ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ F. G. JACOBS της 15ης Σεπτεμβρίου 1993 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Η παρούσα υπόθεση θέτει ένα σημαντικό ζήτημα αρχής, το οποίο αφορά το σύστημα των ενδίκων μέσων που καθιερώνονται από τη Συνθήκη ΕΟΚ: συγκεκριμένα, εάν ο λαβών κρατική ενίσχυση, την οποία η Επιτροπή κήρυξε παράνομη, μπορεί, όταν κληθεί από τις εθνικές αρχές να επιστρέψει την ενίσχυση σύμφωνα με την απόφαση της Επιτροπής, να προσβάλει το κύρος της αποφάσεως αυτής ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και ενώπιον του Δικαστηρίου κατόπιν αιτήσεως του εθνικού δικαστηρίου περί εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης, παρά το γεγονός ότι αυτός παρέλειψε να προσβάλει την ενώπιον του Δικαστηρίου απόφαση της Επιτροπής απευθείας δυνάμει του άρθρου 173 της Συνθήκης.

2. Η προσφεύγουσα της κυρίας δίκης, η TWD Textilwerke Deggendorf GmbH (καλουμένη στο εξής: TWD) κατασκευάζει διάφορες συνθετικές ίνες στη Γερμανία και αλλού. Το 1983 και το 1984 έλαβε επενδυτικές επιχορηγήσεις συνολικού ποσού 6,12 εκατομμυρίων γερμανικών μάρκων (DM) από το γερμανικό Υπουργείο Οικονομικών. Επίσης έλαβε από τις βαυαρικές αρχές ένα δάνειο 11 εκατομμυρίων DM με επιτόκιο 5 %. Τα περιστατικά αυτά κατόπιν περιήλθαν σε γνώση της Επιτροπής, η οποία κίνησε τη διαδικασία του πρώτου εδαφίου, του άρθρου 93, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης. Στις 21 Μαΐου 1986 η Επιτροπή εξέδωσε την απόφαση 86/509/ΕΟΚ σχετική με την ενίσχυση που χορηγήθηκε από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και το Ομόσπονδο Κράτος της Βαυαρίας σε έναν παραγωγό νημάτων πολυαμιδίου και πολυεστέρα εγκατεστημένο στο Deggendorf [1], το άρθρο 1 της οποίας κήρυττε την ενίσχυση: α) παράνομη, διότι δεν είχε κοινοποιηθεί στην Επιτροπή βάσει του άρθρου 93, παράγραφος 3, της Συνθήκης και β) ασυμβίβαστη με την κοινή αγορά. Το άρθρο 2 της αποφάσεως απαιτούσε από τις γερμανικές αρχές να αναζητήσουν την ενίσχυση και να πληροφορήσουν την Επιτροπή εντός δύο μηνών σχετικά με τις ενέργειες στις οποίες είχαν προβεί προς τούτο.

3. Η απόφαση απευθυνόταν μόνο προς την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και δεν αναφέρει ονομαστικά την TWD. αντ' αυτού αναφέρεται ονομαστικά σε «έναν παραγωγό νημάτων πολυαμιδίου

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

1 — ΕΕ 1986, L 300, σ. 34.

και πολυεστέρα, εγκατεστημένο στο Deggendorf». Ωστόσο, δεν υπήρξε ποτέ αμφιβολία ως προς την ταυτότητα του παραγωγού αυτού, το δε Ομοσπονδιακό Υπουργείο Οικονομικών με επιστολή της 1ης Σεπτεμβρίου 1986 πληροφόρησε την TWD για την απόφαση της Επιτροπής 86/509. Αυτή η επιστολή ανέφερε ότι το υπουργείο είχε καταλήξει στο ότι οι πιθανότητες να προσβληθεί επιτυχώς η απόφαση δυνάμει του άρθρου 173 της Συνθήκης ήταν ελάχιστες και υποδείκνυε εν συνεχεία ότι υπό ορισμένες περιστάσεις η απόφαση θα μπορούσε να προσβληθεί από φυσικά και νομικά πρόσωπα. Η επιστολή παρέθετε το πλήρες κείμενο του άρθρου 173. Καμία προσφυγή δεν ασκήθηκε βάσει του άρθρου 173, είτε από τη Γερμανική Κυβέρνηση είτε από την TWD.

4. Με την απόφαση της 19ης Μαρτίου 1987, ο Ομοσπονδιακός Υπουργός Οικονομικών ανακάλεσε τα πιστοποιητικά βάσει των οποίων είχε χορηγηθεί η ενίσχυση στην TWD. Το αποτέλεσμα αυτής της ανακλήσεως ήταν να υποχρεωθεί η TWD να επιστρέψει την ενίσχυση. Στις 16 Απριλίου 1987 η TWD προσέφυγε δικαστικώς ζητώντας την ακύρωση της αποφάσεως του Ομοσπονδιακού Υπουργού Οικονομικών της 19ης Μαρτίου 1987. Μετά την απόρριψη της προσφυγής από το Verwaltungsgericht της Κολωνίας, άσκησε έφεση ενώπιον του Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen. Το δικαστήριο αυτό υιοθέτησε την άποψη ότι το ζήτημα του βασίμου της προσφυγής της TWD εξαρτάται από το αν είναι έγκυρη η απόφαση 86/509 της Επιτροπής, αλλά διατήρησε κάποιες αμφιβολίες ως προς το αν η TWD είχε το δικαίωμα να αμφισβητήσει το κύρος αυτής της αποφάσεως ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, δεδομένου ότι δεν την είχε προσβάλει βάσει του άρθρου 173 της Συνθήκης εντός της τασσομένης δίμηνης προθεσμίας. Ως εκ τούτου, το Oberverwaltungsgericht υπέβαλε τα ακόλουθα ερωτήματα στο Δικαστήριο:

«1. Δεσμεύεται το εθνικό δικαστήριο από απόφαση της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, που ελήφθη βάσει του άρθρου 93, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΟΚ, όταν δικάζει προσφυγή σχετική με την εφαρμογή αυτής της αποφάσεως από τις εθνικές αρχές, την οποία άσκησε ο λαβών τις ενισχύσεις και αποδέκτης των μέτρων εφαρμογής, προβάλλοντας τον ισχυρισμό ότι η απόφαση της Επιτροπής είναι παράνομη, στην περίπτωση κατά την οποία ο λαβών τις ενισχύσεις μολονότι ενημερώθηκε εγγράφως από το κράτος μέλος για την απόφαση της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, δεν άσκησε προσφυγή κατά της αποφάσεως αυτής βάσει του άρθρου 173, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΟΚ ή δεν την άσκησε εμπρόθεσμα;

2. Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα: είναι ολικώς ή μερικώς άκυρη η απόφαση 86/509/ΕΟΚ της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων της 21ης Μαΐου 1986, καθόσον οι χορηγηθείσες ενισχύσεις, παρά την αντίθετη άποψη της Επιτροπής, συμβιβάζονται ολικώς ή μερικώς με την κοινή αγορά;»

5. Γραπτές παρατηρήσεις κατατέθηκαν από την TWD, την Επιτροπή και τη Γερμανική και Γαλλική Κυβέρνηση. Όλοι εκτός από την TWD περιόρισαν τις παρατηρήσεις τους στο πρώτο ερώτημα και το Δικαστήριο αποφάσισε ομοίως να ασχοληθεί μόνο με αυτό το ερώτημα σ' αυτό το στάδιο της δίκης. Η TWD και η Γαλλική Κυβέρνηση ισχυρίζονται ότι ένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο, το οποίο μπορούσε να έχει προσβάλει μία απόφαση βάσει του άρθρου 173, αλλά δεν το έπραξε, δεν κωλύεται να αμφισβητήσει το κύρος της αποφάσεως σε μεταγενέστερες διαδικασίες ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Η Επιτροπή και η Γερμανική Κυβέρνηση ακολουθούν την αντίθετη άποψη. Ωστόσο, η Επιτροπή παρατηρεί ότι, παρά το απρόσβλητο μιας αποφάσεως η οποία δεν προσβλήθηκε εμπροθέσμως, ο λαβών κρατική ενίσχυση μπορεί, υπό εξαιρετικές περιστάσεις, να επικαλεστεί τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη ότι η ενίσχυση ήταν σύννομη.

6. Το βασικό επιχείρημα το οποίο προβλήθηκε από την TWD και τη Γαλλική Κυβέρνηση είναι ότι τα ένδικα μέσα τα οποία θεσπίζουν τα άρθρα 173 και 177 της Συνθήκης είναι αυτοτελή, υποκείμενο το καθένα στις δικές του προϋποθέσεις παραδεκτού. Συνεπώς, η παράλειψη της απ' ευθείας προσβολής μιας αποφάσεως της Επιτροπής βάσει του άρθρου 173 δεν κωλύει κάποιον να την προσβάλλει εμμέσως ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και, μέσω του άρθρου 177, ενώπιον του Δικαστηρίου. Η TWD ισχυρίζεται ότι, εάν άλλως είχε το πράγμα, θα υπήρχε το παράδοξο αποτέλεσμα ότι ένα πρόσωπο το οποίο μια απόφαση το αφορά άμεσα και ατομικά θα ήταν αναγκασμένο να χρησιμοποιήσει το πιο δύσκολο και πιο δαπανηρό ένδικο μέσο που καθιερώνει το άρθρο 173, το οποίο επιπλέον υπόκειται σε δίμηνη προθεσμία ασκήσεως, ενώ ένα πρόσωπο το οποίο μια απόφαση δεν το αφορά άμεσα και ατομικά θα είχε τη δυνατότητα να ασκήσει ένα απλούστερο και λιγότερο δαπανηρό ένδικο βοήθημα βάσει του άρθρου 177, το οποίο δεν υπόκειται σε προθεσμία.

7. Τόσο η TWD όσο και η Γαλλική Κυβέρνηση παραθέτουν την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Universität Hamburg κατά Hauptzollamt Hamburg-Kehrwieder [2]. Στην υπόθεση αυτή ο εισαγωγέας ενός επιστημονικού οργάνου προσέβαλε την απόφαση ενός εθνικού τελωνείου που αρνήθηκε την αδασμολόγητη εισαγωγή του οργάνου στη χώρα. Η απόφαση αυτή του τελωνείου στηριζόταν σε μια απόφαση της Επιτροπής προς τα κράτη μέλη η οποία έλεγε ότι οι προϋποθέσεις για την αδασμολόγητη εισαγωγή δεν επληρούντο διότι ένα όργανο ισοδύναμης επιστημονικής αξίας κατασκευαζόταν εντός της Κοινότητας. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι ο εισαγωγέας, παρά το γεγονός ότι δεν προσέβαλε την απόφαση της Επιτροπής βάσει του άρθρου 173 της Συνθήκης, δεν κωλυόταν να προσβάλει το κύρος της σε δίκη ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, τα οποία, επομένως, ήταν ελεύθερα να παραπέμψουν το ζήτημα του κύρους της αποφάσεως στο Δικαστήριο για έκδοση προδικαστικής αποφάσεως. Το Δικαστήριο παρατήρησε ότι η εξουσία του εθνικού δικαστηρίου να παραπέμψει το ζήτημα του κύρους μιας αποφάσεως της Επιτροπής στο Δικαστήριο ήταν σύμφωνη με μια γενική αρχή του δικαίου εκφραζόμενη στο άρθρο 184 της Συνθήκης.

