ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ

της 18ης Ιουνίου 2002 *

Στην υπόθεση C-242/00,

Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, εκπροσωπούμενη από τον W.-D. Plessing, επικουρούμενο από τον R. M. Bierwagen, Rechtsanwalt,

προσφεύγουσα,

κατά

Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπουμένης από τους K.-D. Borchardt και J. Macdonald Flett, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

καθής,

που έχει ως αντικείμενο την ακύρωση της αποφάσεως 2001/272/ΕΚ της Επιτροπής, της 14ης Μαρτίου 2000, σχετικά με τη νέα οριοθέτηση των ενισχυόμενων περιοχών του προγράμματος κοινής δράσης «Βελτίωση των περιφερειακών οικονομικών δομών» στη Γερμανία για την περίοδο από την 1η Ιανουαρίου 2000 έως τις 31 Δεκεμβρίου 2003 — Δυτική Γερμανία και Βερολίνο (ΕΕ 2001, L 97, σ. 27),

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους G. C. Rodríguez Iglesias, Πρόεδρο, P. Jann, F. Macken και N. Colneric, προέδρους τμήματος, C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet (εισηγητή), M. Wathelet, R. Schintgen, B. Σκουρή και C. W. A. Timmermans, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: J. Mischo
γραμματέας: H. A. Rühl, κύριος υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις αγορεύσεις των διαδίκων κατά τη συνεδρίαση της 22ας Ιανουαρίου 2002,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 12ης Μαρτίου 2002,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 16 Ιουνίου 2000, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ζήτησε, δυνάμει του άρθρου 230 ΕΚ, την ακύρωση της αποφάσεως 2001/272/ΕΚ της Επιτροπής, της 14ης Μαρτίου 2000,

σχετικά με τη νέα οριοθέτηση των ενισχυόμενων περιοχών του προγράμματος κοινής δράσης «Βελτίωση των περιφερειακών οικονομικών δομών» στη Γερμανία για την περίοδο από την 1η Ιανουαρίου 2000 έως τις 31 Δεκεμβρίου 2003 — Δυτική Γερμανία και Βερολίνο (ΕΕ 2001, L 97, σ. 27, στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση), καθόσον έκρινε συμβατές με την κοινή αγορά περιφερειακές ενισχύσεις, μόνον κατά το μέτρο που αφορούσαν περιοχές οι οποίες αντιστοιχούσαν στο 17,73 % του γερμανικού πληθυσμού.

Οι κοινοτικές διατάξεις

2 Το άρθρο 92 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 87 ΕΚ) αφορά τις χορηγούμενες από τα κράτη μέλη ενισχύσεις. Η παράγραφος 3, στοιχεία α' και γ', πρώτη περίοδος, του εν λόγω άρθρου, η οποία είναι όμοια με την παράγραφο 3, στοιχεία α' και γ', του άρθρου 87 ΕΚ έχει ως εξής:

«Δύνανται να θεωρηθούν ότι συμβιβάζονται με την κοινή αγορά:

α) οι ενισχύσεις για την προώθηση της οικονομικής αναπτύξεως περιοχών στις οποίες το βιοτικό επίπεδο είναι ασυνήθως χαμηλό ή στις οποίες επικρατεί σοβαρή υποαπασχόληση,

[...]

γ) οι ενισχύσεις για την προώθηση της αναπτύξεως ορισμένων οικονομικών δραστηριοτήτων ή οικονομικών περιοχών, εφόσον δεν αλλοιώνουν τους όρους των συναλλαγών κατά τρόπο που θα αντέκειτο προς το κοινό συμφέρον».

3 Η παράγραφος 1 του άρθρου 93 ΕΚ (νυν άρθρου 88 ΕΚ), η οποία είναι όμοια με την παράγραφο 1 του άρθρου 88 ΕΚ προβλέπει τα εξής:

«Η Επιτροπή σε συνεργασία με τα κράτη μέλη εξετάζει διαρκώς τα καθεστώτα ενισχύσεων που υφίστανται στα κράτη αυτά. Τους προτείνει τα κατάλληλα μέτρα που απαιτεί η προοδευτική ανάπτυξη και η λειτουργία της κοινής αγοράς.»

4 Η Επιτροπή εξέδωσε, στις 16 Σεπτεμβρίου 1997, τις κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις περιφερειακού χαρακτήρα (ΕΕ 1998, C 74, σ. 9, στο εξής: κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις περιφερειακές ενισχύσεις), τις οποίες κατάρτισε σε συνεργασία με τα κράτη μέλη. Στο παράρτημα ΙΙΙ αυτών διευκρινίζεται η μέθοδος βάσει της οποίας καθορίζεται το όριο του πληθυσμού των περιοχών που μπορούν να λάβουν ενίσχυση περιφερειακού χαρακτήρα.

5 Σε κοινοτικό επίπεδο, η Επιτροπή καθορίζει ένα συνολικό όριο καλύψεως αυτού του είδους των ενισχύσεων, ως ποσοστό του πληθυσμού, το οποίο κατανέμεται στη συνέχεια μεταξύ των κρατών μελών. Έτσι, για κάθε κράτος καθορίζεται ένα μέγιστο ποσοστό επιλέξιμου πληθυσμού.

6 Περιλαμβάνονται αυτόματα στο κοινοτικό όριο, σύμφωνα με το άρθρο 92, παράγραφος 3, στοιχείο α', της Συνθήκης, όλες οι περιοχές που αντιστοιχούν σε γεω-

γραφική μονάδα επιπέδου ΙΙ της ονοματολογίας των στατιστικών εδαφικών μονάδων (στο εξής: NUTS) και έχουν ακαθάριστο εγχώριο προϊόν (στο εξής: ΑΕΠ) ανά κάτοικο, μετρούμενο σε πρότυπη αγοραστική δύναμη (στο εξής: ΠΑΔ), το οποίο δεν υπερβαίνει το 75 % του κοινοτικού μέσου όρου.

