ΔΙΑΤΑΞΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πρώτο τμήμα)
της 28ης Ιανουαρίου 2004 *

Στην υπόθεση C-164/02,

Βασίλειο των Κάτω Χωρών, εκπροσωπούμενο από την H. G. Sevenster,

προσφεύγον,

κατά

Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενης από τους V. Di Bucci και H. van Vliet, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

καθής,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση ακυρώσεως της αποφάσεως SG (2002) D/228533 της Επιτροπής, της 15ης Φεβρουαρίου 2002, περί της κρατικής ενισχύσεως αριθ. N 812/2001 που αφορά την «Stimuleringsregeling verwerking baggerspecie» (κανονιστική ρύθμιση εισάγουσα κίνητρα για τη μεταποίηση χωμάτων και μπάζων εκσκαφών), καθόσον η Επιτροπή έκρινε με την απόφασή της αυτή ότι τα χορηγούμενα στις λιμενικές αρχές ποσά, δυνάμει αυτής της νομοθεσίας, συνιστούν κρατικές ενισχύσεις, κατά την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ολλανδική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πρώτο τμήμα),

συγκείμενο από τους P. Jann (εισηγητή), πρόεδρο τμήματος, A. La Pergola, S. von Bahr, R. Silva de Lapuerta και K. Lenaerts, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: M. Poiares Maduro
γραμματέας: R. Grass

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα,

εκδίδει την ακόλουθη

Διάταξη

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 25 Απριλίου 2002, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών ζήτησε, δυνάμει του άρθρου 230 ΕΚ, την ακύρωση της αποφάσεως SG (2002) D/228533 της Επιτροπής, της 15ης Φεβρουαρίου 2002, περί της κρατικής ενισχύσεως αριθ. N 812/2001 που αφορά την «Stimuleringsregeling verwerking baggerspecie» (κανονιστική ρύθμιση εισάγουσα κίνητρα για τη μεταποίηση χωμάτων και μπάζων εκσκαφών) (στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση), καθόσον η Επιτροπή έκρινε με την απόφασή της αυτή ότι τα χορηγούμενα στις λιμενικές αρχές ποσά, δυνάμει αυτής της νομοθεσίας, συνιστούν κρατικές ενισχύσεις, κατά την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ.

Τα πραγματικά περιστατικά της διαφοράς

2 Στις Κάτω Χώρες, στους ποταμόκολπους του Ρήνου, του Meuse και του Escaut, κατακάθεται άμμος προερχόμενη από τη θάλασσα και τις αλλουβιανές αποθέσεις των εν λόγω ποταμών. Προς διευκόλυνση της ναυσιπλοΐας και της ροής των υδάτων, οι προσχώσεις αυτές απομακρύνονται τακτικά με τη χρήση βυθοκόρων.

3 Τα χώματα και τα μπάζα των εκσκαφών, τα οποία είναι ως επί το πλείστον μολυσμένα, μπορούν να χρησιμοποιηθούν, μόνον κατόπιν μεταποιήσεως. Προς παροχή κινήτρων για την ανάπτυξη της αγοράς μεταποιήσεως μολυσμένων χωμάτων εκσκαφών σε οικοδομικό υλικό, οι ολλανδικές αρχές θέσπισαν νομοθέτημα με τον τίτλο «Stimuleringsregeling verwerking baggerspecie» (στο εξής: νομοθετική ρύθμιση περί εισαγωγής κινήτρων).

4 Δυνάμει της ρυθμίσεως περί παροχής κινήτρων, οι επιχειρήσεις μεταποιήσεως εισπράττουν ένα ποσό αναλόγως του βαθμού επιτεύξεως της σκοπούμενης μεταποιήσεως. Οι συλλέγοντες τα χώματα εκσκαφών επωφελούνται, επίσης, καθόσον οι χορηγούμενες ως κίνητρο επιδοτήσεις αποσκοπούν στο να καταστήσουν ελκυστικότερη γι' αυτούς τη μεταποίηση.

