Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
PRIIT PIKAMÄE
της 2ας Μαρτίου 2023 [1]

Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-73/22 P και C-77/22 P

Grupa Azoty S.A.,
Azomureș SA,
Λιπάσματα Καβάλας ΕΠΕ – Υποκατάστημα Αλλοδαπής
κατά
Ευρωπαϊκής Επιτροπής (C-73/22 P)
και
Advansa Manufacturing GmbH,
Beaulieu International Group,
Brilen, SA,
Cordenka GmbH & Co. KG,
Dolan GmbH,
Enka International GmbH & Co. KG,
Glanzstoff Longlaville,
Infinited Fiber Company Oy,
Kelheim Fibres GmbH,
Nurel, SA,
PHP Fibers GmbH,
Teijin Aramid BV,
Thrace Nonwovens & Geosynthetics μονοπρόσωπη ΑΒΕΕ μη υφαντών υφασμάτων και γεωσυνθετικών προϊόντων,
Trevira GmbH
κατά
Dralon GmbH,

Ευρωπαϊκής Επιτροπής (C-77/22 P)

«Αίτηση αναιρέσεως – Κρατικές ενισχύσεις – Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με ορισμένα μέτρα κρατικών ενισχύσεων στο πλαίσιο του συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου μετά το 2021 – Επιλέξιμοι τομείς – Αποκλεισμός του τομέα παραγωγής λιπασμάτων – Προσφυγή ακυρώσεως – Έννοια της “πράξης δεκτικής προσφυγής”»

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

1. Αντικείμενο των υπό κρίση συνεκδικαζόμενων υποθέσεων είναι οι αιτήσεις αναιρέσεως με τις οποίες οι αναιρεσείουσες επιχειρήσεις ζητούν την αναίρεση των διατάξεων του Γενικού Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της 29ης Νοεμβρίου 2021, Grupa Azoty κ.λπ. κατά Επιτροπής (Τ-726/20, μη δημοσιευθείσα) και της 29ης Νοεμβρίου 2021, Advansa Manufacturing κ.λπ. κατά Επιτροπής (Τ-741/20, μη δημοσιευθείσα) (στο εξής: αναιρεσιβαλλόμενες διατάξεις), με τις οποίες το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε ως απαράδεκτες τις προσφυγές τους με αίτημα τη μερική ακύρωση της ανακοίνωσης της Επιτροπής, της 25ης Σεπτεμβρίου 2020, με τίτλο «Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με ορισμένα μέτρα κρατικών ενισχύσεων στο πλαίσιο του συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου μετά το 2021» (στο εξής: επίμαχες κατευθυντήριες γραμμές) [2].

2. Αποφαινόμενο επί των υπό κρίση αιτήσεων αναιρέσεως, το Δικαστήριο θα έχει την ευκαιρία να παράσχει σημαντικές διευκρινίσεις σχετικά με την ερμηνεία ορισμένων προϋποθέσεων του παραδεκτού της προσφυγής που ασκούν ιδιώτες ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου, ήτοι της έννοιας της «πράξης δεκτικής προσφυγής» και της προϋπόθεσης του άμεσου επηρεασμού καθώς και της σχέσης μεταξύ των δύο αυτών προϋποθέσεων.

Το ιστορικό των διαφορών

3. Η οδηγία 2003/87/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Οκτωβρίου 2003, σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Ένωσης και την τροποποίηση της οδηγίας 96/61/ΕΚ του Συμβουλίου (ΕΕ 2003, L 275, σ. 32) θέσπισε σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: ΣΕΔΕ της Ένωσης) προκειμένου να προωθήσει τη μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου κατά τρόπο αποδοτικό από πλευράς κόστους και οικονομικώς αποτελεσματικό. Η ανωτέρω οδηγία τροποποιήθηκε, μεταξύ άλλων, με την οδηγία (ΕΕ) 2018/410 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Μαρτίου 2018, για την τροποποίηση της οδηγίας 2003/87 (ΕΕ 2018, L 76, σ. 3), η οποία αποσκοπεί ιδίως στη βελτίωση και την παράταση της λειτουργίας του ΣΕΔΕ της Ένωσης για το χρονικό διάστημα 2021-2030.

4. Το άρθρο 10α, παράγραφος 6, της οδηγίας 2003/87, όπως έχει τροποποιηθεί με την οδηγία 2018/410, προβλέπει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη θα πρέπει να θεσπίσουν χρηματοδοτικά μέτρα σύμφωνα με το δεύτερο και το τέταρτο εδάφιο υπέρ τομέων ή υποτομέων οι οποίοι εκτίθενται σε πραγματικό κίνδυνο διαρροής διοξειδίου του άνθρακα λόγω σημαντικού έμμεσου κόστους που προκύπτει από το κόστος εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου που μετακυλίεται στις τιμές της ηλεκτρικής ενέργειας, υπό την προϋπόθεση ότι τα εν λόγω χρηματοδοτικά μέτρα είναι σύμφωνα με τους κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις, και ιδίως ότι δεν προκαλούν αδικαιολόγητες στρεβλώσεις του ανταγωνισμού στην εσωτερική αγορά […]».

5. Οι επίμαχες κατευθυντήριες γραμμές αντικαθιστούν, από την 1η Ιανουαρίου 2021, την ανακοίνωση της 5ης Ιουνίου 2012 με τίτλο «Κατευθυντήριες γραμμές για ορισμένα μέτρα κρατικών ενισχύσεων στο πλαίσιο του συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου μετά το 2012» (ΕΕ 2012, C 158, σ. 4).

[2] ΕΕ 2020, C 317, σ. 5.

6. Στο σημείο 7 των επίμαχων κατευθυντήριων γραμμών, η Επιτροπή επισημαίνει ότι με αυτές καθορίζει τους όρους υπό τους οποίους τα μέτρα ενίσχυσης στο πλαίσιο του ΣΕΔΕ της Ένωσης μπορεί να θεωρηθεί ότι συμβιβάζονται με την εσωτερική αγορά σύμφωνα με το άρθρο 107, παράγραφος 3, στοιχείο γ′, της ΣΛΕΕ.

7. Στο σημείο 9 των επίμαχων κατευθυντήριων γραμμών, η Επιτροπή διευκρινίζει ότι αρχές που ορίζονται στις εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές «ισχύουν μόνο για τα συγκεκριμένα μέτρα ενίσχυσης που προβλέπονται στο άρθρο 10α, παράγραφος 6 και στο άρθρο 10β της οδηγίας 2003/87/ΕΚ».

8. Το σημείο 21 των επίμαχων κατευθυντηρίων γραμμών έχει ως εξής:

«Για να περιοριστεί ο κίνδυνος στρέβλωσης του ανταγωνισμού εντός της εσωτερικής αγοράς, η ενίσχυση πρέπει να περιορίζεται σε τομείς που εκτίθενται σε πραγματικό κίνδυνο διαρροής άνθρακα λόγω σημαντικού έμμεσου κόστους που προκύπτει από τη μετακύλιση του κόστους των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου στις τιμές της ηλεκτρικής ενέργειας. Για τους σκοπούς των παρουσών κατευθυντήριων γραμμών, θεωρείται ότι υφίσταται πραγματικός κίνδυνος διαρροής άνθρακα μόνο εάν ο δικαιούχος δραστηριοποιείται σε έναν από τους τομείς που απαριθμούνται στο παράρτημα Ι.»

9. Οι αναιρεσείουσες, ήτοι οι Grupa Azoty S.A., Azomureș SA και Λιπάσματα Καβάλας ΕΠΕ – Υποκατάστημα Αλλοδαπής, είναι επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στον τομέα της παραγωγής λιπασμάτων και αζωτούχων ενώσεων που εμπίπτουν επί του παρόντος στον κωδικό NACE 20.15.

10. Ο τομέας αυτός δεν περιλαμβάνεται στον κατάλογο του παραρτήματος Ι των επίμαχων κατευθυντήριων γραμμών, μολονότι περιλαμβανόταν στον κατάλογο του παραρτήματος ΙΙ των κατευθυντήριων γραμμών του 2012, οι οποίες εφαρμόζονταν μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2020.

Οι ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου διαδικασίες και οι αναιρεσιβαλλόμενες διατάξεις

11. Με δικόγραφα που κατέθεσαν στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου στις 15 και 16 Δεκεμβρίου 2020, οι αναιρεσείουσες άσκησαν, δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, προσφυγές με αίτημα την ακύρωση του παραρτήματος Ι των επίμαχων κατευθυντήριων γραμμών.

12. Με τις αναιρεσιβαλλόμενες διατάξεις, το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε τις προσφυγές αυτές ως απαράδεκτες.

13. Το Γενικό Δικαστήριο υπενθύμισε, στη σκέψη 26 των διατάξεων αυτών, ότι για να κριθεί παραδεκτή μια προσφυγή ασκούμενη από φυσικό ή νομικό πρόσωπο κατά πράξης της οποίας το εν λόγω πρόσωπο δεν είναι αποδέκτης, δυνάμει του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, προϋποτίθεται η αναγνώριση της ενεργητικής νομιμοποίησης του προσφεύγοντος, η οποία υφίσταται σε δύο περιπτώσεις. Αφενός, η εν λόγω προσφυγή μπορεί να ασκηθεί υπό την προϋπόθεση ότι η επίμαχη πράξη τον αφορά άμεσα και ατομικά. Αφετέρου, το πρόσωπο αυτό μπορεί να ασκήσει προσφυγή κατά κανονιστικής πράξης μη συνεπαγόμενης εκτελεστικά μέτρα εφόσον η πράξη το αφορά άμεσα.

14. Ως εκ τούτου, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε, στη σκέψη 27 των ανωτέρω διατάξεων, ότι έπρεπε να εξετάσει κατά πόσον οι αναιρεσείουσες, οι οποίες δεν είναι αποδέκτες των επίμαχων κατευθυντήριων γραμμών, ενέπιπταν, όσον αφορά τις τελευταίες, σε μία από τις δύο αυτές περιπτώσεις. Δεδομένου ότι αμφότερες οι περιπτώσεις αυτές προϋποθέτουν ότι ο προσφεύγων επηρεάζεται άμεσα από την προσβαλλόμενη πράξη, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι έπρεπε κατ' αρχάς να εξετάσει κατά πόσον συνέτρεχε η εν λόγω προϋπόθεση.