7 Το συνολικό ποσοστό πληθυσμού για το άρθρο 92, παράγραφος 3, στοιχείο γ', της Συνθήκης υπολογίζεται αφαιρώντας από το γενικό ανώτατο όριο που έχει οριστεί για το σύνολο της Κοινότητας τον πληθυσμό των περιοχών που είναι επιλέξιμες βάσει του στοιχείου α' της εν λόγω παραγράφου. Στη συνέχεια κατανέμεται μεταξύ των κρατών μελών βάσει της σχετικής κοινωνικοοικονομικής καταστάσεως των περιοχών στο εσωτερικό κάθε κράτους μέλους, αξιολογούμενης μέσα στο πλαίσιο της Κοινότητας.

8 Η κατανομή του ποσοστού του πληθυσμού που λαμβάνεται υπόψη για την εφαρμογή του άρθρου 92, παράγραφος 3, στοιχείο γ', της Συνθήκης πραγματοποιείται υπό τις ακόλουθες συνθήκες. Μια πρώτη κλείδα κατανομής παρέχει τη δυνατότητα, για κάθε περιοχή NUTS ΙΙΙ, να υπολογιστεί για περίοδο τριών ετών, βάσει των στατιστικών στοιχείων που παρέχει η Eurostat ως προς τους δείκτες ανεργίας και το κατά κεφαλή ΑΕΠ/ΠΑΔ, η απόκλιση που διαπιστώνεται σε σχέση με τα βασικά κοινοτικά κατώφλια των δεικτών αυτών, ήτοι 115 για τον δείκτη ανεργίας και 85 για το ΑΕΠ. Για τον σκοπό αυτό μπορούν να ληφθούν υπόψη οι περιοχές που παρουσιάζουν σημαντική απόκλιση σε σχέση με ένα τουλάχιστον από τα δύο βασικά κατώφλια. Προστίθενται όλες οι περιοχές των κρατών μελών που δεν έχουν ήδη ληφθεί υπόψη βάσει του άρθρου 92, παράγραφος 3, στοιχείο α', της Συνθήκης και οι οποίες πληρούν την προϋπόθεση αυτή, γεγονός που παρέχει τη δυνατότητα καθορισμού του ποσοστού του συνόλου αυτού που αναλογεί σε κάθε κράτος μέλος.

9 Εντούτοις, πρέπει να σημειωθεί ότι τα αποτελέσματα που απορρέουν από τον υπολογισμό αυτό διορθώνονται, «εάν χρειαστεί», προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι ακόλουθες επιταγές: κατ' αρχάς, ο πληθυσμός που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 92, παράγραφος 3, στοιχείο γ', της Συνθήκης πρέπει να είναι τουλάχιστον ίσος με το 15 % του πληθυσμού τον οποίο δεν καλύπτει το στοιχείο α' της ίδιας παραγράφου και να μην υπερβαίνει το 50 % του πληθυσμού αυτού· ακολούθως, όλες οι περιοχές που παύουν να είναι επιλέξιμες βάσει του στοιχείου α', καθώς και οι ζώνες χαμηλής δημογραφικής πυκνότητας πρέπει να υπάγονται στο στοιχείο γ' της εν λόγω παραγράφου· τέλος, η μείωση της συνολικής καλύψεως βάσει των στοιχείων α' και γ' δεν πρέπει να υπερβαίνει το 25 %.

10 Η εφαρμογή των διορθώσεων αυτών μπορεί να οδηγήσει σε αύξηση του ορίου του πληθυσμού που λαμβάνεται υπόψη για κάθε κράτος μέλος, γεγονός που συνεπάγεται κάποιες προσαρμογές μεταξύ κρατών, προκειμένου να μην υπάρξει υπέρβαση του συνολικού ορίου του πληθυσμού που έχει εκ των προτέρων καθοριστεί σε κοινοτικό επίπεδο.

Ιστορικό της διαφοράς

11 Με απόφαση που εξέδωσε στις 16 Δεκεμβρίου 1997, ήτοι την ημέρα εκδόσεως των κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με τις περιφερειακές ενισχύσεις, η Επιτροπή όρισε τα όρια καλύψεως των ενισχύσεων περιφερειακού χαρακτήρα, για τα έτη 2000 έως 2006, σε 42,7 % του κοινοτικού πληθυσμού [19,8 % βάσει του άρθρου 92, παράγραφος 3, στοιχείο α', της Συνθήκης και 22,9 % βάσει του στοιχείου γ' της εν λόγω παραγράφου], έναντι 46,7 % που ίσχυε προηγουμένως [22,7 % βάσει του στοιχείου α' και 24 % βάσει του στοιχείου γ'].

