

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟΥ
(τρίτο πενταμελές τμήμα)
της 22ας Οκτωβρίου 1996 *

Στην υπόθεση T-330/94,

Salt Union Ltd, εταιρία αγγλικού δικαίου, με έδρα το Cheshire (Ηνωμένο Βασίλειο), εκπροσωπούμενη από τους Jonathan Scott και Craig Pouncey, solicitors, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον δικηγόρο Georges Baden, 8, boulevard Royal,

προσφεύγουσα,

υποστηριζόμενη από την

Verein Deutsche Salzindustrie eV, ένωση γερμανικού δικαίου, με έδρα τη Βόννη (Γερμανία), εκπροσωπούμενη από τον Thomas Jestaedt, δικηγόρο Düsseldorf, και τους Walter Klosterfelde και Karsten Metzloff, δικηγόρους Αμβούργου, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον δικηγόρο Philippe Dupont, 8-10, rue Mathias Hardt,

παρεμβαίνουσα,

κατά

Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενης αρχικώς από τους Nicholas Khan και Jean-Paul Kerpenne, κατόπιν από τους Khan και Paul Nimitz, μέλη της Νομικής Υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Carlos Gómez de la Cruz, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg,

καθής,

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

υποστηριζόμενης από τη

Frima BV, εταιρία ολλανδικού δικαίου, με έδρα τη Χάγη (Κάτω Χώρες), εκπροσωπούμενη αρχικώς από Tom Ottervanger, δικηγόρο Rotterdam, και τον Harold Nyssens, δικηγόρο Βρυξελλών, κατόπιν μόνον από τον Tom Ottervanger, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον δικηγόρο Carlos Zeyen, 67, rue Ermesinde,

παρεμβαίνουσα,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση ακυρώσεως της αποφάσεως που περιέχεται σε έγγραφο της 5ης Αυγούστου 1994, με το οποίο η Επιτροπή ανακοίνωσε ότι ουδείς λόγος συντρέχει να προτείνει κατάλληλα μέτρα κατά την έννοια του άρθρου 93, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ, όσον αφορά το ολλανδικό σύστημα περιφερειακών ενισχύσεων « Subsidieregeling regionale investeringsprojecten 1991 »,

ΤΟ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ
(τρίτο πενταμελές τμήμα),

συγκείμενο από τους C. P. Briët, Πρόεδρο, B. Vesterdorf, την P. Lindh, τους A. Potocki και J. L. Cooke, δικαστές,

γραμματέας: J. Palacio González, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της προφορικής διαδικασίας της 2ας Ιουλίου 1996,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

Ιστορικό της διαφοράς

- 1 Με έγγραφο της 24ης Σεπτεμβρίου 1990, η Ολλανδική Κυβέρνηση κοινοποίησε στην Επιτροπή, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 93, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΟΚ, ένα γενικό σύστημα περιφερειακών ενισχύσεων για την περίοδο 1991-1994, τιτλοφορούμενο « Subsidieregeling regionale investeringsprojecten 1991 » (στο εξής: ολλανδικό σύστημα). Η Επιτροπή, αφού το εξέτασε, πληροφόρησε την Ολλανδική Κυβέρνηση, με έγγραφο της 27ης Δεκεμβρίου 1990, ότι θεωρούσε το ολλανδικό σύστημα συμβατό με την κοινή αγορά, βάσει του άρθρου 92, παράγραφος 3, στοιχείο γ', της Συνθήκης (στο εξής: εγκριτική απόφαση).

- 2 Σύνοψη της εγκριτικής αποφάσεως δημοσιεύθηκε στην *Εικοστή έκθεση επί της πολιτικής ανταγωνισμού* (σημείο 330), έχουσα ως εξής:

« Τον Δεκέμβριο, η Επιτροπή αποφάσισε να αποδεχθεί τις βασικές κατευθυντήριες γραμμές της περιφερειακής πολιτικής για την περίοδο 1991-1994 στις Κάτω Χώρες, η οποία προβλέπει μείωση του ποσοστού ενισχύσεων και περιορίζει τις περιφέρειες που είναι επιλέξιμες για τη χορήγηση ενισχύσεων για επενδύσεις.

