



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
EVGENI TANCHEV
της 4ης Ιουλίου 2019¹

Υπόθεση C-56/18 P

**Ευρωπαϊκή Επιτροπή
κατά
Gmina Miasto Gdynia**

και Port Lotniczy Gdynia Kosakowo

«Αίτηση αναιρέσεως – Κρατικές ενισχύσεις – Άρθρο 108, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ – Επενδυτικές ενισχύσεις – Ενισχύσεις λειτουργίας – Υποδομή αερολιμένα – Απόφαση που κηρύσσει την ενίσχυση ασύμβατη με την εσωτερική αγορά και διατάσσει την ανάκτησή της – Ακύρωση της αποφάσεως από το Γενικό Δικαστήριο – Ουσιώδης τύπος – Διαδικαστικά δικαιώματα των ενδιαφερομένων»

1. Με την παρούσα αίτηση αναιρέσεως, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζητεί να ανααιρεθεί η απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου στην υπόθεση T-263/15², με την οποία απόφαση ακυρώθηκαν τα άρθρα 2 έως 5 της αποφάσεως (ΕΕ) 2015/1586 της Επιτροπής³. Με την απόφαση εκείνη, η Επιτροπή έκρινε ότι οι πολωνικοί Δήμοι της Gdynia και του Kosakowo χορήγησαν στην εταιρία Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. (στο εξής: PLGK) κρατικές ενισχύσεις ασύμβατες με την εσωτερική αγορά, προκειμένου, αφενός, να μετατραπεί ο στρατιωτικός αερολιμένας Gdynia-Oksywie, ο οποίος βρίσκεται στη βόρεια Πολωνία, σε αερολιμένα πολιτικής αεροπορίας (στο εξής: επενδυτική ενίσχυση) και, αφετέρου, να καλυφθούν τα έξοδα λειτουργίας του νέου αερολιμένα (στο εξής: ενίσχυση λειτουργίας). Η Επιτροπή εξέτασε τη χορήγηση κεφαλαίων συνολικού ποσού περίπου 207,48 εκατομμυρίων πολωνικών ζλότι (PLN) (περίπου 48,7 εκατομμυρίων ευρώ). Η απόφαση αυτή αντικατέστησε την προηγούμενη απόφαση επί της ίδιας υποθέσεως, την απόφαση 2014/883/ΕΕ της Επιτροπής⁴, την οποία ανακάλεσε.

2. Στην υπό κρίση υπόθεση, το Δικαστήριο καλείται να εξετάσει ειδικότερα αν η υποχρέωση κλήσεως των ενδιαφερομένων να διατυπώσουν τις απόψεις τους στο πλαίσιο διαδικασίας κρατικών ενισχύσεων, μετά από ουσιαστική τροποποίηση του νομικού πλαισίου, συνιστά ουσιώδη τύπο (η παράβαση του οποίου συνεπάγεται την ακύρωση της αποφάσεως, ανεξάρτητα από τον αντίκτυπο της σχετικής τροποποίησης στην απόφαση) ή αν, όπως θα συναγάγω, η υποχρέωση αυτή υπάρχει μόνο στην περίπτωση που η εν λόγω ουσιαστική τροποποίηση θα μπορούσε να έχει αντίκτυπο στην απόφαση.

1 Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 Απόφαση της 17ης Νοεμβρίου 2017, Gmina Miasto Gdynia και Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo κατά Επιτροπής (ΕΥ:Τ:2017:820) (στο εξής: αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση).

3 Απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 2015, σχετικά με το μέτρο SA.35388 (13/C) (πρώην 13/NN και πρώην 12/N) – Πολωνία – Κατασκευή του αερολιμένα Gdynia-Kosakowo [κοινοποιηθείσα υπό τον αριθμό C(2015) 1281] (ΕΕ 2015, L 250, σ. 165, στο εξής: επίμαχη απόφαση).

4 Απόφαση της 11ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με το μέτρο κρατικής ενίσχυσης SA.35388 (13/C) (πρώην 13/NN και πρώην 12/N) – Πολωνία – Κατασκευή του αερολιμένα Gdynia-Kosakowo [κοινοποιηθείσα υπό τον αριθμό C(2014) 759] (ΕΕ 2014, L 357, σ. 51, στο εξής: απόφαση 2014/883).

I. Το ιστορικό της διαφοράς και η επίμαχη απόφαση

3. Το σχετικά περίπλοκο ιστορικό της διαφοράς περιγράφεται λεπτομερώς στις σκέψεις 1 έως 25 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως. Για τους σκοπούς της υπό κρίση αιτήσεως αναιρέσεως, θα περιοριστώ στην ακόλουθη συνοπτική περιγραφή.

4. Στις 7 Σεπτεμβρίου 2012, η Πολωνία ανακοίνωσε στην Επιτροπή, για λόγους ασφάλειας δικαίου, την πρόθεσή της να χρηματοδοτήσει το προαναφερθέν σχέδιο. Αργότερα, η Πολωνία βεβαίωσε ότι, στην πραγματικότητα, η ανακοινωθείσα χρηματοδότηση είχε ήδη χορηγηθεί αμετακλήτως.

5. Κατόπιν αλληλογραφίας μεταξύ της Επιτροπής και της Πολωνίας, με απόφαση της 2ας Ιουλίου 2013 η Επιτροπή κίνησε επίσημη διαδικασία εξετάσεως, δυνάμει του άρθρου 108, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, και κάλεσε τους ενδιαφερομένους να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους [απόφαση C(2013) 4045 τελικό, της 2ας Ιουλίου 2013, σχετικά με το μέτρο κρατικής ενίσχυσης SA.35388 (2013/C) (πρώην 2013/NN και πρώην 2012/N) – Κατασκευή του αεροδρομίου Gdynia-Kosakowo (ΕΕ 2013, C 243, σ. 25) (στο εξής: απόφαση κινήσεως της διαδικασίας)]. Μη έχοντας λάβει παρατηρήσεις ούτε από την Πολωνία ούτε από τους ενδιαφερομένους, η Επιτροπή εξέδωσε στις 11 Φεβρουαρίου 2014 την απόφαση 2014/883 με την οποία έκρινε ότι οι συγκεκριμένες κρατικές ενισχύσεις (τόσο η επενδυτική ενίσχυση όσο και η ενίσχυση λειτουργίας) είναι ασύμβατες με την εσωτερική αγορά. Η Επιτροπή εξέτασε τις συγκεκριμένες ενισχύσεις με γνώμονα την προβλεπόμενη από το άρθρο 107, παράγραφος 3, στοιχείο α', ΣΛΕΕ παρέκκλιση και τις «Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις περιφερειακού χαρακτήρα 2007-2013» (ΕΕ 2006, C 54, σ. 13) (στο εξής: κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις περιφερειακές ενισχύσεις).

6. Οι Δήμοι του Kosakowo και της Gdynia καθώς και η PLGK άσκησαν ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου προσφυγές κατά της αποφάσεως 2014/883 (υποθέσεις T-215/14 και T-217/14). Η Πολωνία παρενέβη σε αμφότερες τις υποθέσεις. Εν τω μεταξύ, στις 7 Μαΐου 2014, το περιφερειακό δικαστήριο του Gdańsk-Polnoc εξέδωσε απόφαση με την οποία κήρυξε σε πτώχευση την PLGK και την έθεσε υπό εκκαθάριση. Κατά τη διάρκεια της δίκης ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου, η Επιτροπή, στις 26 Φεβρουαρίου 2015, ανακάλεσε την απόφαση 2014/883 και την αντικατέστησε με την επίμαχη απόφαση. Τούτο οφείλεται στο ότι η απόφαση κινήσεως της διαδικασίας είχε καταλήξει στο συμπέρασμα ότι οι επενδύσεις σε κτίρια και εξοπλισμό για πυροσβέστες, τελωνειακούς υπαλλήλους, υπαλλήλους ασφάλειας αερολιμένα, αστυνομικούς και συνοριοφύλακες δεν συνιστούσαν κρατικές ενισχύσεις, και η Επιτροπή έκρινε ότι δεν θα πρέπει να αμφισβητήσει το συμπέρασμα αυτό στην τελική απόφαση σχετικά με το συγκεκριμένο μέτρο.

7. Κατά το χρονικό διάστημα που μεσολάβησε μεταξύ της αποφάσεως 2014/883 και της επίμαχης αποφάσεως η «Ανακοίνωση της Επιτροπής – Κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις σε αερολιμένες και αεροπορικές εταιρίες» της 31ης Μαρτίου 2014 (ΕΕ 2014, C 99, σ. 3) (στο εξής: κατευθυντήριες γραμμές του 2014) τέθηκε σε ισχύ στις 4 Απριλίου 2014 –αντικαθιστώντας τις κατευθυντήριες γραμμές του 2005 για τις επενδυτικές ενισχύσεις αερολιμένων (στο εξής: κατευθυντήριες γραμμές του 2005)⁵. Στην επίμαχη απόφαση, η Επιτροπή έκρινε ότι, λαμβανομένου υπόψη του σημείου 172 των κατευθυντηρίων γραμμών του 2014, οι αρχές που διατυπώνονται στις εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές δεν έχουν εφαρμογή στις επενδυτικές ενισχύσεις που χορηγήθηκαν πριν από τις 4 Απριλίου 2014, αλλά έχουν άμεση εφαρμογή στις επενδύσεις λειτουργίας.

8. Στην αιτιολογική σκέψη 244 της επίμαχης αποφάσεως, η Επιτροπή επισήμανε ότι στήριξε την από μέρους της αξιολόγηση της ενισχύσεως λειτουργίας, στην αιτιολογική σκέψη 227 της αποφάσεως 2014/883, στη διαπίστωση ότι «η χορήγηση ενίσχυσης λειτουργίας με σκοπό τη διασφάλιση της λειτουργίας ενός επενδυτικού έργου που επωφελείται από μη συμβιβάσιμη επενδυτική ενίσχυση είναι εγγενώς μη συμβιβάσιμη με την εσωτερική αγορά». Χωρίς την ασύμβατη επενδυτική ενίσχυση, ο

⁵ Ανακοίνωση της Επιτροπής – Κοινοτικές κατευθύνσεις για τη χρηματοδότηση των αερολιμένων και τις κρατικές ενισχύσεις σε αεροπορικές εταιρίες για την έναρξη νέων γραμμών με αναχώρηση από περιφερειακούς αερολιμένες (ΕΕ 2005, C 312, σ. 1).