12 Η μείωση δικαιολογούνταν, αφενός, λόγω της βελτιώσεως της οικονομικής και κοινωνικής καταστάσεως ορισμένων περιοχών, οπότε έχασαν την επιλεξιμότητα δυνάμει του άρθρου 92, παράγραφος 3, στοιχείο α', της Συνθήκης και, αφετέρου, λόγω της επιθυμίας αυστηρότερης πλαισιώσεως των ενισχύσεων που μπορούσαν να εμπίπτουν στο στοιχείο γ' της εν λόγω παραγράφου, επικεντρώνοντάς τες στις περιοχές με τις μεγαλύτερες δυσκολίες, κατά τρόπο που να εξασφαλίζεται ότι οι ενισχύσεις αυτές δεν επηρεάζουν αρνητικά το ενδοκοινοτικό εμπόριο, διαφυλάσσοντας την αποτελεσματικότητά τους και τη συνάφειά τους σε σχέση με τη δράση των διαρθρωτικών ταμείων. Για να δικαιολογηθεί η εν λόγω μείωση προβλήθηκε επίσης η προοπτική διευρύνσεως της Κοινότητας κατά την περίοδο 2000 έως 2006.

13 Η εν λόγω απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1997, περί καθορισμού των ορίων καλύψεως, κοινοποιήθηκε στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας με έγγραφο της 24ης Φεβρουαρίου 1998, με το οποίο η Επιτροπή επισήμανε επίσης ότι το 35,7 % του γερμανικού πληθυσμού μπορούσε να καλυφθεί με ενισχύσεις περιφερειακού

χαρακτήρα κατ' εφαρμογή του άρθρου 92, παράγραφος 3, της Συνθήκης, συγκεκριμένα το 17,4 % δυνάμει του στοιχείου α' της εν λόγω παραγράφου και το 18,3 % δυνάμει του στοιχείου γ' της ίδιας παραγράφου. Με το ίδιο έγγραφο η Επιτροπή ζήτησε από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, πράγμα που ζητούσε από όλα τα κράτη μέλη, να προσαρμόσει την εθνική της νομοθεσία σχετικά με τις περιφερειακές ενισχύσεις προκειμένου να την καταστήσει συμβατή με τις κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις περιφερειακές ενισχύσεις, από 1ης Ιανουαρίου 2000, και να κοινοποιήσει στην Επιτροπή, πριν από τις 31 Μαρτίου 1999, τον χάρτη των επιλέξιμων περιοχών από 1ης Ιανουαρίου 2000, καθώς και το μέγεθος των ενισχύσεων και τα μέγιστα ποσοστά σωρεύσεως που ισχύουν στις επιλέξιμες περιοχές.

14 Με έγγραφο της 23ης Απριλίου 1998, η Γερμανική Κυβέρνηση ενέκρινε μερικώς τα «κατάλληλα μέτρα» που πρότεινε η Επιτροπή βάσει του άρθρου 93, παράγραφος 1, της Συνθήκης, αλλά αμφισβήτησε νομότυπα τον τρόπο υπολογισμού του ορίου του πληθυσμού των επιλέξιμων περιοχών.

15 Επειδή υπήρχε το ενδεχόμενο να κινηθεί νομότυπη διαδικασία έρευνας και ενυπήρχε ο κίνδυνος να μη μπορεί, ελλείψει εγκρίσεως της Επιτροπής, να χορηγηθεί για κάποιο χρονικό διάστημα καμία περιφερειακή ενίσχυση, η Γερμανική Κυβέρνηση, με έγγραφο της 24ης Αυγούστου 1998, ενέκρινε τελικά το κατάλληλο μέτρο που συνίστατο στην προσαρμογή, στις 31 Δεκεμβρίου 1999, των συστημάτων των υφιστάμενων ενισχύσεων, εκδηλώνοντας εκ νέου την αντίθεσή της στον τρόπο υπολογισμού του ορίου των επιλέξιμων περιοχών.

16 Η Επιτροπή, με νέο έγγραφο της 30ής Δεκεμβρίου 1998, επισήμανε στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ότι το όριο που είχε αναπροσαρμοστεί στις 16 Δεκεμβρίου 1998 για το συγκεκριμένο κράτος μέλος είχε στο εξής καθοριστεί στο 34,9 % του πληθυσμού του, ήτοι σε 17,3 % βάσει του άρθρου 92, παράγραφος 3, στοιχείο α', της Συνθήκης και σε 17,6 % βάσει του στοιχείου γ' της εν λόγω παραγράφου. Από το παράρτημα Α του εν λόγω εγγράφου προέκυπτε ότι η Επιτροπή είχε αρχικά καθορίσει το τελευταίο αυτό ποσοστό σε 23,4 % και ότι η μείωση απέρρεε από αντιστάθμιση των διορθωτικών μέτρων που είχαν ληφθεί προς όφελος άλλων κρατών μελών.

17 Στις 21 Ιανουαρίου 1999, δημοσιεύθηκε στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* έγγραφο της Επιτροπής με τίτλο «Εθνικά όρια καλύψεως των κρατικών ενισχύσεων περιφερειακού χαρακτήρα δυνάμει της παρεκκλίσεως του άρθρου 92, παράγραφος 3, στοιχεία α' και γ', της Συνθήκης για την περίοδο 2000 έως 2006 (ΕΕ C 16, σ. 5)», στο οποίο προβλεπόταν όριο 34,9 % για τη Γερμανία. Το έγγραφο αυτό αναφέρει ότι τα εν λόγω όρια καθορίζονται «κατ' εφαρμογή των διατάξεων που προβλέπουν οι κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις περιφερειακές ενισχύσεις».

18 Με έγγραφο της 30ής Μαρτίου 1999, η Γερμανική Κυβέρνηση κοινοποίησε στην Επιτροπή το σχέδιο του χάρτη ενισχύσεων περιφερειακού χαρακτήρα, προτείνοντας περιοχές που αντιπροσώπευαν το 17,6 % του γερμανικού πληθυσμού βάσει του άρθρου 92, παράγραφος 3, στοιχείο α', της Συνθήκης και το 23,4 % του πληθυσμού βάσει του στοιχείου γ' της εν λόγω παραγράφου (στα ομόσπονδα κράτη της Δυτικής Γερμανίας και του Βερολίνου).

