ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MARCO DARMON
της 8ης Νοεμβρίου 1988 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Οι δύο προσφυγές που ασκήθηκαν από την εταιρία Irish Cement και έχουν ως αντικείμενο να αναγνωριστεί η παράλειψη της Επιτροπής να κινήσει διαδικασία του άρθρου 93, παράγραφος 2, της Συνθήκης, σχετικά με ενίσχυση που χορηγήθηκε στην Sean Quinn Quarries Limited (στο εξής: Quinn), και να ακυρωθεί η ρητή άρνηση της Επιτροπής να κινήσει τη διαδικασία αυτή, παρουσιάζουν ορισμένη πολυπλοκότητα από διαδικαστική άποψη. Αυτό οφείλεται, αναμφισβήτητα, στο συνδυασμό των προσφυγών που ασκήθηκαν δυνάμει των άρθρων 173 και 175 της Συνθήκης ΕΟΚ με την προβλεπόμενη στο άρθρο 93 διαδικασία για τις κρατικές ενισχύσεις.

2. Μετά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 18ης Οκτωβρίου που αναλώθηκε στην εξέταση του παραδεκτού των προσφυγών, είναι σαφές ότι αυτό εξαρτάται από τις απαντήσεις που θα δοθούν σε δύο ερωτήματα:

— είναι απαράδεκτες οι προσφυγές επειδή συνιστούν απόπειρα ασκήσεως ενδίκου βοηθήματος κατά προγενέστερης απόφασης, η οποία δεν προσβλήθηκε εμπροθέσμως [1];

— ανεξάρτητα από αυτό, συντρέχουν οι « κλασικές » προϋποθέσεις των άρθρων 173 και 175 και, ειδικότερα, όσον αφορά το τελευταίο, η υποχρέωση της Επιτροπής προς ενέργεια;

Θα εξετάσω κατωτέρω τα ερωτήματα αυτά.

3. Ο πρώτος προβληματισμός, τον οποίο απηχούν οι γραπτές ερωτήσεις που απηύθυνε το Δικαστήριο στους διαδίκους, αφορά, καταρχάς, το ζήτημα αν η απάντηση της Επιτροπής της 14ης Μαΐου 1985 συνιστά πράξη δεκτική προσφυγής. Ούτε η προσφεύγουσα ούτε η Επιτροπή συμφωνούν με την άποψη αυτή. Τυπικά η Επιτροπή αντιτίθεται, εξάλλου, αν και για άλλους λόγους, μόνο στο παραδεκτό της προσφυγής κατά παραλείψεως.

4. Εξετάζοντας την « αλληλογραφία του 1985 », διαπιστώνει κανείς καταρχάς ότι το έγγραφο της 17ης Απριλίου 1985, του συμβουλίου της Irish Cement, αυτοχαρακτηρίζεται « επίσημη καταγγελία ». Με αυτή καταγγέλλεται ενίσχυση την οποία επρόκειτο να χορηγήσει το Northern Ireland Development Board στην Quinn, ενίσχυση μεγαλύτερη από εκείνη που είχε χορηγηθεί προγενέστερα στην προσφεύγουσα. Στο έγγραφο αναφέρονται οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού που προκαλούνται από την επίδικη ενίσχυση. Προτείνεται, τέλος, η παροχή συμπληρωματικών πληροφοριών προς την Επιτροπή, όσον αφορά τη ζημία που θα υφίστατο η καταγγέλλουσα, υπό τον όρο εξασφαλίσεως του εμπιστευτικού τους χαρακτήρα.

* Μετάφραση από τα γαλλικά.

1 — Βλέπε υπόθεση 18/68, Eridania, απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 1969, Rec. 1969, σ. 459, και, στο πλαίσιο της Συνθήκης ΕΚΑΧ, υπόθεση 34/59, Elz, απόφαση της 4ης Απριλίου 1960, Rec. 1960, σ. 215, και συνεκδικαζόμενες υποθέσεις 21 έως 26/61, Meroni, απόφαση της 6ης Απριλίου 1962, Rec. 1962, σ. 143.

5. Στην απάντηση της 14ης Μαΐου 1985, η Επιτροπή αναφέρει ότι τα γνωστοποιηθέντα συστήματα περιφερειακών ενισχύσεων που εφαρμόζονται τόσο στη Δημοκρατία της Ιρλανδίας, όσο και στη Βόρεια Ιρλανδία, δεν υπερβαίνουν τα όρια που αυτή έχει καθορίσει, θεσπίζοντας τις αρχές, βάσει των οποίων εξετάζεται το συμβιβάσιμο συστημάτων αυτού του είδους προς την κοινή αγορά. Διευκρινίζει ότι δεν διατύπωσε καμιά αντίρρηση βάσει των άρθρων 92 έως 94 της Συνθήκης και ότι, κατά συνέπεια, τα ενδιαφερόμενα κράτη μπορούν να αποφασίζουν ελεύθερα, μέσα στα όρια των κοινοποιηθέντων ανωτάτων ορίων, το ύψος της ενισχύσεως ενός προγράμματος. Επομένως, συνεχίζει η Επιτροπή, οι αρχές της Βόρειας Ιρλανδίας δικαιούνται να χορηγήσουν την επίδικη ενίσχυση, χωρίς να ενημερώσουν σχετικά την Επιτροπή, όπως άλλωστε και οι ιρλανδικές αρχές είχαν εκδώσει προγενέστερα απόφαση περί του ύψους της χορηγητέας προς την καταγγέλλουσα ενισχύσεως. Η Επιτροπή προσθέτει ότι, μολονότι η εφαρμογή των συστημάτων ενισχύσεως μπορεί, σε ορισμένες περιπτώσεις, να προκαλέσει στρεβλώσεις του ανταγωνισμού, τα συστήματα αυτά μπορούν να θεωρηθούν ότι συμβιβάζονται προς την κοινή αγορά, σύμφωνα με το άρθρο 92, παράγραφος 3, επειδή συμβάλλουν γενικώς στην ανάπτυξη των πτωχότερων περιοχών. Αφού αναφέρει ότι το Northern Ireland Industrial Development Board δικαιούται να χορηγεί ενισχύσεις ανερχόμενες μέχρι το 50 %, η Επιτροπή συμπεραίνει ότι « there would be little point in submitting details of the potential damage to your client » (δεν υπάρχει ιδιαίτερη ανάγκη να υποβληθεί λεπτομερής έκθεση περί της ζημίας που κινδυνεύει να υποστεί ο πελάτης σας).

6. Για την εξέταση της φύσεως του εγγράφου αυτού θεωρώ ιδιαίτερα σημαντικά τα εξής δύο στοιχεία:

— αφενός, την υπενθύμιση των κανόνων που η Επιτροπή θεωρεί ότι έχουν εφαρμογή εν προκειμένω,

— αφετέρου, την εφαρμογή τους στην καταγγελλόμενη περίπτωση, αφού προβάλλεται δύο φορές η ευχέρεια των αρχών της Βόρειας Ιρλανδίας.