Η Επιτροπή αποφάσισε να μην προβάλει αντιρρήσεις όσον αφορά τις ενισχύσεις για επενδύσεις ακαθάριστου ύψους 20 % καθ' όλη τη διάρκεια της τετραετούς περιόδου για τις επαρχίες Groningue, Frise, καθώς και Lelystad. Όσον αφορά την περιοχή νοτιοανατολικά της Drenthe, η έγκριση της Επιτροπής περιορίζεται σε διετή περίοδο· η κατάσταση της περιφέρειας αυτής θα αποτελέσει αντικείμενο μιας επανεξέτασης κατά τη διάρκεια του 1992. »

- 3 Τον Μάιο του 1991, η ολλανδική εταιρία Frima BV (στο εξής: Frima) ζήτησε από τις ολλανδικές αρχές να της χορηγήσουν, βάσει του ολλανδικού συστήματος, ενίσχυση 12,5 εκατομμυρίων ολλανδικών φιορινίων (HFL), ήτοι το 10 % των επιλέξιμων δαπανών, για την κατασκευή μιας νέας αλυκής (μονάδας παραγωγής άλατος) στο Harlingen, στην επαρχία της Frise. Κατά τη διάρκεια του 1993 και κατά τις αρχές του 1994, η Frima παρέσχε διευκρινίσεις όσον αφορά την αίτηση ενισχύσεως.

- 4 Τον Οκτώβριο του 1993, ένα άρθρο που δημοσιεύθηκε στον ειδικευμένο Τύπο κίνησε την προσοχή της Salt Union Ltd, παραγωγού άλατος με έδρα το Ηνωμένο Βασίλειο (στο εξής: Salt Union), όσον αφορά το ενδεχόμενο χορηγήσεως ενισχύσεως στη Frima από την Ολλανδική Κυβέρνηση, κατ' εφαρμογή του ολλανδικού συστήματος.
- 5 Εν συνεχεία, η Salt Union αντάλλαξε αλληλογραφία με την Επιτροπή σε σχέση με την εν λόγω ενίσχυση και το ολλανδικό σύστημα. Με την ευκαιρία αυτή, η Salt Union ζήτησε από την Επιτροπή να προτείνει στην Ολλανδική Κυβέρνηση κατάλληλα μέτρα, κατά την έννοια του άρθρου 93, παράγραφος 1, της Συνθήκης όσον αφορά το ολλανδικό σύστημα.
- 6 Στις 5 Αυγούστου 1994, η Επιτροπή απέστειλε στη Salt Union έγγραφο με το κάτωθι περιεχόμενο:

« The Commission has found no reason to propose appropriate measures pursuant to Article 93(1) EC regarding the scheme. Friesland still meets the criteria the Commission uses in its method to assess whether a region is eligible to the derogation provided for in Article 92(3)c) EC. [...] The scheme in question was found compatible with the common market in 1990, with the exception of its applications in certain specific sectors (which do not include the salt industry). The aid decided by the Dutch authorities in favour of Frima respects the criteria set out in the scheme — indeed, the aid is clearly lower than what the authorities could have awarded — and is therefore compatible under the 1990 decision. »

[« Η Επιτροπή δεν θεωρεί ότι συντρέχει λόγος να προτείνει, σε σχέση με το σύστημα, κατάλληλα μέτρα κατά την έννοια του άρθρου 93, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ. Η Frise εξακολουθεί να ανταποκρίνεται στα κριτήρια που εφαρμόζει η Επιτροπή προκειμένου να εκτιμήσει αν μια περιφέρεια έχει δικαίωμα επί της παρεκκλίσεως που προβλέπεται στο άρθρο 92, παράγραφος 3, στοιχείο γ', της Συνθήκης ΕΚ. (...) Το εν λόγω σύστημα κρίθηκε συμβατό με την κοινή αγορά το 1990, εξαιρουμένης της εφαρμογής του σε ορισμένους ειδικούς τομείς (οι οποίοι δεν περιλαμβάνουν τη βιομηχανία άλατος). Η αποφασισθείσα από τις ολλανδικές αρχές ενίσχυση υπέρ της Frima συνάδει προς τα κριτήρια που αναφέρει το σύστημα — είναι μάλιστα πρόδηλο ότι η ενίσχυση αυτή είναι κατώτερη από εκείνη που θα μπορούσαν να χορηγήσουν οι αρχές — και, κατ' επέκταση, είναι συμβατή με την απόφαση του 1990. »]