15. Συναφώς, το Γενικό Δικαστήριο υπενθύμισε, στη σκέψη 29 των ανωτέρω διατάξεων, ότι η προϋπόθεση κατά την οποία η πράξη που αποτελεί αντικείμενο της δίκης πρέπει να αφορά άμεσα ένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο απαιτεί να συντρέχουν σωρευτικώς δύο κριτήρια, ήτοι η προσβαλλόμενη πράξη πρέπει, αφενός, να επηρεάζει άμεσα τη νομική κατάσταση του ιδιώτη και, αφετέρου, να μην καταλείπει εξουσία εκτίμησης στους αποδέκτες της που είναι επιφορτισμένοι με την εφαρμογή της, υπό την έννοια ότι έχει εντελώς αυτόματο χαρακτήρα και απορρέει αποκλειστικά από τη ρύθμιση της Ένωσης, χωρίς παρεμβολή άλλων κανόνων.

16. Σύμφωνα με το Γενικό Δικαστήριο, οι επίμαχες κατευθυντήριες οδηγίες δεν επηρεάζουν άμεσα τη νομική κατάσταση των αναιρεσειουσών.

17. Προς στήριξη της κρίσης του, το Γενικό Δικαστήριο εξέθεσε, στις σκέψεις 40 έως 42 των αναιρεσιβαλλομένων διατάξεων, ότι η εκτίμηση που περιέχεται στις επίμαχες κατευθυντήριες οδηγίες, σύμφωνα με την οποία υφίσταται πραγματικός κίνδυνος διαρροής άνθρακα μόνο στην περίπτωση που ο δικαιούχος δραστηριοποιείται σε έναν από τους τομείς που απαριθμούνται στο παράρτημα Ι των εν λόγω κατευθυντήριων γραμμών, δεν αποκλείει από νομική άποψη, μολονότι για λόγους σκοπιμότητας αυτό είναι απίθανο να συμβεί, τη δυνατότητα των κρατών μελών να κοινοποιήσουν στην Επιτροπή μέτρα ενίσχυσης υπέρ των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται σε άλλους τομείς πέραν εκείνων που απαριθμούνται στο παράρτημα αυτό και να επιχειρούν να αποδείξουν ότι, παρά τη μη πλήρωση ενός εκ των κριτηρίων που τίθενται στις εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές, η ενίσχυση που προορίζεται για τις επιχειρήσεις αυτές συνάδει με το άρθρο 107, παράγραφος 3, στοιχείο γ', ΣΛΕΕ. Παρόλο που το Γενικό Δικαστήριο αναγνώρισε ότι στην περίπτωση αυτή είναι πολύ πιθανό η Επιτροπή να εκδώσει, δυνάμει του κανονισμού (ΕΕ) 2015/1589 του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2015, περί λεπτομερών κανόνων για την εφαρμογή του άρθρου 108 [ΣΛΕΕ] (ΕΕ 2015, L 248, σ. 9), απόφαση διαπιστώνουσα ότι η σχεδιαζόμενη ενίσχυση είναι ασύμβατη προς την εσωτερική αγορά, επισήμανε ότι μόνον η απόφαση αυτή θα μπορούσε να παραγάγει άμεσα έννομα αποτελέσματα έναντι των επιχειρήσεων που θα έπρεπε να είχαν λάβει την ενίσχυση και, συνεπώς, καθόσον θα τις αφορούσε άμεσα, θα μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής ακυρώσεως εκ μέρους τους.

18. Το Γενικό Δικαστήριο εξέθεσε επίσης, στη σκέψη 38 των αναιρεσιβαλλομένων διατάξεων, ότι στην περίπτωση που ένα κράτος μέλος αποφασίσει να μη χορηγήσει κανένα μέτρο ενίσχυσης που εμπίπτει στις επίμαχες κατευθυντήριες γραμμές, η Επιτροπή δεν θα λάβει καμία απόφαση δυνάμει του κανονισμού 2015/1589. Συνεπώς, και στην περίπτωση αυτή, οι εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές δεν επηρεάζουν άμεσα τη νομική κατάσταση των αναιρεσειουσών.

Τα αιτήματα των διαδίκων

19. Με τις αιτήσεις αναιρέσεως που άσκησαν, οι αναιρεσείουσες ζητούν από το Δικαστήριο:

– να αναιρέσει τις αναιρεσιβαλλόμενες διατάξεις,

– να κρίνει τις προσφυγές παραδεκτές,

– επικουρικώς, να αναιρέσει τις αναιρεσιβαλλόμενες διατάξεις για τον λόγο ότι το Γενικό Δικαστήριο όφειλε να είχε επιφυλαχθεί ως προς την απόφασή του επί του παραδεκτού των προσφυγών έως ότου τις εξετάσει κατ' ουσίαν,

– να αναπέμψει τις υποθέσεις στο Γενικό Δικαστήριο προκειμένου αυτό να αποφανθεί επί της ουσίας,

– να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα, και

– να επιφυλαχθεί ως προς το ζήτημα των δικαστικών εξόδων της ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου διαδικασίας, αφήνοντας τούτο στην κρίση του Γενικού Δικαστηρίου κατά την ολοκλήρωση της εξέτασης των προσφυγών.

20. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

– να απορρίψει τις αιτήσεις αναιρέσεως και

– να καταδικάσει τις αναιρεσείουσες στα δικαστικά έξοδα·

– επικουρικώς, σε περίπτωση που το Δικαστήριο αναιρέσει τις αναιρεσιβαλλόμενες διατάξεις, να αποφανθεί το ίδιο επί των προσφυγών, απορρίπτοντας τις προσφυγές ως απαράδεκτες και να καταδικάσει τις αναιρεσείουσες στα δικαστικά έξοδα.

21. Με απόφαση του Προέδρου του Δικαστηρίου, της 16ης Σεπτεμβρίου 2022, αποφασίστηκε η συνεκδίκαση των υποθέσεων C-73/22 P και C-77/22 P προς διευκόλυνση της ενδεχόμενης προφορικής διαδικασίας και προς έκδοση κοινής απόφασης.

Επί της αιτήσεως αναιρέσεως

22. Η υπό κρίση αίτηση αναιρέσεως στηρίζεται σε δύο λόγους αναιρέσεως. Με τον πρώτο λόγο αναιρέσεως προβάλλεται ανεπαρκής αιτιολογία των αναιρεσιβαλλομένων διατάξεων, ενώ με τον δεύτερο λόγο οι αναιρεσείουσες προβάλλουν, κατά κύριο λόγο, ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε νομικό σφάλμα καθόσον έκρινε ότι οι αναιρεσείουσες δεν θίγονται άμεσα από τις επίμαχες κατευθυντήριες γραμμές και, επικουρικώς, ότι το Γενικό Δικαστήριο όφειλε να είχε εξετάσει τις προσφυγές επί της ουσίας προτού αποφανθεί επί του παραδεκτού τους.

23. Κατόπιν υπόδειξης του Δικαστηρίου, οι παρούσες προτάσεις αφορούν αποκλειστικά τον δεύτερο λόγο αναιρέσεως.

Επιχειρήματα των διαδίκων

24. Σύμφωνα με τις αναιρεσείουσες, η εκτίμηση περί του άμεσου επηρεασμού που περιλαμβάνεται στις αναιρεσιβαλλόμενες διατάξεις βασίστηκε σε τρεις αλυσιτελείς, ήτοι εσφαλμένες, παραδοχές.

25. Πρώτον, το Γενικό Δικαστήριο εκκίνησε από την παραδοχή ότι, υπό το πρίσμα του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, όλες οι κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής πρέπει να αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο, παραδοχή η οποία συνιστά εσφαλμένη προσέγγιση. Συναφώς, το Γενικό Δικαστήριο βασίστηκε εσφαλμένα σε προηγούμενες αποφάσεις σχετικά με κατευθυντήριες γραμμές που καταλείπουν περιθώριο εκτίμησης ή διατυπώνουν εξαιρέσεις τις οποίες τα κράτη μέλη μπορούν να επικαλεστούν. Επίσης, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι οι επίμαχες κατευθυντήριες γραμμές δεσμεύουν μόνον την Επιτροπή. Πλην όμως, παρέβλεψε ότι οι τελευταίες δημοσιεύτηκαν στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στη σειρά C, απευθύνονται άμεσα στα κράτη μέλη, δεν καταλείπουν σε αυτά κανένα περιθώριο εκτίμησης ή εξαίρεσης όσον αφορά τους τομείς της οικονομίας που είναι επιλέξιμοι για ενισχύσεις δυνάμει του άρθρου 10α, παράγραφος 6, της οδηγίας 2003/87, όπως έχει τροποποιηθεί με την οδηγία 2018/410, και ότι, δεδομένης της δεσμευτικότητάς τους, αποσκοπούν στο να λειτουργήσουν κανονιστικώς.

26. Δεύτερον, το Γενικό Δικαστήριο βασίστηκε εσφαλμένα στην ύπαρξη της δυνατότητας ένα κράτος μέλος να κοινοποιήσει στην Επιτροπή μέτρα ενίσχυσης υπέρ επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται σε άλλους τομείς, πέραν εκείνων που απαριθμούνται στο παράρτημα Ι των επίμαχων κατευθυντήριων γραμμών, και να επιδιώξει να αποδείξει ότι τα μέτρα αυτά είναι συμβατά με την εσωτερική αγορά δυνάμει του άρθρου 107, παράγραφος 3, στοιχείο γ′, ΣΛΕΕ. Συναφώς, οι αναιρεσείουσες επισημαίνουν ότι, μολονότι από νομική άποψη όντως υφίσταται η δυνατότητα αυτή, η εν λόγω περίσταση ουδόλως μεταβάλλει το γεγονός ότι οι επίμαχες κατευθυντήριες γραμμές αποκλείουν τη χορήγηση των ενισχύσεων που προβλέπονται στο άρθρο 10α, παράγραφος 6, της οδηγίας 2003/87, όπως έχει τροποποιηθεί με την οδηγία 2018/410, στις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται σε τομείς που δεν περιλαμβάνονται στο παράρτημα Ι της οικείας οδηγίας. Ο αποκλεισμός αυτός ουδόλως αντισταθμίζεται από τη γενική δυνατότητα χορήγησης κρατικών ενισχύσεων δυνάμει του άρθρου 107, παράγραφος 3, στοιχείο γ′, ΣΛΕΕ. Πράγματι, οποιαδήποτε πρόβλεψη για τη χορήγηση τέτοιου είδους ενισχύσεων είναι αμιγώς υποθετική, ενώ οι ενισχύσεις που μνημονεύονται στο άρθρο 10α, παράγραφος 6 προβλέπονται επισήμως και ενθαρρύνονται από τη διάταξη αυτή.