Η τελευταία αυτή διαπίστωση είναι αξιοπρόσεκτη, καθόσον προέρχεται από το θεσμικό όργανο στο οποίο έχει ακριβώς ανατεθεί ο έλεγχος της δράσεως των αρχών αυτών στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων.

7. Μπορεί, ωστόσο, να θεωρηθεί ότι το έγγραφο αυτό αποτελεί οριστική δήλωση βουλήσεως που συνιστά χαρακτηριστικό της δεκτικής προσφυγής πράξεως; Η εξής παρατήρηση δεν επιτρέπει να είναι κανείς απόλυτα κατηγορηματικός στο σημείο αυτό. Η έκφραση « δεν υπάρχει ιδιαίτερη ανάγκη (there would be little point) » δεν φαίνεται να αποκλείει εντελώς κάτι τέτοιο. Είναι αντίστοιχη με τη γαλλική έκφραση « il n' y aurait guère d' intérêt ».

8. Αντιλαμβάνομαι σε ποιο βαθμό μπορεί να είναι μάταιη η εξέταση που συνίσταται στην αποκρυπτογράφηση της σημασίας της εκφράσεως αυτής που χρησιμοποιείται στην αλληλογραφία της διοικήσεως. Το λιτό σχήμα λόγου και ο ευφημισμός απαντούν συχνά στον τομέα αυτό. Και είναι εύλογο ότι, προκειμένου να αρνηθεί την προσφορά παροχής συμπληρωματικών πληροφοριών, στην οποία προέβησαν η δικηγόροι της προσφεύγουσας, η Επιτροπή θεώρησε αναγκαίο να αποφύγει κάθε απότομη έκφραση κατά την άρνηση, με τη χρήση ηπιότερης έκφρασης (« understatement »).

9. Στο σημείο αυτό πρέπει να υπενθυμίσω τη διατύπωση της αποφάσεως Émile Henricot, στην οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι:

« ... η αναγκαία ένδικη προστασία όλων των ενδιαφερομένων περιλαμβάνει τη δυνατότητά

τους να αναγνωρίζουν από τον ίδιο της τον τύπο μια απόφαση που συνεπάγεται τόσο σημαντικά έννομα αποτελέσματα και, ιδίως, την έναρξη της αποκλειστικής προθεσμίας ασκήσεως του ένδικου βοηθήματος· ... ειδικότερα για να έχει μια πράξη χαρακτήρα αποφάσεως, πρέπει οι αποδέκτες της να είναι σε θέση να αναγνωρίσουν *σαφώς* ότι βρίσκονται ενώπιον μιας τέτοιας πράξεως » [2].

10. Η Επιτροπή δέχεται το διφορούμενο της εν λόγω εκφράσεως. Εφαρμόζοντας τις προαναφερθείσες αρχές, συμπεραίνω ότι, εφόσον δεν μπορεί να αποκλειστεί το διφορούμενο αυτό, το περιεχόμενο του εν λόγω εγγράφου δεν μπορεί να θεωρηθεί ως αναμφίβολη οριστική δήλωση βουλήσεως.

11. Θα προβώ σε μια επιπλέον παρατήρηση, για την περίπτωση που το Δικαστήριο, θεωρώντας ότι το συμπέρασμα αυτό οφείλεται σε υπερβολικούς δισταγμούς, κρίνει ότι το εν λόγω έγγραφο συνιστά πράξη δεκτική προσφυγής. Από τις διαδικασίες του 1986 προέκυψε ότι η ενίσχυση προς την Quinn χορηγήθηκε βάσει του Standard Capital Grants Scheme (SCGS), που τελεί υπό τη διαχείριση του Department of Economic Development (DED). Τόσο η αρχική καταγγελία της προσφεύγουσας όσο και η απάντηση της Επιτροπής αφορούσαν όμως ενίσχυση που χορηγήθηκε από το Northern Ireland Development Board που διαχειρίζεται ένα άλλο σύστημα περιφερειακών ενισχύσεων: το Selective Financial Assistance Grant (SFA). Τελικά βέβαια η ανάλυση της Επιτροπής ήταν η ίδια, ανεξαρτήτως συστήματος. Δεν είμαι όμως πεπεισμένος ότι στα πλαίσια μιας ακριβούς νομικής αναλύσεως η προαναφερθείσα διαπίστωση πρέπει να θεωρηθεί εντελώς αμελητέα. Η διαπίστωση αυτή αντιτίθεται, κατά τη γνώμη μου, στην απόρριψη των δύο προσφυγών ως απαραδέκτων βάσει του συμπεράσματος και μόνο ότι το έγγραφο της 14ης Μαΐου 1985 δεν έχει χαρακτήρα αποφάσεως.

12. Θα ασχοληθώ στη συνέχεια με την « κλασική » εξέταση των προϋποθέσεων του παραδεκτού των προσφυγών. Πρέπει, καταρχάς, να προβώ σε ορισμένες παρατηρήσεις σχετικά με το ότι μετά την προσφυγή κατά παραλείψεως ακολούθησε η άσκηση προσφυγής ακυρώσεως που βάλλει κατά του εγγράφου της 14ης Ιουλίου 1986, με το οποίο η Επιτροπή γνωστοποίησε στην προσφεύγουσα την άρνησή της να ενεργήσει.

13. Υπό το καθεστώς της Συνθήκης ΕΚΑΧ, ο γενικός εισαγγελέας Mayras θεώρησε ότι σε μια τέτοια περίπτωση η προσφυγή ακυρώσεως είναι απαράδεκτη, επειδή βάλλει κατά πράξεως οπωσδήποτε βεβαιωτικής της σιωπηρής αρνήσεως που απορρέει από την πάροδο της δίμηνης προθεσμίας που τρέχει από της οχλήσεως [3].

14. Δεν θεωρώ ότι η λύση αυτή μπορεί να υιοθετηθεί εν προκειμένω. Πράγματι, το πλάσμα της σιωπηρής απορριπτικής αποφάσεως δεν ακολουθείται από το άρθρο 175 της Συνθήκης ΕΟΚ, το οποίο δεν αποτελεί « υποπερίπτωση της προσφυγής ακυρώσεως » [4], όπως η προσφυγή του άρθρου 35 της Συνθήκης ΕΚΑΧ. Χωρίς να εμβαθύνω στο θεωρητικό ζήτημα της φύσεως της προσφυγής του άρθρου 175, θα παρατηρήσω απλώς ότι, προφανώς, η προσφυγή αυτή έχει ως αντικείμενο την αναγνώριση της παραλείψεως, πράγμα που τη διακρίνει από την προσφυγή του άρθρου 173, που έχει ως αντικείμενο την ακύρωση της οικείας πράξεως. Θεωρώ, επομένως, ότι η διαδικαστική ιδιομορφία της παρούσας υπόθεσης επιβάλλει τη χωριστή εξέταση του παραδεκτού των δύο προσφυγών.