5 Με την από 26 Νοεμβρίου 2001 επιστολή της, η Ολλανδική Κυβέρνηση κοινοποίησε το σχέδιο νόμου περί παροχής κινήτρων στην Επιτροπή, δυνάμει του άρθρου 88, παράγραφος 3, ΕΚ, ζητώντας της να εξετάσει, επίσης, τη νομιμότητα των διατάξεών της σε σχέση με τα άρθρα 87 ΕΚ και 88 ΕΚ. Με την επιστολή επισήμανε, στην περίπτωση που η Επιτροπή θα έκρινε ότι ο σχεδιαζόμενος νόμος συνιστά κρατική ενίσχυση, κατά την έννοια του άρθρου 87 ΕΚ, ότι η απομάκρυνση των προσχώσεων από τις οδούς ναυσιπλοΐας συνιστά υπηρεσία δημόσιου χαρακτήρα εντασσόμενη στη διαχείριση των υδάτων. Επομένως, η απόθεση και η μεταποίηση των χωμάτων

εκσκαφών πρέπει να θεωρηθεί ως υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος και οι σχετικές διατάξεις ως ανταποκρινόμενες στις προϋποθέσεις του άρθρου 86, παράγραφος 2, ΕΚ. Είναι γενικής ισχύος, έχουν οικονομικό χαρακτήρα και καλύπτουν μια ανάγκη του κοινωνικού συνόλου.

6 Με την προσβαλλόμενη απόφαση η Επιτροπή δήλωσε ότι δεν έχει να διατυπώσει καμία αντίρρηση κατά της λήψεως του κοινοποιουμένου μέτρου. Κατά το μεγαλύτερο μέρος τους τα χορηγούμενα δυνάμει της νομοθεσίας περί παροχής κινήτρων ποσά δεν συνιστούν ενισχύσεις κατά την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ. Στο μέτρο που συνιστούν τέτοιες ενισχύσεις, πρέπει αυτές να θεωρηθούν ως συμβατές με την κοινή αγορά, δυνάμει του άρθρου 87, παράγραφος 3, στοιχείο γ', ΕΚ και του σημείου 38 της ανακοινώσεως της Επιτροπής που φέρει τον τίτλο «Κοινοτικό πλαίσιο σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για την προστασία του περιβάλλοντος» (ΕΕ 2001, σ. 37, σ. 3).

7 Στο σημείο 3, τέταρτο και πέμπτο εδάφιο, της προσβαλλομένης αποφάσεως τονίζεται ότι:

«Κατά το πλείστον, όσον αφορά τις δραστηριότητες απομακρύνσεως των προσχώσεων, οι αρμόδιες για τα δημόσια έργα αρχές οργανώνουν διαγωνισμούς με σκοπό τη διασφάλιση της προσβάσεως στις δημόσιες οδούς ναυσιπλοΐας. Κατά κανόνα, η εκ μέρους των αρχών χρηματοδότηση υποδομών στις οποίες πρόσβαση μπορούν να έχουν όλοι οι δυνητικοί χρήστες, κατά τρόπο μη εισάγοντα δυσμενείς διακρίσεις, και των οποίων τη διαχείριση έχει το κράτος, δεν εμπίπτουν στον τομέα εφαρμογής των διατάξεων του άρθρου 87, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ, καθόσον δεν συνεπάγονται πλεονέκτημα για μια επιχείρηση ανταγωνιζόμενη άλλες επιχειρήσεις, κατά την έννοια αυτού του άρθρου. Τούτο ισχύει για το μεγαλύτερο μέρος της χρηματοδοτήσεως υποδομών στον τομέα των μεταφορών (π.χ. οδών και διαύλων κατασκευαζομένων και συντηρουμένων από το Δημόσιο). Το αυτό ισχύει για τη χρηματοδότηση των δραστηριοτήτων των δημοσίων εκείνων αρχών που είναι υπεύθυνες για την απομάκρυνση των προσχώσεων.

Εντούτοις, ορισμένες από τις αρμόδιες για την απομάκρυνση των προσχώσεων αρχές, ιδίως οι λιμενικές αρχές, εμπίπτουν στον κατά το άρθρο 87, παράγραφος 1,