Διαδικασία

- 7 Υπό τις περιστάσεις αυτές, στις 13 Οκτωβρίου 1994, η Salt Union άσκησε την υπό κρίση προσφυγή.
- 8 Με χωριστό δικόγραφο, που κατέθεσε στη Γραμματεία του Πρωτοδικείου στις 19 Ιανουαρίου 1995, η Επιτροπή προέβαλε ένσταση απαραδέκτου, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 114, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας. Με διάταξη της 13ης Ιουλίου 1995, το Πρωτοδικείο (τρίτο πενταμελές τμήμα) αποφάσισε να εξετάσει την ένσταση απαραδέκτου μαζί με την ουσία της υποθέσεως, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 114, παράγραφος 4, του Κανονισμού Διαδικασίας.
- 9 Με διάταξη της 17ης Νοεμβρίου 1995, T-330/94 (Συλλογή 1995, σ. II-2881), το Πρωτοδικείο αποφάσισε να επιτρέψει την παρέμβαση της Frima προς υποστήριξη των αιτημάτων της Επιτροπής, καθώς και την παρέμβαση της ένωσης Verein Deutsche Salzindustrie eV (στο εξής: VDS) προς υποστήριξη των αιτημάτων της προσφεύγουσας. Με την ίδια διάταξη, το Πρωτοδικείο δέχθηκε τις αιτήσεις των παρεμβαινουσών, με τις οποίες ζήτησαν να παρεκκλίνουν από το γλωσσικό καθεστώς κατά την προφορική διαδικασία.
- 10 Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή, το Πρωτοδικείο αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων.
- 11 Οι διάδικοι αγόρευσαν και απάντησαν στις ερωτήσεις του Πρωτοδικείου κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση που διεξήχθη στις 2 Ιουλίου 1996.

Αιτήματα των διαδίκων

- 12 Η Salt Union ζητεί από το Πρωτοδικείο:
- να ακυρώσει την απόφαση της Επιτροπής που περιέχεται στο έγγραφο της 5ης Αυγούστου 1994, με το οποίο ανακοίνωσε ότι ουδείς λόγος συντρέχει να προτείνει κατάλληλα μέτρα, κατά την έννοια του άρθρου 93, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ, όσον αφορά το ολλανδικό σύστημα.
 - να αναγνωρίσει ότι η Επιτροπή ευθύνεται για κάθε ζημία που υπέστη η προσφεύγουσα.
 - να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.
- 13 Η VDS υποστηρίζει εξ ολοκλήρου τα αιτήματα της Salt Union.
- 14 Η Επιτροπή ζητεί από το Πρωτοδικείο:
- να απορρίψει την προσφυγή.
 - να καταδικάσει την προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα.
- 15 Η Frima ζητεί από το Πρωτοδικείο:
- να απορρίψει την προσφυγή ως απαράδεκτη.
 - να καταδικάσει την προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα, συμπεριλαμβανομένων των εξόδων της Frima.

- 16 Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση η Salt Union παραιτήθηκε του αιτήματός της περί αναγνώρισης της ευθύνης της Επιτροπής για κάθε ζημία που υπέστη. Το Πρωτοδικείο έλαβε υπόψη την παραίτηση αυτή.

Επί του παραδεκτού της προσφυγής

- 17 Η Επιτροπή προβάλλει τέσσερις ενστάσεις απαραδέκτου. Πρώτον, η προσφυγή είναι παραγεγραμμένη. Δεύτερον, η Salt Union δεν έχει συμφέρον για την ακύρωση της αποφάσεως. Τρίτον, η προσβαλλομένη απόφαση δεν είναι πράξη δεκτική προσφυγής. Τέταρτον, η προσβαλλομένη απόφαση δεν αφορά άμεσα και ατομικά τη Salt Union.
- 18 Υπό τις συγκεκριμένες περιστάσεις, το Πρωτοδικείο θεωρεί σκόπιμο να εξετάσει καταρχάς την ένσταση απαραδέκτου που αφορά το ότι η προσβαλλομένη απόφαση δεν είναι πράξη δεκτική προσφυγής.

Επιχειρήματα των διαδίκων

- 19 Η Επιτροπή επισημαίνει ότι, δυνάμει του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΚ (στο εξής: Συνθήκη), ο κοινοτικός δικαστής είναι αρμόδιος να ασκεί έλεγχο επί των « πράξεων » της Επιτροπής. Μια απόφαση όμως με την οποία προτείνονται ή δεν προτείνονται κατάλληλα μέτρα βάσει του άρθρου 93, παράγραφος 1, της Συνθήκης δεν συνιστά, κατά την έννοια του εν λόγω άρθρου 173, πράξη επιδεχόμενη δικαστικό έλεγχο. Η Επιτροπή τονίζει, μεταξύ άλλων, ότι η πρόταση κατάλληλων μέτρων δεν έχει δεσμευτική ισχύ, δεδομένου ότι η μη αποδοχή εκ μέρους κράτους μέλους των μέτρων που προτείνονται δεν συνιστά λόγο επιτρέποντα στην Επιτροπή να προσφύγει στο Δικαστήριο. Προς τούτο, η Επιτροπή πρέπει, μεταξύ άλλων, να διέλθει και από το δεύτερο στάδιο που συνιστάται στην έκδοση αποφάσεως βάσει του άρθρου 93, παράγραφος 2, της Συνθήκης.