2 — Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις 23, 24 και 52/63, απόφαση της 5ης Δεκεμβρίου 1963, Rec. 1963, σσ. 439 και 455, υπογράμμιση δική μου.

3 — Προτάσεις στην υπόθεση 114/75, Διάταξη περί διαγραφής της 2ας Μαρτίου 1977, Rec. 1977, σ. 381, ιδίως σ. 386.

4 — Προτάσεις Capotorti στην υπόθεση 125/78, GEMA, Rec. 1979, σ. 3193, 3200.

15. Πρέπει να σημειωθεί στη συνέχεια ότι η προσφεύγουσα άφησε να παρέλθει περίπου ενδεκάμηνο από της απαντήσεως της Επιτροπής της 14ης Μαΐου 1985 μέχρι της οχλήσεως της 28ης Μαρτίου 1986. Η νομολογία του Δικαστηρίου απαιτεί την τήρηση εύλογης προθεσμίας [5] μεταξύ του χρονικού σημείου κατά το οποίο ο προσφεύγων διαπιστώνει την παράλειψη του οικείου οργάνου και του χρόνου ασκήσεως της προσφυγής κατά το άρθρο 35 ΕΚΑΧ. Ανεξαρτήτως των θεωρητικών σκέψεων, τις οποίες μπορεί να κάνει κανείς, όσον αφορά τη διαφορά μεταξύ της τελευταίας αυτής προσφυγής και της προσφυγής του άρθρου 175 ΕΟΚ,

« οι απαιτήσεις της ασφάλειας του δικαίου και της συνοχής της δράσεως της Κοινότητας » [6],

οδηγούν επίσης στην άποψη ότι

« η άσκηση του δικαιώματος προς όχληση της Επιτροπής δεν μπορεί να καθυστερεί επ' αόριστον » [7].

16. Στην υπόθεση Pays-Bas, όπου η παράλειψη της διοικήσεως ήταν προφανής, το Δικαστήριο θεώρησε ότι το προσφεύγον κράτος μέλος μπορούσε

« να ασκήσει τα ένδικα βοηθήματα που θέτει η Συνθήκη στη διάθεσή του σε χρόνο κατά τον οποίο μια αποτελεσματική παρέμβαση θα ήταν ακόμη δυνατή και δεν θα διακύβευε χωρίς λόγο την κατάσταση τρίτων »,

και το Δικαστήριο έκρινε ότι, επομένως, το χρονικό διάστημα των δεκαοκτώ μηνών δεν ήταν εύλογο.

17. Μπορεί η ανάλυση αυτή να ισχύσει και για τον προσφεύγοντα ιδιώτη; Δεν θεωρώ ότι μπορεί να αμφισβητηθεί, καταρχήν, κάτι τέτοιο. Χωρίς να επανέλθω στη νομική ανάλυση της απαντήσεως της 14ης Μαΐου 1985, θα παρατηρήσω ότι, εν προκειμένω, από την αλληλογραφία αυτή προκύπτει τουλάχιστον ότι η Επιτροπή δεν είχε κατά νου να ενεργήσει.

18. Η προσφεύγουσα εξέφρασε, επανειλημμένα, την επιθυμία της να τύχει η προσφυγή της της ειδικής μεταχειρίσεως του επείγοντος. Δεν μπορώ να μη συνδέσω την επιμονή της αυτή με το διάστημα ενός σχεδόν έτους που παρήλθε μέχρι την όχληση προς την Επιτροπή. Δεν θα φθάσω μέχρι του σημείου να υποστηρίξω ότι η έμφαση που δόθηκε στο επείγον υπαγορευόταν από σκοπιμότητες άλλες, εκτός από την αποκλειστική επιθυμία ταχείας επιλύσεως της διαφοράς, όπως π. χ. την επιτήδεια απόσπαση της προσοχής από την καθυστερημένη όχληση...

19. Πρέπει να παρατηρήσω, εντούτοις, ότι οι κρατικές ενισχύσεις αποτελούν έναν πολύπλοκο τομέα, στον οποίο και η επιμελέστερη επιχείρηση μπορεί να συναντήσει δυσχέρειες κατά την εύρεση του « μίτου της Αριάδνης » μεταξύ των εφαρμοστέων κανόνων και συστημάτων [8]. Αυτό προκύπτει εν προκειμένω από την αρχική αβεβαιότητα ως προς το σύστημα βάσει του οποίου χορηγήθηκε στην Quinn η ενίσχυση, καθώς και από το « ουσιαστικής φύσεως » σφάλμα της Επιτροπής που προσκόμισε στο Δικαστήριο έγγραφο για τις περιφερειακές ενισχύσεις του Ηνωμένου Βασιλείου, το οποίο όμως, ακριβώς, δεν αφορούσε τη

5 — Υπόθεση 59/70, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, απόφαση της 6ης Ιουλίου 1971, Rec. 1971, σ. 639. Βλέπε επίσης προτάσεις Roemer στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις 24 και 34/58, Chambre syndicale de la sidérurgie de l' Est de la France, Rec. 1960, σ. 573.

6 — Υπόθεση 59/70, όπ. π.

7 — Όπ. π.

8 — Υπενθυμίζω, εξάλλου, την έλλειψη « διαφάνειας » και « δημοσιότητας » που χαρακτηρίζει τον τομέα. Βλέπε ιδίως Δέσποινα Σχοινά: *State aids under the EEC treaty*, ESC Publishing Limited Oxford, 1987, ιδίως σσ. 175 και 177, όπου η συγγραφέας αναφέρει ότι « πολλά θα μπορούσε να πράξει η Επιτροπή για να βελτιώσει τη διαφάνεια και την αποτελεσματικότητα της διαδικασίας του ελέγχου που ασκείται στις κρατικές ενισχύσεις ».

Βόρεια Ιρλανδία... Θεωρώ, επομένως, ότι οι περιστάσεις της υποθέσεως δεν επαρκούν για να χαρακτηριστεί υπερβολικό το μεσολαβήσαν χρονικό διάστημα.

20. Στις προτάσεις του στην υπόθεση Cofaz [9] ο γενικός εισαγγελέας VerLoren van Themaat ανέφερε ότι στην τελευταία αυτή υπόθεση δεν ανέκυπτε το ζήτημα αν τρίτος ενδιαφερόμενος μπορούσε να ασκήσει προσφυγή κατά παραλείψεως, ζητώντας να κινηθεί η διαδικασία του άρθρου 93, παράγραφος 2. Πρέπει να γίνει δεκτό ότι πρόκειται για πρόβλημα που ανακύπτει για πρώτη φορά ενώπιον του Δικαστηρίου [10].

21. Σημειωτέον, καταρχάς, ότι η προσφυγή ασκείται ενώπιον του Δικαστηρίου νομοτύπως, όσον αφορά την τήρηση των δικονομικών προθεσμιών που ισχύουν στα πλαίσια του άρθρου 175.

