Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
NILS WAHL
της 15ης Σεπτεμβρίου 2016 [1]

Υπόθεση C-524/14 P

Ευρωπαϊκή Επιτροπή
κατά

Hansestadt Lübeck

«Αίτηση αναιρέσεως — Κρατικές ενισχύσεις — Αερολιμενικά τέλη — Άρθρο 108, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ — Άρθρο 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ — Απόφαση περί κινήσεως επίσημης διαδικασίας εξετάσεως — Παραδεκτό της προσφυγής ακυρώσεως — Πρόσωπο το οποίο αφορά ατομικά η προσβαλλόμενη πράξη — Έννομο συμφέρον — Άρθρο 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ — Κριτήριο του επιλεκτικού χαρακτήρα»

1. Με την αίτηση αναιρέσεως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζητεί την αναίρεση της αποφάσεως του Γενικού Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 9ης Σεπτεμβρίου 2014, Hansestadt Lübeck κατά Επιτροπής [2], με την οποία αυτό, αφενός, ακύρωσε την απόφαση C(2012) 1012 τελικό της Επιτροπής [3] καθόσον αυτή αφορά τον εκδοθέντα το 2006 κανονισμό περί των τελών του αερολιμένα του Lübeck (Γερμανία) (στο εξής: κανονισμός του 2006) και, αφετέρου, απέρριψε την προσφυγή κατά τα λοιπά.

2. Μεταξύ των ζητημάτων που θέτει η υπό κρίση αίτηση αναιρέσεως, δύο από αυτά αξίζει να εξεταστούν με ιδιαίτερη προσοχή. Το πρώτο αφορά την εξέταση του παραδεκτού προσφυγής που άσκησε δημόσιος φορέας διαχειρίσεως αερολιμένα κατά αποφάσεως περί κινήσεως επίσημης διαδικασίας εξετάσεως όσον αφορά, μεταξύ άλλων, έναν κανονισμό λειτουργίας καθορίζοντα, για τον εν λόγω αερολιμένα, το ύψος των αερολιμενικών τελών που οφείλουν να καταβάλλουν οι αεροπορικές εταιρίες. Το δεύτερο αφορά την εκτίμηση του επιλεκτικού χαρακτήρα μέτρου συνιστάμενου στην έκδοση ενός τέτοιου κανονισμού.

3. Έτσι, στο πολύ ιδιαίτερο πλαίσιο μιας αποφάσεως περί κινήσεως επίσημης διαδικασίας εξετάσεως, η παρούσα υπόθεση δίδει στο Δικαστήριο την ευκαιρία να διευκρινίσει το περιεχόμενο της προϋποθέσεως κατά την οποία, για να μπορούν να χαρακτηριστούν τα επίμαχα μέτρα ως «κρατικές ενισχύσεις», αυτά πρέπει ιδίως, όπως επιτάσσει ρητώς το άρθρο 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, «[να συνιστούν ευνοϊκή μεταχείριση] ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής». Η εν λόγω προϋπόθεση, κοινώς καλούμενη προϋπόθεση του «επιλεκτικού χαρακτήρα», συνιστά ένα από τα πιο αμφισβητούμενα ζητήματα στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων, όπως παρατήρησε ο γενικός εισαγγελέας M. Wathelet στις προτάσεις του στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Επιτροπή κατά Banco Santander και Santusa [4], οι οποίες αφορούσαν, ασφαλώς, μέτρα φορολογικής φύσεως πολύ διαφορετικά από αυτά της υπό κρίση υποθέσεως. Κατά συνέπεια, οι διευκρινίσεις τις οποίες θα κληθεί

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 — T-461/12 (στο εξής: αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, EU:T:2014:758).

3 — Απόφαση της 22ας Φεβρουαρίου 2012 σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις SA.27585 και SA.31149 (2012/C) (πρώην NN/2012, πρώην CP 31/2009 και CP 162/2010) – Γερμανία (στο εξής: επίδικη απόφαση).

4 — C-20/15 P και C-21/15 P (EU:C:2016:624, σημείο 5).

να δώσει το Δικαστήριο στην υπό κρίση υπόθεση θα παράσχουν τα αναμενόμενα διαφωτιστικά στοιχεία στο ιδιαίτερο πλαίσιο των μέτρων τιμολογιακού χαρακτήρα, όπως είναι ένας κανονισμός στον τομέα των αερολιμενικών τελών, τα οποία προορίζονται προς χρηματοδότηση των σχετικών υποδομών.

I – Το ιστορικό της διαφοράς

A – *Ο αερολιμένας του Lübeck*

4. Ο αερολιμένας της πόλεως του Lübeck (Λυβέκης) βρίσκεται στη Γερμανία, στο ομόσπονδο κράτος (Land) του Schleswig-Holstein.

5. Υπεύθυνη για την εκμετάλλευσή του ήταν, μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2012, η εταιρία Flughafen Lübeck GmbH (στο εξής: FL). Η FL ανήκε, μέχρι τις 30 Νοεμβρίου 2005, κατά 100 % στον προσφεύγοντα πρωτοδίκως οργανισμό τοπικής αυτοδιοικήσεως, Hansestadt Lübeck (Δήμο του Lübeck). Από την 1η Δεκεμβρίου 2005 μέχρι το τέλος Οκτωβρίου 2009, η FL ανήκε κατά 90 % στην ιδιωτική νεοζηλανδική επιχείρηση Infratil και κατά 10 % στον Δήμο του Lübeck. Από τον Νοέμβριο του 2009, η FL ανήκε εκ νέου κατά 100 % στον Δήμο του Lübeck. Την 1η Ιανουαρίου 2013 ο αερολιμένας του Lübeck πωλήθηκε στην εταιρία Yasmina Flughafenmanagement GmbH, η δε FL απορροφήθηκε από τον Δήμο του Lübeck και διαγράφηκε από το μητρώο εταιριών στις 2 Ιανουαρίου 2013.

B – *Ο κανονισμός του 2006*

6. Κατά το άρθρο 43a, παράγραφος 1, της Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (κανονιστικής αποφάσεως περί εναέριας κυκλοφορίας, στο εξής: LuftVZO), της 19ης Ιουνίου 1964[5], όπως ίσχυε το 2006, πριν από την έναρξη δραστηριοτήτων αερολιμένα, η εκμεταλλευόμενη τις αερολιμενικές εγκαταστάσεις επιχείρηση έπρεπε να καταθέσει προς έγκριση στην εποπτεύουσα αρχή κανονισμό λειτουργίας του αερολιμένα και, για τους αερολιμένες, κανονισμό περί των τελών απογειώσεως, προσγειώσεως και σταθμεύσεως των αεροσκαφών, καθώς και για τη χρησιμοποίηση των εγκαταστάσεων όσον αφορά τους μεταφερόμενους επιβάτες.

7. Κατ' εφαρμογήν της διατάξεως αυτής, η FL υιοθέτησε τον κανονισμό του 2006 που καθορίζει το ύψος των αερολιμενικών τελών, που εγκρίθηκε από την εποπτεύουσα αρχή, δηλαδή την υπηρεσία εναέριας κυκλοφορίας του Land του Schleswig-Holstein, και που έχει εφαρμογή, από τις 15 Ιουνίου 2006, στο σύνολο των αεροπορικών εταιριών οι οποίες χρησιμοποιούν τον αερολιμένα του Lübeck, εκτός αν υπάρχει συμφωνία μεταξύ του διαχειριστή του αερολιμένα και αεροπορικής εταιρίας. Ο κανονισμός αυτός προβλέπει τέλος προσγειώσεως, τέλος «επιβατών», τέλος για τις υπηρεσίες τερματικών σταθμών και για υπηρεσίες εδάφους σε ενδιάμεση στάση, τέλος ασφαλείας, τέλος λόγω κατ' εξαίρεση λειτουργίας, καθώς και τέλος σταθμεύσεως.

8. Το 2007 η Επιτροπή εξέδωσε απόφαση περί κινήσεως επίσημης διαδικασίας εξετάσεως όσον αφορά τη σύμβαση που συνήφθη μεταξύ της FL και της αεροπορικής εταιρίας Ryanair, σύμβαση η οποία καθόριζε για την ως άνω εταιρία χαμηλότερα τέλη από τα προβλεπόμενα με τον ισχύοντα κανονισμό περί τελών.

5 — *BGB1.* I, σ. 370.

9. Εκτιμώντας ιδίως ότι ο κανονισμός του 2006 μπορούσε να περιλαμβάνει κρατική ενίσχυση υπό την έννοια του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, η Επιτροπή, με την επίδικη απόφαση, κίνησε την επίσημη διαδικασία εξετάσεως που προβλέπεται στο άρθρο 108, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ όσον αφορά διάφορα μέτρα σχετικά με τον αερολιμένα του Lübeck, μεταξύ των οποίων ο κανονισμός αυτός.

II – Η διαδικασία ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου και η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση

10. Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου στις 19 Οκτωβρίου 2012 η FL άσκησε προσφυγή ζητώντας την ακύρωση της επίδικης αποφάσεως, καθόσον με αυτήν, αφενός, κινείται επίσημη διαδικασία εξετάσεως έναντι του κανονισμού του 2006 (πρώτο αίτημα) και, αφετέρου, υποχρεώνεται η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας να συμμορφωθεί στη διαταγή να παράσχει πληροφορίες όσον αφορά τον κανονισμό αυτό (δεύτερο αίτημα).

11. Με το υπόμνημα απαντήσεως, που πρωτοκολλήθηκε στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου στις 20 Φεβρουαρίου 2013, ο Δήμος του Lübeck δήλωσε ότι υπεισήλθε στα δικαιώματα της FL προκειμένου να συνεχίσει τη δίκη επί της προσφυγής που κινήθηκε αρχικά από την FL.

12. Προς στήριξη του πρώτου αιτήματος, ο Δήμος του Lübeck προέβαλε πέντε λόγους, οι οποίοι στηρίζονται, ο πρώτος, σε προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, ο δεύτερος, σε παράβαση της υποχρεώσεως επιμελούς και αμερόληπτης εξετάσεως, ο τρίτος, σε παράβαση του άρθρου 108, παράγραφοι 2 και 3, ΣΛΕΕ και των άρθρων 4, 6 και 13, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΚ) 659/1999[6], ο τέταρτος, σε παράβαση του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και, ο πέμπτος, σε παράβαση της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως.

13. Με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι το πρώτο αίτημα ήταν παραδεκτό, εκτιμώντας ότι, αφενός, κατά τον χρόνο ασκήσεως της προσφυγής, η επίδικη απόφαση αφορούσε άμεσα και ατομικά την FL, οπότε αυτή είχε ενεργητική νομιμοποίηση, και, αφετέρου, ότι η FL εξακολουθούσε να έχει έννομο συμφέρον μετά την πώληση του αερολιμένα του Lübeck. Επί της ουσίας, δέχθηκε τον τέταρτο λόγο ακυρώσεως, ως προς το σκέλος του που στηριζόταν σε παράβαση του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ έναντι μόνον του κριτηρίου του επιλεκτικού χαρακτήρα και, κατά συνέπεια, ακύρωσε την επίδικη απόφαση καθόσον με αυτή κινήθηκε επίσημη διαδικασία εξετάσεως έναντι του κανονισμού του 2006. Η προσφυγή απορρίφθηκε κατά τα λοιπά, καθόσον, όσον αφορά το δεύτερο αίτημα, το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε ως προδήλως αβάσιμο τον μόνο προβαλλόμενο λόγο, ο οποίος στηριζόταν σε παράβαση του άρθρου 10, παράγραφος 3, του κανονισμού 659/1999.

III – Τα αιτήματα των διαδίκων και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

14. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

— να αναιρέσει την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση·

— να κρίνει απαράδεκτη την ασκηθείσα πρωτοδίκως προσφυγή·

— επικουρικώς, να κρίνει άνευ αντικειμένου την ως άνω προσφυγή·

6 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 22ας Μαρτίου 1999, για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του άρθρου [108 ΣΛΕΕ] (ΕΕ 1999, L 83 σ. 1).

— επίσης επικουρικώς, να κρίνει αβάσιμο το σκέλος του τετάρτου λόγου της προσφυγής με το οποίο ο Δήμος του Lübeck προσάπτει στην Επιτροπή παράβαση του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ όσον αφορά το κριτήριο του επιλεκτικού χαρακτήρα και να αναπέμψει την υπόθεση στο Γενικό Δικαστήριο όσον αφορά τα λοιπά σκέλη του λόγου αυτού, καθώς και όσον αφορά τον πρώτο, τον δεύτερο, τον τρίτο και τον πέμπτο λόγο της προσφυγής, και

— να καταδικάσει τον Δήμο του Lübeck στα δικαστικά έξοδα της πρωτόδικης και της αναιρετικής διαδικασίας ή, επικουρικώς, σε περίπτωση αναπομπής στο Γενικό Δικαστήριο, να επιφυλαχθεί επί των δικαστικών εξόδων της πρωτόδικης και της αναιρετικής διαδικασίας.

15. Ο Δήμος του Lübeck ζητεί από στο Δικαστήριο:

— να απορρίψει την αίτηση αναιρέσεως στο σύνολό της και να επιβεβαιώσει την αποδοχή των αιτημάτων που αυτός υπέβαλε πρωτοδίκως στο σύνολό τους, και

— να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

16. Με αποφάσεις του Προέδρου του Δικαστηρίου της 26ης Μαρτίου και της 14ης Απριλίου 2015, επετράπη στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και στο Βασίλειο της Ισπανίας να παρέμβουν υπέρ του Δήμου του Lübeck.

17. Οι διάδικοι εξέθεσαν τις απόψεις τους εγγράφως και προφορικώς κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 31ης Μαΐου 2016.

IV – Ανάλυση της αιτήσεως αναιρέσεως

18. Προς στήριξη της αιτήσεως αναιρέσεως η Επιτροπή προβάλλει πέντε λόγους. Οι δύο πρώτοι αφορούν την εξέταση του παραδεκτού της προσφυγής πρωτοδίκως. Ο τρίτος λόγος αφορά την εκτίμηση του επιλεκτικού χαρακτήρα των επίμαχων μέτρων. Ο τέταρτος λόγος αναιρέσεως αντλείται από έλλειψη αιτιολογίας της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως. Ο πέμπτος λόγος στηρίζεται στο ότι το Γενικό Δικαστήριο παρέβλεψε τον περιορισμένο χαρακτήρα του δικαιοδοτικού ελέγχου όσον αφορά τις αποφάσεις περί κινήσεως επίσημης διαδικασίας εξετάσεως στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων.

Α – *Επί του πρώτου λόγου, που στηρίζεται στο ότι η επίδικη απόφαση δεν αφορούσε ατομικά την FL*

1. Επιχειρηματολογία των διαδίκων

19. Με τον πρώτο λόγο η Επιτροπή προσάπτει στο Γενικό Δικαστήριο ότι έκρινε ότι η επίδικη απόφαση αφορούσε ατομικά την FL με το αιτιολογικό ότι η τελευταία αυτή εταιρία, χορηγώντας κρατική ενίσχυση, άσκησε αρμοδιότητες που παρέχονται σε αυτήν και μόνον. Με τον τρόπο αυτό το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο, διότι, σύμφωνα με το εφαρμοστέο εθνικό δίκαιο, ο κανονισμός περί τελών απαιτεί την έγκριση της εποπτεύουσας αρχής του Land, η οποία δεσμεύεται από την ομοσπονδιακή νομοθεσία περί αερολιμενικών τελών. Επομένως, το γεγονός ότι η υπεύθυνη για τη διαχείριση του αερολιμένα δημόσια επιχείρηση πρέπει να προτείνει τον κανονισμό αυτόν δεν σημαίνει ότι έχει εκείνη, αντί του κράτους, την εξουσία να αποφασίσει η ίδια περί της διαχειρίσεως και της πολιτικής που θα ακολουθηθεί μέσω του εν λόγω κανονισμού. Η εκ μέρους του Γενικού Δικαστηρίου ερμηνεία του κριτηρίου σχετικά με το αν πράξη αφορά άμεσα τον ενδιαφερόμενο είναι συναφώς αντίθετη προς εκείνη που ακολουθήθηκε στην απόφαση της 10ης Ιουλίου 1986, DEFI κατά Επιτροπής[7].

7 — 282/85, EU:C:1986:316.

20. Ο Δήμος του Lübeck υποστηρίζει ότι το Γενικό Δικαστήριο δεν υπέπεσε σε πλάνη κρίνοντας ότι η επίδικη απόφαση αφορούσε ατομικά την FL. Υποστηρίζει ότι, κατά την ημερομηνία ασκήσεως της προσφυγής, η FL, η οποία ανήκε κατά 90 % σε ιδιώτη επενδυτή, είχε ίδια αρμοδιότητα προς έκδοση του κανονισμού του 2006. Υπογραμμίζει ιδίως ότι ο εκμεταλλευόμενος τον αερολιμένα θα μπορούσε να υιοθετήσει έναν τέτοιο κανονισμό ακόμα και σε περίπτωση που δεν θα ελάμβανε την άδεια που προβλέπεται στο άρθρο 43a, παράγραφος 1, της LuftVZO. Το συμπέρασμα του Γενικού Δικαστηρίου είναι σύμφωνο προς το εθνικό δίκαιο και, εν πάση περιπτώσει, δεν μπορεί να τεθεί υπό αμφισβήτηση στο πλαίσιο αιτήσεως αναιρέσεως.

21. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας εκθέτει ότι, στη Γερμανία, οι εκμεταλλευόμενες αερολιμένα επιχειρήσεις έχουν διακριτική ευχέρεια κατά τον καθορισμό των αερολιμενικών τελών με σχετικούς κανονισμούς, οι οποίοι τίθενται σε εφαρμογή με συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου συναπτόμενες με τις αεροπορικές εταιρίες. Η έγκριση της εποπτεύουσας αρχής που προβλέπεται στο άρθρο 43a, παράγραφος 1, της LuftVZO δεν προσδίδει κύρος στον κανονισμό που καθορίζει τα αερολιμενικά τέλη. Η τελευταία αυτή διάταξη απλώς παρέχει τη δυνατότητα διενέργειας ενός προληπτικού ελέγχου, με σκοπό την αποφυγή καταχρήσεων, στις σχέσεις μεταξύ των διαχειριστών των αερολιμένων και των ταξιδιωτών, προς το συμφέρον της εύρυθμης λειτουργίας της εναέριας κυκλοφορίας και του ανταγωνισμού. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστηρίζει, εξάλλου, ότι τα συμφέροντα των αερολιμενικών επιχειρήσεων ιδιωτικού δικαίου, όπως η FL, δεν ταυτίζονται με τα συμφέροντα του κράτους και ότι, σε αντίθεση με τον φορέα τον οποίο αφορούσε η υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 10ης Ιουλίου 1986, DEFI κατά Επιτροπής[8], οι επιχειρήσεις αυτές δεν μπορούν να λογίζονται ως προέκταση του κράτους.

2. Εκτίμηση

22. Από τις σκέψεις 29 έως 34 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως προκύπτει ότι το Γενικό Δικαστήριο συνήγαγε, κατ' ουσίαν, ότι η επίδικη απόφαση αφορούσε ατομικά την FL, δεδομένου ότι αυτή αναφέρεται στον κανονισμό του 2006, στον βαθμό που αφορούσε πράξη προερχόμενη εν μέρει από την FL και στον βαθμό που εμπόδιζε την τελευταία να ασκήσει, όπως επιθυμούσε, τις αρμοδιότητές της. Το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι, καίτοι, κατά το εφαρμοστέο εθνικό δίκαιο, εν προκειμένω το άρθρο 43a, παράγραφος 1, της LuftVZO, ο κανονισμός περί τελών τον οποίο συνέταξε και πρότεινε ο υπεύθυνος για τη διαχείριση του αερολιμένα έπρεπε να εγκριθεί από την εποπτεύουσα αρχή, η εν λόγω αρχή δεν είχε δική της αρμοδιότητα να καθορίσει η ίδια τα αερολιμενικά τέλη.

23. Συναφώς, δεν χωρεί αμφισβήτηση ότι η προκύπτουσα από το άρθρο 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ προϋπόθεση σχετικά με το ότι η προσβαλλόμενη πράξη πρέπει να αφορά άμεσα τον προσφεύγοντα πληρούται όταν η πράξη αυτή θίγει τον ενδιαφερόμενο λόγω ορισμένων ιδιαίτερων ιδιοτήτων του ή λόγω μιας ιδιαίτερης πραγματικής καταστάσεως η οποία τον διακρίνει έναντι κάθε άλλου προσώπου και, ως εκ τούτου, τον εξατομικεύει κατά τρόπο ανάλογο προς αυτόν του αποδέκτη[9].

8 — 282/85, EU:C:1986:316.

9 — Βλ. αποφάσεις της 15ης Ιουλίου 1963, Plaumann κατά Επιτροπής (25/62, EU:C:1963:17, σ. 9 41 223)· της 3ης Οκτωβρίου 2013, Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-583/11 P, EU:C:2013:625, σκέψη 72), καθώς και της 19ης Δεκεμβρίου 2013, Telefónica κατά Επιτροπής (C-274/12 P, EU:C:2013:852, σκέψη 46).

24. Λογίζεται ότι αφορά ατομικά ένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο η πράξη η οποία το εμποδίζει άμεσα να ασκήσει όπως επιθυμεί τις αρμοδιότητές του, που περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων τη χορήγηση προβαλλόμενων ενισχύσεων σε επιχειρήσεις [10], και η οποία συνεπάγεται μεταβολή των συμβατικών σχέσεων με την επιχείρηση ή τις επιχειρήσεις που φέρονται ως δικαιούχοι των επίμαχων μέτρων [11].

25. Εν προκειμένω, πρέπει να προσδιοριστεί αν το Γενικό Δικαστήριο ορθώς συνήγαγε ότι, δυνάμει του εφαρμοστέου εθνικού δικαίου (του άρθρου 43a, παράγραφος 1, της LuftVZO), η FL είχε δική της αρμοδιότητα εκδόσεως και εφαρμογής του κανονισμού του 2006.

26. Το Γενικό Δικαστήριο, στη σκέψη 29 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, προέβη σε ανάλυση του άρθρου 43a, παράγραφος 1, της LuftVZO που καθορίζει τις λεπτομέρειες εφαρμογής του κανονισμού του 2006. Εξ αυτού συνήγαγε μεταξύ άλλων ότι, δεδομένου ότι η εποπτεύουσα αρχή, σε αντίθεση με την FL, δεν είχε δική της αρμοδιότητα στον τομέα του καθορισμού των αερολιμενικών τελών, η αρμοδιότητα εκδόσεως του κανονισμού του 2006 ανήκε στον τελευταίο και όχι στις κρατικές αρχές (βλ. σκέψη 32 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως).

27. Δεδομένου ότι πρόκειται για ζήτημα ερμηνείας του εθνικού δικαίου από το Γενικό Δικαστήριο, ο έλεγχος του Δικαστηρίου πρέπει να περιοριστεί στην εξακρίβωση του αν το Γενικό Δικαστήριο παραμόρφωσε το δίκαιο αυτό [12].

28. Συναφώς, κατά πάγια νομολογία η εν λόγω παραμόρφωση πρέπει να εμφανίζεται στις διαπιστώσεις των οποίων η ανακρίβεια προκύπτει από τη δικογραφία, χωρίς να απαιτείται να προβεί το Δικαστήριο σε νέα εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών και των αποδεικτικών στοιχείων [13]. Με άλλα λόγια, μια τέτοια παραμόρφωση πρέπει να είναι πρόδηλη [14]. Όσον αφορά ειδικότερα ζήτημα ερμηνείας του εθνικού δικαίου, το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να εξετάσει, καταρχάς, αν το Γενικό Δικαστήριο, βάσει των εγγράφων και των λοιπών στοιχείων που του υποβλήθηκαν, παραμόρφωσε το γράμμα των οικείων εθνικών διατάξεων ή το περιεχόμενο της σχετικής εθνικής νομολογίας ή ακόμη τη συνδεόμενη με το ανακύπτον ζήτημα νομική θεωρία. Στη συνέχεια, αν το Γενικό Δικαστήριο προέβη, λαμβανομένων υπόψη των στοιχείων αυτών, σε διαπιστώσεις προφανώς αντίθετες προς το περιεχόμενό τους. Τέλος, αν το Γενικό Δικαστήριο, κατά την εξέταση του συνόλου των στοιχείων, προσέδωσε σε κάποιο από αυτά, προκειμένου να διαπιστώσει το περιεχόμενο της οικείας εθνικής νομοθεσίας, ανακριβές περιεχόμενο λαμβανομένων υπόψη των λοιπών στοιχείων, υπό την προϋπόθεση ότι τούτο προκύπτει σαφώς από τη δικογραφία [15].

29. Εν προκειμένω, παρά τις αμφιβολίες που μπορούν να υπάρχουν όσον αφορά το υποστατό της αυτονομίας του διαχειριστή του αερολιμένα και, επομένως, την ύπαρξη ιδίου συμφέροντος, διαφορετικού από εκείνο της εποπτεύουσας αρχής, προς διατήρηση της ισχύος του κανονισμού του 2006, τα στοιχεία που προβάλλει η Επιτροπή για να θέσει υπό αμφισβήτηση την ερμηνεία του εφαρμοστέου εθνικού δικαίου δεν αρκούν για να διαγνωσθεί μια οποιαδήποτε παραμόρφωση των υποβληθέντων ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου στοιχείων.

10 — Βλ., κατ' αναλογίαν, αποφάσεις της 30ής Απριλίου 1998, Vlaamse Gewest κατά Επιτροπής (T-214/95, EU:T:1998:77, σκέψεις 29 και 30), καθώς και της 15ης Ιουνίου 1999, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia κατά Επιτροπής (T-288/97, EU:T:1999:125, σκέψεις 31 και 34). Βλ., a contrario, απόφαση της 10ης Ιουλίου 1986, DEFI κατά Επιτροπής (282/85, EU:C:1986:316, σκέψη 18), όπου, αντιθέτως, κρίθηκε ότι η Γαλλική Κυβέρνηση διέθετε αναμφισβήτητα την εξουσία να καθορίσει τον τρόπο διαχειρίσεως και την πολιτική της επιτροπής DEFI και, επομένως, να ορίσει τα συμφέροντα τα οποία έπρεπε να υπερασπιστεί ο εν λόγω οργανισμός.

11 — Όπως προκύπτει, το περιεχόμενο των κανονισμών περί καθορισμού των αερολιμενικών τελών περιλαμβάνεται, όπως και οι γενικοί όροι, στις συναπτόμενες μεταξύ της επιχειρήσεως που διαχειρίζεται τον αερολιμένα και των αεροπορικών εταιριών συμβάσεις.

12 — Βλ. αποφάσεις της 24ης Οκτωβρίου 2002, Aéroports de Paris κατά Επιτροπής (C-82/01 P, EU:C:2002:617, σκέψη 63), καθώς και της 3ης Απριλίου 2014, Γαλλία κατά Επιτροπής (C-559/12 P, EU:C:2014:217, σκέψη 79 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

13 — Βλ. απόφαση της 3ης Απριλίου 2014, Γαλλία κατά Επιτροπής (C-559/12 P, EU:C:2014:217, σκέψη 80 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

14 — Αποφάσεις της 22ας Δεκεμβρίου 2008, British Aggregates κατά Επιτροπής (C-487/06 P, EU:C:2008:757, σκέψη 98), καθώς και της 10ης Φεβρουαρίου 2011, Activision Blizzard Germany κατά Επιτροπής (C-260/09 P, EU:C:2011:62, σκέψη 53).

15 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα N. Jääskinen στην υπόθεση Γαλλία κατά Επιτροπής (C-559/12 P, EU:C:2013:766, σημείο 42 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

30. Όσον αφορά, επιπλέον, τα επιχειρήματα της Επιτροπής που στηρίζονται σε αντίθεση μεταξύ της εκτιμήσεως του Γενικού Δικαστηρίου εν προκειμένω και της λύσεως η οποία προτιμήθηκε στην απόφαση της 10ης Ιουλίου 1986, DEFI κατά Επιτροπής [16], ούτε αυτά μπορούν να κλονίσουν το ως άνω συμπέρασμα. Πράγματι, μολονότι τα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως DEFI κατά Επιτροπής έχουν, φαινομενικά, ορισμένες ομοιότητες με την υπό κρίση υπόθεση, όπως η δυνατότητα της εποπτεύουσας αρχής να μην εγκρίνει τις λεπτομέρειες εφαρμογής του οικείου μέτρου, η υπό κρίση υπόθεση έχω την εντύπωση ότι διακρίνεται λόγω του πιο περιορισμένου ελέγχου τον οποίο ασκεί το Land επί του καθορισμού των τιμολογίων που προτείνει ο υπεύθυνος για τη διαχείριση του αερολιμένα, καθόσον δεν μπορεί να εμποδίσει την εφαρμογή του κανονισμού του 2006, καθώς και λόγω των διαφορετικών συμφερόντων της εποπτεύουσας αρχής, της FL και των χρηστών του αερολιμένα. Το Δικαστήριο είχε πράγματι κρίνει με την απόφαση DEFI κατά Επιτροπής ότι η Γαλλική Κυβέρνηση είχε αναμφισβήτητα την εξουσία καθορισμού του τρόπου διαχειρίσεως και της πολιτικής της επιτροπής DEFI και, επομένως, μπορούσε να προσδιορίσει τα συμφέροντα τα οποία η επιτροπή αυτή έπρεπε να υπερασπίζεται (σκέψη 18).

31. Λαμβανομένων υπόψη των παρατηρήσεων αυτών, πιστεύω ότι ο πρώτος λόγος δεν μπορεί να ευδοκιμήσει.

Β – *Επί του δευτέρου λόγου, που στηρίζεται στο ότι ο Δήμος του Lübeck δεν είχε ενεστώς έννομο συμφέρον*

1. Επιχειρηματολογία των διαδίκων

32. Με τον δεύτερο λόγο η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο εκτιμώντας, αφενός, ότι η FL είχε έννομο συμφέρον, ακόμα και μετά την πώληση του αερολιμένα του Lübeck σε ιδιώτη επενδυτή (την εταιρία Yasmina Flughafenmanagement GmbH), δεδομένου ότι η επίσημη διαδικασία εξετάσεως δεν είχε περατωθεί και ότι η επίδικη απόφαση, επομένως, εξακολουθούσε να παράγει τα αποτελέσματά της, και, αφετέρου, ότι, εν πάση περιπτώσει, η FL διατηρούσε έννομο συμφέρον για το προ της πωλήσεως χρονικό διάστημα. Υποστηρίζει ότι, ακόμα και αν δεν υφίστατο καμία τελική απόφαση περί περατώσεως της επίσημης διαδικασίας εξετάσεως, η επίδικη απόφαση είχε παύσει να παράγει το μοναδικό έννομο αποτέλεσμά της, ήτοι την υποχρέωση αναστολής του μέτρου ενισχύσεως κατά τη διάρκεια της έρευνας [17], διότι δεν υπήρξε αναστολή διαταχθείσα πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 2012 και διότι ο κανονισμός του 2006 δεν μπορούσε πλέον, από 1ης Ιανουαρίου 2013, ημερομηνία ιδιωτικοποιήσεως του αερολιμένα του Lübeck, να λογίζεται ως υφιστάμενο καθεστώς ενισχύσεως, επειδή αυτό δεν εχρηματοδοτείτο πλέον με δημόσιους πόρους. Η εκτίμηση του Γενικού Δικαστηρίου είναι αντίθετη προς τη νομολογία κατά την οποία το συμφέρον πρέπει να είναι ενεστώς και γεγενημμένο και εξακολουθεί να υφίσταται μόνον αν η προσφυγή μπορεί να παράσχει, με το αποτέλεσμά της, όφελος στον διάδικο που την άσκησε. Ο Δήμος του Lübeck εξάλλου δεν απέδειξε ότι είχε οποιοδήποτε συμφέρον να διατηρήσει την προσφυγή του μετά την ιδιωτικοποίηση του αερολιμένα του Lübeck.

33. Ο Δήμος του Lübeck, υποστηριζόμενος από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, διατείνεται ότι η FL είχε όντως έννομο συμφέρον κατά τον χρόνο ασκήσεως της προσφυγής, ο οποίος είναι ο κρίσιμος χρόνος προς εκτίμηση του παραδεκτού της. Υποστηρίζει ότι, κατά την ημερομηνία ασκήσεως της προσφυγής, τα δυσμενή αποτελέσματα της επίδικης αποφάσεως συνίσταντο ιδίως στην υποχρέωση αναστολής που επιβαλλόταν στην FL κατ' εφαρμογήν του άρθρου 108, παράγραφος 3, τελευταία περίοδος, ΣΛΕΕ. Επιπλέον, ο Δήμος του Lübeck έχει ακόμη και σήμερα έννομο συμφέρον, διότι, εφόσον η επίδικη απόφαση δεν έχει ακυρωθεί από το Γενικό Δικαστήριο, αυτή εξακολουθεί να

16 — 282/85, EU:C:1986:316.

17 — Προς στήριξη του ως άνω επιχειρήματος, η Επιτροπή αναφέρεται στις αποφάσεις της 16ης Οκτωβρίου 2014, Alro κατά Επιτροπής (T-517/12, EU:T:2014:890, σκέψεις 19 έως 67), καθώς και της 16ης Οκτωβρίου 2014, Alpiq RomIndustries και Alpiq RomEnergie κατά Επιτροπής (T-129/13, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2014:895, σκέψεις 18 έως 31).