20 Η Επιτροπή φρονεί, επιπλέον, ότι μια αίτηση με την οποία της ζητείται να προτείνει κατάλληλα μέτρα βάσει του άρθρου 93, παράγραφος 1, τη θέτει σε μια κατάσταση συγκρίσιμη με εκείνη στην οποία βρίσκεται όταν της ζητείται να κινήσει διαδικασία κατά κράτους μέλους βάσει του άρθρου 169 της Συνθήκης. Κατά πάγια όμως νομολογία, προσφυγή ακυρώσεως ασκουμένη κατά πράξεως με την οποία η Επιτροπή αποφάνθηκε επί τέτοιας αιτήσεως είναι απαράδεκτη, καθόσον « η προ της ασκήσεως της προσφυγής φάση, σκοπός της οποίας είναι να κληθεί το κράτος μέλος να συμμορφωθεί προς τη Συνθήκη (...), δεν περιλαμβάνει καμία πράξη της Επιτροπής με υποχρεωτική ισχύ » (απόφαση του Δικαστηρίου της 1ης Μαρτίου 1966, 48/65, Lütticke κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1965-1968, σ. 243, 246).

21 Η Επιτροπή τονίζει, περαιτέρω, ότι ο γενικός εισαγγελέας G. Gand ανέφερε στις προτάσεις του επί της υποθέσεως επί της οποίας εκδόθηκε η προπαρατεθείσα απόφαση Lütticke κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1965-1968, σ. 251):

« Αποτελεί αρχή το ότι μια απορριπτική απόφαση δεν μπορεί να γίνει αντικείμενο προσφυγής [ακυρώσεως] παρά μόνον εφόσον η θετική πράξη την οποία η αρχή αρνείται να εκδώσει θα μπορούσε επίσης να προσβληθεί. Στην προκειμένη περίπτωση, η αιτιολογημένη γνώμη που ενδεχομένως θα εξέδιδε η Επιτροπή περί της παραβάσεως εκ μέρους της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας των υποχρεώσεών της, η πρόσκληση προς το κράτος αυτό να υποβάλει τις παρατηρήσεις του, η κίνηση, γενικότερα, της διαδικασίας του άρθρου 169, όλα αυτά θα συνιστούσαν προκαταρκτικές φάσεις προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου, όχι όμως έννομες πράξεις που είναι δυνατό να αποτελέσουν από μόνες τους το αντικείμενο προσφυγής. »

22 Η Επιτροπή φρονεί ότι η συλλογιστική αυτή μπορεί επίσης να εφαρμοστεί στην υπό κρίση υπόθεση.

23 Η Επιτροπή ισχυρίζεται, τέλος, ότι η εξέταση που διενεργείται βάσει του άρθρου 93, παράγραφος 1, έχει τόσο ευρύ χαρακτήρα και εξαρτάται σε τέτοιο βαθμό από τη διακριτική της εξουσία ώστε δεν είναι δυνατόν να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής. Συναφώς, η Επιτροπή τονίζει ότι, κατά τη νομολογία, διαθέτει ευρεία εξουσία εκτιμήσεως όσον αφορά τη χρησιμοποίηση των αρμοδιοτήτων που της απονέμει το άρθρο 93, παράγραφος 1. Παραπέμπει, μεταξύ άλλων, στην απόφαση του Δικαστηρίου της 9ης Αυγούστου 1994, C-44/93, *Namur-Les assurances du crédit* (Συλλογή 1994, σ. I-3829, σκέψεις 11, 15 και 34), με την οποία κρίθηκε ότι, κατά την άσκηση των βάσει του άρθρου 93, παράγραφος 1, εξουσιών της, η πρωτοβουλία ανήκει στην Επιτροπή. Η καθής

φρονεί ότι η ύπαρξη αυτής της εξουσίας εκτιμήσεως δεν συμβιβάζεται με τη δυνατότητα που έχει ένας ιδιώτης να ασκήσει προσφυγή βάσει του άρθρου 173. Προς στήριξη της απόψεώς της, η Επιτροπή αναφέρει, αφενός, την απόφαση του Δικαστηρίου της 17ης Μαΐου 1990, C-87/89, Sonito κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1990, σ. I-1981, σκέψη 6), που αφορούσε προσβολή της αρνήσεως της Επιτροπής να κινήσει διαδικασία λόγω παραβάσεως βάσει του άρθρου 169, και, αφετέρου, την απόφαση του Πρωτοδικείου, της 27ης Οκτωβρίου 1994, T-32/93, Ladbroke κατά Επιτροπής (Συλλογή 1994, σ. II-1015, σκέψη 37), που αφορούσε προσβολή της αρνήσεως της Επιτροπής να εκδώσει απόφαση βάσει του άρθρου 90, παράγραφος 3, της Συνθήκης.