της Συνθήκης ορισμό της επιχειρήσεως. Με τη νομολογία του Δικαστηρίου έχει διευκρινιστεί ότι, στο πλαίσιο αυτό, πρέπει κυρίως να εξετάζεται αν πρόκειται για άσκηση οικονομικής δραστηριότητας. Ο τύπος οργανώσεως της υπηρεσίας έχει μικρότερη σημασία. Το Πρωτοδικείο έχει υπογραμμίσει, στην απόφαση που εξέδωσε επί της υποθέσεως Aéroports de Paris, ότι η διαχείριση και παροχή τέτοιου είδους εγκαταστάσεων συνιστά οικονομική δραστηριότητα. Ένας ιδιωτικός ή δημόσιος φορέας διαχειρίσεως υποδομών στον τομέα των μεταφορών εμπίπτει, πλην των δημοσίων αρχών, στον ορισμό αυτό. Συνεπώς, το παρεχόμενο σε τέτοιες επιχειρήσεις πλεονέκτημα μπορεί να νοθεύσει τον πραγματικό ή δυνητικό ανταγωνισμό. Τα ποσά που χορηγούνται για την επεξεργασία των μολυσμένων χωμάτων εκσκαφών συνιστούν ένα τέτοιου είδους πλεονέκτημα και πρέπει, κατά συνέπεια, να θεωρηθούν ως ευνοϊκή για τις επιχειρήσεις αυτές κρατική ενίσχυση.»

Η ενώπιον του Δικαστηρίου διαδικασία και τα αιτήματα των διαδίκων

8 Η προσφυγή της Ολλανδικής Κυβερνήσεως καταχωρίστηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 25 Απριλίου 2002.

9 Η Ολλανδική Κυβέρνηση ζητεί από το Δικαστήριο:

— να ακυρώσει την προσβαλλόμενη απόφαση, καθόσον η Επιτροπή έκρινε με την απόφαση αυτή ότι τα ποσά που χορηγούν οι λιμενικές αρχές δυνάμει της κανονιστικής ρυθμίσεως περί παροχής κινήτρων για τη μεταποίηση των χωμάτων και μπάζων εκσκαφής συνιστούν κρατικές ενισχύσεις κατά την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ·

— να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

10 Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

— να κρίνει απαράδεκτη την προσφυγή·

— επικουρικώς, να την απορρίψει·

— να καταδικάσει το Βασίλειο των Κάτω Χωρών στα δικαστικά έξοδα.

11 Κατ' εφαρμογήν του άρθρου 91, παράγραφοι 3 και 4, του Κανονισμού Διαδικασίας, το Δικαστήριο αποφάσισε, αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, να αποφανθεί επί του παραδεκτού πριν αρχίσει η προφορική διαδικασία.

Επί του παραδεκτού

Επιχειρήματα των διαδίκων

12 Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η προσφυγή είναι απαράδεκτη. Κατά την άποψή της, η προσβαλλόμενη απόφαση, η οποία συνιστά έγκριση συστήματος ενισχύσεων που είχε προηγουμένως κοινοποιηθεί, δεν είναι βλαπτική για την Ολλανδική Κυβέρνηση.

13 Κατά την Επιτροπή, πράξεις δεκτικές προσφυγής ακυρώσεως δυνάμει του άρθρου 230 ΕΚ συνιστούν μόνον όσες παράγουν δεσμευτικές έννομες συνέπειες ικανές να θίξουν τα συμφέροντα των προσφευγόντων (βλ. απόφαση της 22ας Ιουνίου 2000, C-147/96, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, Συλλογή 2000, σ. I-4723, σκέψη 25). Η προσβαλλόμενη απόφαση, όμως, ικανοποίησε πλήρως τα αιτήματα του Βασιλείου των Κάτω Χωρών. Η απόφαση δεν δημιουργεί δεσμευτική έννομη συνέπεια δυνάμενη να επηρεάσει τα συμφέροντά του, καθόσον δεν μεταβάλλει τη νομική του θέση ούτε του δημιουργεί κάποιο πρόβλημα (βλ. αποφάσεις του Πρωτοδικείου της 17ης Σεπτεμβρίου 1992, T-138/89, NBV και NVB κατά Επιτροπής, Συλλογή 1992, σ. II-2181, και της 30ής Ιανουαρίου 2002, T-212/00, Nuove Industrie Molisane κατά Επιτροπής, Συλλογή 2002, σ. II-347).

14 Πράγματι, ασχέτως των αιτιολογικών σκέψεων μιας πράξεως, μόνον το διατακτικό της δύναται να παραγάγει έννομες συνέπειες, εκτός αν οι αιτιολογικές σκέψεις μιας βλαπτικής πράξεως αποτελούν το αναγκαίο για το διατακτικό της έρεισμα (προαναφερθείσα απόφαση NBV και NVB κατά Επιτροπής, σκέψη 31). Εν προκειμένω, πάντως, δεν συντρέχει τέτοια περίπτωση.