19 Η Επιτροπή, με έγγραφο της 17ης Αυγούστου 1999, δέχθηκε ότι τα σχέδια που υποβλήθηκαν για τις περιοχές που καλύπτονται από το άρθρο 92, παράγραφος 3, στοιχείο α', της Συνθήκης ήταν συμβατά με την κοινή αγορά, αλλά προέβαλε αντιρρήσεις και κίνησε την τυπική διαδικασία έρευνας του άρθρου 93, παράγραφος 2, της Συνθήκης για τις περιοχές που υπάγονταν στο άρθρο 92, παράγραφος 3, στοιχείο γ', της Συνθήκης, όσον αφορά την έκτασή τους καθώς και μερικά χαρακτηριστικά των σχεδίων ενισχύσεων στα ομόσπονδα κράτη της Δυτικής Γερμανίας και του Βερολίνου.

20 Κατόπιν πολλών συνεννοήσεων και δεδομένης της επιμονής της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, η Επιτροπή δέχθηκε, στα τέλη του 1999, να εξετάσει το ενδεχόμενο παύσεως της διαδικασίας έρευνας επί του τμήματος των περιοχών που καλύπτονται από το άρθρο 92, παράγραφος 3, στοιχείο γ', της Συνθήκης και αντιπροσωπεύουν το 17,7 % του γερμανικού πληθυσμού, λόγω της ομοιότητας του

ποσοστού αυτού με το ποσοστό που έλαβε υπόψη της η Επιτροπή στο από 30 Δεκεμβρίου 1998 έγγραφό της. Αυτό προϋπέθετε, ωστόσο, την ακριβή οριοθέτηση των εν λόγω περιοχών, πιο περιοριστικά απ' ό,τι προέβλεπε η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, καθότι αποκλειόταν το 5,7 % του πληθυσμού και λαμβάνονταν υπόψη ορισμένες απαιτήσεις της Επιτροπής σχετικά με τον καθορισμό της γεωγραφικής μονάδας των προτεινόμενων περιφερειών.

21 Στις 2 Φεβρουαρίου 2000, η Γερμανική Κυβέρνηση ενημέρωσε την Επιτροπή για την πρόοδο των αναγκαίων για τον σκοπό αυτό μέτρων και κοινοποίησε κατάλογο των περιοχών που αντιπροσώπευαν το 17,3 % του γερμανικού πληθυσμού, επιβεβαιώνοντας ωστόσο ότι ενέμενε στη νομική της άποψη σχετικά με το ποσοστό του 23,4 %.

22 Η προσβαλλόμενη απόφαση, της 14ης Μαρτίου 2000, εκδόθηκε βάσει των τελευταίων αυτών στοιχείων. Το άρθρο της 1 προβλέπει ότι «ο χάρτης περιφερειακών ενισχύσεων για την περίοδο από την 1η Ιανουαρίου 2000 έως τις 31 Δεκεμβρίου 2003 όσον αφορά τις περιοχές του άρθρου 87, παράγραφος 3, στοιχείο γ', της Συνθήκης ΕΚ θεωρείται ότι συμβιβάζεται με την κοινή αγορά, υπό τον όρο ότι θα τηρηθούν οι όροι και οι προϋποθέσεις που αναφέρονται στο άρθρο 2». Το άρθρο 2 της αποφάσεως αυτής προβλέπει, μεταξύ άλλων, ότι «η Γερμανία εφαρμόζει σε εθνικό επίπεδο μέτρα τα οποία διαφοροποιούν σαφώς τις περιοχές οι οποίες εμπίπτουν στον άρθρο 87, παράγραφος 3, στοιχείο α', της Συνθήκης ΕΚ από τις περιοχές που εμπίπτουν στο άρθρο 87, παράγραφος 3, στοιχείο γ', της Συνθήκης ΕΚ και ορίζουν σαφώς ότι μόνον οι εν λόγω περιοχές δικαιούνται να λάβουν περιφερειακή ενίσχυση βάσει των κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις περιφερειακού χαρακτήρα».

Επί του παραδεκτού της προσφυγής

23 Με το υπόμνημά της αντικρούσεως, η Επιτροπή προβάλλει, κυρίως, ένσταση απαραδέκτου. Θεωρεί ότι η προσφυγή, με την οποία αμφισβητείται κυρίως το όριο πληθυσμού για την εφαρμογή του άρθρου 92, παράγραφος 3, στοιχείο γ', της Συνθήκης είναι απαράδεκτη για δύο λόγους.

24 Υποστηρίζει, κατ' αρχάς, ότι η προσβαλλόμενη απόφαση, με την οποία κρίθηκε συμβατός με την κοινή αγορά ο κατάλογος των περιοχών που κοινοποίησε η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στις 2 Φεβρουαρίου 2000 είναι ευνοϊκή για το οικείο κράτος μέλος και δεν αποτελεί βλαπτική γι' αυτό πράξη. Υπό τις συνθήκες αυτές, η προσφυγή στερείται αντικειμένου.