- 24 Η Frima αναφέρει την απόφαση του Πρωτοδικείου της 28ης Οκτωβρίου 1993, T-83/92, Zunis Holding κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1993, σ. II-1169, σκέψη 31), με την οποία κρίθηκε ότι, « όταν μια πράξη της Επιτροπής είναι αρνητική, πρέπει να εκτιμάται σε συνάρτηση με τη φύση της αιτήσεως της οποίας αποτελεί την απάντηση (...). Ειδικότερα, η άρνηση ενός κοινοτικού οργάνου να προβεί στην ανάκληση ή στην τροποποίηση μιας πράξεως δεν μπορεί να χαρακτηριστεί αυτή η ίδια ως πράξη της οποίας η νομιμότητα μπορεί να ελεγχθεί, σύμφωνα με το άρθρο 173 της Συνθήκης, πλην αν η κοινοτική πράξη που το κοινοτικό όργανο αρνήθηκε να ανακαλέσει ή να τροποποιήσει θα μπορούσε αυτή η ίδια να προσβληθεί δυνάμει της διατάξεως αυτής ». Η Frima φρονεί ότι ενόψει της νομολογίας αυτής, η Salt Union δεν μπορεί να ζητήσει παραδεκτώς την ακύρωση της προσβαλλομένης αποφάσεως.
- 25 Η Salt Union τονίζει ότι το άρθρο 93, παράγραφος 1, επιβάλλει στην Επιτροπή να προβαίνει σε διαρκή εξέταση των συστημάτων ενισχύσεων. Διευκρινίζει ότι ουδόλως επιδιώκει να προσβάλει ορισμένα συγκεκριμένα μέτρα ή το περιεχόμενό τους, αλλά μοναδικός σκοπός της είναι να προκαλέσει την ακύρωση μιας παράνομης αποφάσεως περατώσεως μιας μη ολοκληρωθείσας υποχρεωτικής εξετάσεως.
- 26 Η Salt Union υποστηρίζει ότι, μολοντί η Επιτροπή διαθέτει ευχέρεια εκτιμήσεως όσον αφορά τη φύση των κατάλληλων μέτρων που μπορεί να προτείνει στα κράτη μέλη κατόπιν της εξετάσεως βάσει του άρθρου 93, παράγραφος 1, δεν διαθέτει κανένα περιθώριο εκτιμήσεως όσον αφορά το εύρος της εξέτασεως αυτής. Από αυτό συνάγεται κατά την προσφεύγουσα ότι, μολοντί οι καταγγέλλοντες δεν έχουν δικαίωμα να αμφισβητούν τις ενδεχόμενες προτάσεις που διατυπώνει η Επιτροπή στα κράτη μέλη, έχουν συμφέρον να δια-

σφαλίζουν ότι το είδος της εξετάσεως που διενήργησε η Επιτροπή είναι αρκούντως ευρύ ώστε να μπορέσει να εκτιμήσει τη σκοπιμότητα μιας παρεμβάσεως. Εν προκειμένω όμως η Επιτροπή δεν προέβη σε πλήρη εξέταση κατά την έννοια του άρθρου 93, παράγραφος 1. Αντιθέτως, συνήγαγε το συμπέρασμα ότι δεν ήταν αναγκαίο να προτείνει κατάλληλα μέτρα βάσει ελλιπούς εξέτασεως των πραγματικών στοιχείων. Οσάκις, όπως εν προκειμένω, η Επιτροπή παραλείπει να προτείνει κατάλληλα μέτρα κατόπιν ελλιπούς εξέτασεως, το κλείσιμο του σχετικού φακέλου παράγει έννομο αποτέλεσμα, δεδομένου ότι η Επιτροπή περιέρχεται παρανόμως σε αδυναμία προτάσεως καταλλήλων μέτρων, ενώ τέτοια μέτρα θα μπορούσαν να αποδειχθούν αναγκαία εάν είχε προβεί σε πλήρη εξέταση.