22. Συμμερίζομαι την άποψη των γενικών εισαγγελέων του Δικαστηρίου [11], που θεώρησαν ότι η ύπαρξη υποχρεώσεως προς ενέργεια συνιστά προϋπόθεση του παραδεκτού της προσφυγής που ασκείται βάσει του άρθρου 175. Εν προκειμένω πρέπει, επομένως, να προσδιοριστεί αν υφίσταται *υποχρέωση* της Επιτροπής να κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 93, παράγραφος 2, καλώντας τους ενδιαφερομένους να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η προσφυγή είναι απαράδεκτη. Η άποψή της είναι, κατ' ουσία, η εξής. Η ατομική ενίσχυση που χορηγείται στα πλαίσια συστήματος περιφερειακών ενισχύσεων δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο διαδικασίας βάσει του άρθρου 93, παράγραφος 2. Αφενός, η προηγούμενη εφαρμογή της διαδικασίας του άρθρου 93, παράγραφος 1, δηλαδή του διαρκούς ελέγχου, είναι αναγκαία σε περίπτωση υφισταμένης ενισχύσεως. Πρόκειται για « διάλογο » μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών, από τον οποίο αποκλείονται οι ιδιώτες. Αφετέρου, τα αποτελέσματα της διαδικασίας του άρθρου 93, παράγραφος 2, μπορούν, εν πάση περιπτώσει, να αφορούν μόνο τροποποιήσεις του συστήματος για το μέλλον και όχι ειδική ενίσχυση χορηγούμενη βάσει υφισταμένου συστήματος. Αυτό θα ήταν αντίθετο στις αρχές της ασφάλειας του δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

23. Η προσφεύγουσα, η οποία χαρακτήρισε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση την άποψή της ως « ριζοσπαστική », υποστηρίζει ότι κάθε ατομική ενίσχυση που χορηγείται βάσει υφισταμένου συστήματος ενισχύσεων συνιστά νέα ενίσχυση χρήζουσα γνωστοποίηση. Κατά συνέπεια, σε περίπτωση ενισχύσεως του είδους που χορηγήθηκε στην Quinn και εφόσον η ενίσχυση αυτή είναι, από ορισμένες απόψεις, ασυμβίβαστη προς την κοινή αγορά, υφίσταται υποχρέωση κινήσεως της διαδικασίας του άρθρου 93, παράγραφος 2.

24. Πριν εξετάσω τις απόψεις που διατυπώθηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου, θεωρώ αναγκαίο να υπενθυμίσω το μηχανισμό του άρθρου 93. Προς το σκοπό αυτό θα αναφερθώ στις προτάσεις [12] του γενικού εισαγγελέα Mayras:

9 — Υπόθεση 169/84, απόφαση της 28ης Ιανουαρίου 1986, Συλλογή 1986, σ. 391.

10 — Η Διάταξη της 11ης Ιουλίου 1979 (59/79, Rec. 1979, σ. 2425) αφορούσε προσφυγή κατά παραλείψεως με αντικείμενο την έκδοση αποφάσεως περί ασυμβιβάστου μιας ενισχύσεως προς την κοινή αγορά και η προσφυγή αυτή είχε ασκηθεί από προσφεύγοντα που είχε διατυπώσει προτάσεις στο πλαίσιο διαδικασίας η οποία είχε ήδη κινηθεί βάσει του άρθρου 93, παράγραφος 2· βλέπε επίσης R. Joliet στο *Le droit institutionnel des Communautés européennes — Le contentieux*, Λιέγη, 1981, σ. 160, που θεωρεί ότι οι ιδιώτες δεν μπορούν να προσφύγουν κατά παραλείψεως, για να επιτύχουν την έκδοση αποφάσεως βάσει του άρθρου 93, παράγραφος 2.

11 — Βλέπε προτάσεις Roemer στην υπόθεση 18/68, Eridania, όπ. π.: « αυτό που έχει σημασία... είναι ότι, με την παράλειψή του, ένα θεσμικό όργανο της Κοινότητας παραβίασε τη Συνθήκη. Από αυτό συνάγεται ότι το όργανο αυτό πρέπει να ήταν υποχρεωμένο να ενεργήσει· η απλή δυνατότητα στα πλαίσια ευχέρειας εκτιμήσεως δεν επαρκεί εν προκειμένω »· προτάσεις Gand στην υπόθεση 6/70, Borromeo, Rec. 1970, σ. 815, ιδίως σ. 822· βλέπε επίσης προτάσεις Slynn στην υπόθεση 246/81, Lord Bethell, Συλλογή 1982, σ. 2277, ιδίως σ. 2296. Βλέπε επίσης, όσον αφορά τη θεωρία, E. Reuter: « Le recours en carence de l' article 175 du traité dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes », *Cahiers de droit européen*, 1972, σ. 159, ιδίως σ. 173.

12 — Προτάσεις στην υπόθεση 70/72, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Rec. 1973, σ. 813, ιδίως σσ. 834, 835 και 836.

« Το άρθρο 93 της Συνθήκης κάνει διάκριση μεταξύ δύο καταστάσεων ριζικά διαφορετικών.

— Η πρώτη παράγραφος του άρθρου αυτού αφορά τα *συστήματα ενισχύσεων που υφίστανται* στα κράτη μέλη, έναντι των οποίων η Επιτροπή διαθέτει, αφενός, εξουσία εξετάσεως και προτάσεως και, αφετέρου, εξουσία εκδόσεως εντολών και αποφάσεων, η οποία υπόκειται, όταν παρουσιαστεί περίπτωση, στον έλεγχο του Δικαστηρίου. Πράγματι, αφού προχωρήσει στην εξέταση ενός τέτοιου συστήματος και κατόπιν συζητήσεως με το ενδιαφερόμενο κράτος, η Επιτροπή μπορεί, σε πρώτο στάδιο, να προτείνει σ' αυτό το κράτος τα μέτρα που επιβάλλονται από την προοδευτική ανάπτυξη ή τη λειτουργία της κοινής αγοράς. Πρόκειται, κατά την έννοια του άρθρου 189, τελευταίο εδάφιο, της Συνθήκης, για " απλές συστάσεις " που δεν έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα για τον αποδέκτη τους.

— Η δεύτερη παράγραφος του άρθρου 93 πηγαίνει πιο μακρυά. Αν για οποιοδήποτε λόγο η Επιτροπή θεωρεί ότι ένα υφιστάμενο σύστημα ενισχύσεων δεν συμβιβάζεται με την κοινή αγορά, αν δηλαδή βρίσκεται ενώπιον " ύποπτης " ενίσχυσης, οφείλει να προσφύγει σε *τυπική διαδικασία*, η οποία αρχίζει με πρόσκληση απευθυνόμενη τόσο προς τα κράτη, όσο και προς τους λοιπούς ενδιαφερομένους και, κατά συνέπεια, στα φυσικά και νομικά πρόσωπα που αφορά, υπό οποιαδήποτε ιδιότητα, το σύστημα ενισχύσεως, να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους εντός ορισμένης προθεσμίας.