27. Τρίτον, το Γενικό Δικαστήριο βασίστηκε στην εσφαλμένη εκτίμηση ότι μια επιχείρηση μπορεί να θίγεται άμεσα μόνο στην περίπτωση που η Επιτροπή εκδώσει απόφαση δυνάμει του κανονισμού 2015/1589. Εν τοιαύτη περιπτώσει, οι αναιρεσείουσες στερούνται κάθε μέσου έννομης προστασίας. Πράγματι, δεδομένου ότι τα κράτη δεν οφείλουν να θεσπίσουν καθεστώς ενισχύσεων δυνάμει του άρθρου 10α, παράγραφος 6, της οδηγίας 2003/87, όπως έχει τροποποιηθεί με την οδηγία 2018/410, ενδέχεται να μη γίνει καμία κοινοποίηση και, συνεπώς, να μην εκδοθεί καμία απόφαση της Επιτροπής. Η κατάσταση αυτή, η οποία χαρακτηρίζεται από την έλλειψη ενίσχυσης των αναιρεσειουσών, ταυτίζεται με την κατάσταση στην οποία ένα καθεστώς ενισχύσεων το οποίο περιλαμβάνει τον τομέα της παραγωγής λιπασμάτων και αζωτούχων ενώσεων και το οποίο θεσπίστηκε δυνάμει του άρθρου 10α, παράγραφος 6, και κοινοποιήθηκε στην Επιτροπή, αποτέλεσε αντικείμενο δυσμενούς απόφασης της τελευταίας. Ωστόσο, η διαφορά έγκειται στο γεγονός ότι στην πρώτη περίπτωση οι αναιρεσείουσες δεν διαθέτουν κανένα μέσο παροχής έννομης προστασίας, ενώ στη δεύτερη περίπτωση διαθέτουν, κατάσταση που δεν είναι αποδεκτή καθόσον σε αμφότερες τις περιπτώσεις οι αναιρεσείουσες επηρεάζονται κατά τον ίδιο τρόπο.

28. Επικουρικώς, οι αναιρεσείουσες ζητούν από το Δικαστήριο να αναιρέσει τις αναιρεσιβαλλόμενες διατάξεις για τον λόγο ότι το Γενικό Δικαστήριο όφειλε, προτού αποφανθεί επί του παραδεκτού των προσφυγών, να τις είχε εξετάσει επί της ουσίας.

29. Η Επιτροπή αμφισβητεί την ορθότητα όλων των ανωτέρω επιχειρημάτων.

Εκτίμηση

30. Στις παρούσες προτάσεις θα αναπτύξω τη συλλογιστική μου ως εξής: αφού διατυπώσω ορισμένες προκαταρκτικές παρατηρήσεις, θα εκθέσω, πρώτον, τους λόγους για τους οποίους φρονώ ότι οι επίμαχες κατευθυντήριες γραμμές δεν μπορούν να θεωρηθούν «πράξη δεκτική προσφυγής» και να αποτελέσουν αυτές καθεαυτές αντικείμενο προσφυγής δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ. Δεύτερον, θα υποστηρίξω ότι η εξέταση που αποσκοπεί στο να εξακριβωθεί κατά πόσον πληρούται η προϋπόθεση του άμεσου επηρεασμού δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί λυσιτελώς στην περίπτωση πράξης όπως οι επίμαχες κατευθυντήριες γραμμές, όπερ ενισχύει την ερμηνεία κατά την οποία οι τελευταίες δεν αποτελούν πράξη δεκτική προσφυγής. Τρίτον, θα εξηγήσω τους λόγους για τους οποίους η συλλογιστική της απόφασης Deutsche Post και Γερμανία κατά Επιτροπής[3] δεν έχει εφαρμογή στις επίμαχες κατευθυντήριες γραμμές. Τέταρτον, θα επισημάνω ότι το Γενικό Δικαστήριο ουδόλως όφειλε να εξετάσει τις προσφυγές επί της ουσίας προτού αποφανθεί επί του παραδεκτού τους.

Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

31. Το ζήτημα του παραδεκτού των προσφυγών που ασκούνται από νομικά πρόσωπα στον τομέα του δικαίου των κρατικών ενισχύσεων όπως έχει τεθεί ενώπιον του Δικαστηρίου αφορά μέχρι σήμερα, εξ όσων γνωρίζω, αποκλειστικά τις προσφυγές που ασκούνται κατά αποφάσεων της Επιτροπής οι οποίες εκδίδονται κατόπιν προκαταρκτικής εξέτασης (άρθρο 4 του κανονισμού 2015/1589) ή με τις οποίες περατώνεται η επίσημη διαδικασία έρευνας (άρθρο 9 του κανονισμού 2015/1589) και οι οποίες διαπιστώνουν το κατά πόσον ένα προτεινόμενο μέτρο ενίσχυσης που κοινοποιείται ή που χορηγείται ελλείψει κοινοποίησης αποτελεί κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και, κατά περίπτωση, το κατά πόσον το μέτρο αυτό είναι συμβατό με την εσωτερική αγορά βάσει ενός εκ των δικαιολογητικών λόγων που προβλέπονται στο άρθρο 107, παράγραφοι 2 και 3, ΣΛΕΕ.

32. Το νομικό ζήτημα που τίθεται με τον πρώτο λόγο αναιρέσεως, το οποίο αφορά ειδικότερα τη δυνατότητα προσβολής των κατευθυντήριων γραμμών της Επιτροπής, αποτελεί ζήτημα καινοφανές για το Δικαστήριο και επιπλέον, όσον αφορά την πρόσβαση στη δικαιοσύνη της Ένωσης, ζήτημα ασφαλώς ευαίσθητο.

33. Με τις αναιρεσιβαλλόμενες διατάξεις, το Γενικό Δικαστήριο αποφαίνεται επί του ζητήματος αυτού για τρίτη φορά. Τις δύο προηγούμενες φορές[4], το ανωτέρω δικαιοδοτικό όργανο ακολούθησε τον ίδιο νομικό συλλογισμό με αυτόν που αναπτύσσεται στην προκειμένη περίπτωση, γεγονός που καθιστά ακόμη σημαντικότερη τη θέση που θα λάβει το Δικαστήριο στην επικείμενη απόφασή του ως προς την ορθότητα του συλλογισμού αυτού.

34. Επιβάλλεται να υπομνησθεί το συναφές πλαίσιο. Το άρθρο 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ επιβάλλει προληπτικό έλεγχο των σχεδίων νέων ενισχύσεων (καθώς και των τροποποιήσεων των υφιστάμενων ενισχύσεων). Ο μηχανισμός πρόληψης που έχει οργανωθεί κατ' αυτόν τον τρόπο αποσκοπεί στο να διασφαλίσει ότι εκτελούνται μόνον τα μέτρα που είναι συμβατά με την εσωτερική αγορά. Η εκτίμηση της συμβατότητας των μέτρων αυτών με την εσωτερική αγορά, δυνάμει του άρθρου 107, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της

[3] Απόφαση της 13ης Οκτωβρίου 2011 (C-463/10 P και C-475/10 P, στο εξής: απόφαση Deutsche Post, EU:C:2011:656).

[4] Διατάξεις της 23ης Νοεμβρίου 2015, Milchindustrie-Verband και Deutscher Raiffeisenverband κατά Επιτροπής (T-670/14, EU:T:2015:906), και της 23ης Νοεμβρίου 2015, EREF κατά Επιτροπής (T-694/14, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2015:915), κατά των οποίων δεν ασκήθηκε αναίρεση.

Επιτροπής, η οποία ενεργεί υπό τον έλεγχο των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης. Συναφώς, η Επιτροπή διαθέτει ευρεία εξουσία εκτίμησης, η άσκηση της οποίας συνεπάγεται εκτιμήσεις οικονομικής και κοινωνικής φύσης και, συνεπώς, το οικείο θεσμικό όργανο μπορεί να καθορίζει τα κριτήρια βάσει των οποίων σκοπεύει να εκτιμά κατά πόσον τα μέτρα ενίσχυσης που σχεδιάζουν τα κράτη μέλη είναι σύμφωνα με την εσωτερική αγορά.

35. Προς τον σκοπό αυτόν, η Επιτροπή χρησιμοποιεί ευρέως στο πλαίσιο της διοικητικής πρακτικής της πράξεις ήπιου δικαίου (soft law), όπως κατευθυντήριες γραμμές, ρυθμιστικά πλαίσια και ανακοινώσεις, προκειμένου να διαρθρωθεί η άσκηση της διακριτικής ευχέρειας εκτίμησης που διαθέτει. Όπως έχει αναγνωριστεί από το Δικαστήριο [5], οι πράξεις αυτές πράγματι συμβάλλουν στη διασφάλιση της διαφάνειας, της προβλεψιμότητας και της ασφάλειας δικαίου των ενεργειών της Επιτροπής.

36. Οι οικείες πράξεις περιλαμβάνουν οριζόντιους κανόνες που διέπουν ειδικότερες κατηγορίες ενισχύσεων (μεταξύ άλλων περιφερειακές ενισχύσεις· ενισχύσεις για έρευνα, ανάπτυξη και καινοτομία· ενισχύσεις διάσωσης και αναδιάρθρωσης των προβληματικών επιχειρήσεων)· κανόνες που αφορούν ειδικά μέσα ενίσχυσης (σχετικά με εγγυήσεις, φορολογία, βραχυπρόθεσμη ασφάλιση εξαγωγικών πιστώσεων)· τομεακούς κανόνες (μεταξύ άλλων, στους τομείς της γεωργίας, της ενέργειας και του περιβάλλοντος, της οικονομίας, των μέσων ενημέρωσης)· καθώς και κανόνες σχετικά με ενισχύσεις που αποσκοπούν στην ενίσχυση της οικονομίας στο πλαίσιο έξαρσης της πανδημίας COVID-19 και κατόπιν της επίθεσης της Ρωσικής Ομοσπονδίας κατά της Ουκρανίας. Οι επίδικες κατευθυντήριες γραμμές περιλαμβάνουν τομεακούς κανόνες που αφορούν ενισχύσεις στο πλαίσιο του συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου.