15 Τέλος, κατά την Επιτροπή, το άρθρο 230 ΕΚ πρέπει να ερμηνευθεί λαμβανομένου υπόψη του άρθρου 233 ΕΚ. Η δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής δυνάμει του άρθρου 230 ΕΚ πρέπει, συνεπώς, να περιοριστεί στις περιπτώσεις εκείνες στις οποίες, επί ακυρώσεως της αποφάσεως, το αρμόδιο όργανο υποχρεούται να λάβει ορισμένα μέτρα προς εκτέλεση της ακυρωτικής αποφάσεως. Εν προκειμένω, έστω και σε περίπτωση ακυρώσεως, η Επιτροπή δεν οφείλει να προβεί σε οποιαδήποτε ενέργεια, καθόσον η ενίσχυση εγκρίθηκε στο σύνολό της.

16 Η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η προσφυγή της είναι παραδεκτή. Ο περιλαμβανόμενος στην προσβαλλόμενη απόφαση ισχυρισμός της Επιτροπής ότι οι

λιμενικές αρχές εμπίπτουν στον ορισμό της «επιχειρήσεως» κατά την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ, καθώς και ο ισχυρισμός ότι η εκ μέρους των λιμενικών αρχών απομάκρυνση των προσχώσεων πρέπει να θεωρηθεί ως άσκηση οικονομικής δραστηριότητας, συνιστούν μεταβολή της οικονομικής καταστάσεως των Κάτω Χωρών, καθόσον θα πρέπει, στο μέλλον, να κοινοποιείται στην Επιτροπή οποιοδήποτε ποσό χορηγείται στις εν λόγω αρχές, πράγμα που συνιστά σημαντικό διαδικαστικό μειονέκτημα.

17 Κατά την Ολλανδική Κυβέρνηση, επομένως, η προσβαλλόμενη απόφαση δεν ικανοποιεί πλήρως το Βασίλειο των Κάτω Χωρών. Είναι ικανή να επηρεάσει τα συμφέροντά του, κατά την έννοια της νομολογίας του Δικαστηρίου (βλ. διατάξεις της 8ης Μαρτίου 1991, C-66/91 και C-66/91 R, Emerald Meats κατά Επιτροπής, Συλλογή 1991, σ. I-1143, και της 13ης Ιουνίου 1991, C-50/90, Sunzest κατά Επιτροπής, Συλλογή 1991, σ. I-2917, καθώς και απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 1999, C-308/95, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, Συλλογή 1999, σ. I-6513).

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

18 Πρέπει εκ προοιμίου να τονιστεί ότι, όπως προκύπτει από πάγια νομολογία, συνιστούν πράξεις ή αποφάσεις δυνάμενες να αποτελέσουν αντικείμενο προσφυγής ακυρώσεως, κατά την έννοια του άρθρου 230 ΕΚ, μόνον τα μέτρα που παράγουν δεσμευτικές έννομες συνέπειες ικανές να θίξουν τα συμφέροντα των προσφευγόντων (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 31ης Μαρτίου 1998, C-68/94 και C-30/95, Γαλλία κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 1998, σ. I-1375, σκέψη 62· της 5ης Οκτωβρίου 1999, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, προαναφερθείσα, σκέψη 26, και της 22ας Ιουνίου 2000, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, προαναφερθείσα, σκέψη 25).

19 Προκειμένου να κριθεί αν μια πράξη ή απόφαση παράγει τέτοιες συνέπειες, είναι αναγκαίο να εξεταστεί η ουσία της (προαναφερθείσα απόφαση της 22ας Ιουνίου 2000, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, σκέψη 27).

20 Εν προκειμένω, δεν αμφισβητείται ότι η προσβαλλόμενη απόφαση κρίνει συμβατό με την κοινή αγορά το κοινοποιηθέν σύστημα ενισχύσεως. Δεδομένου ότι, με την επιστολή κοινοποιήσεως του συστήματος αυτού, η Ολλανδική Κυβέρνηση ζήτησε από την Επιτροπή να εξετάσει τη νομιμότητα του μέτρου σε σχέση με τα άρθρα 87 ΕΚ και 88 ΕΚ, η εν λόγω απόφαση, εκδοθείσα δυνάμει του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ, αφενός, και δυνάμει του άρθρου 87, παράγραφος 3, στοιχείο γ', ΕΚ, αφετέρου, δεν μπορεί, κατά συνέπεια, να μεταβάλει κατά τρόπο αξιοσημείωτο τη νομική κατάσταση του Βασιλείου των Κάτω Χωρών.