Αν η Επιτροπή διαπιστώσει, μετά από εξέταση των παρατηρήσεων, ότι η ενίσχυση είναι ασυμβίβαστη με την κοινή αγορά, έχει τότε εξουσία να αποφασίσει ότι το ενδιαφερόμενο κράτος οφείλει να την καταργήσει ή να την τροποποιήσει εντός προθεσμίας που η ίδια καθορίζει. Αυτή η απόφαση είναι εκτελεστή...

Από το σύστημα του άρθρου 93, παράγραφος 2, σχετικά με τις υφιστάμενες ενισχύσεις, προκύπτει, τέλος, ότι, παρόλον που η Επιτροπή μπορεί να αποφασίζει ότι μια ενίσχυση είναι ασυμβίβαστη με την κοινή αγορά, η απόφασή της παράγει αποτελέσματα *μόνο για το μέλλον*. Δεν μπορεί, σύμφωνα άλλωστε και με γενική αρχή του δικαίου κοινής αποδοχής από τα κράτη μέλη και από το Δικαστήριο, να έχει αναδρομικά αποτελέσματα. Μια τέτοια απόφαση έχει διαπλαστικό και όχι αναγνωριστικό χαρακτήρα. Απ' αυτή και μόνο απ' αυτή γεννάται η απαγόρευση της ενίσχυσης ή η υποχρέωση τροποποιήσεώς της.

Διαφορετική ερμηνεία του άρθρου 93 θα ισοδυναμούσε με προσβολή των κεκτημένων δικαιωμάτων τρίτων, θα κατέστρεφε κάθε έννοια περί ασφάλειας δικαίου και θα επέφερε, τέλος, ανυπέρβλητες δυσχέρειες εφαρμογής.

Η κατάσταση είναι τελείως διαφορετική, όταν η Επιτροπή βρίσκεται ενώπιον σχεδίου νέας ενισχύσεως ή τροποποιήσεως υφιστάμενης ενισχύσεως. Πράγματι, κανένα προσωπικό δικαίωμα δεν μπορεί να γεννηθεί από ένα σχέδιο. Κρίθηκε, επομένως, δυνατόν να χορηγηθεί στην Επιτροπή, στην περίπτωση αυτή, η εξαιρετική εξουσία να αντιτίθεται στην εκτέλεση των σχεδιαζομένων μέτρων, αν κρίνει ότι αυτά δεν συμβιβάζονται με την κοινή αγορά, κατά το άρθρο 92. »

25. Επιτρέψτε μου να διευκρινίσω ότι, όσον αφορά τη « μετάβαση » από τη μια κατηγορία στην άλλη, μια νέα ενίσχυση,

« η οποία εφαρμόζεται μετά την κοινοποίηση της θετικής απόφασης της Επιτροπής, καθίσταται " υφιστάμενη ενίσχυση " και υπό την έννοια αυτή υπόκειται στο διαρκή έλεγχο που προβλέπει το άρθρο 93, παράγραφος 1 » [13].

13 — Υπόθεση 84/82, Γερμανία κατά Επιτροπής, απόφαση της 20ής Μαρτίου 1984, Συλλογή 1984, σ. 1451, σκέψη 12, σ. 1488.

Τέλος, οι τροποποιήσεις «υφιστάμενου» συστήματος εμπίπτουν στην κατηγορία των «νέων ενισχύσεων» υπό την έννοια του άρθρου 93, παράγραφος 3.

26. Συνοψίζοντας λοιπόν την οικονομία του άρθρου 93:

— σε περίπτωση υφιστάμενου συστήματος ενισχύσεων, η απόφαση που εκδίδεται στο πλαίσιο του άρθρου 93, παράγραφος 2, μπορεί να αφορά μόνο το μέλλον [14],

— σε περίπτωση νέων ενισχύσεων, το αναστολτικό αποτέλεσμα αντιτίθεται σε κάθε χορήγηση ενισχύσεως που θα μπορούσε να οδηγήσει σε επιστροφή, μέχρι να καταστεί υφιστάμενη η ενίσχυση, είτε επειδή εγκρίθηκε από την Επιτροπή είτε επειδή παρήλθε εύλογος χρόνος, χωρίς αυτή να αντιδράσει.

27. Υπό το φως της εξετάσεως αυτής και μόνο, η άποψη της προσφεύγουσας εμφανίζεται εσφαλμένη. Ας μου επιτραπεί να υπενθυμίσω ότι κατά την άποψη αυτή κάθε ατομικό μέτρο συνιστά νέα ενίσχυση υποκείμενη, επομένως, σε γνωστοποίηση και ως προς την οποία η Επιτροπή υποχρεούται να κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 93, παράγραφος 2, αν η ενίσχυση εμφανίζεται ασυμβίβαστη, από ορισμένες απόψεις, προς την κοινή αγορά. Ποια μπορεί όμως να είναι η σημασία της αρχής ότι, σε περίπτωση συστήματος υφιστάμενων ενισχύσεων, μια απόφαση περί ασυμβιβάστου βάσει του άρθρου 93, παράγραφος 2, αφορά μόνο το μέλλον, αν όχι ότι τα ατομικά εκτελεστικά μέτρα του εν λόγω συστήματος που λαμβάνονται μέχρις εκδόσεως της αποφάσεως αυτής δεν μπορούν να αμφισβητηθούν; Η διάκριση που επιχειρεί η προσφεύγουσα μεταξύ του υφιστάμενου συστήματος και των ατομικών μέτρων δεν μπορεί να γίνει δεκτή, καθόσον η προσφεύγουσα θεωρεί τα μέτρα αυτά ως «νέες ενισχύσεις» υπό την έννοια του άρθρου 93.

28. Στο σημείο αυτό θα αναφερθώ απλώς στην απόφαση Lorenz [15], όπου επιλύθηκε το ζήτημα των προϋποθέσεων υπό τις οποίες ένα νέο σύστημα περιφερειακών ενισχύσεων που γνωστοποιήθηκε στην Επιτροπή κατ' εφαρμογή του άρθρου 93, παράγραφος 3, μπορεί να καταστεί υφιστάμενο σύστημα ενισχύσεων σε περίπτωση που το εν λόγω κοινοτικό όργανο σιωπήσει. Το Δικαστήριο έκρινε ότι μετά πάροδο εύλογου χρόνου και υπό την επιφύλαξη προηγουμένης ειδοποιήσεως, το κράτος μέλος *«μπορεί να θέσει σε εφαρμογή το σχέδιο»*, το οποίο θα εμπίπτει, πλέον, ως υφιστάμενη ενίσχυση, στις διατάξεις των δύο πρώτων παραγράφων του άρθρου 93. Η απόφαση του Δικαστηρίου είναι, επομένως, ιδιαίτερα σαφής: ένα υφιστάμενο σύστημα λειτουργεί, εφαρμόζεται, χωρίς να απαιτείται η προσφυγή στη διαδικασία του άρθρου 93, παράγραφος 3, για τη θέσπιση των εκτελεστικών μέτρων.