2 — Απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 1983, 212/82 (Συλλογή 1983, σ. 2771).

8. Η άποψη της Επιτροπής βασίζεται εν μέρει στην αρχή της ασφάλειας δικαίου, η οποία απαιτεί, άπαξ και μια απόφαση έχει καταστεί απρόσβλητη άμα τη λήξει της προθεσμίας που ορίζεται στο άρθρο 173, να μην μπορεί πλέον να αμφισβητηθεί το κύρος της, και εν μέρει στην ανάγκη εξασφαλίσεως της συνοχής του συστήματος των ενδίκων μέσων που καθιερώνει η Συνθήκη. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι το κατάλληλο ένδικο μέσον για να προσβληθεί η εν λόγω απόφαση ήταν η ευθεία προσφυγή βάσει του άρθρου 173. Η TWD είχε πληροφορηθεί από τη Γερμανική Κυβέρνηση όχι μόνο την απόφαση της Επιτροπής αλλά και τη δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής βάσει του άρθρου 173. Θα μπορούσε χωρίς αμφιβολία να έχει ασκήσει μια τέτοια προσφυγή, δεδομένου ότι η απόφαση την αφορούσε άμεσα και ατομικά, παραλείψασα όμως να το πράξει εντός της δίμηνης προθεσμίας, κωλύεται τώρα προς τούτο αφού η απόφαση, έχει καταστεί απρόσβλητη.

9. Η Επιτροπή βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στην απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Επιτροπή κατά Βελγίου [3]. Σ' αυτή την υπόθεση η Επιτροπή άσκησε προσφυγή με αίτημα να αναγνωριστεί ότι το Βέλγιο παραβίαζε τη Συνθήκη μη συμμορφωθέν προς απόφαση της Επιτροπής που του ζητούσε να διακόψει ένα πρόγραμμα κρατικής ενίσχυσης προς τους βελγικούς σιδηροδρόμους. Με το υπόμνημα αντικρούσεώς του το Βέλγιο επιχείρησε να αμφισβητήσει το κύρος της αποφάσεως η οποία του ζητούσε να διακόψει την ενίσχυση. Το Δικαστήριο έκρινε ότι, εφόσον το Βέλγιο δεν είχε προσβάλει την απόφαση εμπροθέσμως βάσει του άρθρου 173, κωλυόταν να αμφισβητήσει το κύρος της αποφάσεως σε μεταγενέστερες διαδικασίες κινηθείσες δυνάμει του δευτέρου εδαφίου του άρθρου 93, παράγραφος 2, της Συνθήκης. Το Δικαστήριο στήριξε την απόφασή του εν μέρει «στο γεγονός ότι οι προθεσμίες εντός των οποίων πρέπει να ασκούνται οι προσφυγές σκοπό έχουν να προστατεύουν την ασφάλεια δικαίου, αποκλείοντας την επ' αόριστον αμφισβήτηση των κοινοτικών μέτρων που παράγουν έννομες συνέπειες».

10. Η Γερμανική Κυβέρνηση, της οποίας η άποψη είναι σε γενικές γραμμές ανάλογη προς αυτήν της Επιτροπής, επίσης επικαλείται την αρχή της ασφάλειας δικαίου και υποστηρίζει ότι είναι σημαντικό για τους ανταγωνιστές του λαβόντος την ενίσχυση να είναι σε θέση να αποδείξουν μετά βεβαιότητας κατά πόσον η ενίσχυση συμβιβάζεται με την κοινή αγορά.

11. Επί του θεμελιώδους ζητήματος το οποίο αναφύεται στην παρούσα υπόθεση προτείνω τα εξής.

12. Πρέπει κατ' αρχήν να παρατηρηθεί ότι το ζήτημα δεν φαίνεται να έχει επιλυθεί από την υπάρχουσα νομολογία του Δικαστηρίου. Καμία από τις παρατεθείσες υποθέσεις δεν είναι ακριβώς ανάλογη με την παρούσα. Η υπόθεση Universität Hamburg διαφέρει στο μέτρο που η επίδικη απόφαση στην υπόθεση αυτή απευθυνόταν σε όλα τα κράτη μέλη και ήταν γενικής

3 — Απόφαση της 12ης Οκτωβρίου 1978, 156/77 (ECR 1978, σ. 1881).

φύσεως: προοριζόταν να εφαρμοσθεί σε όλες τις εισαγωγές του εν λόγω τύπου επιστημονικού οργάνου, όχι μόνο στην εισαγωγή που έγινε από το Πανεπιστήμιο του Αμβούργου. Η επίδικη απόφαση στην παρούσα υπόθεση απευθύνθηκε σε ένα μόνο κράτος μέλος και αφορούσε αποκλειστικά την ενίσχυση που χορηγήθηκε σε μια μόνο επιχείρηση. Εξάλλου, η απόφαση στην υπόθεση Επιτροπή κατά Βελγίου επίσης δεν έχει άμεση σχέση με την παρούσα υπόθεση. Στην υπόθεση εκείνη το Δικαστήριο έκρινε ότι ένα κράτος μέλος το οποίο δεν προσβάλλει μια απόφαση που απευθύνθηκε προς αυτό εντός της τασσομένης προθεσμίας δεν μπορεί να αμφισβητήσει το κύρος της αποφάσεως αυτής όταν η Επιτροπή ζητεί να αναγνωριστεί ότι το κράτος μέλος δεν εκπλήρωσε τις υποχρεώσεις του μη εφαρμόζοντας την απόφαση. Τούτο δεν σημαίνει απαραίτητα ότι μια επιχείρηση, η οποία θίγεται από μια τέτοια απόφαση της οποίας δεν είναι αποδέκτης, βρίσκεται στην ίδια θέση εάν δεν προσβάλει απ' ευθείας την απόφαση εμπροθέσμως.