παράγει έννομα αποτελέσματα που εξακολουθούν να τον θίγουν, μετά την πώληση του αερολιμένα. Διατείνεται ιδίως ότι τα εθνικά δικαστήρια θα υποχρεούνται, κατόπιν αιτήσεως, να διατάξουν την αναζήτηση των προβαλλόμενων πλεονεκτημάτων. Υποστηρίζει επίσης ότι, όσο δεν έχει εκδοθεί απόφαση δεχόμενη την ανυπαρξία κρατικής ενισχύσεως, εκτίθεται στον κίνδυνο επαναλήψεως της παρανομίας. Τέλος, διατείνεται ότι η ακύρωση της επίμαχης αποφάσεως μπορεί να του χρησιμεύσει για την προετοιμασία αγωγής αποζημιώσεως, δεδομένου ότι, αν δεν είχε ληφθεί απόφαση περί κινήσεως της επίσημης διαδικασίας εξετάσεως, θα μπορούσε να πείσει άλλες αεροπορικές εταιρίες να χρησιμοποιούν τον αερολιμένα του Lübeck και να αποκομίσει, κατά την πώληση αυτού, υψηλότερο τίμημα.

2. Εκτίμηση

34. Εν προκειμένω, δεν αμφισβητείται από τους διαδίκους ότι η FL, στη θέση της οποίας υποκαταστάθηκε ο Δήμος του Lübeck, είχε ενεστώς και γεγεννημένο συμφέρον κατά τον χρόνο ασκήσεως της προσφυγής κατά της επίδικης αποφάσεως. Επί του σημείου αυτού, το Γενικό Δικαστήριο διαπίστωσε, στη σκέψη 36 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, ότι η FL είχε, κατά την άσκηση της προσφυγής, έννομο συμφέρον να στραφεί κατά της επίδικης αποφάσεως δεδομένου ότι αυτή παρήγε δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα ικανά να θίξουν τα συμφέροντά της.

35. Η Επιτροπή αμφισβητεί, ωστόσο, ότι το συμφέρον αυτό εξακολούθησε να υπάρχει μετά την πώληση του αερολιμένα του Lübeck σε ιδιωτική εταιρία. Κατ' αυτήν, η υποχρέωση αναστολής εκτελέσεως του προβαλλόμενου καθεστώτος ενισχύσεων είναι το μόνο αποτέλεσμα μιας αποφάσεως περί κινήσεως επίσημης διαδικασίας εξετάσεως. Επειδή όμως μια τέτοια αναστολή δεν υλοποιήθηκε πριν από την πώληση του αερολιμένα του Lübeck σε ιδιωτική εταιρία, το έννομο συμφέρον του Δήμου του Lübeck εξέλιψε διαρκούσης της διαδικασίας.

36. Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι, στη σκέψη 37 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε το επιχείρημα της Επιτροπής ότι η πώληση του αερολιμένα του Lübeck σε ιδιωτική εταιρία την 1η Ιανουαρίου 2013, μετά την επίδικη απόφαση και την άσκηση της προσφυγής ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου, συνεπαγόταν τη λήξη του επίμαχου καθεστώτος ενισχύσεων, οπότε η υποχρέωση αναστολής του εν λόγω καθεστώτος δεν έβλαπτε πλέον τον Δήμο του Lübeck και ο δήμος αυτός δεν είχε πλέον έννομο συμφέρον να ζητήσει την ακύρωση της επίδικης αποφάσεως. Έκρινε ότι, δεδομένου ότι η επίσημη διαδικασία δεν είχε περατωθεί, η ως άνω απόφαση παρήγε ακόμη τα αποτελέσματά της και ότι ο Δήμος του Lübeck εξακολουθούσε να έχει έννομο συμφέρον τουλάχιστον για το προ της πωλήσεως του αερολιμένα χρονικό διάστημα.

37. Προκειμένου να προσδιοριστεί αν η εκτίμηση του Γενικού Δικαστηρίου είναι ορθή, επιβάλλεται μια σύντομη υπενθύμιση της νομολογίας σχετικά με την προϋπόθεση υπάρξεως γεγεννημένου και ενεστώτος εννόμου συμφέροντος.

38. Καταρχάς, δεν αμφισβητείται ότι το έννομο συμφέρον, που αποτελεί ουσιώδη και πρωταρχική προϋπόθεση για κάθε ένδικη προσφυγή, διαφορετική από την ενεργητική νομιμοποίηση[18], πρέπει να υφίσταται κατά το στάδιο της ασκήσεως της προσφυγής, λαμβανομένου υπόψη του αντικειμένου της, διότι άλλως αυτή θα είναι απαράδεκτη. Το εν λόγω αντικείμενο της διαφοράς πρέπει να διατηρείται, όπως και το έννομο συμφέρον, μέχρι την έκδοση της δικαστικής αποφάσεως, άλλως καταργείται η δίκη, πράγμα που προϋποθέτει ότι η προσφυγή μπορεί, με το αποτέλεσμά της, να ωφελήσει τον διάδικο που την άσκησε. Συναφώς, η διατήρηση του εννόμου συμφέροντος του προσφεύγοντος

18 — Βλ., ιδίως, απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 2015, Mory κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-33/14 P, EU:C:2015:609, σκέψεις 58 και 62 καθώς και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

πρέπει να εκτιμάται in concreto λαμβανομένων, μεταξύ άλλων, υπόψη των συνεπειών της προβαλλόμενης ελλείψεως νομιμότητας και της φύσεως της ζημίας που ο προσφεύγων υποστηρίζει ότι υπέστη [19]. Η τάση του Δικαστηρίου είναι να μην ακολουθεί μιαν υπερβολικά περιοριστική ερμηνεία του συμφέροντος αυτού.

39. Όσον αφορά μια απόφαση περί κινήσεως επίσημης διαδικασίας εξετάσεως, όπως η επίδικη, το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι μια τέτοια απόφαση είναι ικανή να παραγάγει πλείονα αυτοτελή έννομα αποτελέσματα. Ειδικότερα, επιπλέον της υποχρεώσεως αναστολής του προβαλλόμενου μέτρου ενισχύσεως κατά τη διάρκεια της διαδικασίας της προσφυγής που στρέφεται κατά της αποφάσεως αυτής, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η δυνατότητα προσφυγής ενώπιον εθνικού δικαστηρίου, προκειμένου να επέλθουν όλες οι συνέπειες που απορρέουν από την παράβαση του άρθρου 108, παράγραφος 3, τελευταία περίοδος, ΣΛΕΕ [20]. Έτσι, το Δικαστήριο συνήγαγε ότι, παρά τον προκαταρκτικό χαρακτήρα των εκτιμήσεων που περιλαμβάνονται στην απόφαση περί κινήσεως επίσημης διαδικασίας εξετάσεως, η απόφαση αυτή δεν στερείται εννόμων αποτελεσμάτων [21]. Το Δικαστήριο αναγνωρίζει ιδίως ότι η απόφαση περί κινήσεως επίσημης διαδικασίας εξετάσεως μεταβάλλει κατ' ανάγκην τη νομική κατάσταση των δικαιούχων επιχειρήσεων [22].

40. Σε αντίθεση με όσα υποστηρίζει η Επιτροπή, η νομολογία του Δικαστηρίου δεν δέχεται την αναστολή του οικείου μέτρου ως το μόνο έννομο αποτέλεσμα της αποφάσεως περί κινήσεως επίσημης διαδικασίας εξετάσεως [23]. Πράγματι, το Δικαστήριο έχει διαπιστώσει και άλλα έννομα αποτελέσματα απορρέοντα από μια τέτοια απόφαση. Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι τα εθνικά δικαστήρια «υποχρεούνται να λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να συναγάγουν τις συνέπειες της ενδεχόμενης παραβάσεως της υποχρεώσεως προς αναστολή εκτελέσεως του εν λόγω μέτρου» [24]. Μεταξύ των συνεπειών αυτών, το Δικαστήριο έχει υπογραμμίσει τη δυνατότητα να συνοδεύεται η αναστολή του μέτρου από την υποχρέωση αναζητήσεως των ήδη καταβληθέντων ποσών. Το εθνικό δικαστήριο μπορεί επίσης να διατάξει προσωρινά μέτρα για να διασφαλίσει τα συμφέροντα των διαδίκων, καθώς και την πρακτική αποτελεσματικότητα της αποφάσεως της Επιτροπής [25].

41. Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των παρατηρήσεων αυτών, σχηματίζω την εντύπωση ότι τα έννομα αποτελέσματα της αποφάσεως περί κινήσεως επίσημης διαδικασίας εξετάσεως μπορούν να εξακολουθούν να υφίστανται ακόμα και μετά την πώληση του αερολιμένα του Lübeck σε ιδιώτη επιχειρηματία. Η απόφαση περί κινήσεως της επίσημης διαδικασίας εξετάσεως, μέχρις ολοκληρώσεώς της από την Επιτροπή, ενέχει πάντα τον κίνδυνο για την FL να διατάξει ένα εθνικό δικαστήριο την αναζήτηση των ενισχύσεων που είχαν χορηγηθεί όταν η FL, στη θέση της οποίας υποκαταστάθηκε η προσφεύγουσα, ήταν ο κύριος του αερολιμένα του Lübeck.

42. Κατά συνέπεια, δεν υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο το Γενικό Δικαστήριο συμπεραίνοντας, στη σκέψη 27 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, ότι η απόφαση περί κινήσεως επίσημης διαδικασίας εξετάσεως εξακολουθούσε να παράγει αυτοτελή έννομα αποτελέσματα που μετέβαλαν τη νομική κατάσταση της FL, έτσι ώστε η εταιρία αυτή να έχει έννομο συμφέρον προς άσκηση προσφυγής.

19 — Βλ. απόφαση της 28ης Μαΐου 2013, Abdulrahim κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (C-239/12 P, EU:C:2013:331, σκέψεις 61 έως 65 καθώς και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

20 — Βλ. απόφαση της 24ης Οκτωβρίου 2013, Deutsche Post κατά Επιτροπής (C-77/12 P, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2013:695, σκέψεις 52 και 53).

21 — Απόφαση της 21ης Νοεμβρίου 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, σκέψη 37).

22 — Απόφαση της 24ης Οκτωβρίου 2013, Deutsche Post κατά Επιτροπής (C-77/12 P, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2013:695, σκέψη 52).

23 — Απόφαση της 24ης Οκτωβρίου 2013, Deutsche Post κατά Επιτροπής (C-77/12 P, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2013:695, σκέψη 53 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

24 — Απόφαση της 21ης Νοεμβρίου 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, σκέψη 42).

25 — Βλ. απόφαση της 21ης Νοεμβρίου 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, σκέψεις 42 και 43), καθώς και διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 4ης Απριλίου 2014, Flughafen Lübeck (C-27/13, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2014:240, σκέψεις 25 και 26).

43. Συναφώς, παρατηρείται ότι η υπό κρίση υπόθεση έχει την ιδιαιτερότητα ότι το επίδικο μέτρο εξακολουθούσε να εκτελείται όταν ασκήθηκε η προσφυγή ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου και ότι, κατά τις διευκρινίσεις που παρέσχε η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, το μέτρο αυτό συνεχίζει να ισχύει μέχρι σήμερα. Σε ένα τέτοιο πλαίσιο, φαίνεται ότι η FL εξακολουθεί να εκτίθεται στον κίνδυνο να διαταχθεί η αναζήτηση των ενισχύσεων που είχαν χορηγηθεί όταν η ίδια ήταν κύριος του αερολιμένα, τούτο δε δυνάμει της υποχρεώσεως που έχουν τα εθνικά δικαστήρια να λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα για να συνάγουν τις συνέπειες μιας ενδεχόμενης παραβάσεως της υποχρεώσεως αναστολής εκτελέσεως του εν λόγω μέτρου.

44. Το επιχείρημα της Επιτροπής ότι κατά την ημερομηνία καταθέσεως του υπομνήματος απαντήσεως δεν ήταν εκκρεμής καμία προσφυγή κατά της εγκρίσεως του κανονισμού του 2006 και ότι κάθε μεταγενέστερη της ημερομηνίας αυτής προσφυγή καλύπτεται από παραγραφή δεν μπορεί να γίνει δεκτό. Ακόμα και αν υποτεθεί ότι το τελευταίο αυτό επιχείρημα είναι ακριβές, δεν μπορεί να αποκλειστεί εκ προοιμίου ότι, την ημερομηνία κατά την οποία αποφάνθηκε το Γενικό Δικαστήριο, η FL εξακολουθούσε να έχει έννομο συμφέρον προς ακύρωση της επίδικης αποφάσεως.

45. Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των ως άνω παρατηρήσεων, πιστεύω ότι η προσφεύγουσα σε πρώτο βαθμό ήταν πάντοτε εκτεθειμένη στον κίνδυνο να διατάξει ένα εθνικό δικαστήριο την αναζήτηση των ενισχύσεων που είχαν χορηγηθεί πριν από την πώληση του αερολιμένα του Lübeck. Κατά συνέπεια, εξακολουθούσε να έχει έννομο συμφέρον να ζητήσει την ακύρωση της επίδικης αποφάσεως.

46. Συνεπώς, ο δεύτερος λόγος αναιρέσεως πρέπει να απορριφθεί.

Γ – *Επί του τρίτου λόγου, που στηρίζεται σε εσφαλμένη εκτίμηση του επιλεκτικού χαρακτήρα του κανονισμού του 2006*

1. Επιχειρηματολογία των διαδίκων

47. Με τον τρίτο λόγο της η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το Γενικό Δικαστήριο προέβη σε εσφαλμένη ερμηνεία της εννοίας του «επιλεκτικού χαρακτήρα» έναντι του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, δεχόμενο ότι, προς εκτίμηση του ενδεχόμενου επιλεκτικού χαρακτήρα του κανονισμού του 2006, έπρεπε να εξακριβωθεί αν αυτός εφαρμοζόταν κατά τρόπο συνεπαγόμενο ή μη δυσμενείς διακρίσεις στο σύνολο των επιχειρήσεων που χρησιμοποιούν ή ενδέχεται να χρησιμοποιήσουν το συγκεκριμένο αγαθό ή τη συγκεκριμένη υπηρεσία. Η περίσταση ότι ο κανονισμός αυτός έχει εφαρμογή μόνο στις εταιρίες που χρησιμοποιούν τον αερολιμένα του Lübeck δεν είναι αποφασιστικής σημασίας κριτήριο.

48. Κατά την άποψη της Επιτροπής, η εκτίμηση του Γενικού Δικαστηρίου είναι αντίθετη προς τη νομολογία του Δικαστηρίου[26] κατά την οποία ένα μέτρο δεν λογίζεται ως γενικό μέτρο φορολογικής ή οικονομικής πολιτικής και έχει, επομένως, επιλεκτικό χαρακτήρα αν εφαρμόζεται αποκλειστικά σε ορισμένους τομείς της οικονομίας ή σε ορισμένες επιχειρήσεις στο πλαίσιο δεδομένου τομέα. Κατά την Επιτροπή, οι όροι υπό τους οποίους μια δημόσια επιχείρηση προτείνει τα δικά της αγαθά και τις δικές της υπηρεσίες αποτελούν πάντοτε μέτρα επιλεκτικής φύσεως, ενώ το ζήτημα της υπάρξεως άνισης μεταχειρίσεως ή δυσμενούς διακρίσεως είναι, στο πλαίσιο αυτό, άνευ σημασίας προκειμένου να συναχθεί αν υφίσταται ή όχι ενίσχυση. Κατά συνέπεια, εσφαλμένως το Γενικό Δικαστήριο αναφέρθηκε στο κριτήριο που είχε χρησιμοποιηθεί στην απόφαση της 8ης Νοεμβρίου 2001, Adria-Wien Pipeline

26 — Η Επιτροπή αναφέρεται ιδίως στις αποφάσεις της 20ής Νοεμβρίου 2003, GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622, σκέψεις 35 έως 39), καθώς και της 15ης Δεκεμβρίου 2005, Ιταλία κατά Επιτροπής (C-66/02, EU:C:2005:768, σκέψεις 95 έως 101).

και Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke [27], κριτήριο που εφαρμόζεται μόνο στα φορολογικά μέτρα και όχι στους όρους υπό τους οποίους μια δημόσια επιχείρηση προτείνει τα δικά της αγαθά και τις δικές της υπηρεσίες [28]. Το καθοριστικής σημασίας κριτήριο διαχωρισμού είναι στην τελευταία αυτή περίπτωση το κριτήριο του ιδιώτη επενδυτή που ενεργεί στο πλαίσιο οικονομίας της αγοράς.

49. Επικουρικώς, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το Γενικό Δικαστήριο δεν ακολούθησε τη νομολογία του Δικαστηρίου κατά την οποία τα αποτελέσματα του μέτρου είναι τα αποφασιστικής σημασίας στοιχεία προς εκτίμηση του επιλεκτικού του χαρακτήρα [29] και κατά την οποία τα μέτρα από τα οποία ωφελείται ένας μόνον τομέας δραστηριοτήτων είναι επιλεκτικού χαρακτήρα [30]. Υπογραμμίζει ότι, ενώ ο αερολιμένας του Lübeck βρίσκεται σε άμεσο ανταγωνισμό με εκείνον του Αμβούργου (Γερμανία), το παρεχόμενο με τον κανονισμό του 2006 πλεονέκτημα ωφελεί μόνον τις εταιρίες που χρησιμοποιούν τον πρώτο αερολιμένα, πράγμα το οποίο αρκεί προς απόδειξη του επιλεκτικού χαρακτήρα του κανονισμού αυτού. Η μεθοδολογία που ακολούθησε το Γενικό Δικαστήριο καταλήγει στο να εξαιρεί από το πεδίο εφαρμογής των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων τους κανονισμούς που καθορίζουν τα αερολιμενικά τέλη.