Οι επίδικες κατευθυντήριες γραμμές δεν αποτελούν πράξη δεκτική προσφυγής

37. Όπως προαναφέρθηκε, το Γενικό Δικαστήριο εξέτασε στις αναιρεσιβαλλόμενες διατάξεις αποκλειστικά το ζήτημα αν οι αναιρεσείουσες θίγονταν άμεσα από τις επίμαχες κατευθυντήριες γραμμές προκειμένου να κριθεί αν αυτές διέθεταν την αναγκαία ενεργητική νομιμοποίηση για την άσκηση προσφυγής κατά της επίμαχης πράξης. Η ανταλλαγή υπομνημάτων μεταξύ των αναιρεσειουσών και της Επιτροπής στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας αφορούσε το συγκεκριμένο νομικό ζήτημα.

38. Φρονώ, ωστόσο, ότι το Δικαστήριο στην επικείμενη απόφασή του πρέπει, κατ' αρχάς, να εξακριβώσει το αν οι επίμαχες κατευθυντήριες γραμμές αποτελούν πράξη δυνάμενη να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ κατά τη σχετική νομολογία, ήτοι «πράξη δεκτική προσφυγής». Πρέπει πράγματι να υπομνησθεί ότι το ζήτημα αν οι εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές αποτελούν πράξη δεκτική προσφυγής, ζήτημα το οποίο αφορά το παραδεκτό της προσφυγής ακυρώσεως ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου, αποτελεί λόγο δημόσιας τάξης τον οποίο το Δικαστήριο οφείλει να εξετάσει αυτεπαγγέλτως στο πλαίσιο αιτήσεως αναιρέσεως [6].

[5] Απόφαση της 12ης Μαρτίου 2020, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Παράνομες ενισχύσεις που χορηγήθηκαν υπέρ του ξενοδοχειακού κλάδου στη Σαρδηνία) (C-576/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2020:202, σκέψη 136 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[6] Διάταξη της 16ης Μαΐου 2013, Internationaler Hilfsfonds κατά Επιτροπής (C-208/11 P-DEP, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2013:304, σκέψη 34 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

39. Κατά πάγια νομολογία, αποτελούν πράξεις δεκτικές προσφυγής όλες οι πράξεις που εκδίδονται από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης, ανεξαρτήτως του τύπου τους, και οι οποίες αποσκοπούν στην παραγωγή δεσμευτικών έννομων αποτελεσμάτων, τα δε αποτελέσματα αυτά πρέπει να εκτιμώνται με γνώμονα αντικειμενικά κριτήρια, όπως το περιεχόμενο της επίμαχης πράξης, λαμβανομένων, ενδεχομένως, υπόψη του πλαισίου εντός του οποίου εκδόθηκε η πράξη αυτή, καθώς και των εξουσιών του θεσμικού οργάνου που την εξέδωσε[7]. Δεν αμφισβητείται επίσης ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, στην περίπτωση που ο προσφεύγων είναι φυσικό ή νομικό πρόσωπο, η προσφυγή είναι δυνατή μόνον αν η πράξη παράγει δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα, ικανά να θίξουν τα συμφέροντα του προσφεύγοντος, μεταβάλλοντας ουσιωδώς τη νομική του κατάσταση[8]. Με άλλα λόγια, στην περίπτωση αυτή, μια πράξη είναι δεκτική προσφυγής μόνον αν παράγει δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα στη νομική κατάσταση του προσφεύγοντος.

40. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω στοιχείων, φρονώ ότι οι επίδικες κατευθυντήριες γραμμές δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο προσφυγής ακυρώσεως από τις αναιρεσείουσες δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ.

41. Κατ' αρχάς, διευκρινίζεται ότι η ρυθμιστική εμβέλεια που απορρέει από τον εξαντλητικό χαρακτήρα του καταλόγου που περιλαμβάνεται στο παράρτημα Ι των επίμαχων κατευθυντήριων γραμμών δεν οδηγεί στο συμπέρασμα ότι οι τελευταίες αποτελούν πράξη δεκτική προσφυγής. Πράγματι, παρόλο που οι επίμαχες κατευθυντήριες γραμμές δεν μπορούν να παραγάγουν δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα όσον αφορά τη νομική κατάσταση των αναιρεσειουσών, όπως θα επιχειρήσω να αποδείξω στις παρούσες προτάσεις, δεν είναι αναγκαίο, όπως προαναφέρθηκε, να διερευνηθεί το περιεχόμενο της πράξης αυτής (ή το πλαίσιο εντός του οποίου εκδόθηκε).

42. Συναφώς, υπενθυμίζεται κατ' αρχάς ότι, με τη νομολογία του στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων, το Δικαστήριο έχει ήδη προσδιορίσει τα αποτελέσματα των κατευθυντήριων γραμμών καθόσον έχει αποφανθεί ότι στις περιπτώσεις που η Επιτροπή θεσπίζει κανόνες συμπεριφοράς και αναγγέλλει με τη δημοσίευσή τους ότι θα τους εφαρμόζει στις περιπτώσεις που οι κανόνες αυτοί αφορούν, αυτοπεριορίζεται κατά την άσκηση της εξουσίας εκτίμησης και δεν μπορεί να αποκλίνει από τους κανόνες αυτούς, διότι άλλως θα της επιβληθούν ενδεχομένως κυρώσεις λόγω παραβιάσεως γενικών αρχών του δικαίου, όπως είναι η ίση μεταχείριση ή η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης[9]. Με άλλα λόγια, το εν λόγω αποτέλεσμα συνίσταται στον περιορισμό *της άσκησης* της εξουσίας εκτίμησης της ίδιας της Επιτροπής. Συνεπώς, το εν λόγω θεσμικό όργανο οφείλει να εγκρίνει τα μέτρα ενίσχυσης που συνάδουν με τις διατάξεις των κατευθυντήριων γραμμών και μπορεί να αποκλίνει από αυτές μόνον αν επικαλεστεί έναν βάσιμο λόγο προς τούτο, σύμφωνα με τον μηχανισμό που είναι γνωστός ως «συμμόρφωση ή αιτιολόγηση». Άλλως, η έλλειψη κανόνων που επιβάλλει η ίδια η Επιτροπή μπορεί να οδηγήσει σε παραβίαση των προαναφερόμενων γενικών αρχών.

43. Στη συνέχεια, το Δικαστήριο διευκρίνισε στην απόφαση Kotnik κ.λπ.[10] ότι τα αποτελέσματα των κατευθυντήριων γραμμών συνίστανται αποκλειστικώς στον εν λόγω αυτοπεριορισμό της εξουσίας εκτίμησης της Επιτροπής, απορρίπτοντας το επιχείρημα ότι αυτές παράγουν εκ των πραγμάτων δεσμευτικά αποτελέσματα έναντι των κρατών μελών, δεδομένου ότι είναι εντελώς

[7] Απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 2021, VodafoneZiggo Group κατά Επιτροπής (C-689/19 P, EU:C:2021:142, σκέψεις 46 και 47).

[8] Απόφαση της 22ας Σεπτεμβρίου 2022, IMG κατά Επιτροπής (C-619/20 P και C-620/20 P, EU:C:2022:722, σκέψη 98 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[9] Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 11ης Σεπτεμβρίου 2008, Γερμανία κ.λπ. κατά Kronofrance (C-75/05 P και C-80/05 P, EU:C:2008:482, σκέψη 60).

[10] Απόφαση της 19ης Ιουλίου 2016 (C-526/14, στο εξής: απόφαση Kotnik, EU:C:2016:570).

απίθανο ένα κράτος μέλος να κοινοποιήσει μέτρο ενίσχυσης που δεν πληροί τις απαιτήσεις που τίθενται από τις κατευθυντήριες γραμμές και, συνεπώς, να εκτεθεί στον κίνδυνο μιας ενδεχόμενης αρνητικής απόφασης της Επιτροπής ως προς την εφαρμογή του επίμαχου μέτρου ενίσχυσης. Πράγματι, το Δικαστήριο διαπίστωσε συναφώς ότι τα κράτη μέλη διατηρούν τη δυνατότητα να κοινοποιούν στην Επιτροπή σχέδια κρατικών ενισχύσεων που δεν πληρούν τα κριτήρια που προβλέπουν οι κατευθυντήριες γραμμές και ότι η Επιτροπή μπορεί να εγκρίνει τέτοιου είδους σχέδια εφόσον συντρέχουν εξαιρετικές περιστάσεις, δυνάμει του άρθρου 107, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ[11].

44. Επομένως, η νομική ισχύς που αναγνωρίζεται στις κατευθυντήριες γραμμές δεν αποτελεί, δυνάμει της νομολογίας που εξετάστηκε στα δύο προηγούμενα σημεία, εγγενές χαρακτηριστικό των τελευταίων, αλλά συνδέεται με την εφαρμογή τους στο πλαίσιο της πρακτικής λήψης αποφάσεων της Επιτροπής. Με άλλα λόγια, μόνον η απόφαση της τελευταίας σχετικά με τη συμβατότητα με την εσωτερική αγορά ενός μέτρου ενίσχυσης μπορεί να παραγάγει δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων.

45. Φρονώ ότι η ερμηνεία αυτή ενισχύεται από τη νομολογία σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές στον αντιμονοπωλιακό τομέα. Μολονότι αληθεύει ότι το Δικαστήριο έκρινε, στις αποφάσεις Dansk Rørindustri κ.λπ. κατά Επιτροπής και Ziegler κατά Επιτροπής, ότι «δεν μπορεί να αποκλεισθεί ότι, *υπό ορισμένες προϋποθέσεις και ανάλογα με το περιεχόμενό τους*, αυτοί οι κανόνες συμπεριφοράς που είναι γενικής ισχύος μπορούν να παραγάγουν έννομα αποτελέσματα»[12], γεγονός παραμένει ότι στις ανωτέρω υποθέσεις οι αναιρεσείουσες αμφισβητούσαν τη νομιμότητα *απόφασης* της Επιτροπής δυνάμει διατάξεων των επίμαχων τότε κατευθυντήριων γραμμών. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε συνεπώς επί του ζητήματος αν οι οικείες διατάξεις εντάσσονταν στο νομικό πλαίσιο που διέπει την έκδοση απόφασης της Επιτροπής και ως εκ τούτου παρήγαγαν έννομα αποτελέσματα έναντι του θεσμικού αυτού οργάνου υπό την έννοια ότι δεν μπορούσε να αποκλίνει από τις εν λόγω διατάξεις χωρίς να του καταλογιστεί παραβίαση των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης[13].