13. Η βασική αρχή πρέπει να είναι ότι τα άρθρα 173 και 177 παρέχουν αυτοτελή ένδικα μέσα, το καθένα από τα οποία υπόκειται σε δικές του προϋποθέσεις παραδεκτού. Προφανώς, πρέπει να υπάρχουν κάποιες εξαιρέσεις από αυτή την αρχή: για παράδειγμα, ο αποδέκτης μιας ατομικής απόφασης ο οποίος δεν την προσβάλλει απ' ευθείας και εμπροθέσμως δεν θα πρέπει να μπορεί να την προσβάλει εμμέσως, όταν λαμβάνονται μέτρα για την εφαρμογή της, ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Εάν επιτρεπόταν στον αποδέκτη μιας ατομικής αποφάσεως να την προσβάλει ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, η δίμηνη προθεσμία που προβλέπεται στην τρίτη παράγραφο του άρθρου 173 θα εστερείτο κάθε σημασίας. Επιπλέον, το άρθρο 173 προβλέπει την πιο κατάλληλη διαδικασία για την προσβολή ενός τέτοιου μέτρου, για λόγους τους οποίους θα εκθέσω κατωτέρω (παράγραφοι 20 έως 22).

14. Αντιθέτως, ο ιδιώτης ο οποίος θίγεται από ένα γενικό μέτρο, όπως είναι ο κανονισμός, ο οποίος όμως δύσκολα θα μπορούσε να αποδείξει ότι το μέτρο τον αφορά άμεσα και ατομικά, όπως απαιτείται από τη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 173, δεν πρέπει να κωλύεται να προσβάλει το μέτρο εμμέσως, λόγω του ότι δεν άσκησε κατ' αυτού ευθεία προσφυγή, δεδομένου ότι αυτή θα μπορούσε κάλλιστα να έχει κηρυχθεί απαράδεκτη. Όσον αφορά τους κανονισμούς, αυτό είναι σαφές από τη διατύπωση του άρθρου 184, το οποίο ορίζει:

«Παρά τη λήξη της προθεσμίας του άρθρου 173 τρίτη παράγραφος, κάθε διάδικος σε διαφορά όπου τίθεται υπό αμφισβήτηση η ισχύς κανονισμού του Συμβουλίου, της Επιτροπής, δύναται να επικαλεστεί στο Δικαστήριο το ανεφάρμοστο του κανονισμού αυτού για έναν από τους λόγους που προβλέπονται στο άρθρο 173 πρώτη παράγραφος.»

Ωστόσο, από την υπόθεση Universität Hamburg, μεταξύ άλλων, απορρέει ότι η αρχή η οποία εκφράζεται στο άρθρο 184 δεν περιορίζεται στους κανονισμούς, αλλά και στις αποφάσεις οσάκις υπάρχει παράγματι αμφιβολία ως προς το αν το άτομο το οποίο αφορούν είχε locus standi για να προσβάλει την απόφαση βάσει του

άρθρου 173. Η απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Simmenthal κατά Επιτροπής [4] υποδεικνύει ότι μπορεί να γίνει επίκληση του άρθρου 184 μόνο κατά κανονιστικών μέτρων τα οποία φυσικά και νομικά πρόσωπα δεν θα μπορούσαν να προσβάλουν βάσει του άρθρου 173.

15. Η παρούσα υπόθεση βρίσκεται κάπου μεταξύ των δύο άκρων τα οποία περιγράφηκαν ανωτέρω. Αφενός, διαφέρει από το είδος υποθέσεως όπου ένα ατομικό μέτρο προσβάλλεται από το πρόσωπο προς το οποίο αυτό απευθύνθηκε. Δεδομένου ότι η επίδικη στην παρούσα υπόθεση απόφαση δεν απευθύνθηκε προς την TWD, η επιχείρηση αυτή δεν είχε αυτομάτως δικαίωμα προσφυγής βάσει του άρθρου 173, αλλά θα έπρεπε να αποδείξει την ύπαρξη αμέσου και ατομικού εννόμου συμφέροντος. Αφετέρου, η παρούσα υπόθεση διαφέρει, από πολλές απόψεις, από το είδος υποθέσεως στην οποία ένα γενικό μέτρο, όπως είναι ο κανονισμός, προσβάλλεται από φυσικό ή νομικό πρόσωπο. Το εν λόγω μέτρο δεν είναι γενικό αλλά ατομικό. Αφορά μόνο την ενίσχυση η οποία χορηγήθηκε στην TWD από τις γερμανικές αρχές το 1983 και 1984. Παρά το γεγονός ότι η TWD δεν αναφέρεται ονομαστικά στην απόφαση, η ταυτότητά της προσδιορίζεται με σαφήνεια από τη φρασεολογία της αποφάσεως. Η TWD είναι η μόνη επιχείρηση η οποία θίγεται άμεσα από την απόφαση και τούτο, όχι επειδή αυτή ανήκει σε μια κατηγορία επιχειρήσεων, αλλά διότι αποτελεί τον μοναδικό λήπτη της ενισχύσεως η οποία πρέπει, σύμφωνα με την απόφαση, να επιστραφεί. Υπό τις περιστάσεις αυτές, δεν μπορεί να υπάρξει αμφιβολία ότι η TWD πληρούσε την προϋπόθεση του αμέσου και ατομικού εννόμου συμφέροντος κατά τη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 173. Το Δικαστήριο αναγνώρισε πράγματι ρητώς ότι η απόφαση της Επιτροπής η οποία κηρύσσει την ενίσχυση ασυμβίβαστη με την κοινή αγορά [5] αφορά άμεσα και ατομικά τον λήπτη της ενισχύσεως.