29. Τα μέτρα αυτά συνιστούν την εφαρμογή του υφιστάμενου συστήματος. Δεν πρόκειται για πολιτική «ομαδικών εγκρίσεων», όπως ισχυρίζεται η προσφεύγουσα. Πρόκειται για τη λογική συνέπεια του ότι συστήματα περιφερειακών ενισχύσεων *συγκεκριμενοποιούνται* κατά τις διατάξεις του άρθρου 93, παράγραφος 1, της Συνθήκης.

30. Η εξέταση που επιχειρεί η Επιτροπή βάσει της διατάξεως αυτής καθιστά δυνατή την από κοινού με τα κράτη μέλη αξιολόγηση της λειτουργίας του συστήματος και, κατά περίπτωση, τη διατύπωση προτάσεων για την τροποποίησή του. Αν αυτές δεν γίνουν δεκτές από το οικείο κράτος, η εφαρμογή του άρθρου 93, παράγραφος 2, καθιστά δυνατή την επιβολή

14 — Προτάσεις Mayras, όπ. π.· προτάσεις Warner στην υπόθεση 173/73, Ιταλία κατά Επιτροπής, Rec. 1974, σ. 709, ιδίως σ. 724: «Πρέπει, ειδικά, να σημειωθεί ότι η εξουσία της Επιτροπής να αποφασίζει ότι το ενδιαφερόμενο κράτος οφείλει να καταργήσει ή να τροποποιήσει υφιστάμενη ενίσχυση δεν μπορεί να ασκηθεί παρά μόνον "ex nunc"». Δεν μπορεί να έχει αναγνωριστικό ή αναδρομικό αποτέλεσμα· προτάσεις Reischl στην υπόθεση 120/73, Lorenz, απόφαση της 11ης Δεκεμβρίου 1973, Rec. 1973, σ. 1471.

15 — Υπόθεση 120/73, όπ. π.

τους, αλλά, υπενθυμίζω, μόνον όσον αφορά τη μελλοντική λειτουργία του συστήματος. Τέλος, ο εξαιρετικός προληπτικός έλεγχος των « σημαντικών περιπτώσεων » [16] με τον οποίο σκοπείται η ενίσχυση της γενικής πειθαρχίας που τηρείται στον εν λόγω τομέα, έχει ως αντικείμενο την τήρηση των κανόνων του συστήματος, δηλαδή του συμβιβασμού μεταξύ των συνεπειών ενός « μείον », όσον αφορά τον ανταγωνισμό, και ενός « συν », όσον αφορά την εκβιομηχάνιση και την ανάπτυξη, ακόμα και σε περιπτώσεις έντονης χρηματοοικονομικής έντασης.

31. Σημειωτέον ότι η ανάλυση της Irish Cement, όσο ευφυής και αν είναι, στηρίζεται σε εξηγητική και γραμματική ερμηνεία του άρθρου 93 της Συνθήκης, παραγνωρίζοντας την εσωτερική λογική του και αγνοώντας τη σημασία του όρου υφιστάμενο καθεστώς [σύστημα] που περιέχεται στην πρώτη παράγραφο της διατάξεως αυτής.

32. Η προσφεύγουσα αντελήφθη, εξάλλου, μια από τις συνέπειες της απόψεώς της: γιατί να εγκρίνονται τα περιφερειακά συστήματα, αν τα κράτη μέλη υποχρεούνται σε κάθε περίπτωση να κοινοποιούν όλα τα εκτελεστικά μέτρα; Η Irish Cement δεν μπορεί, για να αντιπαρέλθει το ερώτημα, να προφασιστεί ότι το απαντά, ισχυριζόμενη ότι η έγκριση του συστήματος επιτρέπει στο κράτος να « προγραμματίσει » τις ενισχύσεις και να έχει « πολλές πιθανότητες » να επιτύχει την έγκριση των ατομικών μέτρων. Με άλλους λόγους, η έγκριση του συστήματος στερείται κάθε έννομης συνέπειας. Αν προεκτείνω « ad absurdum » τις προτάσεις της προσφεύγουσας: δεν θα ήταν καν ανάγκη να γνωστοποιούνται τα νέα συστήματα περιφερειακών ενισχύσεων, αφού θα έπρεπε να κοινοποιούνται, εν πάση περιπτώσει, τα ατομικά μέτρα...

33. Προφανώς, η επιμονή της Irish Cement στην άποψη ότι τα ατομικά μέτρα πρέπει να γνωστοποιούνται δεν έχει ως σκοπό την επίτευξη εξηγζητημένης ερμηνείας του άρθρου 93 από το Δικαστήριο. Η κίνηση της διαδικασίας του άρθρου 93, παράγραφος 2, ως προς μια ατομική ενίσχυση, όπως η χορηγηθείσα στην Quinn, προσκρούει καταρχάς στο εμπόδιο που συνιστούν οι εγγυήσεις « ασφαλείας » που συνοδεύουν τη λειτουργία μιας υφιστάμενης ενισχύσεως. Για την άρση του εμποδίου πρέπει να ακολουθηθεί κατ' ανάγκη ο συλλογισμός της προσφεύγουσας, η οποία, απαιτώντας την κοινοποίηση κάθε ατομικού μέτρου, αποβλέπει τελικά στο να μη μπορεί να της αντιταχθεί η αρχή της ασφάλειας του δικαίου στην παρούσα περίπτωση.

34. Πρέπει να υπογραμμιστεί, ωστόσο, ότι η σημασία των συνεπειών του χαρακτηρισμού ενός συστήματος ως υφισταμένου επιβάλλει την ακριβή τήρηση της υποχρεώσεως κοινοποιήσεως των τροποποιήσεων. Δεν αμφισβητείται, σχετικά, ότι το SCGS προηγήθηκε της προσχωρήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου και αποτελεί, επομένως, υφιστάμενο σύστημα. Όσον αφορά, ωστόσο, την « εξέλιξή » του, σύγχυση μπορεί να προκληθεί από την ανάγνωση του γαλλικού κειμένου των υπομνημάτων της Επιτροπής και των παραρτημάτων τους. Πράγματι, μολονότι σημειώνεται ότι το Order του 1982 δεν κοινοποιήθηκε, καθόσον δεν αφορά την ουσία, στο έγγραφο της Μόνιμης Αντιπροσωπείας του Ηνωμένου Βασιλείου αναφέρεται ότι το Order « ενίσχυσε » το υφιστάμενο σύστημα. Το πρωτότυπο αγγλικό κείμενο χρησιμοποιεί όμως τον όρο « consolidated ». Συμβουλευόμενος το *Concise Law Dictionary* βεβαιώθηκα ότι ο όρος « consolidated » στη νομική ορολογία σημαίνει « κωδικοποίησε » και όχι « ενίσχυσε ». Υπό τις συνθήκες αυτές μπορεί, εξάλλου, να γίνει δεκτό ότι μια τροπο-

16 — Παράβαλε τις περιπτώσεις όπου η εφαρμογή ενός « κώδικα ενισχύσεων » θεμελιώνει την υποχρέωση γνωστοποιήσεως όλων των προγραμμάτων, ανεξαρτήτως νομικού πλαισίου· στην περίπτωση αυτή, η διαδικασία για τις « νέες ενισχύσεις » που προβλέπεται στο άρθρο 93, παράγραφοι 2 και 3, εφαρμόζεται ακόμη και αν το πρόγραμμα υπάγεται σε υφιστάμενο σύστημα· πρόκειται όμως τότε ακριβώς για « καθ' ύλην » εξαιρέσεις από τις αρχές που υπενθύμισα.