αερολιμένας της Gdynia δεν θα υπήρχε, καθόσον χρηματοδοτείται εξ ολοκλήρου από την εν λόγω ενίσχυση και επενδύσεις λειτουργίας δεν μπορούν να χορηγηθούν για μη υφιστάμενη υποδομή αερολιμένα. Στην αιτιολογική σκέψη 245 της επίμαχης απόφασης, η Επιτροπή επισήμανε ότι το συμπέρασμα αυτό βάσει των κατευθυντηρίων γραμμών του 2005 ισχύει εξίσου βάσει των κατευθυντηρίων γραμμών του 2014 και είναι αρκετό ώστε να διαπιστωθεί ότι οι ενισχύσεις λειτουργίας που χορηγήθηκαν στον φορέα εκμεταλλεύσεως του αερολιμένα είναι ασύμβατες με την εσωτερική αγορά. Στις αιτιολογικές σκέψεις 246 και 247 της επίμαχης απόφασης, η Επιτροπή παραπέμπει στην πρώτη προϋπόθεση συμβατότητας που καθορίζεται στις κατευθυντήριες γραμμές του 2014 (στο σημείο τους 113) και στην απόφαση 2014/883, διευκρινίζοντας ότι, αν η εν λόγω ενίσχυση είναι ασύμβατη με τις κατευθυντήριες γραμμές του 2005, θα είναι επίσης ασύμβατη με τις κατευθυντήριες γραμμές του 2014. Τέλος, στις αιτιολογικές σκέψεις 248 και 249 της επίμαχης απόφασης, η Επιτροπή αναλύει, χάριν πληρότητας, τη συμβατότητα της ενισχύσεως λειτουργίας με τις κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις περιφερειακές ενισχύσεις.

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

9. Με δικόγραφο που κατέθεσαν στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου στις 15 Μαΐου 2015, ο Δήμος της Gdynia και η PLGK (στο εξής, στην παρούσα αίτηση αναιρέσεως, από κοινού: αναιρεσίβλητοι) άσκησαν προσφυγή κατά της επίμαχης απόφασης. Η Πολωνία παρενέβη υπέρ των τότε προσφευγόντων. Στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, το Γενικό Δικαστήριο έκανε δεκτή την τρίτη αιτίαση του έκτου λόγου ακυρώσεως που είχαν προβάλει η Gdynia και η PLGK, με την οποία προσήλπαν στην Επιτροπή ότι είχε προσβάλει τα διαδικαστικά δικαιώματά τους ως ενδιαφερομένων (ήτοι, τους στέρησε τη δυνατότητα υποβολής παρατηρήσεων σχετικά με την εφαρμογή των νέων κατευθυντηρίων γραμμών του 2014).

III. Η αίτηση αναιρέσεως

A. Ο πρώτος και ο δεύτερος λόγος αναιρέσεως

1. Το πρώτο σκέλος του πρώτου λόγου αναιρέσεως (εσφαλμένος νομικός χαρακτηρισμός του δικαιώματος των ενδιαφερομένων να υποβάλουν παρατηρήσεις)

α) Συνοπτική έκθεση των επιχειρημάτων των διαδίκων

10. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, στην επίμαχη απόφαση, το συμπέρασμά της ότι η *ενίσχυση λειτουργίας* είναι ασύμβατη με την εσωτερική αγορά στηρίχθηκε σε δύο ανεξάρτητους μεταξύ τους λόγους. Ο κύριος λόγος έγκειται στο ότι η ίδια η *επενδυτική ενίσχυση* είναι ασύμβατη με την εσωτερική αγορά, ενώ η μη τήρηση της πρώτης προϋποθέσεως των κατευθυντηρίων γραμμών του 2014 (ενίσχυση λειτουργίας η οποία συμβάλλει στην επίτευξη ενός σαφώς καθορισμένου στόχου γενικού συμφέροντος) αποτελεί απλώς τον δεύτερο, συμπληρωματικό λόγο. Ωστόσο, η συλλογιστική του Γενικού Δικαστηρίου στηρίχθηκε στην παραδοχή ότι η ασυμβατότητα της ενισχύσεως λειτουργίας με την εσωτερική αγορά εδράζεται αποκλειστικά στην εφαρμογή των κατευθυντηρίων γραμμών του 2014.

11. Κατά το πρώτο σκέλος του πρώτου λόγου αναιρέσεως, το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη κατά τον νομικό χαρακτηρισμό του «δικαιώματος των ενδιαφερομένων να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους» δυνάμει του άρθρου 108, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, κατά τρόπο αντίθετο προς την απόφαση της 8ης Μαΐου 2008, Ferriere Nord κατά Επιτροπής (C-49/05 P, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2008:259, σκέψεις 78 έως 84, στο εξής: απόφαση Ferriere Nord).

12. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι, από τη στιγμή που η Πολωνία δεν άσκησε προσφυγή κατά της επίμαχης αποφάσεως στηριζόμενη σε προσβολή του δικαιώματός της άμυνας ή του δικαιώματός της συμμετοχής της σε κατά αντιπαράθεση διαδικασία, η εκ μέρους της προβολή του συγκεκριμένου ισχυρισμού είναι τώρα απαράδεκτη.

13. Επιπλέον, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, εφόσον η προσβολή του δικαιώματος των ενδιαφερομένων να υποβάλουν παρατηρήσεις δεν συνιστά ουσιώδη τύπο, το Γενικό Δικαστήριο έπρεπε να απορρίψει ως απαράδεκτη την τρίτη αιτίαση του έκτου λόγου ακυρώσεως και αυτός ο λόγος ακυρώσεως δεν μπορούσε να εξετασθεί αυτεπαγγέλτως.

14. Οι αναιρεσίβλητοι διατείνονται ότι η προσέγγιση που υιοθέτησε η Επιτροπή περιορίζει στο ελάχιστο τη σημασία του δικαιώματος των ενδιαφερομένων να τύχουν ακροάσεως πριν από την έκδοση αποφάσεως. Οι αναιρεσίβλητοι θεωρούν ότι η απόφαση της 11ης Δεκεμβρίου 2008, Επιτροπή κατά Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709, σκέψη 56, στο εξής: απόφαση Freistaat Sachsen), καθιστά σαφές ότι, όταν το νομικό πλαίσιο αλλάξει πριν η Επιτροπή λάβει την απόφασή της, η τελευταία οφείλει να ζητήσει από τους ενδιαφερομένους να λάβουν θέση επί της συμβατότητας της εν λόγω ενισχύσεως. Κατά τους αναιρεσίβλητους, μεταξύ της υποθέσεως Ferriere Nord και της υπό κρίση υποθέσεως υπάρχουν σημαντικές διαφορές, τόσο σε πραγματικό όσο και νομικό επίπεδο. Στην υπόθεση Ferriere Nord, η απόφαση κινήσεως της διαδικασίας και η οριστική απόφαση είναι πανομοιότυπες. Επιπλέον, στην υπόθεση εκείνη, τα νομικά πλαίσια που διαδέχτηκαν το ένα το άλλο είναι, κατ' ουσίαν, πανομοιότυπα, πράγμα το οποίο παρέσχε στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να κρίνει ότι η Επιτροπή δεν ήταν υποχρεωμένη να καλέσει τους ενδιαφερομένους να υποβάλουν παρατηρήσεις.

15. Στην παρούσα υπόθεση, οι ουσιαστικές διαφορές μεταξύ των νομικών πλαισίων και της υποχρέωσης της Επιτροπής να ορίσει επαρκώς τις παραμέτρους της εκτιμήσεώς της ήταν, τελικά, αυτές που οδήγησαν το Γενικό Δικαστήριο να χαρακτηρίσει ως ουσιώδη τύπο την υποχρέωση της Επιτροπής να επιτρέψει στους ενδιαφερομένους να υποβάλουν παρατηρήσεις. Σε αντίθεση με την επιχειρηματολογία της Επιτροπής, αυτό που καθορίζει την υποχρέωση να καλέσει τους ενδιαφερομένους να υποβάλουν παρατηρήσεις επί των μεταβολών του νομικού πλαισίου δεν είναι ο αντίκτυπος που οι ενδεχόμενες παρατηρήσεις θα έχουν στην τελική απόφαση, αλλά, απεναντίας, ο ουσιαστικός χαρακτήρας αυτών των διαφορών.

16. Η Πολωνική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το δικαίωμα των ενδιαφερομένων να υποβάλουν παρατηρήσεις στο πλαίσιο επίσημης έρευνας πρέπει να εξετάζεται υπό ευρύτερη έννοια ως ουσιώδες στοιχείο της ορθής απονομής της δικαιοσύνης κατά το άρθρο 41 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στις διαδικασίες που κινεί, η Επιτροπή είναι υποχρεωμένη να σέβεται τον Χάρτη, ο οποίος επιβάλλει στην Επιτροπή υποχρεώσεις οι οποίες συναφώς είναι αυστηρότερες από εκείνες που ίσχυαν πριν από την έναρξη ισχύος του Χάρτη. Η Πολωνική Κυβέρνηση εκθέτει ότι, στην απόφαση Freistaat Sachsen (σκέψη 55), το Δικαστήριο έκρινε ότι η υποχρέωση της Επιτροπής να επιτρέψει στους ενδιαφερομένους να υποβάλουν παρατηρήσεις συνιστά ουσιώδη τύπο. Ακολούθως, στη σκέψη 56 της αποφάσεως εκείνης, το Δικαστήριο εισήγαγε μια εξαίρεση από αυτή την αρχή, στην περίπτωση που, πριν από την έκδοση της αποφάσεως, επέρχεται μη ουσιαστική τροποποίηση του νομικού πλαισίου. Η εξαίρεση αυτή πρέπει να ερμηνεύεται στενά και δεν έχει εφαρμογή στην υπό κρίση υπόθεση, καθόσον οι κατευθυντήριες γραμμές του 2014 επέφεραν ουσιαστική τροποποίηση του νομικού πλαισίου. Τέλος, η συμπεριφορά της Επιτροπής προσέβαλε τα δικαιώματα άμυνας της Πολωνίας ως κράτους μέλους που αποτελεί τον αποδέκτη της επίμαχης αποφάσεως.

β) Εκτίμηση

17. Το Δικαστήριο εξέτασε για πρώτη φορά στην απόφαση Ferriere Nord το ζήτημα του δικαιώματος των ενδιαφερομένων να υποβάλουν παρατηρήσεις, όπου στη σκέψη της 83 έκρινε ότι «η Επιτροπή δεν συνήγαγε από το νέο πλαίσιο τις αρχές και τα κριτήρια αξιολογήσεως που θα μετέβαλλαν την εκτίμησή της και, υπ' αυτές τις συγκεκριμένες περιστάσεις, έκρινε ότι δεν απαιτείτο η εκ νέου διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη, στο μέτρο που αυτή δεν θα ήταν ικανή να μεταβάλει την προσβαλλόμενη απόφαση». Επισημαίνω ότι το Δικαστήριο ρητώς αναφέρθηκε στις πιθανές συνέπειες που η τροποποίηση του νομικού πλαισίου θα είχε στην απόφαση.

