



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MELCHIOR WATHELET
της 29ης Μαΐου 2013¹

Υπόθεση C-133/12 P

**Stichting Woonlinie,
Stichting Allee Wonen,
Woningstichting Volksbelang,
Stichting WoonInvest,
Stichting Woonstede
κατά**

Ευρωπαϊκής Επιτροπής

«Αίτηση αναιρέσεως — Σύστημα ενισχύσεων χορηγουμένων από το Βασίλειο των Κάτω Χωρών υπέρ εταιριών κοινωνικής στέγης — Απόφαση καθιστώσα υποχρεωτικές τις δεσμεύσεις περί συμμορφώσεως προς το δίκαιο της Ένωσης που ανέλαβαν οι ολλανδικές αρχές — Απόφαση κηρύσσουσα το σύστημα ενισχύσεων συμβατό προς την κοινή αγορά — Άρθρο 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ — Έννοια της “κανονιστικής πράξεως που αφορά άμεσα ένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο και δεν απαιτεί εκτελεστικά μέτρα”»

I – Εισαγωγή

1. Η κρινόμενη υπόθεση έχει ως αντικείμενο την αίτηση αναιρέσεως που άσκησαν οι εταιρίες κοινωνικής στέγης (woningcorporaties, στο εξής: wocos) Stichting Woonlinie, Stichting Allee Wonen, Woningstichting Volksbelang, Stichting WoonInvest και Stichting Woonstede (στο εξής: αναιρεσείουσες) κατά της διατάξεως του Γενικού Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 16ης Δεκεμβρίου 2011, T-202/10, Stichting Woonlinie κ.λπ. κατά Επιτροπής (στο εξής: αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη).

2. Με την αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη, το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε ως απαράδεκτη την προσφυγή των αναιρεσείουσών για την ακύρωση της αποφάσεως C(2009) 9963 τελικό της Επιτροπής, της 15ης Δεκεμβρίου 2009, σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις E 2/2005 και N 642/2009 – Κάτω Χώρες – Υφιστάμενη ενίσχυση και ειδική ανά σχέδιο ενίσχυση υπέρ εταιριών κοινωνικής στέγης (στο εξής: επίδικη απόφαση). Το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι η επίδικη απόφαση, κατά το μέρος που αφορούσε την υφιστάμενη ενίσχυση E 2/2005 (το μόνο τμήμα της αποφάσεως που προσέβαλαν οι αναιρεσείουσες), αφορούσε τις τελευταίες όπως κάθε άλλον επιχειρηματία που βρίσκεται, πραγματικά ή δυνητικά, σε παρεμφερή κατάσταση και ότι μόνη η ιδιότητά τους ως wocos, οριζόμενη βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, δεν αρκούσε, κατά συνέπεια, για να αποδειχθεί ότι η απόφαση τις αφορούσε ατομικά.

¹ — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

3. Με την αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη, επομένως, το Γενικό Δικαστήριο περιορίστηκε στην εξέταση του κατά πόσον η προσβαλλόμενη απόφαση αφορά τις νυν αναιρεσείουσες ατομικά, όπως αυτό επιβαλλόταν από το πρώην άρθρο 230, τέταρτο εδάφιο, ΕΚ. Με τη θέση, όμως, σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβώνας (η οποία προηγήθηκε της επίδικης αποφάσεως), παρασχέθηκε μια τρίτη δυνατότητα στα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που επιθυμούν να ασκήσουν προσφυγή ακυρώσεως. Το άρθρο 263, τέταρτο εδάφιο, *in fine*, ΣΛΕΕ τους παρέχει πλέον τη δυνατότητα να ασκήσουν προσφυγή ακυρώσεως κατά των κανονιστικών πράξεων που τα αφορούν άμεσα και που δεν συνεπάγονται εκτελεστικά μέτρα.

4. Με τις παρούσες προτάσεις, προτίθεται να προτείνω στο Δικαστήριο να εξετάσει τη δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, *in fine*, ΣΛΕΕ στην επίδικη περίπτωση, καθόσον το παραδεκτό μιας προσφυγής η οποία ασκείται βάσει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ είναι ζήτημα δημοσίας τάξεως. Προτίθεται, εξάλλου, να υποστηρίξω ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο παραλείποντας να προβεί στη σχετική ανάλυση. Στη συνέχεια, θα προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί οριστικά επί του ζητήματος αυτού, να κρίνει παραδεκτή την προσφυγή και να αναπέμψει κατά τα λοιπά την υπόθεση ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου, προκειμένου αυτό να αποφανθεί επί της ουσίας².

II – Το ιστορικό της διαφοράς

5. Οι αναιρεσείουσες είναι *wocos* με έδρα τις Κάτω Χώρες. Πρόκειται για μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς, οι οποίοι έχουν ως αποστολή την αγορά, κατασκευή και εκμίσθωση κατοικιών που προορίζονται κυρίως για τα άτομα που βρίσκονται σε μειονεκτική θέση και για κοινωνικά μειονεκτούσες ομάδες. Οι *wocos* ασκούν και άλλες δραστηριότητες, όπως η κατασκευή και η εκμίσθωση διαμερισμάτων με υψηλότερα μισθώματα, η κατασκευή διαμερισμάτων που προορίζονται για πώληση και η κατασκευή και η εκμίσθωση κτιρίων προς εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος.