50. Επικουρικότερον, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το Γενικό Δικαστήριο ερμήνευσε εσφαλμένως το κριτήριο σχετικά με τις επιχειρήσεις που βρίσκονται σε συγκρίσιμη πραγματική και νομική κατάσταση έναντι του σκοπού τον οποίο επιδιώκει το οικείο μέτρο. Για να προσδιοριστεί ποιες επιχειρήσεις βρίσκονται σε μια τέτοια κατάσταση, πρέπει να χρησιμοποιείται όχι το κριτήριο του πεδίου εφαρμογής του μέτρου αυτού, αλλά εκείνο της δομής του κόστους λειτουργίας των εμπλεκόμενων επιχειρήσεων. Εν προκειμένω, ο κανονισμός του 2006 είναι επιλεκτικού χαρακτήρα διότι δεν είναι σύμφωνος προς την αρχή, που θεσπίζεται στο άρθρο 43a, παράγραφος 1, της LuftVZO, η οποία ισχύει για όλους τους γερμανικούς αερολιμένες και, επομένως, σε όλες τις αεροπορικές εταιρίες, κατά την οποία τα αερολιμενικά τέλη πρέπει να καλύπτουν το κόστος λειτουργίας του αερολιμένα.

51. Τέλος, η Επιτροπή εκθέτει ότι το Γενικό Δικαστήριο επίσης υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο παραλείποντας να εξετάσει αν οι παραχωρούμενες με τον κανονισμό του 2006 εκπτώσεις είναι επιλεκτικού χαρακτήρα επειδή από αυτές ωφελούνται μόνον οι αεροπορικές εταιρίες που πληρούν ορισμένες προϋποθέσεις.

52. Ο Δήμος του Lübeck υποστηρίζει, κατ' ουσίαν, ότι ορθώς το Γενικό Δικαστήριο διαπίστωσε ότι ο κανονισμός του 2006 δεν ευνοεί ορισμένες επιχειρήσεις ή ορισμένους κλάδους παραγωγής. Κατά τον δήμο αυτόν, η διαφορετική μεταχείριση επιχειρήσεων ή συγκρίσιμων κλάδων παραγωγής συνιστά προϋπόθεση του επιλεκτικού χαρακτήρα [31]. Ειδικότερα, ο κανονισμός του 2006 δεν έχει επιλεκτικό χαρακτήρα, διότι δεν συνεπάγεται διαφορετική μεταχείριση μεταξύ επιχειρήσεων ή συγκρίσιμων κλάδων παραγωγής.

27 — C-143/99 (EU:C:2001:598, σκέψη 41).

28 — Η Επιτροπή στηρίζεται στις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Mengozzi στην υπόθεση Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:442). Μνημονεύει επίσης τις αποφάσεις της 2ας Φεβρουαρίου 1988, Kwekerij van der Kooy κ.λπ. κατά Επιτροπής (67/85, 68/85 και 70/85, EU:C:1988:38, σκέψεις 28 και 29)· της 29ης Φεβρουαρίου 1996, Βέλγιο κατά Επιτροπής (C-56/93, EU:C:1996:64, σκέψη 10)· της 20ής Νοεμβρίου 2003, GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622, σκέψεις 35 έως 39)· της 8ης Σεπτεμβρίου 2011, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-279/08 P, EU:C:2011:551, σκέψεις 63 έως 67), καθώς και της 15ης Νοεμβρίου 2011, Επιτροπή και Ισπανία κατά Government of Gibraltar και Ηνωμένου Βασιλείου (C-106/09 P και C-107/09 P, EU:C:2011:732).

29 — Η Επιτροπή παραθέτει τις αποφάσεις της 22ας Δεκεμβρίου 2008, British Aggregates κατά Επιτροπής (C-487/06 P, EU:C:2008:757, σκέψεις 85 έως 89)· της 8ης Σεπτεμβρίου 2011, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-279/08 P, EU:C:2011:551, σκέψη 51), καθώς και της 15ης Νοεμβρίου 2011, Επιτροπή και Ισπανία κατά Government of Gibraltar και Ηνωμένου Βασιλείου (C-106/09 P και C-107/09 P, EU:C:2011:732, σκέψεις 87 έως 109).

30 — Η Επιτροπή αναφέρεται στις αποφάσεις της 17ης Ιουνίου 1999, Βέλγιο κατά Επιτροπής (C-75/97, EU:C:1999:311, σκέψη 33)· της 15ης Δεκεμβρίου 2005, Unicredito Italiano (C-148/04, EU:C:2005:774, σκέψη 45), καθώς και της 15ης Ιουνίου 2006, Air Liquide Industries Belgium (C-393/04 και C-41/05, EU:C:2006:403, σκέψεις 31 και 32).

31 — Ο Δήμος του Lübeck αναφέρεται στην απόφαση της 8ης Νοεμβρίου 2001, Adria-Wien Pipeline και Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, σκέψεις 41 και 42).

53. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αμφισβητεί το επιχείρημα της Επιτροπής ότι οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες δημόσια επιχείρηση προτείνει τα αγαθά και τις υπηρεσίες της πρέπει πάντοτε να λογίζονται ως επιλεκτικού χαρακτήρα. Ένα μέτρο είναι επιλεκτικού χαρακτήρα μόνον αν προβλέπει ειδικούς όρους για ορισμένη ομάδα επιχειρήσεων και προβαίνει σε εσωτερική διαφοροποίηση μεταξύ των χρηστών σε σχέση με την πρόσβαση στις επίμαχες δημόσιες εγκαταστάσεις και στη χρήση αυτών. Επιπλέον, οι χρήστες άλλων αερολιμένων δεν βρίσκονται σε συγκρίσιμη πραγματική και νομική κατάσταση.

54. Το Βασίλειο της Ισπανίας τάσσεται υπέρ της ερμηνείας του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ την οποία δέχθηκε το Γενικό Δικαστήριο όσον αφορά το κριτήριο του επιλεκτικού χαρακτήρα και στηρίζει τα επιχειρήματα του Δήμου του Lübeck. Προσθέτει ότι το αξίωμα που προβάλλει η Επιτροπή, κατά το οποίο ο προσδιορισμός των προϋποθέσεων υπό τις οποίες ένα δημόσιο όργανο προτείνει τα αγαθά και τις υπηρεσίες του συνιστά μέτρο επιλεκτικού χαρακτήρα, δεν απορρέει από τη νομολογία. Το Βασίλειο της Ισπανίας εφιστά την προσοχή του Δικαστηρίου στα στοιχεία που έγιναν δεκτά με την απόφαση της 14ης Ιανουαρίου 2015, Eventech [32], προς προσδιορισμό του αν κάποιες επιχειρήσεις βρίσκονται σε συγκρίσιμη κατάσταση.

2. Εκτίμηση

55. Επιβάλλεται η υπόμνηση ότι, κατά το άρθρο 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, εάν δεν ορίζεται άλλως από τις Συνθήκες, ενισχύσεις που χορηγούνται υπό οιαδήποτε μορφή από τα κράτη ή με κρατικούς πόρους και οι οποίες νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό διά της ευνοϊκής μεταχειρίσεως ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής είναι ασυμβίβαστες με την εσωτερική αγορά, στον βαθμό που επηρεάζουν το μεταξύ των κρατών μελών εμπόριο.

56. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, ο χαρακτηρισμός μέτρου ως «κρατικής ενισχύσεως», κατά την έννοια του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, προϋποθέτει τη συνδρομή του συνόλου των προβλεπόμενων από την εν λόγω διάταξη προϋποθέσεων [33].

57. Γίνεται παγίως δεκτό ότι, για να μπορεί εθνικό μέτρο να χαρακτηρισθεί ως «κρατική ενίσχυση» κατά την έννοια του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, πρώτον, πρέπει να συνιστά παρέμβαση εκ μέρους του κράτους ή με διάθεση κρατικών πόρων, δεύτερον, η παρέμβαση αυτή πρέπει να είναι ικανή να επηρεάσει το μεταξύ των κρατών μελών εμπόριο, τρίτον, πρέπει να χορηγεί επιλεκτικό πλεονέκτημα στον ωφελούμενο και, τέταρτον, πρέπει να νοθεύει ή να απειλεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό [34].

58. Εν προκειμένω, αμφισβητούνται μόνον η ερμηνεία και η εφαρμογή της τρίτης προϋποθέσεως, ήτοι της σχετικής με τον «επιλεκτικό χαρακτήρα».

59. Κατά επίσης πάγια νομολογία, ένα μέτρο λογίζεται ως επιλεκτικού χαρακτήρα όταν είναι ικανό να ευνοήσει ορισμένες επιχειρήσεις ή ορισμένους κλάδους παραγωγής σε σχέση με άλλες επιχειρήσεις που βρίσκονται σε συγκρίσιμη πραγματική και νομική κατάσταση έναντι του σκοπού τον οποίο επιδιώκει το οικείο μέτρο [35].

32 — C-518/13 (EU:C:2015:9, σκέψη 61).

33 — Βλ., ιδίως, απόφαση της 2ας Σεπτεμβρίου 2010, Επιτροπή κατά Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481, σκέψη 38 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

34 — Απόφαση της 2ας Σεπτεμβρίου 2010, Επιτροπή κατά Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481, σκέψη 39 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

35 — Απόφαση της 8ης Νοεμβρίου 2001, Adria-Wien Pipeline και Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, σκέψη 41).

60. Εν προκειμένω, το Γενικό Δικαστήριο δέχθηκε, κατ' ουσίαν, ότι ο επιλεκτικός χαρακτήρας μέτρου με το οποίο δημόσιος φορέας προτείνει τα αγαθά του και τις υπηρεσίες του εκτιμάται σε συνάρτηση με το σύνολο των επιχειρήσεων που χρησιμοποιούν ή ενδέχεται να χρησιμοποιήσουν το αγαθό αυτό ή την υπηρεσία αυτή. Εκτιμώντας ότι τα τέλη που καθορίζονται δυνάμει του κανονισμού του 2006 εφαρμόζονταν κατά τρόπο που δεν συνεπάγεται δυσμενείς διακρίσεις, συνήγαγε ότι ο ως άνω κανονισμός δεν είχε επιλεκτικό χαρακτήρα.

61. Συναφώς, η σκέψη 53 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως όπως φαίνεται θεωρεί αποδεδειγμένο το αποδεικτέο, έχει δε ως ακολούθως:

«[Π]ρος εκτίμηση του ενδεχομένως επιλεκτικού χαρακτήρα, έναντι ορισμένων επιχειρήσεων, της κλίμακας τελών που έχει καθοριστεί από δημόσιο φορέα για τη χρήση ενός συγκεκριμένου αγαθού ή μιας συγκεκριμένης υπηρεσίας σε δεδομένο τομέα, επιβάλλεται, μεταξύ άλλων, να λαμβάνεται υπόψη το σύνολο των επιχειρήσεων που κάνουν ή δύνανται να κάνουν χρήση αυτού του συγκεκριμένου αγαθού ή αυτής της συγκεκριμένης υπηρεσίας και να εξετάζεται μήπως ορισμένες μόνον από αυτές ωφελούνται, ή δύναται να ωφεληθούν, από τυχόν πλεονέκτημα. Η κατάσταση των επιχειρήσεων που δεν επιθυμούν, ή δεν μπορούν, να κάνουν χρήση του επίμαχου αγαθού ή της επίμαχης υπηρεσίας δεν είναι, συνεπώς, ευθέως κρίσιμη προς εκτίμηση της υπάρξεως πλεονεκτήματος. Με άλλες λέξεις, ο επιλεκτικός χαρακτήρας ενός μέτρου συνισταμένου σε κλίμακα τελών καθορισθείσα από δημόσιο φορέα για τη χρήση ενός αγαθού ή μιας υπηρεσίας που προσφέρεται από τον φορέα αυτόν μπορεί να εκτιμηθεί μόνον σε σχέση προς τους πελάτες, πραγματικούς ή δυνητικούς, του εν λόγω φορέα και το συγκεκριμένο αγαθό ή υπηρεσία και όχι σε σχέση, ιδίως, προς πελάτες άλλων επιχειρήσεων του τομέα που προσφέρουν ανάλογα αγαθά ή υπηρεσίες. Εξάλλου, αν θεωρηθεί ότι κάθε κλίμακα τελών μη εισάγουσα διακρίσεις εφαρμοζόμενη από δημόσιο φορέα ως αντιπαροχή για τη χρήση ενός συγκεκριμένου αγαθού ή μιας συγκεκριμένης υπηρεσίας έχει επιλεκτικό χαρακτήρα, αυτό θα κατέληγε, ουσιαστικά, στην υπερβολική διεύρυνση της έννοιας των ενισχύσεων που συνιστούν "[ευνοϊκή μεταχείριση] ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής" κατά το άρθρο 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ. Επίσης, προκειμένου τυχόν πλεονέκτημα που χορηγεί δημόσιος φορέας στο πλαίσιο της παροχής συγκεκριμένων αγαθών ή υπηρεσιών να ευνοεί ορισμένες επιχειρήσεις, είναι αναγκαίο σε κάποιες επιχειρήσεις που κάνουν ή επιθυμούν να κάνουν χρήση αυτού του αγαθού ή αυτής της υπηρεσίας να μην παρέχεται από τον φορέα αυτόν το εν λόγω πλεονέκτημα στο ειδικό αυτό πλαίσιο.»

62. Κατά την άποψη της Επιτροπής, η ως άνω εκτίμηση είναι εσφαλμένη. Η επιχειρηματολογία της υποδιαιρείται σε τέσσερα σκέλη. Πρώτον, υποστηρίζει ότι οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες μια δημόσια επιχείρηση προτείνει τα αγαθά της και τις υπηρεσίες της συνιστούν πάντοτε μέτρα επιλεκτικού χαρακτήρα. Δεύτερον, φρονεί ότι το Γενικό Δικαστήριο παρεξέκλινε από την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου κατά την οποία, αφενός, καθοριστικής σημασίας είναι μόνον τα αποτελέσματα ενός μέτρου προς εκτίμηση του επιλεκτικού του χαρακτήρα και, αφετέρου, τα μέτρα τα οποία ωφελούν έναν τομέα δραστηριότητας είναι κατ' ανάγκην επιλεκτικού χαρακτήρα. Τρίτον, ισχυρίζεται ότι το Γενικό Δικαστήριο ερμήνευσε εσφαλμένως το κριτήριο σχετικά με τις «επιχειρήσεις που βρίσκονται σε συγκρίσιμη πραγματική και νομική κατάσταση έναντι του σκοπού τον οποίο επιδιώκει το οικείο μέτρο». Τέταρτον, υποστηρίζει ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο παραλείποντας να εξετάσει αν οι μειώσεις που παρασχέθηκαν με τον κανονισμό του 2006, οι οποίες ωφελούν μόνον τις αεροπορικές εταιρίες που πληρούν ορισμένες προϋποθέσεις, είναι επιλεκτικού χαρακτήρα.

63. Πριν εξετάσω διαδοχικά τα διάφορα σκέλη της επιχειρηματολογίας της Επιτροπής, θα ήθελα να διατυπώσω ορισμένες γενικές παρατηρήσεις που πιστεύω ότι είναι απαραίτητες για την ορθή κατανόηση της εννοίας και του περιεχομένου της προϋποθέσεως του επιλεκτικού χαρακτήρα και που θα αποτελέσουν τον οδηγό της εξετάσεως του παρόντος λόγου.

α) Γενικές παρατηρήσεις επί της κατ' άρθρο 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ προϋποθέσεως του επιλεκτικού χαρακτήρα και επί του περιεχομένου του προκειμένου για μηχανισμό όπως ο επίμαχος εν προκειμένω

64. Όπως υπογράμμισε η Επιτροπή, από την οικονομία και το ιστορικό πλαίσιο των Συνθηκών [36] προκύπτει ότι πρέπει να γίνεται διάκριση μεταξύ των γενικών μέτρων φορολογικής ή οικονομικής πολιτικής (που υπάγονται πλέον στα άρθρα 113 και 115 έως 117 ΣΛΕΕ) και των ειδικών μέτρων τα οποία οδηγούν στην παροχή πλεονεκτημάτων μέσω κρατικών πόρων (που υπάγονται πλέον στα άρθρα 107 έως 109 ΣΛΕΕ).