18. Ακολούθως, το Δικαστήριο έλαβε θέση επί του συγκεκριμένου ζητήματος στην απόφαση Freistaat Sachsen (σκέψεις 55 και 56). Στην απόφαση εκείνη, το Δικαστήριο δεν αναφέρθηκε ρητώς στις πιθανές συνέπειες που η τροποποίηση του νομικού πλαισίου μπορεί να έχει στην απόφαση, αλλά έκρινε ότι, «όταν η Επιτροπή αποφασίσει να κινήσει την επίσημη διαδικασία εξετάσεως για ένα σχέδιο ενισχύσεως, οφείλει να δώσει στους ενδιαφερομένους, μεταξύ των οποίων και η επιχείρηση ή οι επιχειρήσεις για τις οποίες πρόκειται, τη δυνατότητα να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους. Ο κανόνας αυτός έχει τον χαρακτήρα ουσιώδους τύπου. [...] Επομένως, όταν το νομικό καθεστώς υπό το οποίο ένα κράτος μέλος κοινοποίησε μια σχεδιαζόμενη ενίσχυση αλλάξει προτού η Επιτροπή λάβει την απόφασή της, η τελευταία οφείλει, προτού αποφανθεί, ως υποχρεούται, βάσει των νέων κανόνων, να ζητήσει από τους ενδιαφερομένους να λάβουν θέση επί της συμβατότητας της εν λόγω ενισχύσεως με τους νέους αυτούς κανόνες. Μόνη εξαίρεση στον κανόνα αυτόν αποτελεί η περίπτωση στην οποία το νέο νομικό καθεστώς δεν επιφέρει ουσιώδεις αλλαγές σε σχέση με το προϊσχύσαν» (η υπογράμμιση δική μου· στην απόφαση εκείνη, το Δικαστήριο παραπέμπει στην απόφαση Ferriere Nord, σκέψεις 68 έως 71).

19. Υπογραμμίζω ότι η απόφαση Freistaat Sachsen και, ειδικότερα, η σκέψη της 56 αφορούν διαφορετικό νομικό ζήτημα σε σχέση με το επίδικο στην υπόθεση Ferriere Nord. Η πρώτη εκείνη υπόθεση αφορούσε το ζήτημα αν η Επιτροπή παραβίασε την αρχή της μη αναδρομικότητας όταν, αποφαινόμενη επί της συγκεκριμένης υποθέσεως, εφάρμοσε τον κανονισμό 70/2001. Ο κανονισμός αυτός ήταν νέος κατά τον χρόνο εκείνο –και χαρακτηριζε διάφορες κατηγορίες κρατικών ενισχύσεων υπέρ μικρομεσαίων επιχειρήσεων ως συμβατές με την εσωτερική αγορά και μη υποκείμενες στην απαίτηση κοινοποίησης βάσει του άρθρου 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ. Ο ως άνω κανονισμός είχε τεθεί σε ισχύ μετά την κοινοποίηση του μέτρου ενισχύσεως στην Επιτροπή. Η Επιτροπή κάλεσε τους ενδιαφερομένους να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους σχετικά με την εφαρμογή του εν λόγω κανονισμού, οπότε η σκέψη 56 της αποφάσεως Freistaat Sachsen πρέπει να ερμηνευθεί από αυτή τη σκοπιά.

20. Κατ' εμέ, η υπό κρίση υπόθεση είναι παρόμοια με την υπόθεση Ferriere Nord, όπου η Επιτροπή δεν διαβουλευθήκε με τους ενδιαφερομένους όσον αφορά τις προϋποθέσεις συμβατότητας που καθορίζονται στις κατευθυντήριες γραμμές, οι οποίες τέθηκαν σε ισχύ πριν από την έκδοση της επίμαχης αποφάσεως. Ακριβώς εντός αυτού του πραγματικού πλαισίου, το Δικαστήριο έκρινε ότι η συγκεκριμένη διαβούλευση δεν έχει τον χαρακτήρα ουσιώδους τύπου.

21. Παρά την απόφαση Ferriere Nord, στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση το Γενικό Δικαστήριο δέχθηκε ότι το γεγονός ότι δεν έγινε με τους ενδιαφερομένους διαβούλευση σχετικά με τις νέες κατευθυντήριες γραμμές του 2014 συνιστά παράβαση ουσιώδους τύπου, παράβαση η οποία οδηγεί στην ακύρωση του ελαττωματικού μέτρου, χωρίς να χρειάζεται να εξεταστεί αν το αποτέλεσμα της διαδικασίας θα ήταν διαφορετικό στην περίπτωση που έλειπε η συγκεκριμένη διαδικαστική πλημμέλεια (σκέψεις 81 και 83).

22. Όπως υπομνήσθηκε στο σημείο 2 των παρούσων προτάσεων, στην υπό κρίση υπόθεση έχω καταλήξει στο συμπέρασμα ότι η υποχρέωση διαβουλεύσεως με τους ενδιαφερομένους κατά τη διάρκεια της διαδικασίας συντρέχει μόνον αν η ουσιαστική τροποποίηση του νομικού καθεστώτος μπορούσε να έχει αντίκτυπο στην τελική απόφαση.

23. Πράγματι, φρονώ ότι άποψη που δεν λαμβάνει καθόλου υπόψη αυτόν τον αντίκτυπο δεν συνάδει με τη νομολογία του Δικαστηρίου. Το Δικαστήριο επιδιώκει να διατηρήσει τον θεμελιώδη και, ως εκ τούτου, εξαιρετικό χαρακτήρα των απαιτήσεων που συνιστούν ουσιώδη τύπο. Όπως υπογράμμισε η γενική εισαγγελέας E. Sharpston στις προτάσεις της στην υπόθεση Ισπανία κατά Επιτροπής (C-114/17 P, EU:C:2018:309, σημείο 95), «το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η μη συμμόρφωση με ουσιώδη τύπο συνεπάγεται την ακύρωση της οικείας πράξεως [...]. Επ' αυτού, [...] ουσιώδη τύπο συνιστούν μόνον οι διαδικαστικές προϋποθέσεις που από τη φύση τους συνδέονται με τη διαμόρφωση και έκφραση της προθέσεως της αρχής που προβαίνει στην έκδοση της πράξεως. Η τήρησή τους αφορά το γενικό συμφέρον [...]. Οι εν λόγω προϋποθέσεις είναι σε τέτοιον βαθμό βασικές ώστε η όποια παράβασή τους συνεπάγεται την ακύρωση της επιγενόμενης πράξεως, ανεξαρτήτως του αν το αποτέλεσμα της διαδικασίας θα ήταν διαφορετικό αν αυτές είχαν τηρηθεί»⁶.

24. Επιπλέον, πρώτον, είναι σημαντικό να υπογραμμιστεί ότι το Γενικό Δικαστήριο φαίνεται να αγνοεί το γεγονός ότι, στις υποθέσεις κρατικών ενισχύσεων, οι ενδιαφερόμενοι δεν έχουν δικαιώματα άμυνας ή δικαίωμα συμμετοχής σε κατ' αντιπαράθεση διαδικασία με την Επιτροπή, δεδομένου ότι ο ρόλος τους περιορίζεται απλώς στην παροχή όλων των πληροφοριών που απαιτούνται για τη διαφώτιση της Επιτροπής⁷.

25. Η διοικητική διαδικασία σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις κινείται μόνον κατά του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την παροχή της ενισχύσεως. Το κράτος αυτό είναι επίσης το κράτος μέλος προς το οποίο απευθύνεται η τελική απόφαση της Επιτροπής και, συνεπώς, το γεγονός αυτό δικαιολογεί το προνομιακό καθεστώς που απολαύει αυτό το κράτος μέλος σε επίπεδο επαφών με την Επιτροπή⁸, και, ιδίως, όσον αφορά το δικαίωμα προσήκουσας άμυνάς του⁹.

26. Τούτο έρχεται σε αντίθεση με τα περιορισμένα διαδικαστικά δικαιώματα των ενδιαφερομένων στις υποθέσεις κρατικών ενισχύσεων: οι διαβουλεύσεις με τους ενδιαφερομένους αποβλέπουν αποκλειστικά στην παροχή από αυτούς όλων των απαραίτητων πληροφοριών ώστε η Επιτροπή να μπορέσει να στηρίξει τη μελλοντική δράση της στο σύνολο των κρίσιμων πραγματικών περιστατικών¹⁰. Συνεπώς, ο ουσιαστικός ρόλος που διαδραματίζουν οι ενδιαφερόμενοι είναι αυτός της «πηγής πληροφοριών» για την Επιτροπή¹¹. Πράγματι, ακόμη και η Πολωνική Κυβέρνηση δέχεται με τις παρατηρήσεις της ότι το δικαίωμα των ενδιαφερομένων να υποβάλουν παρατηρήσεις «δεν ταυτίζεται» με τα δικαιώματα άμυνας που παρέχονται στο συγκεκριμένο κράτος μέλος.

6 Η υπογράμμιση δική μου. Το Δικαστήριο απέρριψε αυτόν τον λόγο αναίρεσως ως απαράδεκτο και, ως εκ τούτου, δεν αποφάνθηκε επί της ουσίας. Οι προτάσεις παραπέμπουν στην απόφαση της 20ής Οκτωβρίου 1987, Ισπανία κατά Επιτροπής (128/86, EU:C:1987:447, σκέψη 25), στις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα N. Fennelly στην υπόθεση Επιτροπή κατά ICI (C-286/95 P και C-287/95 P, EU:C:1999:578, σημεία 22 έως 26) και στην απόφαση της 6ης Απριλίου 2000, Επιτροπή κατά ICI (C-286/95 P, EU:C:2000:188, σκέψεις 42 και 52).

7 Βλ. αποφάσεις της 12ης Ιουλίου 1973, Επιτροπή κατά Γερμανίας (70/72, EU:C:1973:87, σκέψη 19), της 2ας Απριλίου 1998, Επιτροπή κατά Sytraval και Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, σκέψη 59), και της 24ης Σεπτεμβρίου 2002, Falck και Acciaierie di Bolzano κατά Επιτροπής (C-74/00 P και C-75/00 P, EU:C:2002:524, σκέψεις 80 έως 83).

8 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 8ης Ιουλίου 2004, Technische Glaswerke Ilmenau κατά Επιτροπής (T-198/01, EU:T:2004:222, σκέψη 61) (η αίτηση αναίρεσως της αποφάσεως αυτής απορρίφθηκε από το Δικαστήριο).

9 Απόφαση της 18ης Νοεμβρίου 2004, Ferriere Nord κατά Επιτροπής (T-176/01, EU:T:2004:336, σκέψη 74).