25 Ισχυρίζεται, δεύτερον και επικουρικώς, ότι η προσβαλλόμενη απόφαση έπρεπε να θεωρηθεί ως σιωπηρή απόρριψη συμπληρωματικής αιτήσεως με την οποία η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ζήτησε να υπολογιστεί επιπροσθέτως το 5,67 % του πληθυσμού της. Αυτό το τμήμα της προσβαλλομένης αποφάσεως επιβεβαιώνει απλώς την προηγούμενη απόφαση της Επιτροπής περί καθορισμού των ορίων καλύψεως, η οποία εκδόθηκε στις 16 Δεκεμβρίου 1997 και αναπροσαρμόστηκε στις 16 Δεκεμβρίου 1998, κατά της οποίας δεν είχε ασκηθεί προσφυγή και είχε, ως εκ τούτου, καταστεί απρόσβλητη. Επομένως, η παρούσα προσφυγή ασκήθηκε εκπρόθεσμα.

26 Η εξέταση της εν λόγω ενστάσεως απαραδέκτου προϋποθέτει ότι το Δικαστήριο θα αποφανθεί επί της ακριβούς φύσεως και περιεχομένου της προσβαλλομένης αποφάσεως.

27 Εκ προοιμίου, επιβάλλεται να υπομνησθεί ότι η Επιτροπή μπορεί, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων που διαθέτει δυνάμει των άρθρων 87 ΕΚ και 88 ΕΚ, να εκδίδει κατευθυντήριες γραμμές προκειμένου να υποδείξει τον τρόπο με τον οποίο σκοπεύει να ασκήσει, δυνάμει των ίδιων άρθρων της Συνθήκης, την εξουσία εκτιμήσεως που διαθέτει όσον αφορά νέες ενισχύσεις ή συστήματα υφιστάμενων ενισχύσεων.

28 Εφόσον οι κατευθυντήριες γραμμές στηρίζονται στο άρθρο 88, παράγραφος 1, ΕΚ αντιπροσωπεύουν ένα στοιχείο της τακτικής και περιοδικής συνεργασίας στο πλαίσιο της οποίας η Επιτροπή, από κοινού με τα κράτη μέλη, εξετάζει διαρκώς τα καθεστώτα ενισχύσεων που υπάρχουν στα κράτη αυτά και τους προτείνει τα κατάλληλα μέτρα που απαιτεί η προοδευτική ανάπτυξη ή η λειτουργία της κοινής αγοράς (αποφάσεις της 15ης Οκτωβρίου 1996, C-311/94, IJssel-Vliet, Συλλογή 1996,

σ. I-5023, σκέψεις 36 και 37, και της 5ης Οκτωβρίου 2000, C-288/96, Γερμανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 2000, σ. I-8237, σκέψεις 62 έως 65). Στον βαθμό που το κράτος μέλος δέχεται τις εν λόγω προτάσεις κατάλληλων μέτρων, καθίστανται δεσμευτικές έναντι αυτού (προπαρατεθείσα απόφαση IJssel-Vliet, σκέψεις 42 και 43).

29 Περαιτέρω, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι ο κοινοτικός νομοθέτης υιοθέτησε τις αρχές που απορρέουν από τη μνημονευθείσα στην προηγούμενη σκέψη νομολογία, εισάγοντας στον κανονισμό (ΕΚ) 659/1999 του Συμβουλίου, της 22ας Μαρτίου 1999, για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του άρθρου 93 της Συνθήκης ΕΚ (ΕΕ L 83, σ. 1), το άρθρο 19, παράγραφος 1, το οποίο έχει ως εξής: «Εφόσον το οικείο κράτος μέλος δέχεται τα προτεινόμενα μέτρα και ενημερώνει σχετικά την Επιτροπή, η τελευταία σημειώνει τη διαπίστωση αυτή και ενημερώνει σχετικά το κράτος μέλος. Το κράτος μέλος δεσμεύεται με την αποδοχή του να εφαρμόσει τα κατάλληλα μέτρα».

30 Στις 16 Δεκεμβρίου 1997 η Επιτροπή εξέδωσε τις κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις περιφερειακές ενισχύσεις στο πλαίσιο των προβλεπόμενων στο άρθρο 93, παράγραφος 1, της Συνθήκης «κατάλληλων μέτρων». Την ίδια ημέρα όρισε, με χωριστή απόφαση, τα όρια καλύψεως των ενισχύσεων περιφερειακού χαρακτήρα σε ποσοστό πληθυσμού για το σύνολο της Κοινότητας και για κάθε κράτος μέλος, όσον αφορά την περίοδο 2000 έως 2006. Οι εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές και το περιεχόμενο της αποφάσεως αυτής κοινοποιήθηκαν στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας με έγγραφο της 24ης Φεβρουαρίου 1998, προκειμένου να δοθεί στο οικείο κράτος μέλος η δυνατότητα να εξετάσει τα συστήματά του υφιστάμενων ενισχύσεων και να προτείνει στην Επιτροπή έναν χάρτη περιφερειακών ενισχύσεων που να λαμβάνει υπόψη του, από 1ης Ιανουαρίου 2000, τα νέα όρια που είχαν οριστεί με αυτές. Το όριο καλύψεως που είχε οριστεί για την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας καθώς και για τα άλλα κράτη μέλη αναπροσαρμόστηκε στις 16 Δεκεμβρίου 1998, ώστε να εξασφαλιστεί ότι οι προϋποθέσεις χορηγήσεως των ενισχύσεων για την περίοδο 2000 έως 2006 θα στηρίζονταν στους πλέον πρόσφατους στατιστικούς δείκτες. Έτσι, τα όρια των κρατών μελών προσδιορίστηκαν με βεβαιότητα μόνο μετά την αναπροσαρμογή αυτή. Κοινοποιήθηκαν στα κράτη μέλη με έγγραφο της 30ής Δεκεμβρίου 1998 και δημοσιεύθηκαν στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* στις 21 Ιανουαρίου 1999. Τα κράτη μέλη χρειάστηκε να τροποποιήσουν αναλόγως το περιεχόμενο των προτάσεών τους και η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ήταν σε θέση, στις 30 Μαρτίου 1999, να

κοινοποιήσει τα εν λόγω σχέδια περιφερειακών ενισχύσεων, επισημαίνοντας το μέγεθός τους και τη γεωγραφική τους έκταση.