16. Κατά την άποψή μου, το είδος της παρούσας υποθέσεως είναι εξομοιώσιμο με εκείνο όπου μια ατομική απόφαση προσβάλλεται από το πρόσωπο στο οποίο απευθύνεται, οπότε, εάν αυτό δεν ασκήσει ευθεία προσφυγή βάσει του άρθρου 173, κωλύεται να την προσβάλει εμμέσως δυνάμει του άρθρου 177. Οι λόγοι που δικαιολογούν την απαγόρευση της έμμεσης προσβολής βάσει του άρθρου 177 μιας ατομικής αποφάσεως από τον αποδέκτη, όταν αυτός δεν έχει ασκήσει ευθεία προσφυγή κατ' αυτής δυνάμει του άρθρου 173, ισχύουν ομοίως και για τον τύπο της παρούσας υποθέσεως.

17. Η προσφυγή δυνάμει της δεύτερης παραγράφου του άρθρου 173 είναι σαφώς το κατάλληλο ένδικο μέσο για να προσβληθεί το κύρος μιας ατομικής αποφάσεως από ένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο, το οποίο είναι ο αποδέκτης της αποφάσεως, ή το οποίο η απόφαση αφορά άμεσα και ατομικά. Τούτο καθίσταται

4 — Απόφαση της 6ης Μαρτίου 1979, 92/78 (ECR 1979, σ. 777, σκέψεις 39 και 40)· βλ. επίσης απόφαση της 23ης Απριλίου 1986 294/83, Les Verts κατά Κοινοβουλίου (ECR 1986, σ. 1339).

5 — Υπόθεση 730/79, Philip Morris κατά Επιτροπής (ECR 1980, σ. 2671, σκέψη 5)· βλ. επίσης τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Darmon στην υπόθεση Deufil κατά Επιτροπής (Συλλογή 1987, σ. 901, 913).

προφανές από τη διατύπωση της διατάξεως. Μια τέτοια προσφυγή πρέπει να ασκηθεί εντός της ειδικής δίμηνης προθεσμίας που τάσσεται με το τρίτο εδάφιο του άρθρου 173. Εάν δεν ασκηθεί προσφυγή εντός αυτής της προθεσμίας, αποσβέννυται το σχετικό δικαίωμα [6]. Αυτή η προθεσμία θα εστερείτο κάθε σημασίας και σκοπιμότητας εάν ένα πρόσωπο, το οποίο αναμφισβήτητα έχει locus standi να προσβάλει μια απόφαση δυνάμει του άρθρου 173, μπορούσε απλώς να αγνοήσει την απόφαση και να αμφισβητήσει το κύρος της σε μεταγενέστερη διαδικασία κινηθείσα προς εκτέλεση της αποφάσεως.

18. Ο σκοπός της σύντομης προθεσμίας που τάσσει άρθρο 173 συνίσταται στην προαγωγή της ασφάλειας δικαίου [7]. Μόλις παρέλθει η προθεσμία, η απόφαση καθίσταται απρόσβλητη και δεν μπορεί κατ' αρχήν να προσβληθεί πλέον. Όπως εξέθεσε η Γερμανική Κυβέρνηση, υπάρχουν σοβαροί λόγοι για τους οποίους η ασφάλεια δικαίου είναι επιθυμητή επί κρατικών ενισχύσεων: οι ανταγωνιστές του λαμβάνοντος την ενίσχυση έχουν συμφέρον να γνωρίζουν εάν η ενίσχυση θα ανακληθεί, δεδομένου ότι αυτό μπορεί να επηρεάσει τις δικές τους αποφάσεις για επενδύσεις. Η ασφάλεια δικαίου δεν είναι βεβαίως μια απόλυτη απαίτηση, όπως αποδεικνύεται από τη δυνατότητα να κηρυχθούν άκυρες κανονιστικές πράξεις πολλά χρόνια μετά την έκδοσή τους. Τούτο όμως αποτελεί την απαραίτητη συνέπεια του περιορισμένου locus standi των ατόμων προκειμένου να προσβάλλουν άμεσα τις κανονιστικές πράξεις σε συνδυασμό με την αρχή ότι κάθε μέτρο που παράγει δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα πρέπει να υπόκειται σε κάποιο είδος προσβολής από πρόσωπα τα οποία επηρεάζονται δυσμενώς από αυτό. Αυτό δεν δικαιολογεί την παρέκκλιση από την αρχή της ασφάλειας δικαίου υπέρ προσώπων τα οποία αναμφισβήτητα είχαν locus standi για να προσβάλουν ένα ατομικό μέτρο απ' ευθείας, αλλά παρέλειψαν να το πράξουν.