10 Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 12ης Ιουλίου 1973, Επιτροπή κατά Γερμανίας (70/72, EU:C:1973:87, σκέψη 19), και της 14ης Ιανουαρίου 2004, Fleuren Compost κατά Επιτροπής (T-109/01, EU:T:2004:4, σκέψη 41). Πρβλ., επίσης, Ortiz Blanco, L. (επιμ.), *EC Competition Procedure*, δεύτερη έκδοση, 2006, Οξφόρδη, σ. 840 και εκεί μνημονεύομενη νομολογία.

11 Αποφάσεις της 24ης Σεπτεμβρίου 2002, Falck και Acciaierie di Bolzano κατά Επιτροπής (C-74/00 P και C-75/00 P, EU:C:2002:524, σκέψεις 81 και 82), 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 180 και 181). Βλ., επίσης, αποφάσεις της 22ας Οκτωβρίου 1996, Skibsværftsforeningen κ.λπ. κατά Επιτροπής (T-266/94, EU:T:1996:153, σκέψη 256) (κατά της αποφάσεως αυτής δεν ασκήθηκε αναίρεση), της 8ης Ιουλίου 2004, Technische Glaswerke Ilmenau κατά Επιτροπής (T-198/01, EU:T:2004:222, σκέψη 192) (η αίτηση αναίρεσως της αποφάσεως αυτής απορρίφθηκε από το Δικαστήριο), και της 2ας Ιουλίου 2015, Γαλλία και Orange κατά Επιτροπής (T-425/04 RENV και T-444/04 RENV, EU:T:2015:450, σκέψη 161) (η αίτηση αναίρεσως απορρίφθηκε).

27. Συνεπώς, οι ενδιαφερόμενοι δεν διαδραματίζουν κάποιον ειδικό ρόλο στη διαδικασία και, ασφαλώς, δεν μπορούν να επικαλούνται δικαιώματα τόσο ευρέα όσο τα δικαιώματα του καθού η διαδικασία κράτους μέλους¹² –το δικαίωμα ακροάσεως στη διαδικασία αποτελεί προνόμιο το οποίο αναγνωρίζεται στα πρόσωπα κατά των οποίων έχει κινηθεί η διαδικασία¹³. Ειδικότερα, οι ενδιαφερόμενοι δεν μπορούν να θεμελιώνουν δικαίωμα συζητήσεως των ζητημάτων με την Επιτροπή όπως τα κράτη μέλη¹⁴. Το μόνο δικαίωμά τους είναι να μετάσχουν στη διοικητική διαδικασία στο μέτρο που είναι αναγκαίο λαμβανομένων υπόψη των ιδιαίτερων περιστάσεων της εκάστοτε περιπτώσεως¹⁵.

28. Ως εκ τούτου, όπως ορθώς έχει κρίνει το Γενικό Δικαστήριο, τα δικαστήρια της Ένωσης δεν μπορούν, βάσει των γενικών αρχών του δικαίου, όπως το δικαίωμα για δίκαιη δίκη, το δικαίωμα ακροάσεως, το δικαίωμα χρηστής διοικήσεως ή το δικαίωμα ίσης μεταχειρίσεως, να επιτρέψουν τη διεύρυνση των διαδικαστικών δικαιωμάτων που η Συνθήκη και το παράγωγο δίκαιο παρέχουν στους ενδιαφερομένους στο πλαίσιο των διαδικασιών ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων¹⁶. Συνεπώς, η διαδικασία του άρθρου 108, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, αποτελεί διαδικασία *inter partes* μόνο σε σχέση με το συγκεκριμένο κράτος μέλος και όχι σε σχέση με τους ενδιαφερομένους¹⁷.

29. Δεύτερον, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι, στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, το Γενικό Δικαστήριο δεν έκρινε ότι η Επιτροπή έπρεπε να κινήσει νέα επίσημη διαδικασία δυνάμει του άρθρου 108, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ. Αντιθέτως, απλώς προσάπτει στην Επιτροπή ότι παρέβη ουσιώδη τύπο μη επιτρέποντας στους ενδιαφερομένους να υποβάλουν παρατηρήσεις σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές του 2014.

30. Συμφωνώ με την Επιτροπή ότι από τις σκέψεις 55 και 56 της αποφάσεως *Freistaat Sachsen* προκύπτει ότι, όσον αφορά τους ενδιαφερομένους στις διαδικασίες κρατικών ενισχύσεων, επιβάλλεται να γίνεται διάκριση μεταξύ, αφενός, του «ουσιώδους τύπου» που απορρέει από το άρθρο 108, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, και, αφετέρου, των άλλων διαδικαστικών δικαιωμάτων (τα οποία δεν συνδέονται εγγενώς με την έκφραση της προθέσεως της Επιτροπής στην απόφαση που βασίζεται στο άρθρο 108, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ)¹⁸. Στα δικαιώματα αυτά συμπεριλαμβάνονται τα δικαιώματα των ενδιαφερομένων να υποβάλουν παρατηρήσεις *επί των διατάξεων τις οποίες η Επιτροπή προτίθεται να εφαρμόσει προκειμένου να αξιολογήσει το συγκεκριμένο μέτρο*. Ακριβώς αυτό το δικαίωμα ήταν επίμαχο στην υπόθεση *Ferriere Nord* και, στην απόφαση εκείνη, το Δικαστήριο δεν το χαρακτήρισε ως «ουσιώδη τύπο» (όπως ακόμη και η Πολωνική Κυβέρνηση το αναγνωρίζει στο σημείο 13 του υπομνήματός της επί της αιτήσεως αναίρεσεως).

12 Απόφαση της 24ης Σεπτεμβρίου 2002, *Falck και Acciaierie di Bolzano κατά Επιτροπής* (C-74/00 P και C-75/00 P, EU:C:2002:524, σκέψη 83).

13 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 18ης Νοεμβρίου 2004, *Ferriere Nord κατά Επιτροπής* (T-176/01, EU:T:2004:336, σκέψη 74).

14 Αποφάσεις της 24ης Σεπτεμβρίου 2002, *Falck και Acciaierie di Bolzano κατά Επιτροπής* (C-74/00 P και C-75/00 P, EU:C:2002:524, σκέψη 82), 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 181). Βλ., επίσης, απόφαση της 8ης Ιουλίου 2004, *Technische Glaswerke Ilmenau κατά Επιτροπής* (T-198/01, EU:T:2004:222, σκέψεις 61 και 192) (η αίτηση αναιρέσεως της αποφάσεως αυτής απορρίφθηκε από το Δικαστήριο), και διάταξη της 6ης Νοεμβρίου 2012, *Castelnuovo Energia κατά Επιτροπής* (T-57/11, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2012:580, σκέψη 115) (κατά της διατάξεως αυτής δεν ασκήθηκε αναίρεση).

15 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 6ης Μαρτίου 2003, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale και Land Nordrhein-Westfalen κατά Επιτροπής* (T-228/99 και T-233/99, EU:T:2003:57, σκέψη 125) (κατά της αποφάσεως αυτής δεν ασκήθηκε αναίρεση).

16 Βλ. απόφαση της 8ης Ιουλίου 2004, *Technische Glaswerke Ilmenau κατά Επιτροπής* (T-198/01, EU:T:2004:222, σκέψη 194) (η αίτηση αναιρέσεως της αποφάσεως αυτής απορρίφθηκε από το Δικαστήριο).

17 Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 6ης Μαρτίου 2003, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale και Land Nordrhein-Westfalen κατά Επιτροπής* (T-228/99 και T-233/99, EU:T:2003:57, σκέψη 168) (κατά της αποφάσεως αυτής δεν ασκήθηκε αναίρεση), της 14ης Ιανουαρίου 2004, *Fleuren Compost κατά Επιτροπής* (T-109/01, EU:T:2004:4, σκέψη 43), και της 8ης Ιουλίου 2004, *Technische Glaswerke Ilmenau κατά Επιτροπής* (T-198/01, EU:T:2004:222, σκέψη 61) (η αίτηση αναιρέσεως της αποφάσεως αυτής απορρίφθηκε από το Δικαστήριο).

18 Πρβλ., επίσης, τη διάκριση που έκανε η γενική εισαγγελέας E. Sharpston στις προτάσεις της επί της υποθέσεως *Ισπανία κατά Επιτροπής* (C-114/17 P, EU:C:2018:309, σημεία 95 και 96).

31. Πράγματι, η υποχρέωση της Επιτροπής να επιτρέπει στους ενδιαφερομένους να υποβάλουν παρατηρήσεις *μετά την κίνηση της επίσημης διαδικασίας έρευνας* συνιστά όντως ουσιώδη τύπο (απόφαση Freistaat Sachsen, σκέψεις 55 και 56). Στην υπό κρίση υπόθεση, η Επιτροπή εκπλήρωσε την υποχρέωση αυτή με τη δημοσίευση της αποφάσεως κινήσεως της διαδικασίας. Δεδομένου ότι η Επιτροπή δεν επικαλέστηκε νέα πραγματικά περιστατικά, δεν ήταν υποχρεωμένη να κινήσει εκ νέου επίσημη έρευνα και να καλέσει εκ νέου τους ενδιαφερομένους να υποβάλουν παρατηρήσεις. Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι, αν η τροποποίηση του νομικού πλαισίου επέρχεται κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, στον βαθμό που η τροποποίηση αυτή είναι ουσιαστικά πανομοιότυπη και δεν είναι ικανή να μεταβάλει την αρχική ανάλυση στην οποία έχει καταλήξει η Επιτροπή, η εκ νέου διαβούλευση με τους ενδιαφερομένους δεν είναι απαραίτητη (απόφαση Ferriere Nord, σκέψεις 79 έως 83) –και, όπως θα εξηγήσω στα επόμενα σημεία των παρούσων προτάσεων, η κατάσταση που αντιμετωπίζουμε εν προκειμένω είναι ίδια.

32. Αν γινόταν δεκτό ότι η διαβούλευση με τους ενδιαφερομένους συνιστά ουσιώδη τύπο σε μια κατάσταση όπου το νομικό πλαίσιο μεταβάλλεται κατά τη διάρκεια της διαδικασίας (όπως συνέβη εν προκειμένω), τότε το Δικαστήριο δεν θα χρειαζόταν, στην απόφαση Ferriere Nord, να αναλύσει τον *αντίκτυπο* που οι νέες νομικές διατάξεις έχουν στις διαπιστώσεις της Επιτροπής. Επιπλέον, το συμπέρασμα αυτό θα κατέληγε στην αναγνώριση δικαιωμάτων άμυνας στους ενδιαφερομένους, πράγμα το οποίο θα ερχόταν σε αντίθεση με την προαναφερθείσα νομολογία. Ωστόσο, ακόμη και σε αυτή την υποθετική περίπτωση, από πάγια νομολογία προκύπτει ότι η προσβολή του δικαιώματος άμυνας, το οποίο είναι δικαίωμα ισχυρότερο από το δικαίωμα υποβολής παρατηρήσεων, συνεπάγεται την ακύρωση της βαλλομένης αποφάσεως μόνον αν αποδειχθεί ότι, αν έλειπε η προσβολή αυτή, το αποτέλεσμα της διαδικασίας θα μπορούσε να είναι διαφορετικό¹⁹.