65. Η απαίτηση του «επιλεκτικού χαρακτήρα», κατά την οποία τα μέτρα που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής της απαγορεύσεως περί της οποίας γίνεται λόγος στο άρθρο 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ πρέπει να αφορούν «ορισμένες επιχειρήσεις ή ορισμένους κλάδους παραγωγής», έχει ως κύριο σκοπό, προς εξασφάλιση του σεβασμού της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των κρατών μελών και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τη διάκριση των κρατικών ενισχύσεων από τα γενικά μέτρα φορολογικής ή οικονομικής πολιτικής.

66. Λογιζόμενη ως αποφασιστικής σημασίας για τη διάκριση των μέτρων που εμπίπτουν στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων από τα άλλα μέτρα, η εν λόγω απαίτηση ναι μεν παρέχει, καταρχήν [37], τη δυνατότητα αποφυγής της απαγορεύσεως που επιβάλλεται με το άρθρο 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ όσον αφορά κρατικό μέτρο το οποίο ωφελεί αδιακρίτως το σύνολο των επιχειρήσεων που είναι εγκατεστημένες στην εθνική επικράτεια [38], δεν συνεπάγεται όμως ότι μέτρο λαμβανόμενο σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο πρέπει οπωσδήποτε να λογίζεται ως επιλεκτικού χαρακτήρα. Καίτοι, σε πολλές περιπτώσεις, το πλαίσιο αναφοράς είναι εθνικού επιπέδου, δεν αποκλείεται σε ορισμένες περιπτώσεις να πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ένα περιφερειακό επίπεδο. Επ' αυτού, το Δικαστήριο τόνισε ακριβώς, στην υπόθεση καλούμενη «των Αζορών» [39], ότι δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο να τελεί μια περιφερειακή αρχή υπό νομικό και πραγματικό καθεστώς που να της παρέχει επαρκή αυτονομία έναντι της κεντρικής κυβερνήσεως κράτους μέλους ώστε, με τα μέτρα που θεσπίζει, να είναι αυτή η αρχή, και όχι η κεντρική κυβέρνηση, εκείνη που διαδραματίζει ουσιώδη ρόλο για τον καθορισμό του πολιτικού και οικονομικού περιβάλλοντος εντός του οποίου λειτουργούν οι επιχειρήσεις. Στην περίπτωση αυτή, ακριβώς το έδαφος στο οποίο η περιφερειακή αρχή που θεσπίζει το μέτρο ασκεί την αρμοδιότητά της, και όχι η εθνική επικράτεια στο σύνολό της, είναι εκείνο που αποτελεί το κατάλληλο πλαίσιο προκειμένου να εξεταστεί αν μέτρο θεσπισθέν από μια τέτοια περιφερειακή αρχή ευνοεί ορισμένες επιχειρήσεις σε σχέση με άλλες οι οποίες βρίσκονται, από πλευράς του σκοπού που επιδιώκεται με το οικείο μέτρο ή νομικό καθεστώς, σε συγκρίσιμη πραγματική και νομική κατάσταση [40].

36 — Βλ. ειδικότερα την *Έκθεση Spaak* (Εκθεση της Διακυβερνητικής Επιτροπής που δημιουργήθηκε από τη διάσκεψη της Μεσσήνης προς τους Υπουργούς Εξωτερικών, Βρυξέλλες, 21 Απριλίου 1956, σ. 59), κατά την οποία «πρέπει να σημειωθεί ότι ορισμένα συστήματα παρεμβάσεως τα οποία τυπικά είναι ενισχύσεις ή επιδοτήσεις δεν απευθύνονται ειδικά σε επιχειρήσεις ή τομείς δραστηριοτήτων, αλλά επηρεάζουν το σύνολο της γενικής οικονομίας. Στην περίπτωση αυτή, η Επιτροπή δεν έχει αρμοδιότητα να αποφασίζει μόνη αυτή για ασυμβίβαστο προς την κοινή αγορά».

37 — Η νομολογία έχει διευκρινίσει ότι οι παρεμβάσεις οι οποίες, εκ πρώτης όψεως, αφορούν γενικά τις επιχειρήσεις μπορούν να έχουν σε κάποιο βαθμό επιλεκτικό χαρακτήρα –ιδίως όταν ο οργανισμός που χορηγεί τα οικονομικά πλεονεκτήματα έχει διακριτική ευχέρεια που του παρέχει τη δυνατότητα να προσδιορίσει τους δικαιούχους ή τις προϋποθέσεις του οικείου μέτρου– και, επομένως, να λογίζονται ως μέτρα προς ευνοϊκή μεταχείριση ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής (βλ., ιδίως, απόφαση της 29ης Ιουνίου 1999, DM Transport, C-256/97, EU:C:1999:332, σκέψη 27 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

38 — Βλ., επ' αυτού, απόφαση της 8ης Νοεμβρίου 2001, Adria-Wien Pipeline και Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, σκέψεις 35 και 36).

39 — Απόφαση της 6ης Σεπτεμβρίου 2006, Πορτογαλία κατά Επιτροπής (C-88/03, EU:C:2006:511).

40 — Απόφαση της 6ης Σεπτεμβρίου 2006, Πορτογαλία κατά Επιτροπής (C-88/03, EU:C:2006:511, σκέψη 58).

67. Με βάση την ως άνω παρατήρηση, γίνεται πλέον παγίως δεκτό ότι το εν λόγω κριτήριο επιτάσσει να εξακριβώνεται αν, στο πλαίσιο *δεδομένου νομικού καθεστώτος*, ένα κρατικό μέτρο μπορεί να ευνοήσει «ορισμένες επιχειρήσεις ή ορισμένους κλάδους παραγωγής» έναντι άλλων που βρίσκονται, όσον αφορά τον σκοπό που επιδιώκει το εν λόγω καθεστώς, σε παρεμφερή πραγματική και νομική κατάσταση [41].

68. Προς προσδιορισμό του αν ένα μέτρο είναι «επιλεκτικού χαρακτήρα» και, επομένως, ικανό να χαρακτηριστεί ως «κρατική ενίσχυση», το Δικαστήριο έχει κρίνει κατ' επανάληψη ότι πρέπει να λαμβάνονται υπόψη ιδίως τα αποτελέσματα του μέτρου αυτού. Αντιθέτως, δεν μπορούν να είναι καθοριστικής σημασίας τα αίτια και οι σκοποί των κρατικών παρεμβάσεων, καθώς και οι τεχνικές που χρησιμοποιούνται για την υλοποίηση των παρεμβάσεων αυτών [42].

69. Ομοίως, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι, για να συναχθεί ο επιλεκτικός χαρακτήρας δεδομένου μέτρου, δεν μπορούν είναι κρίσιμα στοιχεία μόνον ο μικρός ή μεγάλος αριθμός των δικαιούχων αυτού επιχειρήσεων, το πόσο ευρύς ή περιορισμένος είναι ο κύκλος των κλάδων δραστηριοτήτων των δικαιούχων του μέτρου αυτού [43] ή ακόμη η περίσταση ότι όλες οι επιχειρήσεις ενός δεδομένου οικονομικού τομέα μπορούν να ωφεληθούν από το εν λόγω μέτρο [44].

70. Επιπλέον, όπως είχα ήδη την ευκαιρία να αναφέρω [45], η απαίτηση του επιλεκτικού χαρακτήρα ή του «ειδικού χαρακτήρα» του μέτρου πρέπει σαφώς να διακρίνεται από τη διαπίστωση οικονομικού πλεονεκτήματος. Ήτοι, εφόσον διαπιστωθεί τέτοιο πλεονέκτημα, υπό την ευρεία του όρου έννοια, απορρέον άμεσα ή έμμεσα από συγκεκριμένο μέτρο, η Επιτροπή οφείλει περαιτέρω να αποδείξει ότι το πλεονέκτημα αυτό ευνοεί ειδικώς μία η πλείονες επιχειρήσεις. Η Επιτροπή καλείται, ειδικότερα, να αποδείξει ότι το μέτρο εισάγει διαφοροποιήσεις μεταξύ των επιχειρήσεων που, από πλευράς του επιδιωκόμενου σκοπού, βρίσκονται σε ανάλογη κατάσταση [46]. Αυτό που απαγορεύεται δεν είναι η καθαυτό χορήγηση πλεονεκτήματος, αλλά το γεγονός ότι η εν λόγω χορήγηση, η οποία πραγματοποιείται κατά τρόπο εισάγοντα διακρίσεις, ήτοι επιλεκτικώς, μπορεί να ευνοήσει ορισμένες επιχειρήσεις έναντι άλλων.

71. Τούτου διευκρινισθέντος, κατά την άποψή μου, η προϋπόθεση της επιλεκτικότητας δεν μπορεί να αποσυνδεθεί πλήρως από την παράλληλη, καίτοι διακριτή, διαπίστωση οικονομικού πλεονεκτήματος.

72. Επί του σημείου αυτού, πιστεύω ότι επιβάλλονται ορισμένες παρατηρήσεις, περί των οποίων είχα κάνει λόγο εν μέρει ανωτέρω [47].

41 — Αποφάσεις της 22ας Δεκεμβρίου 2008, British Aggregates κατά Επιτροπής (C-487/06 P, EU:C:2008:757, σκέψη 82), καθώς και της 14ης Ιανουαρίου 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, σκέψεις 54 και 55).

42 — Βλ., ιδίως, αποφάσεις της 22ας Δεκεμβρίου 2008, British Aggregates κατά Επιτροπής (C-487/06 P, EU:C:2008:757, σκέψεις 85 και 89), καθώς και της 15ης Νοεμβρίου 2011, Επιτροπή και Ισπανία κατά Government of Gibraltar και Ηνωμένου Βασιλείου (C-106/09 P και C-107/09 P, EU:C:2011:732, σκέψη 87).

43 — Βλ., ιδίως, απόφαση της 8ης Σεπτεμβρίου 2011, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-279/08 P, EU:C:2011:551, σκέψη 50 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

44 — Απόφαση της 15ης Ιουνίου 2006, Air Liquide Industries Belgium (C-393/04 και C-41/05, EU:C:2006:403, σκέψεις 31 και 32 καθώς και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

45 — Βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση Επιτροπή κατά MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32, σκέψεις 47).

46 — Βλ. απόφαση της 8ης Σεπτεμβρίου 2011, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-279/08 P, EU:C:2011:551, σκέψη 62).

47 — Βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση Επιτροπή κατά MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32, σκέψεις 50 έως 55).

73. Στο πλαίσιο της εξετάσεως καθεστώτος[48] γενικής φύσεως (καθεστώτων επιχορηγήσεων, συστήματος τιμολογήσεως, φορολογικών ελαφρύνσεων, καθεστώτος παρεκκλίσεων από το κοινό πτωχευτικό δίκαιο, διευκολύνσεων στην καταβολή των φόρων ή άλλων επιβαρύνσεων κ.λπ.), ο επιλεκτικός χαρακτήρας καθιστά δυνατή την εξακρίβωση του κατά πόσον το φερόμενο ως πλεονέκτημα, μολονότι απευθύνεται στο σύνολο των επιχειρήσεων, ευνοεί στην πραγματικότητα και λαμβανομένων υπόψη των εφαρμοζόμενων αντικειμενικών κριτηρίων συγκεκριμένα είδη ή ομάδες επιχειρήσεων.

74. Τούτο σημαίνει ότι επιβάλλεται να εξακριβώνεται αν το γενικής εφαρμογής πλεονέκτημα που παρέχεται με το οικείο μέτρο λειτουργεί εντούτοις «προς αποκλειστικό όφελος ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων τομέων δραστηριοτήτων». Η εξακρίβωση αυτή έχει, άλλως ειπείν, ως σκοπό να εξασφαλίζεται ότι κρατικά μέτρα δεν εισάγουν διαφοροποίηση μεταξύ των επιχειρήσεων –ή ακριβέστερα μεταξύ των επιχειρήσεων που, από πλευράς του επιδιωκόμενου από το οικείο εθνικό σύστημα σκοπού, βρίσκονται σε ανάλογη πραγματική ή νομική κατάσταση– η οποία δεν δικαιολογείται εκ της φύσεως και της οικονομίας του εν λόγω συστήματος.

75. Συναφώς, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η έννοια του επιλεκτικού χαρακτήρα συνδέεται με αυτήν της δυσμενούς διακρίσεως[49]. Καίτοι, ασφαλώς, δεν μπορεί να απαιτείται από την Επιτροπή να προσδιορίσει επακριβώς μια κατηγορία επιχειρήσεων με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά οι οποίες και μόνον ευνοούνται από το επίμαχο μέτρο[50] για να συναγάγει την ύπαρξη του επιλεκτικού χαρακτήρα του μέτρου, πρέπει ωστόσο να αποδεικνύεται ότι, λόγω της *παρεκκλίσεως από το κοινό σύστημα* –το οποίο, όπως προανέφερα, μπορεί να είναι ένα γενικό εθνικό σύστημα, όχι όμως πάντοτε–, είναι ικανό να ευνοήσει ορισμένες επιχειρήσεις.

76. Επομένως, για να μπορεί να συναχθεί ο επιλεκτικός χαρακτήρας μέτρου για το οποίο υπάρχουν υποψίες ότι συνιστά ενίσχυση, πιστεύω ότι είναι ουσιώδες να διαπιστωθεί ότι αυτό εισάγει παρέκκλιση από ένα «κοινό» ή «σύνηθες» σύστημα, τούτο δε, κατά τη γνώμη μου, ανεξαρτήτως της φύσεως του συστήματος αυτού. Όπως φαίνεται, δεν χωρεί πλέον αμφιβολία[51] ότι, προκειμένου να εκτιμηθεί ο επιλεκτικός χαρακτήρας ενός μέτρου, κριτήριο το οποίο, κατά τη γνώμη μου, αποτελεί έκφανση της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων, πρέπει να εξακριβώνεται σε όλες τις περιπτώσεις αν, στο πλαίσιο ενός δεδομένου συστήματος, το μέτρο αυτό συνιστά πλεονέκτημα για ορισμένες επιχειρήσεις σε σχέση με άλλες.

77. Ο ως άνω προηγούμενος προσδιορισμός του πλαισίου αναφοράς, ο οποίος αναγνωρίζεται ότι αποτελεί ουσιώδες στοιχείο στον φορολογικό τομέα, είναι, κατά τη γνώμη μου, εξίσου ουσιώδης όσον αφορά την εξέταση μέτρων μη φορολογικού χαρακτήρα, ειδικότερα συστημάτων προβλεπόντων την καταβολή τελών προοριζόμενων προς χρηματοδότηση υποδομών, όπως εν προκειμένω ο επίμαχος κανονισμός του 2006. Όπως έγινε δεκτό ότι ο προσδιορισμός του πλαισίου αναφοράς «έχει αυξημένη

48 — Προκειμένου περί μέτρου ατομικής φύσεως, η διαπίστωση του οικονομικού πλεονεκτήματος συνηγορεί καταρχήν υπέρ του «ειδικού» και, συνεπώς, ομοίως υπέρ του επιλεκτικού χαρακτήρα του.

49 — Βλ., επ' αυτού, αποφάσεις της 15ης Νοεμβρίου 2011, Επιτροπή και Ισπανία κατά Government of Gibraltar και Ηνωμένου Βασιλείου (C-106/09 P και C-107/09 P, EU:C:2011:732, σκέψη 101), καθώς και της 14ης Ιανουαρίου 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, σκέψη 53). Βλ. σημείο 54 των προτάσεών μου στην υπόθεση Επιτροπή κατά MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32) και σημείο 29 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα M. Bobek στην υπόθεση Βέλγιο κατά Επιτροπής (C-270/15 P, EU:C:2016:289).

50 — Βλ., συναφώς, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Wathelet στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Επιτροπή κατά Banco Santander και Santusa (C-20/15 P και C-21/15 P, EU:C:2016:624, ιδίως σημεία 7, 10 και 80 έως 87).

51 — Βλ. απόφαση της 22ας Δεκεμβρίου 2008, British Aggregates κατά Επιτροπής (C-487/06 P, EU:C:2008:757, σκέψεις 82 και 83 καθώς και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

σημασία στις περιπτώσεις φορολογικών μέτρων, καθόσον η ίδια η ύπαρξη πλεονεκτήματος μπορεί να προσδιοριστεί μόνο σε σχέση προς την "κανονική" φορολογία» [52], πρέπει να κριθεί ότι η εκτίμηση του επιλεκτικού χαρακτήρα μέτρου τιμολογιακού χαρακτήρα απαιτεί να προσδιορίζεται προηγουμένως από ποιο «κανονικά εφαρμοστέο» σύστημα εισάγεται σχετική παρέκκλιση [53].

78. Τέλος, όπως συμβαίνει όσον αφορά τη λεπτομερή ανάλυση που επιβάλλεται εξαρχής στο πλαίσιο της εξετάσεως φορολογικών μέτρων, όπως φαίνεται, εφόσον προσδιοριστεί το πλαίσιο αναφοράς, πρέπει να προσδιοριστεί, σε ένα δεύτερο στάδιο, αν το οικείο μέτρο παρέχει πλεονέκτημα σε ορισμένες επιχειρήσεις σε σχέση με άλλες που βρίσκονται σε συγκρίσιμη πραγματική και νομική κατάσταση [54] και, ενδεχομένως, σε ένα τρίτο στάδιο, να εκτιμηθεί αν η παροχή του πλεονεκτήματος αυτού δικαιολογείται από τη φύση και την οικονομία του συστήματος στο οποίο εντάσσεται το μέτρο αυτό.