46. Αντιθέτως, μια ερμηνεία που αναγνωρίζει ότι οι επίμαχες κατευθυντήριες γραμμές αποτελούν πράξη δεκτική προσφυγής θα ήταν ελάχιστα πειστική, καθόσον θα συνεπαγόταν ότι τα δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων θα μπορούσαν να προηγούνται της κοινοποίησης του μέτρου ενίσχυσης από το οικείο κράτος και της εξέτασης του τελευταίου από την Επιτροπή στο πλαίσιο διοικητικής διαδικασίας. Συνεπώς, φρονώ ότι η συμβατότητα της ερμηνείας αυτής με τις θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων είναι τουλάχιστον αμφίβολη για δύο βασικούς λόγους.

47. Πρώτον, η συγκεκριμένη ερμηνεία δεν λαμβάνει επαρκώς υπόψη τον βασικό ρόλο της κοινοποίησης στο πλαίσιο του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων. Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι η υποχρέωση κοινοποίησης η οποία θεσπίζεται με το άρθρο 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ συνιστά ένα εκ των θεμελιωδών στοιχείων του συστήματος ελέγχου που καθιέρωσαν οι Συνθήκες στον οικείο

[11] Απόφαση Kotnik (σκέψη 43).

[12] Αποφάσεις της 28ης Ιουνίου 2005, Dansk Rørindustri κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P έως C-208/02 P και C-213/02 P, EU:C:2005:408, σκέψη 209), και της 11ης Ιουλίου 2013, Ziegler κατά Επιτροπής (C-439/11 P, EU:C:2013:513, σκέψη 60) (η υπογράμμιση δική μου).

[13] Βλ. Tridimas T., «Indeterminacy and Legal Uncertainty in EU Law», σε Mendes J. (επιμ.), *EU executive discretion and the limits of law*, Oxford University Press, Οξφόρδη, 2019, σ. 59, κατά τον οποίο «the self-binding effect of guidelines does not mean that such instruments acquire the status of rule of law: instead, they are rules of practice from which the Commission may not depart without giving good reasons» («το “δεσμευτικό” αποτέλεσμα των κατευθυντήριων γραμμών δεν συνεπάγεται ότι οι πράξεις αυτές αποκτούν την ιδιότητα των νομικών κανόνων. Αντιθέτως, πρόκειται για πρακτικούς κανόνες από τους οποίους η Επιτροπή δεν μπορεί να αποκλίνει χωρίς να επικαλεστεί σοβαρούς λόγους») (ελεύθερη μετάφραση).

τομέα. Όπως έχει διευκρινίσει το Δικαστήριο[14], η εν λόγω υποχρέωση κοινοποίησης είναι ουσιώδης, προκειμένου να παρασχεθεί στην Επιτροπή η δυνατότητα να ασκήσει πλήρως την αποστολή ελέγχου που της έχει ανατεθεί με τα άρθρα 107 και 108 ΣΛΕΕ στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων και, ειδικότερα, να εκτιμήσει, κατά την άσκηση της αποκλειστικής αρμοδιότητας που διαθέτει συναφώς, τη συμβατότητα μέτρων ενίσχυσης με την εσωτερική αγορά, βάσει του άρθρου 107, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ.

48. Δεν μου φαίνεται πειστική η συλλογιστική κατά την οποία τα κράτη μέλη παρακινούνται να κοινοποιήσουν ένα καθεστώς ενισχύσεων μόνον υπέρ των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στους τομείς που όντως απαριθμούνται στο παράρτημα Ι, αποκλειομένων των αναιρεσειουσών, καθόσον, αφενός, τα κράτη αυτά ενθαρρύνονται, σύμφωνα με το άρθρο 10α, παράγραφος 6, της οδηγίας 2003/87, όπως έχει τροποποιηθεί με την οδηγία 2018/410, να θεσπίσουν χρηματοδοτικά μέτρα υπέρ τομέων οι οποίοι εκτίθενται σε πραγματικό κίνδυνο διαρροής διοξειδίου του άνθρακα λόγω έμμεσου κόστους («θα πρέπει») και, αφετέρου, στο παράρτημα Ι παρατίθεται εξαντλητικός κατάλογος των επίμαχων τομέων που δεν περιλαμβάνει τον τομέα στον οποίο δραστηριοποιούνται οι αναιρεσείουσες. Πράγματι, διαπιστώνω ότι το Δικαστήριο απέρριψε πρόσφατα σιωπηρά το επιχείρημα που προβλήθηκε στις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα, κατά το οποίο το κατά πόσον μια πράξη του ήπιου δικαίου είναι δεκτική προσφυγής εξαρτάται αποκλειστικά από τη δυνατότητα της πράξης αυτής να τροποποιήσει τη συμπεριφορά των αποδεκτών, χωρίς να είναι αναγκαίο η πράξη να παράγει τυπικά δεσμευτικά αποτελέσματα έναντι των τελευταίων[15].

49. Δεύτερον, και ακόμη σημαντικότερο, η εν λόγω ερμηνεία θα είχε ως αποτέλεσμα, κατ' εμέ, να καταστεί άνευ περιεχομένου η αρχή κατά την οποία οι κατευθυντήριες γραμμές δεν μπορούν να επηρεάσουν την εμβέλεια του πρωτογενούς δικαίου. Πράγματι, δεν αμφισβητείται ότι η Επιτροπή δεσμεύεται από τα ρυθμιστικά πλαίσια που θεσπίζει και τις ανακοινώσεις (καθώς και τις κατευθυντήριες γραμμές) που εκδίδει στον τομέα του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων μόνο στο μέτρο που τα νομοθετήματα αυτά δεν παρεκκλίνουν από τους κανόνες της Συνθήκης, δεν μπορούν δε αυτά να ερμηνεύονται κατά τρόπο περιορίζοντα το περιεχόμενο των άρθρων 107 και 108 ΣΛΕΕ ή αντίθετο προς τους στόχους που επιδιώκουν τα εν λόγω άρθρα[16].

50. Ο ορθός προσδιορισμός της εμβέλειας του άρθρου 107 ΣΛΕΕ σε μια συγκεκριμένη περίπτωση δεν μπορεί να διασφαλιστεί χωρίς την έκδοση απόφασης της Επιτροπής η οποία περατώνει τη διοικητική διαδικασία (ή κάποιο στάδιο αυτής) και με την οποία το εν λόγω θεσμικό όργανο αποφασίζει αν η πραγματική και οικονομική κατάσταση, κατά τον χρόνο έκδοσης της απόφασής της, επιβάλλει στην ίδια να αποκλίνει από τις διατάξεις των κατευθυντήριων γραμμών προκειμένου να τηρηθούν τα άρθρα 107 και 108 ΣΛΕΕ[17].

51. Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να κρίνει ότι οι επίμαχες κατευθυντήριες γραμμές δεν αποτελούν πράξη δεκτική προσφυγής δυνάμενη να αποτελέσει, αυτή καθεαυτήν, αντικείμενο προσφυγής δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ.

[14] Απόφαση της 4ης Μαρτίου 2021, Επιτροπή κατά Fútbol Club Barcelona (C-362/19 P, EU:C:2021:169, σκέψεις 90 και 91).

[15] Βλ. απόφαση της 20ής Φεβρουαρίου 2018, Βέλγιο κατά Επιτροπής (C-16/16 P, EU:C:2018:79, σκέψη 31), και προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Bobek στην εν λόγω υπόθεση (C-16/16 P, EU:C:2017:959, σημεία 109 έως 113).

[16] Απόφαση της 11ης Σεπτεμβρίου 2008, Γερμανία κ.λπ. κατά Kronofrance (C-75/05 P και C-80/05 P, EU:C:2008:482, σκέψη 65).

[17] Βλ. Bacon K., *European Union Law of State Aid*, Oxford University Press, Οξφόρδη, 2017, σ. 104, ο οποίος κάνει λόγο για τον «εξαρτημένο» χαρακτήρα των κατευθυντήριων γραμμών, των ρυθμιστικών πλαισίων και των ανακοινώσεων. Βλ., επίσης, απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2012, Mitteldeutsche Flughafen και Flughafen Leipzig-Halle κατά Επιτροπής (C-288/11 P, EU:C:2012:821, σκέψεις 38 και 39).

Από την εξέταση που αποσκοπεί στο να διαπιστωθεί κατά πόσον οι επίδικες κατευθυντήριες γραμμές πληρούν την προϋπόθεση του άμεσου επηρεασμού συνάγεται ότι αυτές δεν αποτελούν πράξη δεκτική προσφυγής

52. Άπαξ και αναλυθεί διεξοδικά η απαίτηση η πράξη να «αφορά άμεσα» τον προσφεύγοντα κατά την έννοια του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, από την εξέταση του κατά πόσον πληρούται η συγκεκριμένη προϋπόθεση στην περίπτωση των επίμαχων κατευθυντήριων γραμμών προκύπτει, κατά τη γνώμη μου, ότι είναι εσφαλμένη η παραδοχή ότι η επίμαχη πράξη είναι δεκτική προσφυγής, συμπέρασμα το οποίο ενισχύει την ερμηνεία που προκρίθηκε στο προηγούμενο τμήμα των παρουσών προτάσεων.

53. Δεν αμφισβητείται ότι η προϋπόθεση του άμεσου επηρεασμού απαιτεί να πληρούνται σωρευτικά δύο κριτήρια [18], ήτοι το προσβαλλόμενο μέτρο, αφενός, να παράγει άμεσα αποτελέσματα επί της νομικής κατάστασης του προσφεύγοντος και, αφετέρου, να μην καταλείπει καμία εξουσία εκτίμησης στους αποδέκτες που είναι επιφορτισμένοι με την εφαρμογή του, δεδομένου ότι αυτό έχει αμιγώς αυτόματο χαρακτήρα και απορρέει αποκλειστικά από τη ρύθμιση της Ένωσης, χωρίς εφαρμογή άλλων παρεμβαλλόμενων κανόνων [19].