33. Πράγματι, αν θεωρούνταν ότι μια υποχρέωση όπως η επίμαχη εν προκειμένω συνιστά ουσιώδη τύπο συνεπαγόμενο την αυτόματη ακύρωση της αποφάσεως με την οποία παραβιάστηκε η εν λόγω υποχρέωση, θα μπορούσαμε να βρεθούμε αντιμέτωποι με μια κατάσταση όπου τα δικαιώματα των ενδιαφερομένων θα προστατεύονταν καλύτερα σε σχέση με τα ίδια δικαιώματα αυτών τούτων των μετεχόντων στη διαδικασία (πράγματι, προκειμένου να επιφέρει την ακύρωση αποφάσεως, η προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας θα πρέπει, κατ' αρχήν, να επηρεάζει δυσμενώς τον αποδέκτη της αποφάσεως).

34. Τούτο ισχύει κατά μείζονα λόγο καθόσον είναι αντίθετο με τη νομολογία σχετικά με το δικαίωμα άμυνας των *κρατών μελών* (το οποίο αποτελεί ισχυρότερο δικαίωμα σε σχέση με το δικαίωμα υποβολής παρατηρήσεων): για παράδειγμα, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι δεν δικαιολογείται η ακύρωση αποφάσεως που εκδόθηκε μετά την ακύρωση της προηγούμενης αποφάσεως σχετικά με τη συμβατότητα κρατικής ενισχύσεως, ακόμη και αν η νέα απόφαση έλαβε υπόψη ένα στοιχείο σχετικά με το οποίο δεν είχε γίνει διαβούλευση με το κράτος μέλος²⁰. Ομοίως, το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν έπρεπε να ακυρωθεί μια απόφαση παρά το γεγονός ότι ελήφθησαν υπόψη παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν από ενδιαφερομένους οι οποίες δεν είχαν διαβιβασθεί στο συγκεκριμένο κράτος μέλος για να τις σχολιάσει²¹. Στις υποθέσεις εκείνες, το Δικαστήριο αξιολόγησε ειδικά το αν, στην περίπτωση που η Επιτροπή είχε απόσχει από την εφαρμογή όρων οι οποίοι δεν είχαν γνωστοποιηθεί στο κράτος μέλος κατά παράβαση των δικαιωμάτων του άμυνας, η προσβληθείσα απόφαση θα μπορούσε να είναι διαφορετική.

19 Απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2000, Γερμανία κατά Επιτροπής (C-288/96, EU:C:2000:537, σκέψη 101 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

20 Απόφαση της 12ης Νοεμβρίου 1998, Ισπανία κατά Επιτροπής (C-415/96, EU:C:1998:533, σκέψεις 40 και 41).

21 Απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2000, Γερμανία κατά Επιτροπής (C-288/96, EU:C:2000:537, σκέψεις 101 έως 104, και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Βλ., επίσης, νομολογία του Γενικού Δικαστηρίου: απόφαση της 30ής Απριλίου 2014, Tisza Erdőmű κατά Επιτροπής (T-468/08, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2014:235, σκέψη 217 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία) (κατά της αποφάσεως αυτής δεν ασκήθηκε αναίρεση).

35. Μπορεί να προστεθεί ότι, αν το Δικαστήριο δεν πρέπει να αναλύει τον αντίκτυπο που η χάραξη νέων κατευθυντηρίων γραμμών έχει στην απόφαση, τούτο θα μπορεί να έχει ως συνέπεια να μη λαμβάνονται υπόψη καταστάσεις όπως η επίμαχη, όπου –μολονότι είναι αληθές ότι το νομικό πλαίσιο μεταβλήθηκε– η επίμαχη ενίσχυση ήταν ενίσχυση λειτουργίας και η ασυμβατότητά της δεν στηρίχθηκε στο εφαρμοστέο νομικό καθεστώς σε αυτού του είδους τις ενισχύσεις, αλλά στην ασυμβατότητα της κύριας ενισχύσεως η οποία αφορούσε το σχέδιο κατασκευής αερολιμένα (της επενδυτικής ενισχύσεως).

36. Η επίμαχη παροχή κεφαλαίων προοριζόταν να καλύψει τόσο τις επενδυτικές δαπάνες (ήτοι τη μετατροπή του αερολιμένα: η επενδυτική ενίσχυση) όσο και τα λειτουργικά έξοδα που συνδέονται με τη χρήση του νέου αερολιμένα στην αρχή της λειτουργίας του (η ενίσχυση λειτουργίας).

37. Η διαδικαστική πλημμέλεια που διαπιστώθηκε από το Γενικό Δικαστήριο αφορούσε μόνον την ενίσχυση λειτουργίας.

38. Στο σημείο αυτό, παραπέμπω στο γράμμα της αιτιολογικής σκέψεως 244 της επίμαχης αποφάσεως (βλ. σημείο 8 των παρουσών προτάσεων). Το συμπέρασμα που εκτίθεται σε αυτή την αιτιολογική σκέψη είναι, σαφώς, αυτοτελές και δεν εξαρτάται καθ' οιονδήποτε τρόπο από τις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής. Ισχύει τόσο βάσει των κατευθυντηρίων γραμμών του 2014 όσο και βάσει των κατευθυντηρίων γραμμών του 2005 ή ακόμη και βάσει των κατευθυντηρίων γραμμών για τις περιφερειακές ενισχύσεις.

39. Για την ακρίβεια, στη σκέψη 85 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, το Γενικό Δικαστήριο όντως είδε τον σαφή σύνδεσμο μεταξύ της επενδυτικής ενισχύσεως και της ενισχύσεως λειτουργίας.

40. Ωστόσο, στη συνέχεια έκρινε ότι υπήρχε κάποια ανακρίβεια όσον αφορά το νομικό πλαίσιο, στην οποία στηριζόταν αυτός ο σύνδεσμος.

41. Κατά το Γενικό Δικαστήριο, η ανακρίβεια αυτή οφείλεται τόσο στη διαφορά μεταξύ του νομικού πλαισίου που μνημονεύεται στην αιτιολογική σκέψη 245 της επίμαχης αποφάσεως και αυτού που μνημονεύεται στις αιτιολογικές σκέψεις 227 και 228 της αποφάσεως 2014/883, όσο και στον τρόπο με τον οποίο έχει συνταχθεί η τελευταία αυτή απόφαση.

42. Μολονότι η υπό κρίση αίτηση αναιρέσεως δεν αρνείται την ύπαρξη αυτής της διαφοράς, συμφωνώ με την Επιτροπή ότι, σε τελική ανάλυση, αυτή η διαφορά μεταξύ των νομικών πλαισίων δεν ασκεί επιρροή στην υπό κρίση υπόθεση, δεδομένου ότι η απόφαση χαρακτηρισμού της ενισχύσεως λειτουργίας ως ασύμβατης με την εσωτερική αγορά βασίζεται (κυρίως) σε μια αρχή γενικής λογικής στηριζόμενη στο άρθρο 107 ΣΛΕΕ, το οποίο ούτως ή άλλως έχει εφαρμογή.

43. Πράγματι, στην αιτιολογική σκέψη 244 της επίμαχης αποφάσεως, η Επιτροπή παρέπεμψε στην αιτιολογική σκέψη 227 της αποφάσεως 2014/883 επαναλαμβάνοντας το συμπέρασμα που συνήχθη στην απόφαση εκείνη, ότι «η χορήγηση ενίσχυσης λειτουργίας με σκοπό τη διασφάλιση της λειτουργίας ενός επενδυτικού έργου που επωφελείται από μη συμβιβάσιμη επενδυτική ενίσχυση *είναι εγγενώς μη συμβιβάσιμη με την εσωτερική αγορά*» (η υπογράμμισή δική μου). Στην επόμενη περίοδο της αιτιολογικής σκέψεως 244, η Επιτροπή δικαιολόγησε το συμπέρασμα αυτό ως ακολούθως: «Χωρίς την παροχή της μη συμβιβάσιμης επενδυτικής ενίσχυσης, ο αερολιμένας της Gdynia δεν θα υπήρχε, καθώς χρηματοδοτείται εξ ολοκλήρου από την εν λόγω ενίσχυση, και επενδύσεις λειτουργίας δεν μπορούν να χορηγηθούν για μη υφιστάμενες αερολιμενικές υποδομές».

44. Η υπερβολικά τυπολατρική προσέγγιση την οποία ακολούθησε το Γενικό Δικαστήριο στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση έχει ήδη επικριθεί στη νομική βιβλιογραφία²²: «[π]αρά τις διαφορές [μεταξύ των διαφόρων κατευθυντηρίων γραμμών], διέλαθε της προσοχής του Γενικού Δικαστηρίου ένα σημαντικό στοιχείο. Η Επιτροπή έκρινε ότι η ενίσχυση για τον αερολιμένα της Gdynia είναι ασύμβατη με την εσωτερική αγορά διότι αφορούσε τη χρηματοδότηση διπλών και, συνεπώς, περιττών υποδομών. Ο κοντινός αερολιμένας του Gdansk δεν λειτουργούσε με την πλήρη χωρητικότητά του και δεν συνέτρεχε ανάγκη κατασκευής άλλου αερολιμένα. Το Γενικό Δικαστήριο δεν εξέτασε αν οι φραστικές διαφορές μεταξύ των κατευθυντηρίων γραμμών για τις κρατικές ενισχύσεις περιφερειακού χαρακτήρα και των κατευθυντηρίων γραμμών για τις αεροπορικές μεταφορές θα μετέβαλλαν καθ' οιονδήποτε τρόπο τη διαπίστωση της Επιτροπής ότι οι εν λόγω υποδομές δεν υπηρετούν θεμιτό σκοπό δημοσίου συμφέροντος. Η Πολωνία, ενεργώντας συνετά, δεν υποστήριξε ότι αποτελεί δικαίωμά της η διασπάθιση των χρημάτων της. Τι πρόκειται να συμβεί τώρα; Κατά πάσα πιθανότητα, η Επιτροπή θα κινήσει εκ νέου την επίσημη διαδικασία εξετάσεως, θα διορθώσει το πρόβλημα που ανέκυψε όσον αφορά τη νομική βάση της εκτιμήσεώς της, θα εξετάσει διάφορα άλλα ζητήματα που τέθηκαν από το Δικαστήριο, όπως η διαφορετική ανάλυση της ενισχύσεως λειτουργίας και της επενδυτικής ενισχύσεως και θα εκδώσει εκ νέου μια αρνητική απόφαση. Αντιθέτως, είναι αδιανόητο η Επιτροπή να δεχθεί ότι η χορήγηση ενισχύσεων για τη δημιουργία περιττών υποδομών είναι συμβατή με την εσωτερική αγορά».