79. Πρέπει να υπογραμμιστεί –και επί του σημείου αυτού θα επανέλθω κατωτέρω– ότι, ενώ είναι σχετικά εύκολος ο προσδιορισμός ενός οικονομικού πλεονεκτήματος και, ενδεχομένως, η εκτίμηση του αν αυτό δικαιολογείται όταν ένα μέτρο περί φοροαπαλλαγής παρεκκλίνει από το κανονικά εφαρμοστέο φορολογικό σύστημα, όπου το «κανονικό» σύστημα προσδιορίζεται συνήθως σε εθνικό επίπεδο, επιβάλλεται κάποια προσοχή όσον αφορά μέτρα τιμολογιακού χαρακτήρα τα οποία προορίζονται προς χρηματοδότηση υποδομών.

β) Επί του πρώτου σκέλους του λόγου, που στηρίζεται στο ότι το Γενικό Δικαστήριο δεν έλαβε υπόψη ότι οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες μια δημόσια επιχείρηση προτείνει τα αγαθά και τις υπηρεσίες της συνιστούν πάντοτε μέτρα επιλεκτικού χαρακτήρα

80. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες μια δημόσια επιχείρηση προτείνει τα δικά της αγαθά και υπηρεσίες συνιστούν πάντοτε μέτρα επιλεκτικού χαρακτήρα. Στηρίζεται στα συμπεράσματα από την υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 21ης Νοεμβρίου 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755) [55], καθώς και στη νομολογία [56]. Κατά συνέπεια, το κριτήριο που ελήφθη υπόψη στην απόφαση της 8ης Νοεμβρίου 2001, Adria-Wien Pipeline και Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598), που χρησιμοποιήθηκε για να προσδιοριστεί αν ένα φορολογικό σύστημα ήταν ή όχι επιλεκτικού χαρακτήρα, δεν μπορεί να μεταφερθεί στην υπό κρίση υπόθεση. Κατά την άποψη της Επιτροπής, η σκέψη 53 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως αποτελεί ένδειξη του ότι το Γενικό Δικαστήριο καθοδηγήθηκε από σκέψεις νομοθετικής πολιτικής σύμφωνα με τις οποίες δεν πρέπει να υπάγονται στον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων μη εισάγοντες δυσμενείς διακρίσεις κανονισμοί αφορώντες τα καταβλητέα σε δημόσιους οργανισμούς τέλη.

81. Η ως άνω συλλογιστική δεν με πείθει.

52 — Βλ., επί του σημείου αυτού, απόφαση της 6ης Σεπτεμβρίου 2006, Πορτογαλία κατά Επιτροπής (C-88/03, EU:C:2006:511, σκέψη 56).

53 — Σημειώνω ότι η Επιτροπή, με την πρόσφατη ανακοίνωσή της 2016/C 262/01, σχετικά με την έννοια της «κρατικής ενισχύσεως» περί της οποίας γίνεται λόγος στο άρθρο 107, παράγραφος 1, [ΣΛΕΕ] (ΕΕ 2016, C 262, σ. 1), εκθέτει ότι «[τ]ο σύστημα αναφοράς αποτελεί το πλαίσιο αναφοράς βάσει του οποίου αξιολογείται η επιλεκτικότητα ενός μέτρου».

54 — Στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 4ης Ιουνίου 2015, Επιτροπή κατά MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, σκέψη 61), το Δικαστήριο έκρινε, όσον αφορά μέτρο περί καθορισμού μεταλλευτικών τελών για την εξόρυξη υδρογονανθράκων, ότι «η ενδεικνυόμενη παράμετρος της συγκρίσεως προς απόδειξη του επιλεκτικού χαρακτήρα του επίμαχου μέτρου στην υπό κρίση υπόθεση συνίσταται στην εξακρίβωση του κατά πόσον [αυτό] διαφοροποιεί τους επιχειρηματίες οι οποίοι, από απόψεως του επιδιωκόμενου σκοπού, βρίσκονται σε συγκρίσιμη πραγματική και νομική κατάσταση, διαφοροποίηση η οποία δεν δικαιολογείται από τη φύση και την οικονομία του επίμαχου συστήματος».

55 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Mengozzi στην υπόθεση Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:442).

56 — Πρόκειται για τις αποφάσεις της 2ας Φεβρουαρίου 1988, Kwekerij van der Kooy κ.λπ. κατά Επιτροπής (67/85, 68/85 και 70/85, EU:C:1988:38, σκέψεις 28 και 29)· της 29ης Φεβρουαρίου 1996, Βέλγιο κατά Επιτροπής (C-56/93, EU:C:1996:64, σκέψη 10)· της 20ής Νοεμβρίου 2003, GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622, σκέψεις 35 έως 39)· της 8ης Σεπτεμβρίου 2011, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-279/08 P, EU:C:2011:551, σκέψεις 63 έως 67), καθώς και της 15ης Νοεμβρίου 2011, Επιτροπή και Ισπανία κατά Government of Gibraltar και Ηνωμένου Βασιλείου (C-106/09 P και C-107/09 P, EU:C:2011:732).

82. Πρώτον, αντιθέτως προς όσα αφήνει να εννοηθούν η Επιτροπή, ουδόλως προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου στην οποία αυτή αναφέρθηκε ότι ένα μέτρο καθορίζον τα τιμολόγια χρησιμοποιήσεως των αγαθών και υπηρεσιών μιας δημόσιας επιχειρήσεως είναι, από την ίδια τη φύση του, επιλεκτικού χαρακτήρα.

83. Έτσι, στις δύο υποθέσεις που παραθέτει η Επιτροπή, ήτοι εκείνες επί των οποίων εκδόθηκαν οι αποφάσεις της 2ας Φεβρουαρίου 1988, Kwekerij van der Kooy κ.λπ. κατά Επιτροπής [57], και της 29ης Φεβρουαρίου 1996, Βέλγιο κατά Επιτροπής [58], προκύπτει ότι το κρίσιμο ζήτημα αφορούσε ευνοϊκά τιμολόγια μιας δημόσιας επιχειρήσεως υπέρ ενός συνόλου πελατών. Όσον αφορά τις υποθέσεις επί των οποίων εκδόθηκαν οι αποφάσεις της 11ης Ιουλίου 1996, SFEI κ.λπ. [59], και της 20ής Νοεμβρίου 2003, GEMO [60], αυτές αφορούσαν περιπτώσεις όπου τα σχετικά πλεονεκτήματα, μολονότι προβλέπονταν για το σύνολο των εμπλεκομένων επιχειρηματιών, ωφελούσαν στην πραγματικότητα μόνο μία περιορισμένη ομάδα από αυτούς. Συνοψίζοντας, δεν κρίθηκε ως επιλεκτικού χαρακτήρα η καθαυτό παροχή αγαθών ή υπηρεσιών εκ μέρους δημόσιου οργανισμού ή δημόσιας επιχειρήσεως, αλλά το γεγονός ότι η εν λόγω παροχή πραγματοποιείτο με προτιμησιακούς όρους.

84. Γενικότερα, από κανένα στοιχείο δεν μπορεί να συναχθεί ότι οι όροι υπό τους οποίους μια δημόσια επιχείρηση προτείνει τα προϊόντα και τις υπηρεσίες της, εν πάση περιπτώσει όταν τούτο πραγματοποιείται με τη μορφή ενός καθεστώτος εφαρμοστέου στο σύνολο των επιχειρηματιών που επιθυμούν να κάνουν χρήση των αγαθών ή υπηρεσιών αυτών, ικανοποιούν *πάντοτε* την προϋπόθεση του επιλεκτικού χαρακτήρα.

85. Όπως υπενθύμισα εισαγωγικώς σχετικά με τον παρόντα λόγο, προκειμένου να εκτιμηθεί ο επιλεκτικός χαρακτήρας ενός κρατικού μέτρου πρέπει να εξετάζεται αν, *στο πλαίσιο συγκεκριμένου νομικού συστήματος*, το μέτρο αυτό συνιστά πλεονέκτημα για ορισμένες επιχειρήσεις έναντι άλλων που βρίσκονται σε συγκρίσιμη πραγματική και νομική κατάσταση (βλ. σημείο 67 των προτάσεών μου).

86. Στο πλαίσιο αυτό, ο προσδιορισμός του πλαισίου αναφοράς –και, βάσει αυτού, του πλεονεκτήματος που ενδεχομένως δημιουργείται με την οικεία παρέκκλιση– συνιστά αναγκαίο προαπαιτούμενο κάθε κρίσεως περί επιλεκτικού χαρακτήρα. Αντιθέτως προς όσα υποστηρίζει η Επιτροπή, στην περίπτωση των φορολογικών καθεστώτων ένας τέτοιος έλεγχος παρέλκει. Μολονότι δεν χωρεί αμφιβολία ότι η μέθοδος εξετάσεως του επιλεκτικού χαρακτήρα ενός δεδομένου μέτρου έχει κάποιες ιδιαιτερότητες αναλόγως της φύσεως του μέτρου, δεν θεωρώ σκόπιμο να ακολουθούνται διαφορετικά κριτήρια αναλόγως του αν πρόκειται για μέτρο φορολογικής φύσεως ή για μέτρο προβλέπον τα τιμολόγια των παρεχόμενων στους χρήστες υπηρεσιών.

87. Η νομολογία του Δικαστηρίου επιβεβαιώνει ότι η επιβαλλόμενη συγκριτική εξέταση, προκειμένου περί φορολογικών καθεστώτων, πρέπει επίσης να διενεργείται και όσον αφορά τα άλλα μέτρα. Σημειώνω ιδίως ότι το κριτήριο που ακολουθήθηκε στην απόφαση της 8ης Νοεμβρίου 2001, Adria-Wien Pipeline και Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598), δεν αφορά αποκλειστικά μέτρα φορολογικής φύσεως, αλλά γενικά κάθε «κρατικό μέτρο» [61].

88. Σημειωτέον, εξάλλου, ότι το Δικαστήριο προβαίνει στην ως άνω συγκριτική εξέταση σχετικά με που συνδέονται με το αντίτιμο που καταβάλλεται προς κάλυψη των οικείων εξόδων και με τη χρησιμοποίηση υποδομών.

57 — 67/85, 68/85 και 70/85, EU:C:1988:38.

58 — C-56/93, EU:C:1996:64.

59 — C-39/94, EU:C:1996:285.

60 — C-126/01 (EU:C:2003:622, σκέψεις 35 έως 39).

61 — Βλ., ιδίως, σκέψη 41.

89. Πράγματι, στην απόφαση της 14ης Ιανουαρίου 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9)[62], αφορώσα την παρεχόμενη στα ταξί του Λονδίνου άδεια να κυκλοφορούν στις λωρίδες των λεωφορείων, το Δικαστήριο φρόντισε να εξετάσει αν τα ως άνω ταξί και τα μισθωνόμενα οχήματα με οδηγό βρίσκονταν σε συγκρίσιμη πραγματική και νομική κατάσταση. Η εξέταση του αν ένα μέτρο εισάγει δυσμενείς διακρίσεις ταυτίζεται, κατά βάση, με αυτήν του αν ένα μέτρο παρέχει στις δικαιούχες επιχειρήσεις επιλεκτικό οικονομικό πλεονέκτημα.

90. Από το σύνολο των παρατηρήσεων αυτών προκύπτει ότι το Γενικό Δικαστήριο δεν υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο εκτιμώντας ότι τα μέτρα που αφορούν τους όρους υπό τους οποίους ένας δημόσιος οργανισμός προσφέρει τα αγαθά και τις υπηρεσίες του δεν είναι κατ' ανάγκην επιλεκτικού χαρακτήρα (βλ. σκέψεις 53, 54 και 57 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως).

91. Σε αντίθεση με τη θέση που υποστηρίζει η Επιτροπή, ένα τέτοιο συμπέρασμα δεν οδηγεί οπωσδήποτε σε απόλυτο αποκλεισμό κάθε δυνατότητας χαρακτηρισμού ως «κρατικών ενισχύσεων» των όρων υπό τους οποίους δημόσια επιχείρηση παρέχει τα αγαθά και τις υπηρεσίες της, όταν οι όροι αυτοί ισχύουν αδιακρίτως για όλους τους αντισυμβαλλομένους της. Σε μια τέτοια περίπτωση, είναι πάντοτε δυνατή η απόδειξη του οι όροι αυτοί, έστω και αν ισχύουν χωρίς διακρίσεις, ωφελούν, σε τελική ανάλυση, μόνο μία ή περισσότερες σαφώς προσδιοριζόμενες επιχειρήσεις, ιδίως εκείνες που ανταποκρίνονται σε ένα επακριβώς καθορισμένο εμπορικό σχήμα.

92. Μολονότι δεν μπορεί να αποκλείεται εκ προοιμίου ο καθορισμός ενός τιμοκαταλόγου να έχει επιλεκτικό χαρακτήρα, επιβάλλεται περαιτέρω η απόδειξη του ότι ο τιμοκατάλογος έχει ως αποτέλεσμα δυσμενείς διακρίσεις σε βάρος ορισμένων επιχειρηματιών που βρίσκονται σε συγκρίσιμη κατάσταση, πράγμα το οποίο η Επιτροπή παρέλειψε να πράξει, όπως έκρινε το Γενικό Δικαστήριο.

93. Συναφώς, μολονότι από τη γενική διατύπωση που χρησιμοποιείται στην αρχή της σκέψεως 53 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως μπορεί να δημιουργηθεί η εντύπωση ότι το Γενικό Δικαστήριο εξαίρεσε από την εφαρμογή του άρθρου 107 ΣΛΕΕ το σύνολο των όρων υπό τους οποίους μια δημόσια επιχείρηση προσφέρει τα αγαθά και τις υπηρεσίες της, όταν οι όροι αυτοί εφαρμόζονται αδιακρίτως σε όλους τους αντισυμβαλλομένους της, το Γενικό Δικαστήριο έχω την εντύπωση ότι φρόντισε να διευκρινίσει, στο τέλος της σκέψεως αυτής, ότι, «προκειμένου τυχόν πλεονέκτημα που χορηγεί δημόσιος φορέας στο πλαίσιο της παροχής συγκεκριμένων αγαθών ή υπηρεσιών να ευνοεί ορισμένες επιχειρήσεις, είναι αναγκαίο σε κάποιες επιχειρήσεις που κάνουν ή επιθυμούν να κάνουν χρήση αυτού του αγαθού ή αυτής της υπηρεσίας να μην παρέχεται από τον φορέα αυτόν το εν λόγω πλεονέκτημα στο ειδικό αυτό πλαίσιο».

γ) Επί του δευτέρου σκέλους του λόγου, που στηρίζεται στο ότι το Γενικό Δικαστήριο παρεξέκλινε από την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου κατά την οποία, αφενός, προς εκτίμηση του επιλεκτικού χαρακτήρα μέτρου καθοριστικής σημασίας είναι μόνον τα αποτελέσματά του και, αφετέρου, τα μέτρα που ωφελούν έναν τομέα δραστηριοτήτων είναι κατ' ανάγκην επιλεκτικού χαρακτήρα

94. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι ο αερολιμένας του Lübeck βρίσκεται σε άμεσο ανταγωνισμό με εκείνον του Αμβούργου και ότι το «πλεονέκτημα» που παρέχεται με τον κανονισμό του 2006 αφορά μόνον τις αεροπορικές εταιρίες που χρησιμοποιούν τον αερολιμένα του Lübeck. Απλώς και μόνον το γεγονός αυτό αρκεί για να αποδειχθεί ότι ο κανονισμός του 2006 είναι επιλεκτικού χαρακτήρα λόγω των αποτελεσμάτων του.

95. Εκ πρώτης όψεως, το σκεπτικό του Γενικού Δικαστηρίου, ιδίως η σκέψη 53 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, προκαλεί έκπληξη.

62 — Βλ., ιδίως, σκέψεις 54 έως 61.

96. Πράγματι, το Γενικό Δικαστήριο, για να συναγάγει ότι ο κανονισμός του 2006 δεν είναι επιλεκτικού χαρακτήρα, περιορίστηκε στο να διαπιστώσει ότι οι καθορίζουσες το σχετικό τιμολόγιο διατάξεις του κανονισμού του 2006 εφαρμόζονταν χωρίς διακρίσεις σε όλες τις αεροπορικές εταιρίες που χρησιμοποιούσαν ή επιθυμούσαν να χρησιμοποιήσουν τον αερολιμένα του Lübeck.