54. Το πρώτο κριτήριο απαιτεί να διερευνηθεί αν η δέσμευση που ανέλαβε η Επιτροπή στις επίμαχες κατευθυντήριες γραμμές, η οποία συνίσταται στο να θεωρούνται συμβατές με την εσωτερική αγορά οι ενισχύσεις που προβλέπονται στο άρθρο 10α, παράγραφος 6, της οδηγίας 2003/87, όπως έχει τροποποιηθεί με την οδηγία 2018/410, όταν χορηγούνται στους τομείς που απαριθμούνται περιοριστικά στο παράρτημα Ι των εν λόγω κατευθυντήριων γραμμών, επηρεάζει άμεσα τη νομική κατάσταση των αναιρεσειουσών.

55. Κατ’ αρχάς, στις σκέψεις 38 έως 42 των αναιρεσιβαλλομένων διατάξεων, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε, κατ’ ουσίαν, ότι το γεγονός ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν τη δυνατότητα να κοινοποιήσουν στην Επιτροπή ένα μέτρο ενίσχυσης που δεν πληροί τις προϋποθέσεις οι οποίες προβλέπονται στις επίμαχες κατευθυντήριες γραμμές εμποδίζει την αναγνώριση του εν λόγω άμεσου χαρακτήρα. Εν προκειμένω, η ύπαρξη του εξαντλητικού καταλόγου των τομέων που μπορούν να τύχουν ενίσχυσης, ο οποίος παρατίθεται στο παράρτημα Ι των εν λόγω κατευθυντήριων γραμμών, δεν μπορεί να αποκλείει «από νομική άποψη», κατά το Γενικό Δικαστήριο, τη δυνατότητα των κρατών μελών να κοινοποιούν στην Επιτροπή ορισμένο μέτρο ενίσχυσης υπέρ επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται σε άλλους τομείς πέραν εκείνων που απαριθμούνται στο εν λόγω παράρτημα.

56. Στη συνέχεια, το Γενικό Δικαστήριο επισήμανε, κατ’ ουσίαν, ότι το γεγονός ότι ένα κράτος μέλος ενδέχεται να μην είναι πάντοτε πρόθυμο να αναλάβει τον κίνδυνο να κοινοποιήσει στην Επιτροπή μέτρα ενίσχυσης που δεν συνάδουν με τις επίμαχες κατευθυντήριες γραμμές δεν είναι ουσιώδες εν προκειμένω, καθόσον το καθοριστικό στοιχείο έγκειται στο γεγονός ότι «από νομική άποψη» ένα κράτος μέλος μπορεί να είναι σε θέση να αποδείξει ότι, μολονότι μια ενίσχυση που χορηγείται σε ορισμένη επιχείρηση που δραστηριοποιείται σε άλλον τομέα πέραν εκείνων που απαριθμούνται στο παράρτημα Ι δεν πληροί τις προϋποθέσεις που περιλαμβάνονται στις εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές, συνάδει με το άρθρο 107, παράγραφος 3, στοιχείο γ’, ΣΛΕΕ. Καίτοι είναι, βεβαίως, πολύ πιθανόν η Επιτροπή να εκδώσει, κατ’ εφαρμογήν των επίμαχων

[18] Απόφαση της 12ης Ιουλίου 2022, Nord Stream 2 κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-348/20 P, EU:C:2022:548, σκέψη 74).

[19] Απόφαση της 30ής Ιουνίου 2022, Danske Slagtermestre κατά Επιτροπής (C-99/21 P, EU:C:2022:510, σκέψη 45 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

κατευθυντήριων γραμμών, απόφαση με την οποία διαπιστώνεται ότι η ενίσχυση δεν είναι συμβατή με την εσωτερική αγορά, «μόνον η απόφαση αυτή θα μπορούσε να παραγάγει *άμεσα* έννομα αποτελέσματα έναντι των επιχειρήσεων που έπρεπε να τύχουν της ενίσχυσης» [20].

57. Κατά τη γνώμη μου, η συλλογιστική του Γενικού Δικαστηρίου θα ήταν ορθή, αν αναπτυσσόταν στο πλαίσιο της εξέτασης του ζητήματος κατά πόσον οι εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές μπορούν να χαρακτηριστούν πράξη δεκτική προσφυγής. Πράγματι, η συλλογιστική αυτή στηρίζεται στην πραγματικότητα στην έλλειψη δεσμευτικών έννομων αποτελεσμάτων για τα κράτη μέλη, στοιχείο που οδηγεί, όπως προεκτέθηκε, στο συμπέρασμα ότι οι επίμαχες κατευθυντήριες γραμμές δεν παράγουν τέτοιου είδους αποτελέσματα έναντι των αναιρεσειουσών.

58. Συναφώς, επισημαίνεται ότι ο πυρήνας του συλλογισμού του Γενικού Δικαστηρίου, ήτοι η σκέψη 41 των αναιρεσιβαλλομένων διατάξεων, απλώς υιοθετεί τη νομική οδό που ακολούθησε ο γενικός εισαγγελέας N. Wahl στα σημεία 43 και 44 των προτάσεών του στην υπόθεση Kotnik κ.λπ. [21]. Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, η συγκεκριμένη υπόθεση αφορούσε κυρίως το ζήτημα αν οι κατευθυντήριες γραμμές που εκδόθηκαν στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων μπορούσαν να παράγουν δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα για τα κράτη μέλη.

59. Συνεπώς, η διαπίστωση του Γενικού Δικαστηρίου ότι η ύπαρξη άμεσου επηρεασμού των αναιρεσειουσών από τις επίμαχες κατευθυντήριες γραμμές δεν εξαρτάται από το ότι ένα κράτος ενδεχομένως ενδέχεται να μην είναι πάντα διατεθειμένο να αναλάβει τον κίνδυνο που ενέχει η κοινοποίηση ενός μέτρου ενίσχυσης το οποίο δεν συνάδει απολύτως με τις κατευθυντήριες γραμμές, βασίζεται στο ακόλουθο σκεπτικό: «οι εκτιμήσεις αυτές ανάγονται σε λόγους σκοπιμότητας οι οποίοι ενδέχεται να είναι ουσιώδους σημασίας για τη λήψη πολιτικών αποφάσεων εκ μέρους ενός κράτους μέλους, *πλην όμως δεν μπορούν να επηρεάζουν τη φύση και τα αποτελέσματα μιας πράξης της Ένωσης, όπως αυτά καθορίζονται από τις διατάξεις των Συνθηκών*» [22]. Το σκεπτικό αυτό, το οποίο αναπαράγει σχεδόν αυτολεξεί τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα N. Wahl, καταδεικνύει με ιδιαίτερα σαφή τρόπο, κατά τη γνώμη μου, ότι η συλλογιστική του Γενικού Δικαστηρίου, όπως εκτέθηκε στις σκέψεις 38 έως 42 των αναιρεσιβαλλομένων διατάξεων, δεν αντιστοιχεί σε εξέταση του κατά πόσον πληρούται η προϋπόθεση του άμεσου επηρεασμού.

60. Όσον αφορά το δεύτερο κριτήριο του άμεσου επηρεασμού, κάθε προσπάθεια εφαρμογής του στην προκειμένη περίπτωση φαίνεται απρόσφορη. Ειδικότερα, το κριτήριο αυτό διαπλάστηκε από το Δικαστήριο προκειμένου να αποκλεισθεί η ύπαρξη άμεσου επηρεασμού στην περίπτωση που αυτός απορρέει από τη χρήση της εξουσίας εκτίμησης από τον αποδέκτη που είναι επιφορτισμένος με την εφαρμογή της οικείας πράξης, είτε ο αποδέκτης είναι εξάπαντος κάποιο άλλο ευρωπαϊκό όργανο είτε οι εθνικές αρχές.

61. Στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων, οι «αποδέκτες» είναι, κατά κανόνα, τα κράτη μέλη, δεδομένου ότι η διοικητική διαδικασία που εφαρμόζεται συνίσταται κυρίως σε διάλογο μεταξύ της Επιτροπής και του οικείου κράτους μέλους. Εντούτοις, φρονώ ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να θεωρηθούν «αποδέκτες που είναι επιφορτισμένοι με την εφαρμογή» των κατευθυντήριων γραμμών. Αντιθέτως, από την απόφαση Kotnik προκύπτει ότι μόνον η Επιτροπή είναι επιφορτισμένη με την εφαρμογή των κατευθυντήριων γραμμών που εκδίδει.

[20] Σκέψεις 38 έως 42 των αναιρεσιβαλλομένων διατάξεων (η υπογράμμιση δική μου).

[21] Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα N. Wahl στην υπόθεση Kotnik κ.λπ. (C-526/14, EU:C:2016:102).

[22] Η υπογράμμιση δική μου.

62. Κατ' εμέ, από τη διαπίστωση αυτή συνάγεται ότι το εξεταζόμενο κριτήριο, το οποίο αποσκοπεί στο να προσδιοριστεί η ενδεχόμενη παρεμβολή μιας αυτόνομης βούλησης μεταξύ μιας νομικής πράξης της Ένωσης και των συνεπειών της για τον προσφεύγοντα [23], δεν μπορεί να εφαρμοστεί αποτελεσματικά σε μια πράξη ήπιου δικαίου, όπως οι επίμαχες κατευθυντήριες γραμμές, που έχουν απλώς ως αποτέλεσμα τον αυτοπεριορισμό του οργάνου που τις εξέδωσε. Στην περίπτωση αυτή, πράγματι δεν ενδείκνυται να διερευνηθεί η ύπαρξη της εν λόγω αυτόνομης βούλησης, καθόσον τα αποτελέσματα των επίμαχων κατευθυντήριων γραμμών παραμένουν στη νομική σφαίρα στης Επιτροπής, μόνον δε μια απόφαση της τελευταίας σχετικά με τη συμβατότητα με την εσωτερική αγορά ενός μέτρου ενίσχυσης που λαμβάνεται δυνάμει του άρθρου 10α, παράγραφος 6, της οδηγίας 2003/87, όπως έχει τροποποιηθεί με την οδηγία 2018/410, μπορεί να παραγάγει δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα έναντι των αναιρεσειουσών.