45. Πρέπει να προστεθεί ότι η Επιτροπή μόνον «επικουρικώς» επισήμανε στην επίμαχη απόφαση ότι η επένδυση λειτουργίας είναι επίσης ασύμβατη βάσει των κατευθυντηρίων γραμμών του 2014.

46. Θα έφθανα μέχρι του σημείου να πω ότι ήταν ατυχής η εκ μέρους της Επιτροπής προβολή αυτού του συμπληρωματικού επιχειρήματος, στο οποίο, ακολούθως, επικέντρωσε το ενδιαφέρον του το Γενικό Δικαστήριο και το ερμήνευσε (εσφαλμένα) υπό την έννοια ότι επιτάσσει την ακύρωση της επίμαχης αποφάσεως.

47. Θεωρώ ότι, στην επίμαχη απόφαση, η Επιτροπή έπρεπε να στηρίξει την ασυμβατότητα της ενισχύσεως λειτουργίας με την εσωτερική αγορά μόνο στη συλλογιστική που παρατίθεται στις αιτιολογικές σκέψεις 244 και 245 της εν λόγω αποφάσεως (βλ. σημείο 8 των παρουσών προτάσεων).

48. Είναι αληθές ότι η διαπίστωση αυτή θέτει το ερώτημα για ποιον λόγο η Επιτροπή δεν προέβη απλώς στη διόρθωση της προηγούμενης αποφάσεως, αντί να εκδώσει νέα απόφαση (η οποία συνεπάγεται την κίνηση νέας διαδικασίας). Ωστόσο, όπως εξήγησε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, στην υπό κρίση υπόθεση τούτο δεν αποτελούσε επιλογή, καθόσον μείωση των κεφαλαίων απαιτούσε να εφαρμοστεί εκ νέου το κριτήριο του ιδιώτη επενδυτή (προκειμένου να διαπιστωθεί αν παρέχεται οικονομικό πλεονέκτημα).

49. Τα ανωτέρω θέτουν επίσης το ερώτημα σε ποιο στάδιο της διοικητικής διαδικασίας τίθεται πράγματι ζήτημα ουσιώδους τύπου. Όπως υποστήριξε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση η Επιτροπή, τούτο συμβαίνει σε μια κατάσταση όπου η Επιτροπή έχει αμφιβολίες ως προς τη συμβατότητα μέτρου ενισχύσεως με την εσωτερική αγορά. Από αυτό το χρονικό σημείο και έπειτα, η Επιτροπή είναι υποχρεωμένη να δημοσιεύσει στην Επίσημη Εφημερίδα απόφαση κινήσεως επίσημης έρευνας. Συνεπώς, ο ουσιώδης τύπος έγκειται στο ότι όλοι οι ενδιαφερόμενοι (ανταγωνιστές, αποδέκτες της ενισχύσεως, κ.λπ.) και όλα τα κράτη μέλη έχουν, μέσω αυτής της δημοσιεύσεως, τη δυνατότητα υποβολής παρατηρήσεων όσον αφορά το μέτρο που εξετάζεται από την Επιτροπή.

²² Nicolaides, P., *The Legal Basis of the (In)compatibility of Aid Must be Clear*, στο έγκριτο ιστολόγιο «State Aid Hub.eu» της lexixion, <http://stateaidhub.eu/blogs/stateaiduncovered/post/9086>.

50. Επομένως, αν, κατά τη διάρκεια της διαδικασίας ενώπιον της Επιτροπής, επέλθει τροποποίηση του νομικού πλαισίου και η τροποποίηση αυτή είναι ουσιαστική και ικανή να επηρεάσει το αποτέλεσμα της εκτιμήσεως της συμβατότητας του μέτρου με την εσωτερική αγορά, τότε η Επιτροπή θα μπορεί να καλέσει το κράτος μέλος να υποβάλει παρατηρήσεις. Ωστόσο, μόνον το κράτος μέλος μπορεί να υποβάλει παρατηρήσεις (και όχι οι ενδιαφερόμενοι) και, ακόμη σημαντικότερο, η κατάσταση αυτή δεν συνιστά ουσιώδη τύπο.

51. Τούτου λεχθέντος, οι αναιρεσίβλητοι υποστηρίζουν, κατ' ουσίαν, ότι η άποψη υπέρ της οποίας τάσσεται η Επιτροπή αντίκειται στον Χάρτη και στο γεγονός ότι η Ένωση είναι κοινότητα που διέπεται από το κράτος δικαίου, και θίγει το δικαίωμα των ενδιαφερομένων (της PLGK ως αποδέκτριας της ενισχύσεως) και της Πολωνίας να υποβάλουν παρατηρήσεις. Επιπλέον, διατείνονται ότι ο Χάρτης υποχρεώνει την Επιτροπή να λάβει υπόψη το δικαίωμα των ενδιαφερομένων να τύχουν ακροάσεως πριν από την έκδοση αποφάσεως περί κρατικής ενισχύσεως.

52. Ωστόσο, αρκεί να υπογραμμιστεί ότι η θέση του Χάρτη σε ισχύ δεν μετέβαλε τον χαρακτήρα των δικαιωμάτων που προβλέπονται από το άρθρο 108, παράγραφοι 2 και 3, ΣΛΕΕ. Επιπλέον, ο έλεγχος των κρατικών ενισχύσεων δεν αποτελεί διοικητική διαδικασία που στρέφεται κατά του αποδέκτη της ενισχύσεως, σκοπός δε του Χάρτη δεν είναι ούτε να μεταβάλει τον χαρακτήρα του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων που θεσπίστηκε από τη ΣΛΕΕ ούτε να παράσχει σε τρίτους δικαίωμα δικαστικού ελέγχου το οποίο δεν προβλέπεται από το άρθρο 108 ΣΛΕΕ²³.

53. Τέλος, οι αναιρεσίβλητοι υποστηρίζουν ότι η διοικητική πρακτική που ακολούθησε η Επιτροπή στην υπό κρίση υπόθεση έρχεται σε αντίφαση με τη γραμμή που εφάρμοσε σε άλλες υποθέσεις: παραπέμπουν στην εκ μέρους της Επιτροπής δημοσίευση προσκλήσεως υποβολής παρατηρήσεων, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 108, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές του 2014. Η πρόσκληση αυτή απευθύνθηκε στα κράτη μέλη και στους αερολιμένες που είχαν λάβει ενισχύσεις, μέσω της επίσημης έρευνας που είχε κινηθεί από την Επιτροπή (ΕΕ 2014, C 113, σ. 30). Η διαβούλευση αυτή έλαβε χώρα μετά την έκδοση της αποφάσεως 2014/883, αλλά πριν από την έκδοση της επίμαχης αποφάσεως. Οι αναιρεσίβλητοι διατείνονται ότι το γεγονός ότι ούτε η Πολωνική Κυβέρνηση ούτε οι ίδιοι είχαν τη δυνατότητα να υποβάλουν τέτοιες παρατηρήσεις ισοδυναμεί με δυσμενή διάκριση.

54. Δεν θεωρώ ότι τα ανωτέρω κλονίζουν την προεκτεθείσα ανάλυσή μου. Η ως άνω πρόσκληση αποτελεί τη συνήθη διαδικασία σε παρόμοιες καταστάσεις και αποδεικνύει την τήρηση της αρχής της χρηστής διοικήσεως εκ μέρους της Επιτροπής. Εν πάση περιπτώσει, η πρόσκληση αυτή δεν μπορεί να συγκριθεί με την παρούσα κατάσταση και δεν συνιστά απόφαση κινήσεως νέας επίσημης έρευνας ούτε συμπλήρωμα μιας τέτοιας αποφάσεως.

55. Για τους ανωτέρω λόγους, φρονώ ότι το πρώτο σκέλος του πρώτου λόγου αναιρέσεως πρέπει να γίνει δεκτό.

²³ Βλ. αποφάσεις της 9ης Δεκεμβρίου 2014, Netherlands Maritime Technology Association κατά Επιτροπής (Τ-140/13, μη δημοσιευθείσα, ΕΥ:Τ:2014:1029, σκέψη 60), και της 6ης Ιουλίου 2017, SNCM κατά Επιτροπής (Τ-1/15, μη δημοσιευθείσα, ΕΥ:Τ:2017:470, σκέψεις 85 και 86).

2. Το δεύτερο σκέλος του πρώτου λόγου αναιρέσεως και ο δεύτερος λόγος αναιρέσεως (εσφαλμένη ερμηνεία και εφαρμογή της απόφασης Ferriere Nord και της απόφασης της Επιτροπής)

α) Συνοπτική έκθεση των επιχειρημάτων των διαδίκων

56. Κατά το δεύτερο σκέλος του πρώτου λόγου αναιρέσεως, ακόμη και αν γίνει δεκτό –όπως δέχθηκε το Γενικό Δικαστήριο– ότι η ασυμβατότητα της ενισχύσεως λειτουργίας με την εσωτερική αγορά στηρίχθηκε μόνο στις κατευθυντήριες γραμμές του 2014 (όπερ δεν ισχύει), το Γενικό Δικαστήριο ερμήνευσε και εφάρμοσε εσφαλμένα την απόφαση Ferriere Nord, κατά το μέρος που οι διατάξεις που εφαρμόστηκαν κατά την αξιολόγηση της ενισχύσεως λειτουργίας ήταν, κατ' ουσίαν, οι ίδιες με τις διατάξεις που εφαρμόστηκαν στην απόφαση 2014/883, η οποία εκδόθηκε βάσει των κατευθυντηρίων γραμμών του 2005, και, επομένως, οποιεσδήποτε παρατηρήσεις σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές του 2014 δεν θα μπορούσαν να επηρεάσουν συναφώς το διατακτικό της απόφασης.

57. Πρώτον, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, εν πάση περιπτώσει, αυτός ο λόγος αναιρέσεως είναι αλυσιτελής δεδομένου ότι η επίμαχη απόφαση στηρίζεται στους δύο προαναφερθέντες ανεξάρτητους λόγους. Δεύτερον, ακόμη και αν γίνει δεκτό ότι η επίμαχη απόφαση στηρίχθηκε μόνο στις κατευθυντήριες γραμμές του 2014, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το Γενικό Δικαστήριο έπρεπε –σύμφωνα με την απόφαση Ferriere Nord– να λάβει υπόψη το γεγονός ότι οι επίμαχες διατάξεις των κατευθυντηρίων γραμμών του 2014 είναι, ουσιαστικά, πανομοιότυπες με αυτές των κατευθυντηρίων γραμμών του 2005. Τρίτον, η πρώτη προϋπόθεση συμβατότητας με την εσωτερική αγορά των ενισχύσεων λειτουργίας που χορηγούνται σε αερολιμένες, η οποία εκτίθεται στο σημείο 113 των κατευθυντηρίων γραμμών του 2014, είναι, ουσιαστικά, πανομοιότυπη με αυτήν που προβλέπουν οι κατευθυντήριες γραμμές του 2005. Τέλος, με την προσφυγή που άσκησαν πρωτοδίκως, οι αναιρεσίβλητοι απλώς αμφισβήτησαν τη δυνατότητα εφαρμογής των κατευθυντηρίων γραμμών του 2014, χωρίς να σχολιάσουν με ποιον τρόπο θα πρέπει να εφαρμοστούν οι εκεί διαλαμβανόμενες προϋποθέσεις.