27 Η Salt Union επισημαίνει ότι πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ, αφενός, της διαδικασίας που προβλέπεται στο άρθρο 169 και, αφετέρου, της διαδικασίας του άρθρου 93, διότι αν οι δύο διαδικασίες ήσαν απολύτως ίδιες, η ειδική διαδικασία του άρθρου 93 θα ήταν άνευ αντικειμένου. Η διαφορά μεταξύ των δύο διαδικασιών έγκειται στο ότι το άρθρο 169 δεν υποχρεώνει την Επιτροπή να προβαίνει στην εξέταση των παραβάσεων των κρατών μελών όσον αφορά τις υποχρεώσεις που υπέχουν από τη Συνθήκη, ενώ το άρθρο 93, παράγραφος 1, υποχρεώνει την Επιτροπή να εξετάζει διαρκώς όλα τα συστήματα ενισχύσεων. Η διάκριση αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία, δεδομένου ότι, αν η Επιτροπή παραλείψει να εκπληρώσει πράγματι την υποχρέωση να ελέγχει, σύμφωνα με το άρθρο 93, παράγραφος 1, τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα, όπως η Salt Union, που θα μπορούσαν να επωφεληθούν από τη διαδικασία του άρθρου 93, παράγραφος 2, αποστερούνται αδικώς της δυνατότητας εφαρμογής αυτής της διατάξεως. Το άρθρο 169 δεν προβλέπει αντίστοιχη διαδικασία.

28 Η Salt Union παρατηρεί εν συνεχεία ότι, σύμφωνα με την απόφαση του Δικαστηρίου της 19ης Μαΐου 1993, C-198/91, Cook κατά Επιτροπής (Συλλογή 1993, σ. I-2487, σκέψη 23), όταν η Επιτροπή, χωρίς να κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 93, παράγραφος 2, διαπιστώνει, βάσει του άρθρου 93, παράγραφος 3, ότι μια νέα ενίσχυση συμβιβάζεται με την κοινή αγορά, εκείνοι υπέρ των οποίων έχουν τεθεί οι διαδικαστικές εγγυήσεις που προβλέπονται στο άρθρο 93, παράγραφος 2, δεν μπορούν να επιτύχουν την τήρησή τους παρά μόνον αν έχουν τη δυνατότητα να προσβάλουν την απόφαση της Επι-

τροπής ενώπιον του Δικαστηρίου. Κατ' αναλογία προς την απόφαση αυτή, ένας προσφεύγων που είχε συμφέρον να συμμετάσχει στη διαδικασία του άρθρου 93, παράγραφος 2, που μπορεί να ακολουθήσει την περάτωση της διαδικασίας του άρθρου 93, παράγραφος 1, δεν μπορεί να επιτύχει την τήρηση των διαδικαστικών εγγυήσεων που προβλέπονται στο άρθρο 93, παράγραφος 2, παρά μόνον αν είναι σε θέση να προσβάλει την παράλειψη προσήκουσας διενέργειας της υποχρεωτικής εξετάσεως βάσει του άρθρου 93, παράγραφος 1.

29 Η VDS ισχυρίζεται ότι από την απόφαση του Δικαστηρίου της 28ης Ιανουαρίου 1986, 169/84, Cofaz κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1986, σ. 391, σκέψεις 20 έως 32), προκύπτει ότι η Συνθήκη προστατεύει τα δικαιώματα των ανταγωνιστών των προσώπων που τυγχάνουν κρατικών ενισχύσεων. Από αυτό συνεπάγεται ότι οι ανταγωνιστές πρέπει πάντοτε να έχουν το δικαίωμα να αντιτίθενται στη χορήγηση κρατικών ενισχύσεων σε εταιρίες που δραστηριοποιούνται στις ίδιες αγορές μ' αυτούς. Κατά τη VDS, η ανάλυση αυτή επιβάλλεται για να διασφαλιστεί η πραγματική τήρηση των κανόνων της Συνθήκης που αφορούν κρατικές ενισχύσεις. Επομένως, οι ανταγωνιστές της Frima πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να ζητήσουν από την Επιτροπή να προβεί σε εμπεριστατωμένη εξέταση της ενισχύσεως υπέρ της Frima βάσει του άρθρου 93, παράγραφος 1.