63. Για λόγους πληρότητας, θα ήθελα να προσθέσω ότι η αδυναμία εφαρμογής της εξέτασης περί άμεσου επηρεασμού στις επίμαχες κατευθυντήριες γραμμές συνεπάγεται λογικά ότι η λύση που έδωσε το Δικαστήριο στην απόφαση Scuola Elementare Maria Montessori κατά Επιτροπής [24] δεν είναι εν προκειμένω κρίσιμη. Κατά τα λοιπά, η λύση αυτή συνάδει απολύτως με την ερμηνεία που προτείνεται στις παρούσες προτάσεις όσον αφορά την έλλειψη δεσμευτικών έννομων αποτελεσμάτων των επίμαχων κατευθυντήριων γραμμών έναντι τρίτων.

64. Στην απόφαση Montessori, το Δικαστήριο υιοθέτησε, κατ' ουσίαν, μια ερμηνεία της προϋπόθεσης περί άμεσου επηρεασμού η οποία παρέχει στην επιχείρηση που έχει υποβάλει στην Επιτροπή καταγγελία τη δυνατότητα προσφυγής στο Γενικό Δικαστήριο προκειμένου το εν λόγω δικαιοδοτικό όργανο να ελέγξει τη νομιμότητα της *απόφασης* που έλαβε η Επιτροπή επί του μέτρου το οποίο αφορά η καταγγελία, υπό την προϋπόθεση ότι η εν λόγω επιχείρηση εκθέτει κατά τρόπο πειστικό ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου ότι διατρέχει τον κίνδυνο να υποστεί ανταγωνιστικό μειονέκτημα λόγω της συγκεκριμένης απόφασης [25]. Κατά τη γνώμη μου, το δικαίωμα κάθε επιχείρησης να μην υφίσταται τις συνέπειες της στρέβλωσης του ανταγωνισμού λόγω ενός εθνικού μέτρου, δικαίωμα στο οποίο βασίζεται η ως άνω ερμηνεία, δεν μπορεί να δικαιολογήσει την εφαρμογή του προαναφερθέντος κριτηρίου σε περίπτωση όπως η επίμαχη, η οποία δεν αφορά απόφαση της Επιτροπής αλλά κατευθυντήριες γραμμές του εν λόγω θεσμικού οργάνου που δεν παράγουν δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα έναντι των αναιρεσειουσών επιχειρήσεων.

Το σκεπτικό της απόφασης Deutsche Post δεν έχει εφαρμογή στην περίπτωση πράξης ήπιου δικαίου που αποσκοπεί αποκλειστικά στον περιορισμό της εξουσίας του οργάνου που την εκδίδει

65. Στο παρόν στάδιο πρέπει να διευκρινιστεί ότι το σκεπτικό του Δικαστηρίου στην απόφαση Deutsche Post δεν έχει εφαρμογή στην προκειμένη περίπτωση. Στην εν λόγω απόφαση, το Δικαστήριο επισήμανε κατ' αρχάς ότι η νομολογία κατά την οποία μια πράξη είναι δεκτική προσφυγής μόνον αν τα δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα που παράγει είναι ικανά να θίξουν τα συμφέροντα του προσφεύγοντος, μεταβάλλοντας ουσιωδώς τη νομική του κατάσταση, αναπτύχθηκε στο πλαίσιο προσφυγών που ασκήθηκαν από φυσικά ή νομικά πρόσωπα κατά πράξεων των οποίων ήταν αποδέκτες. Δεύτερον και κυριότερο, το Δικαστήριο έκρινε ότι στην περίπτωση που μια προσφυγή ασκείται από φυσικό ή νομικό πρόσωπο κατά πράξης της οποίας

[23] Για να επαναλάβω τη φρασεολογία που χρησιμοποίησε η γενική εισαγγελέας J. Kokott για να περιγράψει το δεύτερο αυτό κριτήριο στις προτάσεις της στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Επιτροπή κατά Ente per le Ville Vesuviane και Ente per le Ville Vesuviane κατά Επιτροπής (C-445/07 P και C-455/07 P, EU:C:2009:84, σημείο 54).

[24] Απόφαση της 6ης Νοεμβρίου 2018 (C-622/16 P έως C-624/16 P, στο εξής: απόφαση Montessori, EU:C:2018:873).

[25] Απόφαση Montessori (σκέψεις 43 έως 47). Βλ. επίσης απόφαση της 30ής Ιουνίου 2022, Danske Slagtermestre κατά Επιτροπής (C-99/21 P, EU:C:2022:510, σκέψεις 47 έως 49).

δεν είναι ο αποδέκτης, η προαναφερθείσα προϋπόθεση *συμπίπτει* με τις προϋποθέσεις που θέτει το άρθρο 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ (ήτοι τον άμεσο και ατομικό επηρεασμό ή μόνον τον άμεσο επηρεασμό στην περίπτωση κανονιστικής πράξης)[26].

66. Η συλλογιστική αυτή δεν δικαιολογείται, κατά τη γνώμη μου, στην περίπτωση πράξης ήπιου δικαίου, όπως οι επίμαχες κατευθυντήριες γραμμές, που έχουν ως αποτέλεσμα μόνον τον περιορισμό της διακριτικής ευχέρειας του εκδότη τους.

67. Η πράξη η φύση της οποίας ως πράξη δεκτική προσφυγής εξεταζόταν στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση Deutsche Post ήταν μια απόφαση της Επιτροπής η οποία επέβαλε σε ένα κράτος μέλος να παράσχει πληροφορίες σχετικά με μια φερόμενη ως παράνομη ενίσχυση, όπως προβλεπόταν στο άρθρο 10, παράγραφος 3, του προϊσχύσαντος κανονισμού σχετικά με τη διαδικασία στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων (νυν άρθρο 12, παράγραφος 3, του κανονισμού 2015/1589)[27]. Συνεπώς, δεν επρόκειτο για πράξη ήπιου δικαίου που αποσκοπούσε στον περιορισμό της διακριτικής ευχέρειας του εκδόντος οργάνου αλλά για πράξη που εξυπηρετούσε τους σκοπούς της διοικητικής διαδικασίας και είχε αποδέκτη (κάθε κράτος μέλος) σαφώς διακριτό από τον εκδότη της (την Επιτροπή) και το Δικαστήριο κλήθηκε να αποφανθεί μεταξύ άλλων επί του ζητήματος αν μια προσφυγή που ασκήθηκε κατά της πράξης αυτής από την Deutsche Post, ήτοι τον αποδέκτη του μέτρου που αφορούσαν οι πληροφορίες οι οποίες περιλαμβάνονταν στην απόφαση περί παροχής πληροφοριών, ήταν παραδεκτή.

68. Πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι η εν λόγω απόφαση δεν έχει υιοθετηθεί από το Δικαστήριο έως σήμερα στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων, ενώ υιοθετήθηκε σε μία και μόνο περίπτωση σε υπόθεση που αφορούσε άλλον τομέα του δικαίου της Ένωσης[28] για την οποία ισχύουν οι ίδιες εκτιμήσεις με αυτές που διατυπώθηκαν στο προηγούμενο σημείο. Ειδικότερα, επρόκειτο για το παραδεκτό προσφυγής κατά εγγράφου του Ενιαίου Συμβουλίου Εξυγίανσης που ανέφερε τους λόγους για τους οποίους το όργανο αυτό δεν σκόπευε να προβεί σε μια εκ των υστέρων οριστική αποτίμηση της Banco Popular Español SA κατόπιν της πρόβλεψης καθεστώτος εξυγίανσης για την τράπεζα αυτή, οι δε αναιρεσείουσες διαχειρίζονταν οργανισμούς συλλογικών επενδύσεων οι οποίοι είχαν στην κατοχή τους διάφορους τύπους κεφαλαιακών μέσων της τελευταίας.

69. Συνεπώς, φρονώ ότι η προτεινόμενη ερμηνεία, κατά την οποία οι επίμαχες κατευθυντήριες γραμμές δεν μπορούν να παραγάγουν δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα έναντι των αναιρεσειουσών και, συνεπώς, δεν αποτελούν πράξη δεκτική προσφυγής δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ δεν μπορεί να τεθεί υπό αμφισβήτηση με την επίκληση της εφαρμογής στην προκειμένη περίπτωση του σκεπτικού που ακολούθησε το Δικαστήριο στην απόφαση Deutsche Post.

Σύντομες καταληκτικές παρατηρήσεις: το δικαίωμα στην αποτελεσματική δικαστική προστασία και η πρόσβαση στη δικαιοσύνη της Ένωσης

70. Θα ήθελα, τέλος, να προβώ σε δύο επισημάνσεις.

[26] Απόφαση Deutsche Post (σκέψη 38).

[27] Κανονισμός (ΕΚ) 659/1999 του Συμβουλίου, της 22ας Μαρτίου 1999, για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του άρθρου 93 της συνθήκης ΕΚ (ΕΕ 1999, L 83, σ. 1).

[28] Απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2021, Algebris (UK) και Anchorage Capital Group κατά CRU (C-934/19 P, EU:C:2021:1042, σκέψη 87).

71. Κατ' αρχάς, δεν διαφεύγει της προσοχής μου ότι, αν γινόταν δεκτό ότι οι επίμαχες κατευθυντήριες γραμμές δεν αποτελούν πράξη δεκτική προσφυγής, οι αναιρεσείουσες στην παρούσα υπόθεση δεν θα μπορούσαν να προσφύγουν στα εθνικά δικαστήρια προκειμένου να προσβάλουν τη νομιμότητα του παραρτήματος Ι των επίμαχων κατευθυντήριων γραμμών, ελλείψει εκτελεστικών μέτρων σε εσωτερικό επίπεδο. Συναφώς, αρκεί να υπομνησθεί ότι μολονότι η σχετική με τα δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα προϋπόθεση πρέπει να ερμηνεύεται υπό το πρίσμα του δικαιώματος αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας όπως αυτό κατοχυρώνεται στο άρθρο 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης), το Δικαστήριο έχει επισημάνει ότι με το δικαίωμα αυτό δεν επιδιώκεται η τροποποίηση του προβλεπόμενου από τις Συνθήκες συστήματος δικαστικού ελέγχου και, ειδικότερα, των κανόνων που διέπουν το παραδεκτό των ενδίκων βοηθημάτων που ασκούνται απευθείας ενώπιον των δικαστηρίων της Ένωσης. Επομένως, η ερμηνεία της έννοιας «πράξη δεκτική προσφυγής» υπό το πρίσμα του άρθρου 47 του Χάρτη δεν επιτρέπεται να καταλήγει σε αποκλεισμό της εφαρμογής της ως άνω προϋπόθεσης, διότι άλλως θα συνέτρεχε υπέρβαση των αρμοδιοτήτων που απονέμονται από τη Συνθήκη ΛΕΕ στα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης [29].