58. Οι αναιρεσίβλητοι υποστηρίζουν ότι ο λόγος ακυρώσεως που προέβαλαν ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου ήταν παραδεκτός ανεξαρτήτως της δυνατότητας του τελευταίου να εξετάσει το οικείο ζήτημα αυτεπαγγέλτως, κατά το μέρος που αποτελούσε απλώς ενισχυτικό στοιχείο της επιχειρηματολογίας που περιλαμβανόταν στην προσφυγή που ασκήθηκε πρωτοδίκως. Επιπλέον, οι αναιρεσίβλητοι υποστηρίζουν ότι ο θεμελιωδώς διαφορετικός χαρακτήρας των κατευθυντηρίων γραμμών που εφάρμοσε η Επιτροπή οφείλεται α) στο γεγονός ότι οι πρώτες κατευθυντήριες γραμμές αφορούσαν περιφερειακές ενισχύσεις και οι δεύτερες αφορούσαν τομεακές ενισχύσεις και β) στους πολλούς παράγοντες που προαναφέρθηκαν. Τέλος, το Γενικό Δικαστήριο δεν ήταν υποχρεωμένο να αναλύσει αν η τροποποίηση του νομικού καθεστώτος είχε ουσιαστικό αντίκτυπο στο αποτέλεσμα της επίμαχης απόφασης.

59. Η Πολωνική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση διαπιστώθηκαν ορθώς οι ουσιαστικές τροποποιήσεις των κατευθυντηρίων γραμμών του 2014 σε σχέση με αυτές του 2005. Δεύτερον, η Πολωνική Κυβέρνηση διατείνεται ότι η τροποποίηση της νομικής βάσεως των κατευθυντηρίων γραμμών έχει σημαντικό αντίκτυπο. Πράγματι, λαμβανομένου υπόψη του γράμματος του άρθρου 107, παράγραφος 3, στοιχείο α', ΣΛΕΕ σε σχέση με αυτό του άρθρου 107, παράγραφος 3, στοιχείο γ', ΣΛΕΕ, η τελευταία αυτή διάταξη προσέθεσε μια νέα προϋπόθεση. Κατά συνέπεια, λαμβανομένων υπόψη των κατευθυντηρίων γραμμών του 2014 (οι οποίες χαράχθηκαν δυνάμει του άρθρου 107, παράγραφος 3, στοιχείο γ', ΣΛΕΕ), η Επιτροπή έπρεπε να λάβει υπόψη τις πιθανές στρεβλώσεις του ανταγωνισμού που θα προκαλούσε η χορήγηση ενισχύσεων, προϋπόθεση η οποία δεν ετίθετο από τις κατευθυντήριες γραμμές του 2005 (οι οποίες χαράχθηκαν δυνάμει του άρθρου 107, παράγραφος 3, στοιχείο α', ΣΛΕΕ).

60. Με τον δεύτερο λόγο αναιρέσεως, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η διαπίστωση του Γενικού Δικαστηρίου, στη σκέψη 89 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, ότι η επίμαχη απόφαση στερείται νομιμότητας στηρίζεται σε εσφαλμένη ερμηνεία της αιτιολογίας σχετικά με την ασυμβατότητα της ενισχύσεως λειτουργίας με την εσωτερική αγορά, αιτιολογίας η οποία περιέχεται στην αιτιολογική σκέψη 244 της επίμαχης αποφάσεως, κατά την οποία η αιτιολογία αυτή βασίζεται στις κατευθυντήριες γραμμές του 2014 και στην απόφαση 2014/883. Η εσφαλμένη ερμηνεία της αιτιολογικής σκέψεως 244 της επίμαχης αποφάσεως οφείλεται σε εσφαλμένη ερμηνεία της αιτιολογικής σκέψεως 245 της ίδιας αυτής αποφάσεως.

61. Η φράση «ισχύει [...] βάσει των κατευθυντήριων γραμμών του 2014» η οποία χρησιμοποιείται στην αιτιολογική σκέψη 245 της επίμαχης αποφάσεως δεν σημαίνει ότι αυτό απορρέει από αυτές τις κατευθυντήριες γραμμές. Σημαίνει ότι το συμπέρασμα αυτό δεν επηρεάζεται από την εφαρμογή των διατάξεων των κατευθυντήριων γραμμών του 2014. Από την αιτιολογική σκέψη 245 της επίμαχης αποφάσεως, όπως προπαρατέθηκε, προκύπτει ότι το ασύμβατο της ενίσχυσης λειτουργίας με την εσωτερική αγορά που απορρέει από το ασύμβατο της επενδυτικής ενισχύσεως είναι ανεξάρτητο από τις κατευθυντήριες γραμμές του 2014. Η ελαφρά «ανακρίβεια» όσον αφορά την απόφαση 2014/883, η οποία επισημάνθηκε από το Γενικό Δικαστήριο στη σκέψη 85 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, δεν είναι ικανή να κλονίσει τη νομική ορθότητα του προαναφερθέντος συμπεράσματος της επίμαχης αποφάσεως.

62. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, συνάγοντας, στη σκέψη 86 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, ότι στους ενδιαφερομένους έπρεπε να παρασχεθεί η δυνατότητα να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους ως προς το συμβατό της ενισχύσεως λειτουργίας στο πλαίσιο της επίσημης διοικητικής διαδικασίας, το Γενικό Δικαστήριο προχώρησε πέρα από την ασκηθείσα ενώπιόν του προσφυγή. Τούτο οφείλεται στο γεγονός ότι, όπως το ίδιο το Γενικό Δικαστήριο αναγνωρίζει στην ως άνω σκέψη, η αιτιολόγηση της ασυμβατότητας της ενισχύσεως λειτουργίας δεν απορρέει από τις κατευθυντήριες γραμμές του 2014. Πράγματι, το συμπέρασμα αυτό απορρέει μόνον από το άρθρο 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, και η κρίση ότι το συμπέρασμα αυτό έπρεπε να συναχθεί στο πλαίσιο των πρώτων ή των δεύτερων κατευθυντήριων γραμμών, όπως το Γενικό Δικαστήριο έκρινε στη σκέψη 87 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, οφείλεται σε πλάνη εκτιμήσεως.

63. Οι αναιρεσίβλητοι υποστηρίζουν, πρώτον, ότι ο προβαλλόμενος από την Επιτροπή δεύτερος λόγος αναιρέσεως αναφέρεται στις σκέψεις 84 έως 87 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, ενώ οι εκεί διαπιστώσεις του Γενικού Δικαστηρίου έχουν απλώς επικουρικό χαρακτήρα και, συνεπώς, αυτός ο λόγος αναιρέσεως είναι αλυσιτελής. Δεύτερον, οι αναιρεσίβλητοι διατείνονται ότι ο δεύτερος λόγος αναιρέσεως είναι απαράδεκτος καθόσον αφορά πραγματικό ζήτημα. Τρίτον, οι αναιρεσίβλητοι υποστηρίζουν ότι ο παράνομος χαρακτήρας της επίμαχης αποφάσεως στηρίζεται στην έλλειψη διαβουλεύσεως με τους ενδιαφερομένους και όχι στην αιτιολογία στην οποία θεμελιώνεται η ασυμβατότητα.

64. Όσον αφορά τον δεύτερο λόγο αναιρέσεως, η Πολωνική Κυβέρνηση προσάπτει στην Επιτροπή ότι προκατέλαβε το περιεχόμενο και την έκταση των παρατηρήσεων που θα υπέβαλλαν τόσο η ίδια όσο και οι ενδιαφερόμενοι, αν τους είχε παρασχεθεί η δυνατότητα να το πράξουν. Επιπλέον, στην αιτιολογική σκέψη 245 της επίμαχης αποφάσεως, η Επιτροπή παραπέμπει ρητώς στις αρχές που διατυπώνονται στο σημείο 113 των κατευθυντήριων γραμμών του 2014 και, στην αιτιολογική σκέψη 246, εφάρμοσε την πρώτη προϋπόθεση συμβατότητας που καθορίζεται στο ίδιο σημείο των εν λόγω κατευθυντήριων γραμμών.

β) Εκτίμηση

65. Με δεδομένο ότι το πρώτο σκέλος του πρώτου λόγου αναιρέσεως έγινε δεκτό, καθόσον η υποχρέωση διαβουλεύσεως με τους ενδιαφερομένους όταν κατά τη διάρκεια της διαδικασίας επέρχεται ουσιαστική τροποποίηση του νομικού καθεστώτος δεν συνιστά ουσιώδη τύπο, με το δεύτερο σκέλος του πρώτου λόγου αναιρέσεως και με τον δεύτερο λόγο αναιρέσεως η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να αξιολογήσει αν, στην υπό κρίση υπόθεση, η Επιτροπή ήταν πράγματι υποχρεωμένη να τηρήσει την υποχρέωση διαβουλεύσεως με τους ενδιαφερομένους.

66. Οι αναιρεσίβλητοι εγείρουν ζήτημα παραδεκτού του δευτέρου λόγου αναιρέσεως (βλ. σημεία 63 επ. των παρούσων προτάσεων). Ωστόσο, ο ισχυρισμός αυτός δεν ευσταθεί δεδομένου ότι η Επιτροπή νομιμοποιείται να αμφισβητήσει τις σκέψεις 81 έως 88 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως. Τούτο, διότι στις σκέψεις αυτές το Γενικό Δικαστήριο απαντά στα επιχειρήματα της Επιτροπής ως προς την απόφαση Ferriere Nord και στηρίζει το σκεπτικό του, μεταξύ άλλων, σε αυτή τη νομολογία. Επομένως, φρονώ ότι, στην υπό κρίση υπόθεση, η ερμηνεία της επίμαχης αποφάσεως (και της αποφάσεως 2014/883) από το Γενικό Δικαστήριο δεν αποτελεί στοιχείο που βαίνει πέραν του ελέγχου του Δικαστηρίου.