6. Το 2002, οι ολλανδικές αρχές γνωστοποίησαν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή το γενικό σύστημα κρατικών ενισχύσεων προς τις *wocos*. Η Επιτροπή έκρινε ότι τα μέτρα χρηματοδότησεως των *wocos* μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως υφιστάμενες ενισχύσεις και οι ολλανδικές αρχές απέσυραν τη γνωστοποίησή τους.

7. Παρά ταύτα, στις 14 Ιουλίου 2005, η Επιτροπή απηύθυνε στις ολλανδικές αρχές έγγραφο δυνάμει του άρθρου 17 του κανονισμού (ΕΚ) 659/1999 του Συμβουλίου, της 22ας Μαρτίου 1999, για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του άρθρου [87 ΕΚ] (ΕΕ L 83, σ. 1), με το οποίο εξέφρασε τις επιφυλάξεις της ως προς τη συμβατότητα της ενισχύσεως E 2/2005 προς την κοινή αγορά. Στο έγγραφο αυτό, η Επιτροπή υπογράμμισε, κατ' αρχάς, ότι οι ολλανδικές αρχές έπρεπε να επαναπροσδιορίσουν την αποστολή δημόσιας υπηρεσίας που ανατέθηκε στις *wocos*, ούτως ώστε η κοινωνική στέγαση να απευθύνεται αποκλειστικά σε μια ακριβώς προσδιοριζόμενη ομάδα-στόχο προσώπων που βρίσκονται σε μειονεκτική θέση ή κοινωνικώς μειονεκτουσών ομάδων. Προσέθεσε ότι όλες οι εμπορικές δραστηριότητες των *wocos* έπρεπε να ασκούνται υπό τις συνθήκες της αγοράς και ότι δεν μπορούσαν να τύχουν κρατικών ενισχύσεων. Τέλος, κατά την Επιτροπή, η προσφορά εργατικών κατοικιών έπρεπε να είναι προσαρμοσμένη στη ζήτηση εκ μέρους των προσώπων που βρίσκονται σε μειονεκτική θέση ή των κοινωνικώς μειονεκτουσών ομάδων.

8. Κατόπιν της αποστολής του εγγράφου αυτού, η Επιτροπή και οι ολλανδικές αρχές άρχισαν διαπραγματεύσεις, προκειμένου να καταστήσουν το επίμαχο καθεστώς ενισχύσεων συμβατό προς το άρθρο 106, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.

2 — Για μια υπόθεση στην οποία το Δικαστήριο αποφάνθηκε ομοίως, βλ. απόφαση της 13ης Οκτωβρίου 2011, C-463/10 P και C-475/10 P, Deutsche Post και Γερμανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 2011, σ. I-9639, σκέψεις 77 έως 82).

9. Στις 16 Απριλίου 2007, η Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (Ενωση των επαγγελματιών επενδυτών ακινήτων του Βασιλείου των Κάτω Χωρών) κατέθεσε καταγγελία στην Επιτροπή όσον αφορά το καθεστώς των χορηγηθεισών στις wocos ενισχύσεων. Τον Ιούνιο του 2009, προστέθηκε στους καταγγέλλοντες και η Vesteda Groep BV.

10. Με έγγραφο της 3ης Δεκεμβρίου 2009, οι ολλανδικές αρχές δεσμεύτηκαν να τροποποιήσουν το γενικό σύστημα κρατικών ενισχύσεων υπέρ των wocos και διαβίβασαν στην Επιτροπή σειρά προτάσεων σύμφωνες προς τις δεσμεύσεις αυτές.

11. Επ' αυτής της βάσεως, οι ολλανδικές αρχές θέσπισαν νέους κανόνες, οι οποίοι αποτέλεσαν το αντικείμενο νέας υπουργικής απόφασης και νέου νόμου περί στέγης, των οποίων οι ημερομηνίας ενάρξεως ισχύος ορίσθηκαν την 1η Ιανουαρίου 2010 και την 1η Ιανουαρίου 2011, αντιστοίχως.

12. Όσον αφορά τη συμβατότητα του νέου συστήματος χρηματοδότησεως των wocos, όπως αυτό προτάθηκε από τις ολλανδικές αρχές, η Επιτροπή εκτίμησε, στο σημείο 72 των αιτιολογικών σκέψεων της επίδικης απόφασης, ότι «οι ενισχύσεις προς δραστηριότητες κοινωνικής στέγης, δηλαδή προς δραστηριότητες συνδεδεμένες με την κατασκευή και την εκμίσθωση κατοικιών προοριζόμενων για ιδιώτες, περιλαμβανομένης της κατασκευής και της συντηρήσεως βοηθητικών υποδομών, [...] είναι συμβατές με το άρθρο 106, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ». Ως εκ τούτου, η Επιτροπή δέχθηκε τις δεσμεύσεις των ολλανδικών αρχών και εξέδωσε την επίδικη απόφαση.