72. Επιπλέον, μολονότι γνωρίζω καλά την κυρίαρχη αντίληψη σχετικά με την αναγκαιότητα διεύρυνσης των μέσων πρόσβασης στην ευρωπαϊκή δικαιοσύνη για τους πολίτες, διερωτώμαι αν θα ήταν σκόπιμο το Δικαστήριο να καταλήξει, εν είδει γενικού κανόνα, στο συμπέρασμα ότι μια πράξη ήπιου δικαίου όπως οι επίμαχες κατευθυντήριες γραμμές αποτελεί πράξη δεκτική προσφυγής, και ότι κάθε ανταγωνιστής που μπορεί να αποδείξει ότι πληροί την προϋπόθεση του άμεσου επηρεασμού, όπως αυτή έχει διαπλαστεί με την απόφαση Montessori, μπορεί να προσβάλει την εν λόγω πράξη ενώπιον δικαστηρίου καθόσον αυτή αποτελεί «κανονιστική πράξη» κατά την έννοια του άρθρου 263, παράγραφος 4, τελευταίο εδάφιο, ΣΛΕΕ. Συναφώς, θα ήθελα να επισημάνω ότι λόγω της ταχύτητας της έκδοσής τους και της προσαρμοστικότητάς τους στις εκάστοτε οικονομικές περιστάσεις, οι εν λόγω πράξεις ήπιου δικαίου χρησιμοποιήθηκαν, λόγου χάρη, προκειμένου τα κράτη μέλη να αντιμετωπίσουν τις πρόσφατες καταστάσεις κρίσης που προκλήθηκαν λόγω της κατάρρευσης του τραπεζικού συστήματος, της έξαρσης της πανδημίας COVID-19 και της έναρξης του πολέμου στην Ουκρανία. Θα μπορούσαμε άραγε, σε τέτοιου είδους περιπτώσεις, να απαιτήσουμε από την Επιτροπή να εκδώσει πράξεις που αποσκοπούν στο να καταστεί περισσότερο προβλέψιμη και διαφανής η άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας, παρόλο που είναι γνωστό ότι η νομιμότητα ορισμένων διατάξεων μπορεί να αμφισβητηθεί απευθείας ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου; Μήπως η αύξηση των εν λόγω ενδίκων βοηθημάτων, η οποία μου φαίνεται εν τοιαύτη περιπτώσει ευχερώς προβλέψιμη, θα μπορούσε να οδηγήσει σε παράλυση την αποσαφηνιστική λειτουργία του ανωτέρω οργάνου; Δεν είναι επαρκώς ικανοποιητική για τις οικείες επιχειρήσεις η εξέταση των προβληματικών διατάξεων των εν λόγω πράξεων από την ίδια την Επιτροπή;

Επικουρικώς: το Γενικό Δικαστήριο δεν όφειλε να εξετάσει τις προσφυγές επί της ουσίας προτού αποφανθεί επί του παραδεκτού τους

73. Επικουρικώς, οι αναιρεσείουσες ζητούν από το Δικαστήριο, όπως προαναφέρθηκε, να αναιρέσει τις αναιρεσιβαλλόμενες διατάξεις για τον λόγο ότι το Γενικό Δικαστήριο όφειλε να είχε εξετάσει τις προσφυγές επί της ουσίας προτού αποφανθεί επί του παραδεκτού.

[29] Πρβλ. απόφαση της 9ης Ιουλίου 2020, Τσεχική Δημοκρατία κατά Επιτροπής (C-575/18 P, EU:C:2020:530, σκέψη 52 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

74. Συναφώς, οι αναιρεσείουσες υπενθυμίζουν ότι, σύμφωνα με το άρθρο 130(3), παράγραφος 7, του Κανονισμού Διαδικασίας του Γενικού Δικαστηρίου, το τελευταίο επιφυλάσσεται να εξετάσει τις ενστάσεις ή άλλα παρεμπίπτοντα ζητήματα μαζί με την ουσία της υπόθεσης «αν τούτο δικαιολογείται από ιδιαίτερες περιστάσεις». Όπως υποστηρίζουν οι αναιρεσείουσες, προκειμένου να γίνει ορθή απονομή της δικαιοσύνης, το Γενικό Δικαστήριο όφειλε να είχε κρίνει ότι εν προκειμένω συντρέχουν τέτοιου είδους περιστάσεις, και τούτο λόγω της επικάλυψης μεταξύ των εκτιμήσεων στις οποίες έπρεπε να προβεί ώστε να διαπιστώσει αν οι αναιρεσείουσες θίγονταν άμεσα από τις επίμαχες κατευθυντήριες γραμμές και οι οποίες αφορούσαν τη φύση, το περιεχόμενο και το πλαίσιο των εν λόγω κατευθυντήριων γραμμών και εκείνων στις οποίες έπρεπε να προβεί για να αποφανθεί επί του πρώτου λόγου αναιρέσεως επί της ουσίας. Ο συγκεκριμένος λόγος αναιρέσεως αφορούσε το κατά πόσον η Επιτροπή είναι αρμόδια να επιβάλλει στα κράτη μέλη ανεξάρτητες έννομες υποχρεώσεις, προβαίνοντας συνεπώς σε μια μεταβίβαση αρμοδιοτήτων που τα κράτη αυτά διαθέτουν εκ του νόμου, όπως προβάλλουν οι αναιρεσείουσες.

75. Κατά τη γνώμη μου, το άρθρο 130 του Κανονισμού Διαδικασίας του Γενικού Δικαστηρίου καταλείπει στην κυριαρχική εκτίμηση του τελευταίου το να αποφανθεί επί του παραδεκτού της προσφυγής το ταχύτερο δυνατόν ή το να επιφυλαχθεί επί του εν λόγω ζητήματος έως ότου αποφανθεί επί της ουσίας, λαμβανομένης υπόψη της ύπαρξης ιδιαίτερων περιστάσεων. Συνεπώς, το Γενικό Δικαστήριο δεν υπέπεσε στο προσαπτόμενο σφάλμα καθόσον αποφάσισε να αποφανθεί μόνον επί της ένστασης απαραδέκτου [30]. Εν πάση περιπτώσει, οι εν λόγω ιδιαίτερες περιστάσεις δεν συντρέχουν εν προκειμένω, δεδομένου ότι, ακόμη και αν υποτεθεί ότι οι εκτιμήσεις που πρέπει να διατυπωθούν ώστε να κριθεί κατά πόσον οι αναιρεσείουσες θίγονταν άμεσα από τις επίμαχες κατευθυντήριες γραμμές και οι εκτιμήσεις που είναι αναγκαίες προκειμένου το Γενικό Δικαστήριο να αποφανθεί επί του πρώτου λόγου αναιρέσεως συμπίπτουν, η ορθή απονομή δικαιοσύνης δεν επιβάλλει στο τελευταίο να επιφυλαχθεί ως προς την απόφασή του επί του παραδεκτού της προσφυγής των αναιρεσειουσών σε μεταγενέστερο χρόνο. Αντιθέτως, η αρχή αυτή το υποχρεώνει να αποφανθεί σύμφωνα με το άρθρο 130 (3), παράγραφος 7, του Κανονισμού Διαδικασίας του, το ταχύτερο δυνατόν. Επομένως, ο επίμαχος λόγος είναι αβάσιμος.

76. Κατόπιν των προεκτεθέντων, φρονώ ότι το Γενικό Δικαστήριο, καθόσον διαπίστωσε ότι οι αναιρεσείουσες δεν θίγονταν άμεσα από τις επίμαχες κατευθυντήριες γραμμές προκειμένου να απορρίψει ως απαράδεκτες τις προσφυγές με αίτημα τη μερική ακύρωση των τελευταίων, χαρακτήρισε τις εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές εμμέσως, πλην όμως κατά λογική αναγκαιότητα, ως πράξη δεκτική προσφυγής και, κατά συνέπεια, υπέπεσε σε νομικό σφάλμα.

77. Κατά τη γνώμη μου, ωστόσο, το νομικό σφάλμα στο οποίο υπέπεσε το Γενικό Δικαστήριο δεν μπορεί να επιφέρει την αναίρεση των αναιρεσιβαλλομένων διατάξεων, διότι τα διατακτικά των εν λόγω διατάξεων, με τα οποία απορρίπτονται ως απαράδεκτες οι προσφυγές κατά των επίμαχων κατευθυντήριων γραμμών, εξακολουθούν να ισχύουν για τον λόγο ότι οι τελευταίες δεν αποτελούν πράξη δεκτική προσφυγής. Συνεπώς, το Δικαστήριο πρέπει να αντικαταστήσει την εσφαλμένη αιτιολογία που παρέθεσε το Γενικό Δικαστήριο με την αιτιολογία αυτή [31].

[30] Βλ., επίσης, διάταξη της 8ης Δεκεμβρίου 2006, Polyelectrolyte Producers Group κατά Επιτροπής και Συμβουλίου (C-368/05 P, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2006:771, σκέψη 46).

[31] Υπενθυμίζεται ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, αν το σκεπτικό απόφασης του Γενικού Δικαστηρίου ενέχει παραβίαση του δικαίου της Ένωσης αλλά το διατακτικό της είναι ορθό κατ' άλλη νομική αιτιολογία, μια τέτοια παραβίαση δεν μπορεί να οδηγήσει σε αναίρεση της ως άνω απόφασης και πρέπει να γίνει αντικατάσταση αιτιολογίας. Πρβλ. απόφαση της 11ης Νοεμβρίου 2021, Autostrada Wielkopolska κατά Επιτροπής και Πολωνίας (C-933/19 P, EU:C:2021:905, σκέψη 58 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Βλ., επίσης, διάταξη της 15ης Φεβρουαρίου 2012, Internationaler Hilfsfonds κατά Επιτροπής (C-208/11 P, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2012:76, σκέψεις 33 έως 35).

Πρόταση

78. Κατόπιν των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απορρίψει τον δεύτερο λόγο αναιρέσεως και, στην περίπτωση που απορριφθεί και ο πρώτος λόγος αναιρέσεως, να απορρίψει τις αιτήσεις αναιρέσεως στο σύνολό τους.