ποίηση (« with amendment ») που συνίσταται σε διοικητική διευθέτηση του συστήματος, πράγμα που ισχύει και για το Order του 1982, όπως αυτό χαρακτηρίστηκε από την Επιτροπή και το Ηνωμένο Βασίλειο, μπορεί να μην κοινοποιείται, υπό την επιφύλαξη ότι δεν επαυξάνει κατά κανένα τρόπο την ένταση του συστήματος [17].

35. Προκειμένου για τις τροποποιήσεις του 1985, πρέπει να παρατηρηθεί ότι αυτές κοινοποιήθηκαν, μολονότι μετά την έγκρισή τους, στην Επιτροπή η οποία δεν προέβαλε αντιρρήσεις βάσει των άρθρων 92 έως 94. Τέλος, η τροποποίηση του 1983 δεν κοινοποιήθηκε μεν, πρόκειται όμως για απόφαση περιορίζουσα το ανώτατο όριο των δαπανών που μπορούν να πραγματοποιηθούν για τα μέτρα του εν λόγω συστήματος.

36. Επομένως, αν το Δικαστήριο, ακολουθώντας την ανάλυσή μου, κρίνει ότι η Επιτροπή *δεν μπορεί* να κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 93, παράγραφος 2, ως προς ατομικό μέτρο ενισχύσεως χορηγούμενης στο πλαίσιο υφιστάμενου συστήματος και σύμφωνης προς το σύστημα αυτό, θα συναγάγει προφανώς ότι δεν τίθεται ζήτημα υποχρεώσεως προς ενέργεια και θα απορρίψει την προσφυγή ως απαράδεκτη. Κατά την άποψή μου, η υποχρέωση που πρέπει να τηρήσει η Επιτροπή εν προκειμένω συνίσταται στον έλεγχο της συμφωνίας της ατομικής ενισχύσεως προς τις προδιαγραφές του υφιστάμενου συστήματος, στον οποίο προέβη, άλλωστε, η Επιτροπή εν προκειμένω. Αν το ατομικό μέτρο δεν εντασσόταν στο σύστημα, η προσφεύγουσα θα μπορούσε να επικαλεστεί τον *παράνομο χαρακτήρα* του ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, σύμφωνα με την πάγια νομολογία που αναγνωρίζει άμεσο αποτέλεσμα στα διαδικαστικά κριτήρια που θεσπίζονται με τα άρθρα 93, παράγραφος 3, τελευταία πρόταση [18].

37. Απομένει να εξεταστεί το παραδεκτό της προσφυγής ακυρώσεως. Ενόψει των συμπερασμάτων στα οποία κατέληξα, όσον αφορά τη δυνατότητα της Επιτροπής να κινήσει διαδικασία του άρθρου 93, παράγραφος 2, ως προς ένα ατομικό μέτρο που θεσπίστηκε κατ' εφαρμογή υφιστάμενου συστήματος περιφερειακών ενισχύσεων και που ήταν σύμφωνο προς το σύστημα αυτό,πρέπει να παρατηρηθεί, ανεξαρτήτως της υποχρεώσεως τηρήσεως της αρχής κατά την οποία σε κάθε μέρος παρέχεται η δυνατότητα προβολής των επιχειρημάτων του, ότι θα προκαθόριζαν σε μεγάλο βαθμό τη συζήτηση επί της ουσίας...

38. Συζήτηση επί της ουσίας η οποία, κατά τη γνώμη μου, δεν πρέπει, εξάλλου, να αρχίσει, καθότι δεν πιστεύω ότι η προσφυγή ακυρώσεως μπορεί να θεωρηθεί από το Δικαστήριο παραδεκτή, ενόψει της *φύσεως* της αποφάσεως που προσβάλλεται ενώπιον του Δικαστηρίου. Πρόκειται για αρνητική πράξη, για άρνηση. Η νομολογία του Δικαστηρίου θεωρεί ότι σε μια τέτοια περίπτωση η προσφυγή κατά απορριπτικής αποφάσεως είναι παραδεκτή μόνο κατά το μέτρο που θα μπορούσε να προσβληθεί και η ίδια η θετική απόφαση. Αυτή είναι η λύση που καθιερώνεται από σειρά αποφάσεων, μεταξύ των οποίων πρέπει να επισημανθούν οι αποφάσεις De Gezamenlijke Steenkolenmijnen [19], Lutticke [20] και Nordgetreide [21]. Από τις αποφάσεις αυτές προκύπτει σαφώς ότι

« αποτελεί αρχή το ότι μια απορριπτική απόφαση μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής μόνον εφόσον η θετική πράξη, την οποία η αρχή αρνείται να εκδώσει, θα μπορούσε επίσης να προσβληθεί » [22].

39. Εν προκειμένω, η θετική απόφαση θα συνίστατο στην όχληση που προβλέπεται στο

17 — Βλέπε προτάσεις Warner στην υπόθεση 177/78, Pigs and Bacon κατά Commission, Rec. 1979, σ. 2161, που θεωρεί ότι επιτρέπεται η μη κοινοποίηση « αμελητέων » τροποποιήσεων.

18 — Υποθέσεις 6/64, Costa κατά ENEL, απόφαση της 15ης Ιουλίου 1964, Rec. 1964, σ. 1141, ιδίως σ. 1162· Lorenz, όπ. π.· 77/72, Capolongo, απόφαση της 19ης Ιουνίου 1973, Rec. 1973, σ. 611· 121/73, Markmann, απόφαση της 11ης Δεκεμβρίου 1973, Rec. 1973, σ. 1495.

19 — Υπόθεση 30/59, απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 1961, Rec. 1961, σ. 1.

20 — Υπόθεση 48/65, απόφαση της 1ης Μαρτίου 1966, Rec. 1966, σ. 27.

21 — Υπόθεση 42/71, απόφαση της 8ης Μαρτίου 1972, Rec. 1972, σ. 105.

22 — Προτάσεις Gand στην υπόθεση 48/65, Lutticke, όπ. π., σ. 44.