19. Ούτε υπάρχει κανένας ιδιαίτερος λόγος σκοπιμότητας που να συνηγορεί υπέρ του να δίδεται σε επιχείρηση, ευρισκόμενη στη θέση της TWD, και δεύτερη ευκαιρία να προσβάλει απόφαση την οποία παρέλειψε να προσβάλει δυνάμει του άρθρου 173. Δεν υπάρχει κανένας πειστικός λόγος για επίδειξη ευμενούς μεταχειρίσεως προσώπων τα οποία δεν χρησιμοποίησαν εμπρόθεσμα τα ένδικα μέσα τα οποία διαθέτουν. Αντιθέτως, θα πρέπει να εφαρμοσθεί η αρχή vigilantibus non dormientibus subveniunt jura. Όσον αφορά το επιχείρημα της TWD, ότι δηλαδή είναι παράδοξο να παρέχεται ένα απλό και ανέξοδο ένδικο βοήθημα, το οποίο δεν υπόκειται σε προθεσμία, σε πρόσωπα τα οποία ένα μέτρο δεν αφορά άμεσα και ατομικά, ενώ αυτοί τους οποίους το μέτρο αυτό αφορά άμεσα και ατομικά να έχουν ένα λιγότερο αποτελεσματικό ένδικο βοήθημα, είναι στην πραγματικότητα αμφισβητήσιμο κατά πόσον η έμμεση προσβολή μέσω του άρθρου 177 είναι απλούστερη και πιο οικονομική από την ευθεία προσφυγή δυνάμει του άρθρου 173. Εάν υπάρχει παράδοξο, νομίζω ότι τέτοιου είδους παράδοξα είναι αναπόφευκτα σε οποιοδήποτε ολοκληρωμένο, σε λογικά πλαίσια, σύστημα ενδίκων μέσων.

20. Μεγαλύτερη ζημία στη συνοχή του συστήματος των ενδίκων μέσων θα γινόταν εάν επιτρεπόταν σε μια επιχείρηση να προσβάλει εμμέσως μια απόφαση μέσω του άρθρου 177, ενώ το κατάλληλο ένδικο μέσο κατ' αυτής θα ήταν σαφώς η ευθεία προσφυγή δυνάμει του άρθρου 173. Παρά το γεγονός ότι τα άρθρα 173 και 177 μπορεί

6 — Βλ., για παράδειγμα, την απόφαση της 17ης Νοεμβρίου 1965, υπόθεση 20/65, Colotti κατά Δικαστηρίου (ECR 1965, σ. 847, 850).

7 — Βλ. Επιτροπή κατά Βελγίου (παραπομπή στην υποσημείωση 3), σκέψη 21.

να οδηγήσουν ουσιαστικά στο ίδιο αποτέλεσμα, συγκεκριμένα στην αναγνώριση της ακυρότητας ενός μέτρου, υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των δύο αυτών διαδικασιών [8]. Η ευθεία προσφυγή δυνάμει του άρθρου 173, η οποία συνεπάγεται πλήρη ανταλλαγή ισχυρισμών, αντί για μια μόνο φάση υποβολής παρατηρήσεων, είναι γενικά πιο ενδεδειγμένη για την επίλυση των πραγματικών ζητημάτων, από τη διαδικασία της προδικαστικής παραπομπής του άρθρου 177, στην οποία το έργο του Δικαστηρίου συνίσταται ουσιαστικά στο να αποφαίνεται επί νομικών ζητημάτων. Το κύρος όμως μιας ατομικής αποφάσεως, και ειδικότερα μιας αποφάσεως η οποία κηρύσσει την κρατική ενίσχυση ασυμβίβαστη με την κοινή αγορά, εξαρτάται συχνά από πραγματικά ζητήματα, μερικές φορές σύνθετα, τα οποία συνεπάγονται την εκτίμηση οικονομικών δεδομένων. Είναι προφανώς επιθυμητό τέτοιου είδους ζητήματα να επιλύονται με την καταλληλότερη για την επίλυσή τους διαδικασία.

21. Κατά τη συνεδρίαση η Επιτροπή επισήμανε μια άλλη διαδικαστική διαφορά μεταξύ της ευθείας προσφυγής και της αιτήσεως για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως. Όταν ασκείται ευθεία προσφυγή, οι ανταγωνιστές του λαβόντος την ενίσχυση πληροφορούνται την άσκηση της προσφυγής μέσω ανακοινώσεως η οποία δημοσιεύεται στην Επίσημη Εφημερίδα και μπορούν, εάν είναι σε θέση να θεμελιώσουν επαρκές έννομο συμφέρον, να παρέμβουν δυνάμει του άρθρου 37 του Οργανισμού του Δικαστηρίου. Στη διαδικασία της προδικαστικής παραπομπής οι ανταγωνιστές δεν μπορούν να υποβάλουν παρατηρήσεις βάσει του άρθρου 20 του Οργανισμού του Δικαστηρίου, εκτός αν μπορέσουν να παρέμβουν στη δίκη ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, πράγμα το οποίο μπορεί να είναι δύσκολο, ιδίως για έναν ανταγωνιστή εντός άλλου κράτους μέλους, ο οποίος είναι απίθανο να γνωρίζει την άσκηση της προσφυγής. Κατά τη γνώμη μου, αυτός είναι ένας περαιτέρω λόγος για να θεωρηθεί η ευθεία προσφυγή δυνάμει του άρθρου 173 ως η κατάλληλη διαδικασία για την προσβολή μιας αποφάσεως όπως η επίδικη.

22. Το επιχείρημα που βασίζεται στην ανάγκη διατηρήσεως της συνοχής του συστήματος των ενδίκων μέσων ισχυροποιείται από την ίδρυση του Πρωτοδικείου, το οποίο δημιουργήθηκε ειδικά με σκοπό τον έλεγχο της νομιμότητας των ατομικών αποφάσεων σε δίκες οι οποίες κινούνται από φυσικά και νομικά πρόσωπα και το οποίο φυσικά δεν έχει αρμοδιότητα να εκδίδει προδικαστικές αποφάσεις. Εάν μια απόφαση, η οποία θα έπρεπε κατ' αρχήν να κριθεί από το Πρωτοδικείο μπορούσε να προσβληθεί ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και ενώπιον του Δικαστηρίου μέσω του άρθρου 177, το αποτέλεσμα θα ήταν η εκδίκαση της διαφοράς να αφαιρεθεί από το αρμόδιο δικαστήριο.