67. Κατά τη συλλογιστική του Γενικού Δικαστηρίου, το δικαίωμα υποβολής νέων παρατηρήσεων γεννάται μόλις οι νέες κατευθυντήριες γραμμές καταστούν εφαρμοστέες κατά τη διάρκεια μιας εν εξελίξει διαδικασίας. Ωστόσο, συντάσσομαι με την άποψη της Επιτροπής ότι, βάσει της αποφάσεως Ferriere Nord, για να διαπιστωθεί ότι η Επιτροπή παρέβη την υποχρέωσή της να επιτρέψει στους ενδιαφερομένους να υποβάλουν παρατηρήσεις σύμφωνα με το άρθρο 108, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, το Γενικό Δικαστήριο πρέπει να τεκμηριώσει ότι η απόφαση με την οποία η ενίσχυση λειτουργίας κρίθηκε ασύμβατη με την εσωτερική αγορά *στηρίχθηκε μόνο στις κατευθυντήριες γραμμές του 2014 και ότι αυτές τροποποίησαν ουσιαστικά τις κατευθυντήριες γραμμές του 2005* (δηλαδή, έπρεπε να αναλύσει αν η δυνατότητα εφαρμογής των νέων κατευθυντηρίων γραμμών μπορούσε να έχει in concreto αντίκτυπο στο αιτιολογικό της επίμαχης αποφάσεως).

68. Το Γενικό Δικαστήριο δεν έπραξε κάτι τέτοιο. Αντιθέτως, προκειμένου να απορρίψει την επιχειρηματολογία της Επιτροπής, το Γενικό Δικαστήριο απλώς συνέκρινε in abstracto τις διατάξεις και τη νομική βάση των κατευθυντηρίων γραμμών του 2014 και του 2005 (βλ. σκέψεις 73 έως 77 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως). Ούτε τεκμηρίωσε το Γενικό Δικαστήριο ότι η πρώτη προϋπόθεση συμβατότητας που αφορά το γενικό συμφέρον (η οποία εξετάστηκε στην αιτιολογική σκέψη 246 της επίμαχης αποφάσεως) ήταν ουσιωδώς διαφορετική από τις προϋποθέσεις που προβλέπουν οι κατευθυντήριες γραμμές του 2005. Στις σκέψεις 76 και 84 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, το Γενικό Δικαστήριο απλώς παρέπεμψε στη νομική βάση αυτών των δύο καθεστώτων, όταν διαπίστωσε ότι υπάρχει σύγκλιση μεταξύ των προβλεπομένων από αυτά προϋποθέσεων.

69. Ωστόσο, στην απόφαση Ferriere Nord, το Δικαστήριο δεν περιόρισε την ανάλυσή του στην αφηρημένη σύγκριση μεταξύ των διατάξεων του πλαισίου του 1994 και του νέου πλαισίου του 2001, όπως θα μπορούσε κανείς να νομίσει μετά την ανάγνωση της σκέψεως 56 της αποφάσεως Freistaat Sachsen. Αντιθέτως, το Δικαστήριο αναφέρθηκε στο νέο πλαίσιο του 2001, το οποίο εφαρμόστηκε στην εκεί προσβληθείσα απόφαση, και ακολούθως εξέτασε αν αυτό είχε ουσιαστικές διαφορές σε σχέση με το πλαίσιο του 1994. Επομένως, η ανάλυση του Δικαστηρίου αφορούσε τις νέες διατάξεις του πλαισίου του 2001, το οποίο είχε εφαρμόσει η Επιτροπή σε εκείνη τη συγκεκριμένη υπόθεση (βλ. σκέψεις 78, 82 και 83 της αποφάσεως Ferriere Nord). Κατά συνέπεια, το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο όσον αφορά την προαναφερθείσα νομολογία του Δικαστηρίου.

70. Επιπλέον, επιβάλλεται να ληφθεί υπόψη η ιδιαιτερότητα της υπό κρίση υποθέσεως που τη διαφοροποιεί από τις υποθέσεις Freistaat Sachsen και Ferriere Nord, ήτοι το γεγονός ότι *η απόφαση 2014/883 αντικαταστάθηκε* από την επίμαχη απόφαση. Συνεπώς, το Γενικό Δικαστήριο όχι μόνον έπρεπε να εστιάσει τη σύγκρισή του στις εφαρμοσθείσες διατάξεις αυτών των δύο κατευθυντηρίων γραμμών (όπως συνέβη στην υπόθεση Ferriere Nord), αλλά έπρεπε επίσης να το πράξει με βάση το περιεχόμενο των δύο αποφάσεων της Επιτροπής όσον αφορά τη χορηγηθείσα στην PLGK ενίσχυση λειτουργίας.

71. Από την επίμαχη απόφαση (αιτιολογικές σκέψεις 244 και 245) προκύπτει ότι οι πιθανές παρατηρήσεις των αναιρεσίβλητων *δεν θα μπορούσαν να επηρεάσουν* το αποτέλεσμα της διαδικασίας, ούτε θα μπορούσαν να έχουν αντίκτυπο στην επίμαχη απόφαση ή, ιδίως, στην αξιολόγηση της συμβατότητας της ενισχύσεως λειτουργίας με την εσωτερική αγορά. Τούτο, διότι η ασυμβατότητα αυτή οφείλεται στην επενδυτική ενίσχυση που χορηγήθηκε προκειμένου να μετατραπεί και να αρχίσει να λειτουργεί ο αερολιμένας Gdynia-Kosakowo (βλ., επίσης, αιτιολογική σκέψη 246 της επίμαχης αποφάσεως).

72. Συμφωνώ με την Επιτροπή ότι, όπως απορρέει από την απόφαση Ferriere Nord, προκειμένου να αναλυθεί ο αντίκτυπος της προσβολής του δικαιώματος των ενδιαφερομένων να υποβάλουν παρατηρήσεις σχετικά με τις νέες κατευθυντήριες γραμμές, *το στοιχείο που πρέπει να ληφθεί υπόψη είναι το περιεχόμενο της εκδοθείσας αποφάσεως (αντικειμενικό κριτήριο)* και όχι απλώς, όπως εξέθεσαν τόσο η Πολωνική Κυβέρνηση όσο και το Γενικό Δικαστήριο (σκέψη 83 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως), το συμπέρασμα στο οποίο η Επιτροπή θα μπορούσε να καταλήξει βάσει των νέων κατευθυντηρίων γραμμών (*υποκειμενικό κριτήριο*).

73. Επιπλέον, ακόμη και αν η οικεία ανάλυση έπρεπε να βασιστεί σε τέτοιες παρατηρήσεις (όπερ δεν ισχύει), από τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσαν οι αναιρεσίβλητοι προκύπτει ότι οι παρατηρήσεις τους σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές του 2014 δεν μπορούσαν να επηρεάσουν στο αποτέλεσμα της διαδικασίας σχετικά με τη συμβατότητα της ενισχύσεως λειτουργίας με την εσωτερική αγορά.

74. Όπως προαναφέρθηκε όσον αφορά την εσφαλμένη ερμηνεία που έδωσε το Γενικό Δικαστήριο ως προς την αιτιολόγηση της ασυμβατότητας της ενισχύσεως λειτουργίας, από την αιτιολογική σκέψη 244 της επίμαχης αποφάσεως προκύπτει με σαφήνεια ότι ο κύριος λόγος αυτής της ασυμβατότητας έγκειται στο γεγονός ότι ασύμβατη με την εσωτερική αγορά κηρύχθηκε η ίδια η επενδυτική ενίσχυση.

75. Ωστόσο, όπως επισημαίνει το ίδιο το Γενικό Δικαστήριο στη σκέψη 86 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, η ασυμβατότητα της ενισχύσεως λειτουργίας που στηρίζεται στην ασυμβατότητα της επενδυτικής ενισχύσεως δεν οφείλεται σε κάποια προϋπόθεση που προβλέπεται ρητώς στις κατευθυντήριες γραμμές για τις περιφερειακές ενισχύσεις ή στις κατευθυντήριες γραμμές του 2014. Επιπλέον, δεδομένου ότι οι κατευθυντήριες γραμμές του 2014 δεν έχουν εφαρμογή στην επενδυτική ενίσχυση, η ασυμβατότητα της οποίας δεν αμφισβητείται, η εφαρμογή των κατευθυντηρίων γραμμών του 2014 στην ενίσχυση λειτουργίας απλώς δεν θα μπορούσε να μεταβάλει το αποτέλεσμα της επίμαχης αποφάσεως.

76. Από τις ανωτέρω εκτιμήσεις προκύπτει ότι τόσο το δεύτερο σκέλος του πρώτου λόγου αναιρέσεως όσο και ο δεύτερος λόγος αναιρέσεως πρέπει επίσης να γίνουν δεκτοί. Συνεπώς, η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση πρέπει να ανααιρεθεί και η τρίτη αιτίαση του έκτου λόγου ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμη και, εν πάση περιπτώσει, ως αλυσιτελής. Επομένως, η υπόθεση πρέπει να αναπεμφθεί στο Γενικό Δικαστήριο προκειμένου αυτό να εξετάσει τους υπόλοιπους πέντε λόγους ακυρώσεως.

Β. Ο τρίτος λόγος αναιρέσεως (το σημείο 1 του διατακτικού της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως είναι δυσανάλογο)

77. Η Επιτροπή υποστηρίζει –επικουρικώς, για την περίπτωση που το Δικαστήριο απορρίψει τους προηγούμενους λόγους αναιρέσεως– ότι το σημείο 1 του διατακτικού της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, με το οποίο ακυρώνονται εξ ολοκλήρου τα άρθρα 2 έως 5 της επίμαχης αποφάσεως, είναι δυσανάλογο και ότι το Γενικό Δικαστήριο κακώς έκρινε ότι η επίμαχη απόφαση δεν μπορούσε να διαχωριστεί. Οι αναιρεσίβλητοι καθώς και η Πολωνική Κυβέρνηση υποστηρίζουν, ουσιαστικά, ότι ο τρίτος λόγος αναιρέσεως πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος.

78. Δεδομένου ότι ο πρώτος και ο δεύτερος λόγος αναιρέσεως πρέπει να γίνουν δεκτοί και ο τρίτος λόγος αναιρέσεως έχει απλώς επικουρικό χαρακτήρα, φρονώ ότι παρέλκει η εξέταση αυτού του λόγου αναιρέσεως από το Δικαστήριο.

IV. Πρόταση

79. Για τους λόγους αυτούς, προτείνω στο Δικαστήριο:

- (i) να αναιρέσει την απόφαση της 17ης Νοεμβρίου 2017 στην υπόθεση T-263/15, Gmina Miasto Gdynia και Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo κατά Επιτροπής·
- (ii) να απορρίψει την τρίτη αιτίαση του έκτου λόγου ακυρώσεως που προβλήθηκε πρωτοδίκως ως αβάσιμη και, εν πάση περιπτώσει, ως αλυσιτελή·
- (iii) να αναπέμψει την υπόθεση στο Γενικό Δικαστήριο προκειμένου αυτό να εξετάσει τους λοιπούς πέντε λόγους ακυρώσεως, και
- (iv) να επιφυλαχθεί ως προς τα δικαστικά έξοδα.