άρθρο 93, παράγραφος 2. Είναι αναμφισβήτητο ότι το μέτρο αυτό δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής ακυρώσεως. Πρόκειται, πράγματι, για προπαρασκευαστική πράξη, που καθιστά δυνατή τη συμπληρωματική πληροφόρηση[23] της Επιτροπής, ενόψει εκδόσεως τελικής αποφάσεως επί του συμβιβασίμου της ενισχύσεως. Ενδεχόμενες « πλημμέλειες της οχλήσεως »[24] εξετάζονται από το Δικαστήριο στο πλαίσιο της εκδικάσεως της προσφυγής κατά της τελικής αυτής αποφάσεως.

40. Δεν αμφισβητείται ότι η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με το παραδεκτό της προσφυγής κατά αρνητικής πράξεως, που ακολουθεί το πρότυπο της λύσεως που θα έπρεπε να υιοθετηθεί προκειμένου για θετική πράξη, δεν βρήκε σύμφωνους όλους τους σχολιαστές[25]. Μπορεί να παρατηρηθεί, σχετικά, ότι η άρνηση ή η σιωπή μπορούν να παραγάγουν οριστικά έννομα αποτελέσματα, που χαρακτηρίζουν τη δεκτική προσφυγής πράξη, ενώ αυτό δεν θα συνέβαινε σε περίπτωση θετικής πράξεως. Χαρακτηριστικό είναι, πράγματι, το παράδειγμα της προτάσεως οδηγίας, η απόρριψη της οποίας, όπως και η σιωπή, εμποδίζουν οριστικά το Συμβούλιο να προβεί στην έκδοσή της.

41. Πρέπει όμως να γίνει δεκτό ότι από την προαναφερθείσα νομολογία του Δικαστηρίου συνάγεται ότι η αρνητική πράξη μπορεί να προσβληθεί μόνο κατά το μέτρο που η θετική πράξη θα μπορούσε να προσβληθεί. Αν το Δικαστήριο δεν αναθεωρήσει τη λύση αυτή που έχει σαφώς υιοθετήσει, θα θεωρήσει επίσης απαράδεκτη την προσφυγή ακυρώσεως.

42. Επιτρέψτε μου να προσθέσω ότι η φύση της εν λόγω πράξεως συνιστά, υπό το φως της νομολογίας του Δικαστηρίου, έναν επιπλέον λόγο απαραδέκτου της προσφυγής κατά παραλείψεως. Πράγματι, το παραδεκτό του ενδίκου αυτού βοηθήματος προσδιορίζεται σε συνάρτηση προς τη φύση της πράξεως, της οποίας ζητείται η έκδοση[26]. Το Δικαστήριο θεωρεί, εξάλλου, ότι για την εκτίμηση του παραδεκτού των προσφυγών κατά παραλείψεως και των προσφυγών ακυρώσεως η έννοια του όρου « πράξη » που μπορεί να προσβληθεί με προσφυγή είναι ταυτόσημη[27]. Επομένως, οι αρχές αυτές πρέπει να οδηγήσουν το Δικαστήριο να θεωρήσει ότι, εφόσον η άρνηση κινήσεως της διαδικασίας του άρθρου 93, παράγραφος 2, δεν συνιστά προσβλητή πράξη, απαραδέκτως η Irish Cement προσάπτει στην Επιτροπή ότι παρέλειψε να κινήσει τη διαδικασία αυτή.

23 — Στο σημείο αυτό οφείλεται, κατά τη γνώμη μου, η δυσχέρεια εφαρμογής εν προκειμένω της λύσεως της αποφάσεως Fediol (191/82, απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 1983, Συλλογή 1983, σ. 2913). Πράγματι, στην υπόθεση αυτή, το Δικαστήριο θεώρησε παραδεκτή την προσφυγή κατά αποφάσεως που τερμάτιζε τη φάση της προηγούμενης έρευνας, κατά την έναρξη και την εξέλιξη της οποίας οι καταγγέλλοντες έχουν « συγκεκριμένα δικαιώματα ». Αυτό δεν συμβαίνει εν προκειμένω. Στο πλαίσιο του άρθρου 93, παράγραφος 2, η ευχέρεια υποβολής παρατηρήσεων προς την Επιτροπή υφίσταται μεν, είναι όμως διατυπωμένη « γενικώς..., χωρίς ωστόσο το άρθρο αυτό να δίνει περισσότερες λεπτομέρειες » (169/84, Cofaz, απόφαση της 28ης Ιανουαρίου 1986, Συλλογή 1986, σ. 391, σκέψη 25). Επιπλέον, είναι μόνον ενδεχόμενη και μεταγενέστερη της ενάρξεως της διαδικασίας. Σημειωτέον ότι στην απόφαση Cimenteries το Δικαστήριο, για να χαρακτηρίσει τη φύση γνωστοποιήσεως βάσει του άρθρου 15 του κανονισμού 17, ανέφερε ότι αυτή συνιστούσε « το έσχατο πέρας ειδικής διαδικασίας, που διακρίνεται από εκείνη, η οποία... θα καταστήσει δυνατή την έκδοση αποφάσεως επί της ουσίας« (8 έως 11/66, απόφαση της 15ης Μαρτίου 1967, Rec. 1967, σ. 93). Ούτε αυτό συμβαίνει εν προκειμένω.

24 — Υπόθεση 323/82, Intermills, απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 1984, Συλλογή 1984, σ. 3809.

25 — Vandersanden και Barav: *Contentieux communautaire,* σσ. 145 και 146 και σσ. 229 και 230· Kovar: *Jurisclasseur de droit international,* 1980, τεύχος 161 C, σ. 8, σημείο 24.

26 — Απόφαση Borromeo, όπ.π., Rec. 1970, σ. 815 (κατά της λύσεως αυτής διατυπώθηκαν επιφυλάξεις όμοιες προς εκείνες που αφορούσαν την αρνητική πράξη). Υποστηρίχτηκε επίσης ότι η σιωπή μπορεί να παραγάγει οριστικά έννομα αποτελέσματα, τα οποία δεν θα παρήγε η θετική πράξη (βλέπε τις παραπομπές της υποσημειώσεως 22).

27 — Υπόθεση 15/70, Chevalley, απόφαση της 18ης Νοεμβρίου 1970, Rec. 1970, σ. 975, ιδίως σ. 979, σκέψη 6.

43. Το άρθρο 69, παράγραφος 3, του κανονισμού διαδικασίας, επιτρέπει το συμψηφισμό των εξόδων για εξαιρετικούς λόγους. Στην απόφαση Holtz[28], το Δικαστήριο εφάρμοσε τη διάταξη αυτή κρίνοντας ότι

« η προσφεύγουσα είχε επαρκείς λόγους για να ζητήσει από το Δικαστήριο την επίλυση της διαφοράς ».

Δεν θα ήταν ανεπιεικές να θεωρηθεί ότι αυτό συμβαίνει και στην παρούσα υπόθεση.

28 — Υπόθεση 153/73, απόφαση της 2ας Ιουλίου 1974, Rec. 1974, σ. 675.