31 Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η σχετική με τα όρια καλύψεως απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1997 και η απόφαση που περιεχόταν στο έγγραφο της 30ής Δεκεμβρίου 1998, με την οποία αναπροσαρμόστηκαν τα όρια αυτά, είναι αυτοτελείς από νομικής απόψεως αποφάσεις και δεν εντάσσονται στα «κατάλληλα μέτρα» που προβλέπει το άρθρο 93, παράγραφος 1, της Συνθήκης. Οι αποφάσεις αυτές, οι οποίες ναι μεν ελήφθησαν κατ' εφαρμογή των κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με τις περιφερειακές ενισχύσεις αλλά διαφέρουν από αυτές, απορρέουν από την εξουσία εκτιμήσεως της Επιτροπής όσον αφορά τη συμβατότητα των συστημάτων περιφερειακών ενισχύσεων με την κοινή αγορά. Σε αντίθεση με τις εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές, οι οποίες συνιστούν στοιχείο συνεργασίας μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών, ο δεσμευτικός χαρακτήρας των αποφάσεων αυτών δεν εξαρτάται από τη συγκατάθεση των κρατών μελών.

32 Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστηρίζει ότι οι αποφάσεις αυτές δεν μπορούσαν παρά να έχουν, έναντι αυτής, προπαρασκευαστικό χαρακτήρα και ότι αποτελούσαν ενδιάμεσα μέτρα. Ως αναπόσπαστο τμήμα των κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με τις περιφερειακές ενισχύσεις, θα υπέκειντο διαρκώς σε ρητές επιφυλάξεις της Γερμανικής Κυβερνήσεως, οπότε δεν θα μπορούσαν να αποκτήσουν, αφ' εαυτών, δεσμευτικό χαρακτήρα.

33 Συναφώς, πρέπει να σημειωθεί, αφενός, ότι οι εν λόγω «αποφάσεις» αποτέλεσαν το απαραίτητο συμπλήρωμα των κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με τις περιφερειακές ενισχύσεις, μολονότι το περιεχόμενό τους διαφέρει ουσιαστικά από αυτές και η δεύτερη απόφαση εκδόθηκε περίπου έναν χρόνο μετά. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν ενημερώθηκε λυσιτελώς για το ότι το όριο του επιλέξιμου πληθυσμού συνιστά ουσιαστικό κριτήριο εκτιμήσεως της Επιτροπής, πράγμα που απορρέει από τις εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές, παρά τη στιγμή της κοινοποιήσεως των ποσοστών που την αφορούσαν, με το έγγραφο της 30ής Δεκεμβρίου 1998. Μόλις κατά την παραλαβή του εγγράφου αυτού και του παραρτήματός του Α, το οποίο συγκεκριμενοποιεί τον τρόπο υπολογισμού των ορίων και, ειδικότερα, το αποτέλεσμα των «διορθώσεων» που προβλέπει το παράρτημα ΙΙΙ των εν λόγω κατευθυντήριων γραμμών, μπόρεσε το οικείο κράτος μέλος να γνωρίσει το πραγματικό περιεχόμενό τους έναντι αυτού και να προετοιμάσει την κοινοποίηση του χάρτη των επιλέξιμων περιοχών.

34 Αφετέρου, όπως αναγνωρίζει η ίδια η Επιτροπή, οι εν λόγω «αποφάσεις» δεν εκδόθηκαν κατόπιν τυπικής διαδικασίας εκδόσεως. Στην πραγματικότητα, αντικείμενό τους δεν είναι η εκτίμηση της συμβατότητας με την κοινή αγορά των μέτρων ενισχύσεως που είχαν ήδη ανακοινωθεί στην Επιτροπή. Συνιστούν ένα από τα στάδια της διαδικασίας που αποβλέπει στον καθορισμό των γενικών συνθηκών της από κοινοτικής πλευράς εξετάσεως των συστημάτων ενισχύσεων περιφερειακού χαρακτήρα.

35 Υπό τις συνθήκες αυτές, οι εν λόγω «αποφάσεις» πρέπει να εξεταστούν ως αναπόσπαστο τμήμα των κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με τις περιφερειακές ενισχύσεις και ως μη έχουσες αφ' εαυτών δεσμευτικό χαρακτήρα παρά μόνον εφόσον γίνουν δεκτές από τα κράτη μέλη (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση IJssel-Vliet, σκέψεις 42 και 43).

36 Από το σύνολο, όμως, της αλληλογραφίας που αντάλλαξε η Επιτροπή με τη Γερμανική Κυβέρνηση στο πλαίσιο της παρούσας υποθέσεως, μεταξύ άλλων από τα έγγραφα της 23ης Απριλίου και της 24ης Αυγούστου 1998, προκύπτει ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας εξέφρασε επανειλημμένα επιφυλάξεις ως προς τη μέθοδο υπολογισμού και το ποσοστό του ορίου καλύψεως που την αφορούσε. Εκδήλωσε την αντίθεσή της στον καθορισμό ορίου ίσου προς 17,7 % του πληθυσμού της, κοινοποιώντας, στις 30 Μαρτίου 1999, στην Επιτροπή έναν χάρτη επιλέξιμων περιοχών που αντιπροσώπευε το 23,4 % του πληθυσμού της. Η άρνηση αυτή επαναλήφθηκε κατά τη διάρκεια συναντήσεων που πραγματοποιήθηκαν στις 12 Νοεμβρίου και στις 2 Δεκεμβρίου 1999 μεταξύ των αντιπροσώπων της Επιτροπής και του Γερμανικού Υπουργείου Οικονομικών και επιβεβαιώθηκε επίσης με έγγραφο της Γερμανικής Κυβερνήσεως της 2ας Φεβρουαρίου 2000. Συνεπώς, το τμήμα των κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με τις περιφερειακές ενισχύσεις που αφορούσε τον τρόπο υπολογισμού του ορίου καλύψεως και το απορρέον από τον υπολογισμό αυτό ποσοστό δεν μπορούσαν, αφ' εαυτών, να αντιταχθούν στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας.