23. Αυτό το επιχείρημα ενισχύεται ήδη περισσότερο από την πρόσφατη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του Πρωτοδικείου, η οποία άρχισε να ισχύει από την 1η Αυγούστου 1993 [9]. Παρά το γεγονός ότι η απόφαση αυτή δεν μπορεί να έχει άμεση επίπτωση στην παρούσα υπόθεση, δεδομένου ότι ελήφθη μετά την έναρξη της παρούσας δίκης, μπορεί παρά ταύτα να σημειωθεί ότι φυσικά και νομικά πρόσωπα

8 — Επί του θέματος αυτού βλ. τις προτάσεις μου στην υπόθεση C-358/89, Extramet Industrie κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1991, σ. I-2501, παράγραφοι 71 έως 74.

9 — Απόφαση Συμβουλίου 93/350/ΕΚΑΕ, ΕΚΑΧ, ΕΟΚ της 8ης Ιουνίου 1993, ΕΕ L 144, σ. 21.

τα οποία επιθυμούν να προσβάλουν αποφάσεις της Επιτροπής σχετικές με την κρατική ενίσχυση πρέπει πλέον να το πράξουν ενώπιον του Πρωτοδικείου. Έτσι επί κρατικών ενισχύσεων διαφορετικά δικαστήρια είναι αρμόδια, αναλόγως του αν η δίκη κινήθηκε δυνάμει του άρθρου 173 ή του άρθρου 177. Για τον λόγο αυτό, στο μέλλον θα είναι ακόμη περισσότερο ανάρμοστο να αποτελεί το άρθρο 177 εναλλακτική λύση έναντι του άρθρου 173 σε αυτό το είδος υποθέσεως.

24. Κανένα από τα πιο πάνω επιχειρήματα δεν θα ήταν αποφασιστικό εάν η TWD δεν είχε εμποδιστεί να προσβάλει την απόφαση διότι η προθεσμία είχε παρέλθει προτού λάβει γνώση της υπάρξεως της αποφάσεως. Υπό τα πραγματικά περιστατικά της παρούσας υποθέσεως, είναι σαφές ότι δεν υπήρξε τέτοιου είδους αρνησιδικία. Η TWD πληροφορήθηκε την απόφαση από τη Γερμανική Κυβέρνηση με επιστολή της 1ης Σεπτεμβρίου 1986 (δηλαδή αρκετές εβδομάδες πριν από τη δημοσίευση της αποφάσεως στην Επίσημη Εφημερίδα, πράγμα το οποίο έγινε μετά τις 24 Οκτωβρίου 1986). Δεν είναι συνεπώς απαραίτητο να εξετασθεί το δύσκολο ζήτημα εάν η προθεσμία του άρθρου 173 θα είχε αρχίσει να τρέχει με τη δημοσίευση της αποφάσεως στην Επίσημη Εφημερίδα στις 24 Οκτωβρίου 1986, ακόμη και αν η TWD είχε ρητώς πληροφορηθεί την απόφαση σε μεταγενέστερη ημερομηνία. Αυτό που έχει σημασία είναι ότι η TWD είχε πραγματική γνώση της αποφάσεως και προέβη στις απαραίτητες ενέργειες για να κινήσει την κατάλληλη διαδικασία προσβολής της.

25. Ο συγγραφέας ενός άρθρου επί του ζητήματος αρχής που θέτει η παρούσα υπόθεση πρότεινε [10], εκτός των επιχειρημάτων που έχω ήδη εξετάσει, δύο ακόμη επιχειρήματα υπέρ του να επιτρέπεται σε κάποιον να προσβάλει ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και ενώπιον του Δικαστηρίου μέσω του άρθρου 177 μια απόφαση την οποία θα μπορούσε να είχε προσβάλει απ' ευθείας, αν και αυτή απευθυνόταν προς κάποιον άλλον. Πρώτον, υποστηρίζεται ότι η δυνατότητα υποβολής προδικαστικού ερωτήματος σχετικά με το κύρος μιας αποφάσεως είναι προνόμιο του εθνικού δικαστηρίου και ότι μόνο οι σχετικές αμφιβολίες του εθνικού δικαστηρίου — όχι αυτές ενός ιδιώτη — έχουν σημασία. Έτσι η παράλειψη μιας επιχειρήσεως να προσβάλει απ' ευθείας μια απόφαση η οποία την αφορά μπορεί να εμποδίσει το εθνικό δικαστήριο να υποβάλλει ερώτημα προς το Δικαστήριο σχετικά με το κύρος της αποφάσεως αυτής. Κατά την άποψή μου, αυτό το επιχείρημα παραβλέπει το απρόσβλητο μιας ατομικής αποφάσεως η οποία δεν προσβλήθηκε με την κατάλληλη διαδικασία εντός της σχετικής προθεσμίας από κανένα από τα πρόσωπα τα οποία είχαν locus standi για την άσκηση τέτοιας προσφυγής. Επίσης παραβλέπει το γεγονός ότι η ευθεία προσφυγή δυνάμει του άρθρου 173 αποτελεί το κατάλληλο ένδικο μέσο για να προσβληθεί το κύρος μιας ατομικής αποφάσεως η οποία δεν έχει κανονιστικά αποτελέσματα. Θα ήταν σφάλμα να διαταραχθεί η συνοχή του συστήματος των ενδίκων μέσων χάριν της διατηρήσεως της υποτιθέμενης αδέσμευτης εξουσίας των εθνικών δικαστηρίων να αμφισβητήσουν το κύρος οποιασδήποτε αποφάσεως κοινοτικού οργάνου. Βεβαίως, υπάρχουν ορισμένες αποφάσεις οι οποίες μπορούν να προσβληθούν μόνο με ευθεία προσφυγή δυνάμει του άρθρου 173.