21 Όσον αφορά το επιχείρημα της Ολλανδικής Κυβερνήσεως ότι μέρος των αιτιολογικών σκέψεων της προσβαλλομένης αποφάσεως, συγκεκριμένα εκείνο κατά το οποίο ορισμένες λιμενικές αρχές εμπίπτουν στην κατά το άρθρο 87, παράγραφος 1, ΕΚ έννοια των «επιχειρήσεων», συνεπάγεται για το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, ανεξαρτήτως της εκβάσεως της υποθέσεως, αρνητικές έννομες συνέπειες, αρκεί να τονιστεί ότι ανεξαρτήτως των αιτιολογικών σκέψεων επί των οποίων ερείδεται μια τέτοια απόφαση, μόνον το διατακτικό της μπορεί να παραγάγει έννομες συνέπειες και, κατά συνέπεια, να βλάψει. Αντιθέτως, οι εκτιμήσεις που διατυπώνονται στις αιτιολογικές σκέψεις μιας αποφάσεως δεν μπορούν να αποτελέσουν, αυτές καθεαυτές, αντικείμενο προσφυγής ακυρώσεως. Δεν μπορούν να υπαχθούν στον έλεγχο νομιμότητας που ασκεί ο κοινοτικός δικαστής παρά μόνον καθόσον, ως αιτιολογικές σκέψεις μιας βλαπτικής αποφάσεως, συνιστούν το αναγκαίο για το διατακτικό της έρεισμα.

22 Εν προκειμένω, όμως, οι αμφισβητηθείσες αιτιολογικές σκέψεις δεν συνιστούν το αναγκαίο έρεισμα για το διατακτικό μιας βλαπτικής για το Βασίλειο των Κάτω Χωρών αποφάσεως. Πράγματι, εφόσον η Επιτροπή διαπίστωσε, με το διατακτικό της προσβαλλομένης αποφάσεως, ότι, ανεξαρτήτως του ότι ορισμένα από τα ποσά για τα οποία πρόκειται μπορούν να συνιστούν ενισχύσεις κατά την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ, το συγκεκριμένο σύστημα δικαιολογείται, εν πάση

περιπτώσει, ενόψει των λόγων που προβλέπει το άρθρο 87, παράγραφος 3, στοιχείο γ', ΕΚ, οι συγκεκριμένες αιτιολογικές σκέψεις ουδόλως συνιστούν διατύπωση απόψεως ως προς τον χαρακτήρα επιχειρήσεως που έχουν όλες οι λιμενικές αρχές ούτε ως προς την οικονομική φύση του συνόλου των δραστηριοτήτων που αυτές αναπτύσσουν.

23 Εξάλλου, η προσβαλλόμενη απόφαση δεν λαμβάνει θέση ως προς τις ειδικές περιστάσεις που αφορούν κάποιες από τις λιμενικές αρχές για τις οποίες πρόκειται, αλλά αναφέρεται απλώς στην περίπτωση ασκήσεως εκ μέρους αυτών των αρχών οικονομικών δραστηριοτήτων στον καλυπτόμενο από το μέτρο τομέα. Τέλος, η εν λόγω απόφαση ουδόλως προδικάζει τον βάσει του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ χαρακτηρισμό τυχόν άλλων ποσών χορηγουμένων σε λιμενικές αρχές.

24 Υπό τις προϋποθέσεις αυτές, το αμφισβητούμενο τμήμα των αιτιολογικών σκέψεων της προσβαλλομένης αποφάσεως δεν παρήγαγε δεσμευτικές έννομες συνέπειες ικανές να επηρεάσουν τα συμφέροντα του Βασιλείου των Κάτω Χωρών. Συνεπώς, δεν μπορούν να αποτελέσουν πράξη δεκτική προσφυγής κατά την έννοια της προαναφερθείσας στη σκέψη 18 της παρούσας διατάξεως νομολογίας.

25 Συνεπώς, η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη.

Επί των δικαστικών εξόδων

26 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του

νικήσαντος διαδίκου. Επειδή η Επιτροπή ζήτησε την καταδίκη του Βασιλείου των Κάτω Χωρών και αυτό ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πρώτο τμήμα)

διατάσσει:

1) Απορρίπτει την προσφυγή ως απαράδεκτη.

2) Καταδικάζει το Βασίλειο των Κάτω Χωρών στα δικαστικά έξοδα.

Λουξεμβούργο, 28 Ιανουαρίου 2004.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος του πρώτου τμήματος

P. Jann