37 Επομένως, σε αντίθεση προς ό,τι υποστηρίζει η Επιτροπή, η πρώτη δεσμευτική έναντι της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας απόφαση είναι πράγματι η προσβαλλόμενη με την παρούσα προσφυγή απόφαση, με την οποία η Επιτροπή κήρυξε συμβατό με την κοινή αγορά έναν χάρτη περιοχών που αντιπροσωπεύει το 17,7 % του γερμανικού πληθυσμού, και όχι τα ενδιάμεσα μέτρα της 16ης Δεκεμβρίου 1997 και της 30ής Δεκεμβρίου 1998.

38 Υπό τις συνθήκες αυτές, πρέπει να απορριφθεί η ένσταση απαραδέκτου της προσφυγής η οποία στηρίζεται στο ότι η προσφυγή αυτή στρέφεται κατά αποφάσεως επιβεβαιωτικής προηγούμενων πράξεων της Επιτροπής, οι οποίες είχαν καταστεί απρόσβλητες για τον λόγο ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν είχε ασκήσει προσφυγή κατ' αυτών.

39 Η Επιτροπή υποστηρίζει, εντούτοις, ότι η προσφυγή είναι απαράδεκτη για έναν άλλο λόγο, ήτοι καθόσον αποβλέπει στην ακύρωση αποφάσεως που κήρυξε συμβατό με την κοινή αγορά τον κατάλογο των περιοχών που κοινοποιήθηκε στις 2 Φεβρουαρίου 2000 και που, ως εκ τούτου, δεν αποτελεί βλαπτική για την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας πράξη. Η Γερμανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται, αντιθέτως, ότι, καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας έρευνας, ενέμεινε στον χάρτη των περιοχών που είχε κοινοποιήσει αρχικά, στις 30 Μαρτίου 1999, και που αντιπροσώπευε το 23,4 % του γερμανικού πληθυσμού και ότι η προσβαλλόμενη απόφαση, στο μέτρο που κηρύσσει συμβατό με την κοινή αγορά χάρτη περιοχών που αντιπροσωπεύει μόνον το 17,73 % του πληθυσμού, απορρίπτει εμμέσως πλην σαφώς τον κοινοποιηθέντα αυτόν χάρτη.

40 Πρέπει, αφενός, να σημειωθεί ότι η προσβαλλόμενη απόφαση στηρίζεται πράγματι, όπως τονίζει η Επιτροπή, στον κατάλογο των περιοχών που η Γερμανική Κυβέρνηση διαβίβασε στην Επιτροπή στις 2 Φεβρουαρίου 2000.

41 Το σημείο 15 των αιτιολογικών σκέψεων της προσβαλλομένης αποφάσεως προβλέπει ότι, «στο πλαίσιο της διαδικασίας έρευνας, η Γερμανία κατέθεσε στις 2 Φεβρουαρίου 2000 κατάλογο με 41 περιφέρειες αγοράς εργασίας, συμπεριλαμβανομένης της πόλης του Βερολίνου» και ότι «με αριθμό κατοίκων 14 546 097, οι εν λόγω περιοχές αντιστοιχούν σε ποσοστό 17,7 % του γερμανικού συνολικού πληθυσμού [...] και χαρακτηρίζονται από τη Γερμανία ως περιοχές ύψιστης προτεραιότητας από άποψη περιφερειακής πολιτικής». Η αιτιολογική σκέψη 35 της αποφάσεως αυτής αφορά «[την] τροποποιημένη κοινοποίηση της Γερμανίας της 2ας Φεβρουαρίου 2000 όσον αφορά τις περιοχές που εμπίπτουν στο άρθρο 87, παράγραφος 3, στοιχείο γ', της Συνθήκης ΕΚ [...]». Το σημείο 49 των ίδιων αιτιολογικών σκέψεων ορίζει ότι, «προκειμένου να εναρμονίσει την κοινοποίηση με τις κατευθυντήριες γραμμές, η Γερμανία διαβίβασε στη διάρκεια της διαδικασίας

έρευνας κατάλογο περιοχών, στον οποίο τηρεί το ανώτατο όριο πληθυσμού που έχει θεσπίσει η Επιτροπή [...]». Το σημείο 50 των εν λόγω αιτιολογικών σκέψεων προσθέτει ότι «[...] το ανώτατο όριο πληθυσμού για τη Γερμανία είναι 17,7 % όσον αφορά τις ενισχυόμενες περιοχές, σύμφωνα με το άρθρο 87, παράγραφος 3, στοιχείο γ', της Συνθήκης ΕΚ» και ότι «οι προτεινόμενες περιοχές [...] αντιστοιχούν στο 17,7 % του συνολικού πληθυσμού της Γερμανίας και κατά συνέπεια μπορούν να κηρυχθούν συμβιβάσιμες με την κοινή αγορά». Επομένως, το διατακτικό της προσβαλλομένης αποφάσεως, το οποίο παρατίθεται στη σκέψη 22 της παρούσας αποφάσεως, αφορά την εξέλιξη των στοιχείων που διέθετε η Επιτροπή στις 2 Φεβρουαρίου 2000 και αναγνωρίζει τη συμβατότητα με την κοινή αγορά του περιφερειακού χάρτη, όπως είχε τροποποιηθεί τότε.