30 Η VDS αναφέρει την απόφαση του Δικαστηρίου της 14ης Νοεμβρίου 1984, 323/82, Intermills κατά Επιτροπής (Συλλογή 1984, σ. 3809, σκέψη 16), με την οποία κρίθηκε ότι οι « ενδιαφερόμενοι » που διαλαμβάνονται στη διάταξη του άρθρου 93, παράγραφος 2, περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, τους ανταγωνιστές του τυγχάνοντος της σχετικής ενισχύσεως. Εφόσον οι ανταγωνιστές αυτοί νομιμοποιούνται να συμμετέχουν στη διαδικασία βάσει του άρθρου 93, παράγραφος 2, που ακολουθεί τη διαδικασία του άρθρου 93, παράγραφος 1, πρέπει επίσης, κατά τη VDS, να έχουν το δικαίωμα να προσβάλουν την απόφαση της Επιτροπής να μην κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 93, παράγραφος 1. Η έλλειψη του δικαιώματος αυτού θα τους στερούσε από το δικαίωμα να υποβάλουν παρατηρήσεις, το οποίο τους παρέχει το άρθρο 93, παράγραφος 2. Μια τέτοια κατάσταση αντίκειται προς την αρχή του κοινοτικού δικαίου, σύμφωνα με την οποία όταν σ' ένα πρόσωπο παρέχονται δικαιώματα, η Συνθήκη διασφαλίζει επίσης τα δικονομικά μέσα που είναι αναγκαία για την προστασία των δικαιωμάτων αυτών. Η VDS παραπέμπει συναφώς στην απόφαση του Δικαστηρίου της 22ας Μαΐου 1990, C-70/88, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1990, σ. I-2041).

Εκτίμηση του Πρωτοδικείου

31. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου και του Πρωτοδικείου, συνιστά πράξη ή απόφαση, δυνάμενη να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής ακυρώσεως κατά την έννοια του άρθρου 173, κάθε μέτρο του οποίου τα έννομα αποτελέσματα είναι δεσμευτικά και ικανά να επηρεάσουν τα συμφέροντα του προσφεύγοντος, μεταβάλλοντας κατά τρόπο σαφή τη νομική του κατάσταση (απόφαση του Δικαστηρίου της 11ης Νοεμβρίου 1981, 60/81, IBM κατά Επιτροπής, Συλλογή 1981, σ. 2639, σκέψη 9· αποφάσεις του Πρωτοδικείου της 10ης Ιουλίου 1990, T-64/89, Automec κατά Επιτροπής, Συλλογή 1990, σ. II-367, σκέψη 42, και της 24ης Μαρτίου 1994, T-3/93, Air France κατά Επιτροπής, Συλλογή 1994, σ. II-121, σκέψη 43).
32. Επιπλέον, οσάκις μια απόφαση της Επιτροπής έχει αρνητικό χαρακτήρα, πρέπει να εκτιμάται σε σχέση προς τη φύση της αιτήσεως της οποίας αυτή συνιστά απάντηση (αποφάσεις του Δικαστηρίου της 8ης Μαρτίου 1972, 42/71, Nordgetreide κατά Επιτροπής, Rec. 1972, σ. 105, σκέψη 5, και της 24ης Νοεμβρίου 1992, C-15/91 και C-108/91, Buckl κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 1992, σ. I-6061, σκέψη 22· προπαρατεθείσα απόφαση Zunis Holding κ.λπ. κατά Επιτροπής, σκέψη 31). Ειδικότερα, η άρνηση αποτελεί πράξη δυνάμενη να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής ακυρώσεως κατά την έννοια του άρθρου 173 της Συνθήκης, εφόσον η πράξη την οποία το όργανο αρνείται να εκδώσει θα μπορούσε να προσβληθεί βάσει της διατάξεως αυτής (αποφάσεις του Δικαστηρίου της 26ης Απριλίου 1988, 97/86, 193/86, 99/86 και 215/86, Αστερίς κ.λπ. και Ελλάδα κατά Επιτροπής, Συλλογή 1988, σ. 2181, σκέψη 17, και προπαρατεθείσα απόφαση Sonito κ.λπ. κατά Επιτροπής, σκέψη 8).
33. Εν προκειμένω, η προσβαλλόμενη βάσει του άρθρου 173 της Συνθήκης πράξη συνίσταται στην άρνηση της Επιτροπής να προτείνει στην Ολλανδική Κυβέρνηση κατάλληλα μέτρα κατά την έννοια του άρθρου 93, παράγραφος 1, της Συνθήκης, όσον αφορά το ολλανδικό σύστημα.
34. Ενόψει της προπαρατεθείσας νομολογίας (σκέψεις 31 και 32 ανωτέρω), η άρνηση αυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί ως απόφαση δυνάμενη να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής ακυρώσεως παρά μόνον αν η πράξη με την οποία η Επιτροπή πρότεινε, κατόπιν αιτήσεως της Salt Union, τη λήψη καταλλήλων μέτρων στην Ολλανδική Κυβέρνηση, όσον αφορά το ολλανδικό σύστημα, αποτελούσε μέτρο παράγον δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα δυνάμενα να επηρεάσουν τα συμφέροντα της Salt Union, μεταβάλλοντας κατά τρόπο σαφή τη νομική της κατάσταση.