97. Εντούτοις, λαμβανομένης υπόψη της νομολογίας κατά την οποία το άρθρο 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ ορίζει τις κρατικές παρεμβάσεις σε συνάρτηση με τα αποτελέσματά τους[63], θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η απλή διαπίστωση ότι *τυπικώς* ο κανονισμός του 2006 δεν εισάγει δυσμενείς διακρίσεις δεν αρκεί για να συναχθεί ότι αυτός δεν είναι επιλεκτικού χαρακτήρα. Έπρεπε να εξεταστεί αν ο κανονισμός του 2006, βάσει των αποτελεσμάτων του, ευνοεί ορισμένες επιχειρήσεις ή ορισμένους κλάδους παραγωγής. Ειδικότερα, στην απόφαση της 13ης Φεβρουαρίου 2003, Ισπανία κατά Επιτροπής, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι με το επιχείρημα ότι ένα μέτρο στηρίζεται σε αντικειμενικά κριτήρια οριζόντιας εφαρμογής αποδεικνύεται μόνον ότι το μέτρο αυτό εντάσσεται σε ένα καθεστώς ενισχύσεων και δεν αποτελεί ατομική ενίσχυση, δεν αποδεικνύεται όμως ότι αυτό δεν είναι επιλεκτικού χαρακτήρα[64].

98. Ωστόσο, δεν πιστεύω ότι το Γενικό Δικαστήριο παρεξέκλινε εν προκειμένω με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση από τη νομολογία αυτή. Εκτιμώντας ότι η ίση μεταχείριση των υφιστάμενων ή ενδεχόμενων χρηστών του αερολιμένα του Lübeck ήταν το μόνο αποφασιστικής σημασίας στοιχείο, το Γενικό Δικαστήριο σιωπηρώς, αλλά οπωσδήποτε, έλαβε υπόψη τα αποτελέσματα του μέτρου. Δεν περιορίστηκε στην εξέταση των οριζόντιων κριτηρίων εφαρμογής του κανονισμού του 2006.

99. Ομοίως, δεν μπορεί να υποστηριχθεί βασίμως ότι ένα μέτρο που ωφελεί «έναν μόνο τομέα», εν προκειμένω εκείνον των επιχειρήσεων που χρησιμοποιούν τον αερολιμένα του Lübeck, είναι οπωσδήποτε επιλεκτικού χαρακτήρα. Όπως σημειώθηκε στην εισαγωγή σχετικά με τον παρόντα λόγο, ένα τέτοιο συμπέρασμα είναι αστήρικτο, εκτός και αν συνάγεται ότι το πλαίσιο αναφοράς είναι αυτό ενός «συνήθους καθεστώτος» που ισχύει σε εθνικό επίπεδο ή, τουλάχιστον, ότι υπερβαίνει αυτό του εν λόγω αερολιμένα. Πράγματι, η προσφυγή στην έννοια του «επιλεκτικού χαρακτήρα ανά τομέα» έχει έννοια μόνον προκειμένου περί μέτρων λαμβανόμενων από δημόσιες αρχές ενός κράτους, είτε αυτές είναι κεντρικές είτε περιφερειακές ή τοπικές, που είναι αρμόδιες για τη λήψη αποφάσεων ικανών να ωφελήσουν το σύνολο των επιχειρήσεων. Όσον αφορά μέτρα λαμβανόμενα από τον υπεύθυνο για τη διαχείριση ενός αερολιμένα, ο οποίος είναι αρμόδιος μόνο για τη λήψη μέτρων αφορώντων τον αερολιμένα αυτόν, το κριτήριο του επιλεκτικού χαρακτήρα ανά τομέα δεν θα πρέπει να έχει εφαρμογή. Έτσι, όταν ο εν λόγω διαχειριστής καθορίζει ο ίδιος το επίπεδο των αερολιμενικών τελών που έχουν εφαρμογή έναντι των αεροπορικών εταιριών οι οποίες εκτελούν πτήσεις από και προς τον αερολιμένα αυτόν, δεν παρεκκλίνει από ένα εθνικό τιμολογιακό σύστημα, αλλά απλώς προβλέπει τιμολόγιο ισχύον για το σύνολο των εταιριών που επιθυμούν να χρησιμοποιήσουν τον εν λόγω αερολιμένα.

100. Εξ αυτού προκύπτει ότι μέτρο το οποίο λαμβάνει ο διαχειριστής αερολιμένα έναντι των αεροπορικών εταιριών που χρησιμοποιούν τον αερολιμένα αυτόν δεν είναι επιλεκτικού χαρακτήρα αν το προκύπτον όφελος παρέχεται χωρίς διακρίσεις στο σύνολο των εν λόγω εταιριών.

101. Με βάση το συμπέρασμα αυτό, πρέπει να εκτιμηθεί αν το επίμαχο μέτρο προβλέπει διαφοροποίηση μεταξύ επιχειρηματιών που βρίσκονται, έναντι του επιδιωκόμενου σκοπού, σε συγκρίσιμη πραγματική και νομική κατάσταση[65].

63 — Βλ., ιδίως, αποφάσεις της 22ας Δεκεμβρίου 2008, British Aggregates κατά Επιτροπής (C-487/06 P, EU:C:2008:757, σκέψεις 85 και 89), καθώς και της 15ης Νοεμβρίου 2011, Επιτροπή και Ισπανία κατά Government of Gibraltar και Ηνωμένου Βασιλείου (C-106/09 P και C-107/09 P, EU:C:2011:732, σκέψεις 87, 88 και 92).

64 — C-409/00 (EU:C:2003:92, σκέψη 49).

65 — Απόφαση της 14ης Ιανουαρίου 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, σκέψη 55).

102. Το ζήτημα αυτό με οδηγεί στην εξέταση του τρίτου σκέλους της επιχειρηματολογίας της Επιτροπής.

δ) Επί του τρίτου σκέλους του λόγου, που στηρίζεται σε εσφαλμένη εξέταση του κριτηρίου σχετικά με τις «επιχειρήσεις που βρίσκονται σε συγκρίσιμη πραγματική και νομική κατάσταση»

103. Η Επιτροπή υποστηρίζει, πρώτον, ότι, ακόμα και αν γίνει δεκτό ότι η σύγκριση την οποία επιτάσσει η απόφαση της 8ης Νοεμβρίου 2001, Adria-Wien Pipeline και Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598), πρέπει να πραγματοποιηθεί στο πλαίσιο της εξετάσεως του επιλεκτικού χαρακτήρα των μέτρων που αφορούν τον προσδιορισμό των τελών ορισμένων δημόσιων φορέων, το Γενικό Δικαστήριο έχει υποπέσει στην ίδια πλάνη με εκείνη την οποία διαπίστωσε το Δικαστήριο στις υποθέσεις επί των οποίων εκδόθηκαν οι αποφάσεις της 22ας Δεκεμβρίου 2008, British Aggregates κατά Επιτροπής (C-487/06 P, EU:C:2008:757, σκέψεις 87 και 89), καθώς και της 8ης Σεπτεμβρίου 2011, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-279/08 P, EU:C:2011:551, σκέψεις 61 έως 67). Η Επιτροπή υποστηρίζει την άποψη ότι η συγκρισιμότητα της πραγματικής και νομικής καταστάσεως δεν αποτελεί συνάρτηση των κριτηρίων που προσδιορίζουν το πεδίο εφαρμογής του οικείου μέτρου, αλλά ότι πρέπει να στηρίζεται στη δομή του κόστους των εμπλεκόμενων επιχειρήσεων, ειδάλλως ακολουθείται διάλληλος συλλογισμός.

104. Η Επιτροπή υποστηρίζει, δεύτερον, ότι το Γενικό Δικαστήριο παρέλειψε να λάβει υπόψη τον σκοπό τον οποίο επιδιώκει το άρθρο 43a, παράγραφος 1, της LuftVZO, διάταξη που ισχύει για το σύνολο των αερολιμένων της Γερμανίας, η οποία επιτάσσει την είσπραξη αερολιμενικών τελών που να καλύπτουν το σχετικό κόστος, προς εξασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος για την ομαλή λειτουργία των αερομεταφορών, και που συνιστά τη νομική βάση του κανονισμού του 2006.

105. Εν προκειμένω, ανακύπτει το ζήτημα αν το γεγονός ότι ο κανονισμός του 2006 έχει εφαρμογή συγκεκριμένα μόνο στις αεροπορικές εταιρίες που εξυπηρετούν τον αερολιμένα του Lübeck έχει ως αποτέλεσμα διαφορετική μεταχείριση επιχειρήσεων που βρίσκονται σε συγκρίσιμη κατάσταση.

106. Συναφώς, πρέπει να σημειωθεί ότι, κατά το εφαρμοστέο εθνικό δίκαιο, κάθε διαχειριστής αερολιμένα έχει την εξουσία να ορίζει τα αερολιμενικά τέλη που έχουν εφαρμογή στον αερολιμένα του.

107. Εξ αυτού προκύπτει ότι ο κανονισμός του 2006 επρόκειτο να έχει εφαρμογή μόνο στον αερολιμένα του Lübeck, που αποτελεί το πλαίσιο αναφοράς το οποίο πρέπει να ληφθεί υπόψη. Ούτως εχόντων των πραγμάτων, αποφασιστική σημασία έχει μόνον το αν ο κανονισμός αυτός προβαίνει σε διαφοροποίηση μεταξύ των επιχειρήσεων που χρησιμοποιούν αυτόν τον αερολιμένα ειδικά.

108. Η επιχειρηματολογία της Επιτροπής, κατά την οποία η εκτίμηση του επιλεκτικού χαρακτήρα του κανονισμού του 2006 δεν μπορεί να εξαρτάται από το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού αυτού, αλλά θα πρέπει να στηρίζεται αποκλειστικά σε σύγκριση του κόστους το οποίο αποτελεί το αντικείμενο του άρθρου 43a, παράγραφος 1, της LuftVZO, δεν είναι πειστική.

109. Όπως υπογράμμισε ο Δήμος του Lübeck, όλες οι αεροπορικές εταιρίες είναι σε θέση να χρησιμοποιήσουν τον αερολιμένα του Lübeck και, με τον τρόπο αυτόν, να ωφεληθούν από τα προβαλλόμενα πλεονεκτήματα που απορρέουν από την εφαρμογή του κανονισμού του 2006. Η επιλογή των αεροπορικών εταιριών να χρησιμοποιήσουν ορισμένες αερολιμενικές υποδομές εξαρτάται γενικά από την εμπορική στρατηγική της εκάστοτε εταιρίας, σε συνάρτηση με τα προκύπτοντα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα.

110. Πιστεύω επίσης ότι δεν μπορεί να απαιτείται η σύγκριση της καταστάσεως των αεροπορικών εταιριών που φέρεται ότι ευνοούνται από τον κανονισμό του 2006 με εκείνη των ανταγωνιστριών επιχειρήσεων που έχουν τα ίδια είδη δαπανών. Πράγματι, οι αεροπορικές εταιρίες που δεν εξυπηρετούν πτήσεις από και προς τον αερολιμένα του Lübeck δεν εκτίθενται ακριβώς σε αυτές τις δαπάνες σε σχέση με τα τέλη που εισπράττει ο εν λόγω αερολιμένας. Η επιχειρηματολογία της Επιτροπής καταλήγει, εσφαλμένως, στην εκτίμηση του ζητήματος του επιλεκτικού χαρακτήρα του μέτρου σε ένα διαφορετικό πλαίσιο, ήτοι αυτό που αφορά το ζήτημα ποιαν άλλη υποδομή μεταφορών –αερολιμενική, σιδηροδρομική ή άλλη– ανταγωνίζεται ενδεχομένως ο αερολιμένας του Lübeck, ανεξαρτήτως της ιδιότητας υπό την οποία ενεργούν οι υπεύθυνες για τη διαχείριση του αερολιμένα επιχειρήσεις και της φύσεως των υπηρεσιών που αυτές παρέχουν [66].

111. Ομοίως, κατά την άποψή μου, δεν μπορεί να γίνει δεκτό εν προκειμένω το επιχείρημα ότι πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι σκοποί τους οποίους επιδιώκει κάθε κανονισμός που καθορίζει τα αερολιμενικά τέλη δυνάμει του άρθρου 43a, παράγραφος 1, της LuftVZO. Πράγματι, από τις πραγματικές εκτιμήσεις στις οποίες προέβη το Γενικό Δικαστήριο προκύπτει ότι η διάταξη αυτή δεν συνεπάγεται γενικό προσδιορισμό των αερολιμενικών τελών που ισχύουν για το σύνολο των αερολιμένων. Η διάταξη αυτή απλώς εξουσιοδοτεί τον υπεύθυνο για τη διαχείριση κάθε αερολιμένα να ορίσει τον δικό του τιμοκατάλογο τελών σε συνάρτηση με τις προτεραιότητες τις οποίες αυτός και μόνον προσδιορίζει.

112. Σε τελική ανάλυση, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, στο πλαίσιο του υπό κρίση καθεστώτος, δεν υπάρχει κάποια βασική ή γενική ρύθμιση αναφοράς από την οποία να παρεκκλίνει ο κανονισμός του 2006 υπέρ των αεροπορικών εταιριών που χρησιμοποιούν τον αερολιμένα του Lübeck. Το πλαίσιο αναφοράς που πρέπει να ληφθεί υπόψη είναι αυτό του καθεστώτος που ισχύει μόνο για τον αερολιμένα αυτόν.

ε) Επί του τετάρτου σκέλους του λόγου, που στηρίζεται στο ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο παραλείποντας να εξετάσει αν οι εκπτώσεις που παρέχει ο κανονισμός του 2006 είναι επιλεκτικού χαρακτήρα επειδή ωφελούν ορισμένες μόνον αεροπορικές εταιρίες

113. Η Επιτροπή υποστηρίζει, κατ’ ουσίαν, ότι, ακόμα και αν γίνει δεκτό ότι το κριτήριο που ακολουθήθηκε στην απόφαση της 8ης Νοεμβρίου 2001, Adria-Wien Pipeline και Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598), είναι το κατάλληλο για την εξέταση του επιλεκτικού χαρακτήρα μέτρων τιμολογιακού χαρακτήρα όπως τα επίμαχα, το Γενικό Δικαστήριο όφειλε να εξετάσει αν ο κανονισμός του 2006, λόγω των διαφορετικών εκπτώσεων που προβλέπει, είναι επιλεκτικού χαρακτήρα, καθόσον ευνοεί ορισμένες εταιρίες που χρησιμοποιούν τον αερολιμένα του Lübeck σε βάρος άλλων εταιριών που χρησιμοποιούν τον ίδιο αερολιμένα.

114. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι εσφαλμένως το Γενικό Δικαστήριο περιορίστηκε στο να εξετάσει την αιτιολογία της επίδικης αποφάσεως που περιλαμβάνεται στο σημείο 279 αυτής. Φρονεί ότι τα σημεία 55 έως 66 της ίδιας αποφάσεως περιγράφουν λεπτομερώς το σύστημα εκπτώσεων που προβλέπεται με τον κανονισμό του 2006. Η Επιτροπή εκτιμά εξάλλου ότι, αντιθέτως προς όσα φαίνεται να δέχεται το Γενικό Δικαστήριο στις σκέψεις 53 και 55 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, το γεγονός ότι ο κύκλος των δικαιούχων των εκπτώσεων αυτών είναι ανοικτός, λόγω του ότι η χορήγηση των ως άνω εκπτώσεων πραγματοποιείται με οριζόντια αντικειμενικά κριτήρια, δεν αίρει τον επιλεκτικό χαρακτήρα του εν λόγω συστήματος [67].

66 — Βλ. απόφαση της 14ης Ιανουαρίου 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, σκέψεις 59 έως 61).

67 — Η Επιτροπή αναφέρεται στις αποφάσεις της 13ης Φεβρουαρίου 2003, Ισπανία κατά Επιτροπής (C-409/00, EU:C:2003:92, σκέψη 48)· της 15ης Ιουλίου 2004, Ισπανία κατά Επιτροπής (C-501/00, EU:C:2004:438, σκέψεις 118 έως 128), καθώς και της 8ης Σεπτεμβρίου 2011, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-279/08 P, EU:C:2011:551, σκέψη 50).

115. Εν προκειμένω, εκτιμώ ότι δεν υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο το Γενικό Δικαστήριο όταν συνήγαγε ότι το κρίσιμο πλαίσιο αναφοράς ήταν αυτό των τελών που ισχύουν αποκλειστικά για τις αεροπορικές εταιρίες οι οποίες χρησιμοποιούν ειδικά τον αερολιμένα του Lübeck.

116. Ανακύπτει πλέον το ζήτημα αν το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο παραλείποντας να εξετάσει αν το σύστημα εκπτώσεων που χορηγούνταν δυνάμει του κανονισμού του 2006 είχε ως αποτέλεσμα τη διαφοροποίηση μεταξύ των ως άνω εταιριών.

117. Συναφώς, δεν μπορεί να αποκλειστεί ότι ένα τιμολόγιο μπορεί να έχει επιλεκτικό χαρακτήρα λόγω των κριτηρίων και των συστημάτων εκπτώσεων που αυτό προβλέπει.