10 — Gerhard Bebr, άμεσος και έμμεσος δικαστικός έλεγχος των κοινοτικών πράξεων στην πράξη: η σχέση μεταξύ των άρθρων 173 και 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, στο *Η τέχνη της Διοίκησης*, τιμητική έκδοση για τον Eric Stein, 1987, σ. 91.

26. Το δεύτερο επιχείρημα είναι ότι, εάν γίνει δεκτό ότι ορισμένες αποφάσεις δεν μπορούν να προσβληθούν στα εθνικά δικαστήρια ακόμη και από πρόσωπα προς τα οποία αυτές δεν απευθύνθηκαν, λόγω του ότι μπορούν να προσβληθούν μόνο με ευθεία προσφυγή δυνάμει του άρθρου 173, τότε τα εθνικά δικαστήρια θα πρέπει να προσδιορίζουν εάν μια απόφαση αφορά άμεσα και ατομικά το συγκεκριμένο πρόσωπο, ώστε να γνωρίζουν εάν είναι αρμόδια να εξετάσουν το κύρος της αποφάσεως και να παραπέμψουν το ζήτημα στο Δικαστήριο. Έτσι τα εθνικά δικαστήρια θα πρέπει να επιλύουν ένα σύνθετο προδικαστικό ζήτημα (συγκεκριμένα, αυτό του lorus standi με βάση το άρθρο 173), προτού να είναι σε θέση να αποφασίσουν αν θα ζητήσουν προδικαστική απόφαση επί του ουσιώδους ζητήματος του κύρους της αποφάσεως. Η απάντηση σε αυτή την αντίρρηση είναι ότι δεν υπάρχει τέτοιου είδους δυσκολία σε υπόθεση όπως η παρούσα, όπου το locus standi της TWD βάσει του άρθρου 173 δεν θα μπορούσε να αμφισβητηθεί. Κατά την άποψή μου, μόνο στις περιπτώσεις όπου το locus standi βάσει του άρθρου 173 είναι αναμφισβήτητα σαφές, η ύπαρξη της ευθείας προσφυγής δυνάμει της διατάξεως αυτής θα μπορούσε να εμποδίσει ένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο να προσβάλει εμμέσως απόφαση που απευθύνθηκε σε άλλο πρόσωπο. Εάν υιοθετηθεί αυτή η προσέγγιση, το εθνικό δικαστήριο δεν θα έχει να επιλύσει κανένα περίπλοκο προδικαστικό ζήτημα αναγόμενο στο locus standi σύμφωνα με το άρθρο 173. Η προσέγγιση αυτή υπαγορεύεται επιπλέον από τη σκέψη ότι τα συμφέροντα των ατόμων δεν πρέπει να παραβλάπτονται συνεπεία ασαφειών της νομοθεσίας. Περαιτέρω, είναι συνεπής τόσο με την υπόθεση Επιτροπή κατά Βελγίου όσο και με την υπόθεση Universität Hamburg.

27. Ένα τελευταίο σημείο, το οποίο αναφέρω μόνο λόγω του βάρους που του προσέδωσε η Επιτροπή, είναι η πρόταση αυτής ότι το Δικαστήριο θα έπρεπε να εξετάσει στην απόφασή του τη δυνατότητα των εθνικών δικαστηρίων να παραπέμψουν στο Δικαστήριο ζητήματα ερμηνείας τα οποία αφορούν τις εξαιρετικές περιστάσεις υπό τις οποίες ο λαβών την ενίσχυση μπορεί να επικαλεστεί την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης σε δίκη περί αποδόσεως της ενισχύσεως. Κατά τη γνώμη μου, δεν θα έπρεπε το Δικαστήριο να ασχοληθεί ρητώς με αυτό το ζήτημα, το οποίο δεν τέθηκε από το Oberver-waltungsgericht και το οποίο σε καμία περίπτωση δεν σχετίζεται με το κύρος της αποφάσεως της Επιτροπής. Εάν το εθνικό δικαστήριο θελήσει αργότερα να υποβάλει ένα τέτοιο ερώτημα στο Δικαστήριο, θα είναι βεβαίως ελεύθερο να το πράξει.

Συμπέρασμα

28. Σύμφωνα με τα πιο πάνω, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα ερωτήματα τα οποία υποβλήθησαν από το Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen ως ακολούθως:

Οσάκις η Επιτροπή απευθύνει μια απόφαση σε ένα κράτος μέλος βάσει του πρώτου εδαφίου του άρθρου 93, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΟΚ,

απαιτώντας την επιστροφή ενισχύσεως η οποία χορηγήθηκε παράνομα σε επιχείρηση από αυτό το κράτος μέλος, και οσάκις η επιχείρηση την οποία αφορά η απόφαση δεν ασκεί εμπροθέσμως το δικαίωμά της να ασκήσει προσφυγή κατά της αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 173 της Συνθήκης, το κύρος της αποφάσεως δεν μπορεί να αμφισβητηθεί σε δίκη ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων στην οποία η επιχείρηση προσβάλλει τις ενέργειες του κράτους μέλους προς επιστροφή της ενισχύσεως.