- 35 Επιβάλλεται όμως η διαπίστωση ότι, σύμφωνα με το ίδιο το γράμμα του άρθρου 93, παράγραφος 1, της Συνθήκης, τα κατάλληλα μέτρα δεν συνιστούν παρά προτάσεις. Ειδικότερα, το κράτος ή η Ολλανδική Κυβέρνηση, στην οποία τα μέτρα αυτά έπρεπε να προταθούν, δεν ήταν υποχρεωμένο να συμμορφωθεί. Στην περίπτωση που θα αποφάσιζε να μη λάβει τα μέτρα αυτά, η Επιτροπή, εάν εξακολουθούσε να θεωρεί σκόπιμη τη λήψη των μέτρων αυτών, θα έπρεπε να λάβει απόφαση βάσει του άρθρου 93, παράγραφος 2, της Συνθήκης προκειμένου να αξιώσει την τροποποίηση του ολλανδικού συστήματος. Μόνον η απόφαση αυτή θα είχε δεσμευτικό χαρακτήρα.
- 36 Επομένως, η πράξη την οποία ζήτησε η Salt Union δεν θα συνιστούσε μέτρο παράγον δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα ικανά να επηρεάσουν τα συμφέροντά της. Η πράξη αυτή συνεπώς δεν είναι δεκτική προσφυγής βάσει του άρθρου 173 της Συνθήκης.
- 37 Κατ' ακολουθία, η άρνηση της Επιτροπής να εκδώσει την πράξη αυτή δεν συνιστά πράξη δυνάμενη να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής βάσει του εν λόγω άρθρου 173.
- 38 Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη, χωρίς να χρειάζεται να εξεταστούν ούτε οι λοιπές ενστάσεις απαράδεκτου που προέβαλε η Επιτροπή ούτε η ουσία της υποθέσεως.
- 39 Ωστόσο, το Πρωτοδικείο επιθυμεί να τονίσει ότι το αποτέλεσμα της υπό κρίση προσφυγής δεν συνεπάγεται ότι, γενικώς, οι επιχειρήσεις στερούνται της δυνατότητας να αντιταχθούν στη χορήγηση κρατικών ενισχύσεων σε επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στις ίδιες με αυτές αγορές. Συγκεκριμένα, οι επιχειρήσεις αυτές έχουν τη δυνατότητα να προσβάλουν, ενώπιον εθνικού δικαστηρίου, την απόφαση εθνικής αρχής να χορηγήσει κρατική ενίσχυση σε επιχείρηση που τελεί σε κατάσταση ανταγωνισμού μ' αυτές. Αν η ενίσχυση υπάγεται σε γενικό σύστημα ενισχύσεων, οι επιχειρήσεις μπορούν να προσβάλουν, στο πλαίσιο μιας τέτοιας εθνικής διαδικασίας, το κύρος της αποφάσεως της Επιτροπής με την οποία αυτή ενέκρινε το εν λόγω σύστημα. Αν το εθνικό δικαστήριο αντιμετωπίζει ζήτημα σχετικά με το κύρος της αποφάσεως αυτής, πρέπει ή, ενδεχομένως, οφείλει να υποβάλει προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο βάσει του άρθρου 177 της Συνθήκης.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 40 Σύμφωνα με το άρθρο 87, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα. Δεδομένου ότι η Salt Union ηττήθηκε, πρέπει, ενόψει των αιτημάτων της Επιτροπής, να καταδικαστεί στα έξοδα, συμπεριλαμβανομένων των εξόδων της Frima, καθόσον και αυτή υπέβαλε σχετικό αίτημα. Η VDS θα φέρει τα δικά της έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟ (τρίτο πενταμελές τμήμα),

αποφασίζει:

- 1) Απορρίπτει την προσφυγή ως απαράδεκτη.
- 2) Καταδικάζει τη Salt Union Ltd στα δικαστικά έξοδα, συμπεριλαμβανομένων των εξόδων της Frima BV.
- 3) Η Verein Deutsche Salzindustrie eV θα φέρει τα δικά της έξοδα.

Briët

Vesterdorf

Lindh

Potocki

Cooke

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 22 Οκτωβρίου 1996.

Ο Γραμματέας

Ο Πρόεδρος

H. Jung

C. P. Briët