42 Αφετέρου, το ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστηρίζει ότι ο κατάλογος που κοινοποιήθηκε στις 30 Μαρτίου 1999 μπορούσε να τροποποιηθεί μόνο με απόφαση της επιτροπής σχεδιασμού Bund-Länder, η οποία δεν είχε ακόμη ληφθεί στις 2 Φεβρουαρίου 2000, δεν ασκεί επιρροή στο περιεχόμενο της προσβαλλομένης αποφάσεως.

43 Συγκεκριμένα, από τα στοιχεία της δικογραφίας προκύπτει ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, αφού διατήρησε την αρχική κοινοποίησή της με τα από 17 Σεπτεμβρίου και 4 Οκτωβρίου 1999 έγγραφά της, πρότεινε η ίδια, στο πλαίσιο συναντήσεων με τις υπηρεσίες της Επιτροπής στα τέλη του 1999, να διαβιβάσει στην Επιτροπή τροποποιημένο κατάλογο των περιοχών που να αντιπροσωπεύει το 17,7 % του γερμανικού πληθυσμού. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η Γερμανική Κυβέρνηση επιθυμούσε να επιτύχει την έκδοση αποφάσεως που να αναγνωρίζει τη συμβατότητα με τη Συνθήκη του πρώτου καταλόγου, διατηρώντας τη δυνατότητα να προτείνει, αργότερα, συμπληρωματικό κατάλογο που να βαίνει πέραν του ορίου του 17,7 %. Το έγγραφο της 2ας Φεβρουαρίου 2000 αναφέρει, εξάλλου, ότι η διαβιβασθείσα πρόταση αφορά, «σε πρώτη φάση», έναν κατάλογο περιοχών που λαμβάνει υπόψη το όριο αυτό. Όπως υπενθυμίζει η Επιτροπή, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, αν δεν είχε υποβάλει αυτή τη νέα πρόταση, αντιμετώπιζε το ενδεχόμενο να εκδοθεί απόφαση με την οποία να κρίνεται πλήρως ασυμβίβαστος με την κοινή αγορά ένας χάρτης περιοχών που κάλυπταν το 23,4 % του πληθυσμού, για τον λόγο ότι η Επιτροπή, προκειμένου να τηρείται το όριο που απορρέει από τις κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις περιφερειακές ενισχύσεις, δεν μπορεί η ίδια να ιεραρχεί τις προτεραιότητες ως προς τις περιφερειακές παρεμβάσεις. Επομένως, η Γερμανική Κυβέρνηση δεν μπορεί βασίμως να υποστηρίζει ότι η σχετική με το όριο καλύψεως αίτησή της ισοδυναμούσε, μέχρι την έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως, με διατήρηση της κοινοποιήσεως της 30ής Μαρτίου 1999.

44 Πάντως, επειδή η Επιτροπή δεν απεφάνθη ποτέ, ούτε με τις μη δεσμευτικές πράξεις της 16ης Δεκεμβρίου 1997 και της 30ής Δεκεμβρίου 1998 ούτε με την προσβαλλόμενη απόφαση επί της αρχικής αιτήσεως της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, με την οποία ζητούσε να της επιτραπεί να χορηγήσει ενισχύσεις σε περιοχές που αντιπροσώπευαν το 23,4 % του πληθυσμού της, το εν λόγω κράτος μέλος μπορούσε ακόμη να κοινοποιήσει συμπληρωματικό κατάλογο περιοχών που να καλύπτουν το 5,67 % του πληθυσμού του. Συνεπώς, θα εναπόκειτο στην Επιτροπή να εξετάσει τη συμβατότητα αυτής της νέας προτάσεως με τη Συνθήκη.

45 Συνεπώς, τόσο από το περιεχόμενο της προσβαλλομένης αποφάσεως όσο και από το πλαίσιο εντός του οποίου εκδόθηκε προκύπτει ότι αυτή δεν είχε ούτε ως αντικείμενο ούτε ως αποτέλεσμα τη σιωπηρή απόρριψη αιτήσεως της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας σχετικής με συμπληρωματικό κατάλογο περιοχών που να αντιπροσωπεύουν το 5,67 % του πληθυσμού της.

46 Υπό τις συνθήκες αυτές, η προσφυγή που ασκήθηκε κατά της αποφάσεως αυτής, η οποία δεν έχει αφ' εαυτής αρνητικό για την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας περιεχόμενο και δεν συνιστά βλαπτική γι' αυτήν πράξη, πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη.

Επί των δικαστικών εξόδων

47 Σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα αν ο αντίδικος διατύπωσε σχετικό αίτημα. Δεδομένου ότι η Επιτροπή ζήτησε να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η οποία και ηττήθηκε, πρέπει αυτή να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

αποφασίζει:

1) Απορρίπτει την προσφυγή.

2) Καταδικάζει την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στα δικαστικά έξοδα.

Rodríguez Iglesias	Jann	Macken
Colneric	Gulmann	Edward
Puissochet	Wathelet	Schintgen
Σκουρής		Timmermans

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 18 Ιουνίου 2002.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος

G. C. Rodríguez Iglesias