler

Bosco

Koopmans

Bahlmann

Joliet

Rodríguez Iglesias

Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 16 Ιουνίου 1987.

Ο γραμματέας

P. Heim

Ο πρόεδρος

A. J. Mackenzie Stuart