118. Τούτου λεχθέντος, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η Επιτροπή, στο σημείο 279 της επίδικης αποφάσεως, δεν στηρίχθηκε στην πτυχή αυτή για να συναγάγει τον επιλεκτικό χαρακτήρα του κανονισμού του 2006, αλλά μόνο στο γεγονός ότι «τα επίμαχα πλεονεκτήματα ωφελούν αποκλειστικά τις αεροπορικές εταιρίες που χρησιμοποιούν τον αερολιμένα του Lübeck». Καίτοι η προβληματική των προβλεπομένων από τον κανονισμό του 2006 «μειώσεων και εκπτώσεων» ασφαλώς εξετάζεται στην επίδικη απόφαση, ιδίως στα σημεία 268 έως 277, η προβληματική αυτή απουσιάζει στο πλαίσιο της εξετάσεως του επιλεκτικού χαρακτήρα του κανονισμού αυτού, αποκλειστικά όμως όσον αφορά την εκτίμηση της υπάρξεως «πλεονεκτήματος» υπό την έννοια του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

119. Υπό τις συνθήκες αυτές, πιστεύω ότι η αιτίαση την οποία διατυπώνει η Επιτροπή πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη. Πράγματι, στο πλαίσιο της αναιρετικής διαδικασίας, η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου περιορίζεται στην εξέταση της εκ μέρους του Γενικού Δικαστηρίου εκτιμήσεως των ισχυρισμών που συζητήθηκαν ενώπιόν του [68].

120. Εν πάση περιπτώσει, σημειώνεται ότι η Επιτροπή δεν απέδειξε ότι δεν δικαιολογείτο το σύστημα μειώσεων και εκπτώσεων τις οποίες προβλέπει ο κανονισμός του 2006 και οι οποίες παρέχονται στις αεροπορικές εταιρίες με μεγάλο αριθμό επιβατών –σύστημα το οποίο, όπως φαίνεται, στηρίζεται σε ένα σύνηθες ποσοτικό κριτήριο.

121. Κατά συνέπεια, φρονώ ότι ο τρίτος λόγος αναιρέσεως πρέπει να απορριφθεί.

Δ – *Επί του τετάρτου λόγου αναιρέσεως, αντλούμενου από ελλιπή και αντιφατική αιτιολογία*

1. Επιχειρηματολογία των διαδίκων

122. Η Επιτροπή υποστηρίζει, πρώτον, ότι η απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου πάσχει έλλειψη αιτιολογίας για τρεις λόγους. Καταρχάς, το Γενικό Δικαστήριο παρέβλεψε ένα ουσιώδες στοιχείο της εξετάσεως του επιλεκτικού χαρακτήρα, ήτοι τον προσδιορισμό του επιδιωκόμενου από τον κανονισμό του 2006 σκοπού. Πράγματι, με γνώμονα αυτόν τον σκοπό πρέπει να προσδιορίζεται ποιες επιχειρήσεις βρίσκονται σε συγκρίσιμη πραγματική και νομική κατάσταση. Στη συνέχεια, το Γενικό Δικαστήριο παρέλειψε να εκθέσει για ποιους λόγους ο επιλεκτικός χαρακτήρας της ενισχύσεως δεν απορρέει τουλάχιστον από το σύστημα εκπτώσεων το οποίο προβλέπει ο κανονισμός του 2006. Τέλος, η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση παραλείπει να προσδιορίσει για ποιους λόγους ήταν τόσο πρόδηλο ότι ο κανονισμός του 2006 δεν έχει επιλεκτικό χαρακτήρα ώστε η Επιτροπή να μη δικαιούται να κινήσει επίσημη διαδικασία εξετάσεως.

68 — Βλ., ιδίως, απόφαση της 10ης Ιουλίου 2014, Telefónica και Telefónica de España κατά Επιτροπής (C-295/12 P, EU:C:2014:2062, σκέψη 99 καθώς και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

123. Η Επιτροπή εκτιμά, δεύτερον, ότι η συλλογιστική του Γενικού Δικαστηρίου είναι αντιφατική, καθόσον αυτό εφαρμόζει καταρχάς τη νομολογία περί του επιλεκτικού χαρακτήρα των φορολογικών μέτρων (σκέψεις 51 και 53 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως) και στη συνέχεια διαπιστώνει ότι η νομολογία αυτή δεν είναι λυσιτελής (σκέψη 57 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως).

124. Ο Δήμος του Lübeck, υποστηριζόμενος από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και το Βασίλειο της Ισπανίας, φρονεί ότι η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση είναι δεόντως αιτιολογημένη και ζητεί την απόρριψη του λόγου.

2. Εκτίμηση

125. Ο λόγος αυτός δεν πιστεύω ότι μπορεί να ευδοκιμήσει.

126. Όσον αφορά, πρώτον, το ζήτημα αν το Γενικό Δικαστήριο αιτιολόγησε επαρκώς την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση σχετικά με την εκτίμηση του επιλεκτικού χαρακτήρα του κανονισμού του 2006, προκύπτει, καταρχάς, ότι το Γενικό Δικαστήριο προσδιόρισε σιωπηρώς τον σκοπό και το πλαίσιο καταρτίσεως του κανονισμού του 2006. Στη συνέχεια, υπενθυμίζεται ότι το Γενικό Δικαστήριο δεν ήταν υποχρεωμένο να εκθέσει για ποιους λόγους δεν απέρρεε από το σύστημα εκπτώσεων του κανονισμού του 2006 ότι αυτός είχε επιλεκτικό χαρακτήρα, διότι, όπως ανέφερα προηγουμένως, ακριβώς αυτό το ζήτημα δεν συζητήθηκε ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου. Τέλος, εκτιμώ ακόμη ότι το Γενικό Δικαστήριο δεν ήταν υποχρεωμένο να επεξηγήσει για ποιους λόγους το σφάλμα στο οποίο είχε υποπέσει η Επιτροπή κατά την εκτίμηση του επιλεκτικού χαρακτήρα του επίμαχου μέτρου ήταν τόσο πρόδηλο ώστε να οδηγήσει στην ακύρωση της επίδικης αποφάσεως.

127. Όσον αφορά, δεύτερον, την αιτίαση που στηρίζεται σε αντίφαση των αιτιολογιών ως προς τη σημασία που είχε η νομολογία στον τομέα των μέτρων φορολογικής φύσεως, δεν αντιλαμβάνομαι καμία ανακολουθία μεταξύ των παρατηρήσεων που εκτίθενται στις σκέψεις 51 και 53 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως και της παραδοχής που περιλαμβάνεται στη σκέψη 57 της αποφάσεως αυτής.

Ε – *Επί του πέμπτου λόγου, που στηρίζεται στο ότι δεν ελήφθη υπόψη ο περιορισμένος χαρακτήρας του δικαιοδοτικού ελέγχου όσον αφορά τις αποφάσεις περί κινήσεως επίσημης διαδικασίας εξετάσεως στον τομέα των ενισχύσεων*

1. Επιχειρηματολογία των διαδίκων

128. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το Γενικό Δικαστήριο, μολονότι ορθώς υπενθυμίζει, στη σκέψη 42 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, ότι ο δικαιοδοτικός έλεγχος που μπορεί να ασκηθεί σχετικά με μιαν απόφαση περί κινήσεως επίσημης διαδικασίας εξετάσεως είναι περιορισμένος, υπερέβη τα όρια του ελέγχου αυτού.

129. Υποστηρίζει ιδίως ότι η FL, που εκμεταλλευόταν τότε τον αερολιμένα του Lübeck, είχε προτείνει τον κανονισμό του 2006 με σκοπό να αποφύγει τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων όσον αφορά την πολιτική καθορισμού των τιμών έναντι των αεροπορικών εταιριών χαμηλού κόστους. Η Επιτροπή όμως αντιμετώπισε μια κατάσταση όπου η προκαταρκτική εξέταση των πραγματικών περιστατικών δεν διέλυσε όλες τις αμφιβολίες περί του επιλεκτικού ή μη χαρακτήρα του εν λόγω κανονισμού. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή ήταν υποχρεωμένη να κινήσει επίσημη διαδικασία εξετάσεως. Η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση δεν περιλαμβάνει καμία επεξήγηση όσον αφορά τους λόγους για τους οποίους ήταν τόσο πρόδηλο ότι ο κανονισμός του 2006 δεν είχε επιλεκτικό χαρακτήρα ώστε η Επιτροπή να μη δικαιούται να κινήσει επίσημη διαδικασία εξετάσεως.

130. Ο Δήμος του Lübeck, υποστηριζόμενος επί του σημείου αυτού από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και το Βασίλειο της Ισπανίας, ζητεί την απόρριψη του λόγου. Φρονεί ότι, δεδομένου ότι ο μη επιλεκτικός χαρακτήρας του επίμαχου μέτρου, ήτοι του κανονισμού του 2006, ήταν πρόδηλος, ορθώς το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι η επίδικη απόφαση πάσχει πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως.

2. Εκτίμηση

131. Επίσης δεν είμαι πεπεισμένος ότι το Γενικό Δικαστήριο υπερέβη τα όρια του δικαιοδοτικού ελέγχου όσον αφορά την κίνηση επίσημης διαδικασίας εξετάσεως.

132. Ασφαλώς, δεν χωρεί αμφιβολία ότι η απόφαση περί κινήσεως επίσημης διαδικασίας εξετάσεως στηρίζεται σε κατ' ανάγκην προσωρινή ανάλυση των στοιχείων που έχουν περιέλθει σε γνώση της Επιτροπής κατά τη διάρκεια του προκαταρκτικού σταδίου της σχετικής εξετάσεως. Επειδή τα εν λόγω στοιχεία είναι εξ ορισμού «αποσπασματικά», η Επιτροπή, μετά την ολοκλήρωση του σταδίου αυτού, δεν μπορεί παρά να προβεί σε υποθέσεις περί της υπάρξεως ή μη ενισχύσεως και, κατά συνέπεια, περί της συνδρομής των σωρευτικών προϋποθέσεων που εκτίθενται στο άρθρο 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

133. Όπως έχει επανειλημμένως κρίνει το Δικαστήριο, πρέπει να γίνεται διάκριση μεταξύ της προκαταρκτικής διαδικασίας εξετάσεως των ενισχύσεων, η οποία θεσπίζεται στο άρθρο 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, σκοπός της οποίας είναι απλώς να παράσχει τη δυνατότητα στην Επιτροπή να διαμορφώσει μια πρώτη γνώμη σχετικά με τη μερική ή πλήρη συμβατότητα της ενισχύσεως προς την κοινή αγορά, και της επίσημης διαδικασίας έρευνας που προβλέπεται στο άρθρο 108, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, η οποία παρέχει τη δυνατότητα –αλλά και επιτάσσει, έχω την εντύπωση– να γίνεται εξέταση σε βάθος των κρατικών μέτρων και εξυπηρετεί διττό σκοπό [69].

134. Λαμβανομένης υπόψη της αναγκαίας διαφοράς που υπάρχει μεταξύ των δύο αυτών σταδίων εξετάσεως των μέτρων, δεν είναι δυνατό να ισχύουν για το προκαταρκτικό στάδιο οι ίδιες νομικές απαιτήσεις με εκείνες που επιβάλλονται στο πλαίσιο της επίσημης διαδικασίας.

135. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή έχει την εξουσία κινήσεως της επίσημης διαδικασίας την οποία προβλέπει το άρθρο 108, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ εφόσον διαθέτει επαρκή στοιχεία για να εκτιμήσει ότι ένα μέτρο πληροί τις προϋποθέσεις για να μπορεί να χαρακτηριστεί ως «κρατική ενίσχυση» αντίθετη προς στο άρθρο 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

136. Εντούτοις, δεν μπορεί να συναχθεί ότι η Επιτροπή, προς στήριξη της αποφάσεώς της να κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 108, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, μπορεί να περιορίζεται σε παράθεση γενικών εκτιμήσεων όσον αφορά τη συνδρομή των προϋποθέσεων που απαιτούνται από το άρθρο 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ. Όπως προκύπτει από το άρθρο 6 του κανονισμού 659/1999, η Επιτροπή, με την απόφαση για την κίνηση επίσημης διαδικασίας εξετάσεως, προβαίνει σε προσωρινή εκτίμηση του σχεδιαζόμενου μέτρου προκειμένου να προσδιορίσει εάν αυτό αποτελεί ενίσχυση και εκθέτει τους λόγους που της προκαλούν αμφιβολίες ως προς το συμβατό του μέτρου με την κοινή αγορά.

137. Έτσι, ο εκ μέρους του Γενικού Δικαστηρίου έλεγχος της αποφάσεως περί κινήσεως της επίσημης διαδικασίας εξετάσεως, και, ειδικότερα, του αν πληρούνται prima facie οι απαιτούμενες από το άρθρο 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ προϋποθέσεις, μολονότι περιορίζεται στο ζήτημα αν η Επιτροπή υπέπεσε σε πρόδηλα σφάλματα εκτιμώντας ότι δεν μπορούσε να υπερβεί όλες τις δυσχέρειες όσον αφορά τον χαρακτηρισμό του επίμαχου μέτρου ως κρατικής ενισχύσεως κατά το πρώτο στάδιο της

69 — Βλ., ιδίως, αποφάσεις της 15ης Απριλίου 2008, Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224, σκέψη 57), καθώς και της 21ης Ιουλίου 2011, Alcoa Trasformazioni κατά Επιτροπής (C-194/09 P, EU:C:2011:497, σκέψη 57). Επί της διαφοράς μεταξύ του προκαταρκτικού σταδίου της εξετάσεως και του επίσημου σταδίου, βλ., ως πλέον πρόσφατες, προτάσεις μου στην υπόθεση Club Hotel Loutraki κ.λπ. κατά Επιτροπής, C-131/15 P (EU:C:2016:617, σκέψεις 25 έως 27).

εξετάσεως του μέτρου αυτού[70], δεν πρέπει να είναι λιγότερο αποτελεσματικός. Πράγματι, πρέπει να υπομνησθεί, σε συνέχεια των εκτιμήσεων που διατυπώθηκαν στο πλαίσιο του δευτέρου λόγου, ότι οι αποφάσεις περί διενέργειας προκαταρκτικής εξετάσεως μπορούν να έχουν ειδικά και σημαντικά έννομα αποτελέσματα για τους ενδιαφερομένους.

138. Περιοριζόμενη, όμως, στο σημείο 279 της επίδικης αποφάσεως, στο να εκθέσει ότι «τα πλεονεκτήματα [που απορρέουν από τον κανονισμό του 2006] χορηγούνται αποκλειστικά στις αεροπορικές εταιρίες που χρησιμοποιούν τον αερολιμένα του Lübeck [και, επομένως,] είναι επιλεκτικής εφαρμογής υπό την έννοια του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ», η Επιτροπή παρέλειψε να διευκρινίσει από ποια γενική ρύθμιση παρεκκλίνει ο κανονισμός του 2006. Ενεργώντας με τον τρόπο αυτό, παρέλειψε να προσδιορίσει το κρίσιμο πλαίσιο αναφοράς και υπέπεσε έτσι σε πρόδηλο σφάλμα κατά την εκτίμηση του επίμαχου μέτρου, που δεν έχει, κατά τη γνώμη μου, σχέση με την ύπαρξη περίπλοκων οικονομικών εκτιμήσεων.

139. Συναφώς, δεν μπορεί βασίμως να υποστηριχθεί ότι το Γενικό Δικαστήριο δεν έπρεπε να περιορίσει την εξέτασή του στην εκτίμηση που περιλαμβάνεται στο σημείο 279 της επίδικης αποφάσεως, αλλά όφειλε να λάβει υπόψη την περιγραφή του συστήματος εκπτώσεων που περιλαμβάνεται στα σημεία 268 έως 274 της ίδιας αποφάσεως, καθόσον τα τελευταία αυτά σημεία αφορούν τον προσδιορισμό ενός προβαλλόμενου πλεονεκτήματος που απορρέει από τον κανονισμό του 2006 και όχι από τον επιλεκτικό χαρακτήρα αυτού.

140. Επομένως, πιστεύω ότι δεν υπέπεσε σε πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως το Γενικό Δικαστήριο δεχόμενο ότι η Επιτροπή δεν είχε εκθέσει, με επαρκή βεβαιότητα, για ποιους λόγους δεν ήταν σε θέση να προσδιορίσει, στο στάδιο της προκαταρκτικής εξετάσεως, τους λόγους για τους οποίους ο κανονισμός του 2006 ήταν επιλεκτικού χαρακτήρα, έτσι ώστε να είναι υποχρεωμένη να κινήσει την επίσημη διαδικασία εξετάσεως ή, τουλάχιστον, να έχει τη σχετική εξουσία.

V – Πρόταση

141. Λαμβάνοντας υπόψη το σύνολο των ανωτέρω παρατηρήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο να απορρίψει την αίτηση αναιρέσεως και να καταδικάσει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στα δικαστικά της έξοδα και σε εκείνα του Hansestadt Lübeck. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και το Βασίλειο της Ισπανίας πρέπει να φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.

70 — Βλ., ιδίως, απόφαση της 21ης Ιουλίου 2011, Alcoa Trasformazioni κατά Επιτροπής (C-194/09 P, EU:C:2011:497, σκέψη 61).