III – Η διαδικασία ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου και η αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη

13. Με δικόγραφο που κατέθεσαν στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου στις 29 Απριλίου 2010, οι αναιρεσείουσες άσκησαν, δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, προσφυγή, με την οποία ζητούσαν την ακύρωση της επίδικης απόφασης κατά το μέρος που αφορούσε την ενίσχυση E 2/2005.

14. Οι αναιρεσείουσες προέβαλαν διάφορους λόγους προς στήριξη του αιτήματός τους. Ωστόσο, η Επιτροπή αμφισβήτησε το παραδεκτό της προσφυγής τους, υποστηρίζοντας ότι η επίδικη απόφαση δεν αφορούσε τις αναιρεσείουσες ατομικά, κατά την έννοια του άρθρου 263 ΣΛΕΕ. Το Γενικό Δικαστήριο αποφάσισε να αποφανθεί πρώτα επί του ζητήματος αυτού.

15. Το Γενικό Δικαστήριο διαπίστωσε ότι οι αναιρεσείουσες δεν ήταν αποδέκτριες της επίδικης απόφασης κατά το μέρος που αφορά την ενίσχυση E 2/2005. Συναφώς, υπενθύμισε, πρώτον, την πάγια νομολογία, σύμφωνα με την οποία μια επιχείρηση δεν μπορεί, κατ' αρχήν, να προσβάλει παραδεκτώς απόφαση της Επιτροπής η οποία απαγορεύει ένα τομεακό καθεστώς ενισχύσεων, αν η απόφαση αυτή την αφορά μόνο λόγω της δραστηριότητας που ασκεί στον επίμαχο τομέα ή λόγω της ιδιότητάς της ως δυνητικού δικαιούχου του εν λόγω καθεστώτος. Δεύτερον, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι το ίδιο ισχύει και στην περίπτωση της προσφυγής για την ακύρωση απόφασης με την οποία η Επιτροπή, λαμβάνοντας υπό σημείωση τις δεσμεύσεις εθνικών αρχών, κηρύσσει συμβατό με την κοινή αγορά το επίμαχο καθεστώς ενισχύσεων όπως τροποποιήθηκε.

16. Εν προκειμένω, το Γενικό Δικαστήριο, αφενός, διαπίστωσε, στις σκέψεις 31 και 32 της αναιρεσιβαλλομένης διατάξεως, ότι η ιδιότητα των wocos αναγνωρίστηκε βάσει αντικειμενικών κριτηρίων τα οποία είναι δυνατόν να πληροί απροσδιόριστος αριθμός επιχειρηματιών. Υπενθύμισε, αφετέρου, στη σκέψη 33 της εν λόγω διατάξεως, ότι οι wocos ήταν απλώς δυνητικοί δικαιούχοι των μέτρων ενισχύσεως, καθώς η εξέταση της Επιτροπής «αποτελούσε προκαταρκτική εξέταση» του καθεστώτος ενισχύσεων, το οποίο τροποποιήθηκε κατόπιν των δεσμεύσεων που ανέλαβαν οι εθνικές αρχές.

17. Το Γενικό Δικαστήριο κατέληξε ότι μόνη η ιδιότητα των wocos δεν συνεπάγεται ότι η επίδικη απόφαση αφορά ατομικά τις εν λόγω επιχειρήσεις κατά το μέρος που αφορά την ενίσχυση E 2/2005 και απέρριψε την προσφυγή ως απαράδεκτη.

IV – Η αίτηση αναιρέσεως

18. Με δικόγραφο που κατέθεσαν στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 9 Μαρτίου 2012, οι αναιρεσείουσες άσκησαν την υπό κρίση αίτηση αναιρέσεως. Ζητούν από το Δικαστήριο να αναιρέσει, εν όλω ή εν μέρει, την αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη και να αναπέμψει την υπόθεση ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου. Ζητούν επίσης να καταδικαστεί η Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

19. Προς στήριξη της αιτήσεώς τους, οι αναιρεσείουσες προβάλλουν δύο λόγους αναιρέσεως:

- με τον πρώτο λόγο αναιρέσεως, οι αναιρεσείουσες υποστηρίζουν ότι η αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη βαρύνεται με πλάνη περί το δίκαιο, εσφαλμένη εκτίμηση των κρίσιμων πραγματικών περιστατικών και πλημμελή αιτιολογία, καθόσον εξαρτά το παραδεκτό της προσφυγής από το κατά πόσον αυτές είναι πραγματικοί ή δυνητικοί δικαιούχοι των υφισταμένων μέτρων, και
- με τον δεύτερο λόγο αναιρέσεως, προσάπτουν στο Γενικό Δικαστήριο ότι υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο, καθόσον έκρινε ότι δεν ανήκαν στον κλειστό κύκλο των wocos που ήταν ήδη δικαιούχοι της ενισχύσεως E 2/2005.

20. Με την απάντησή τους στις ερωτήσεις του Δικαστηρίου, οι αναιρεσείουσες διευκρινίζουν ότι, ακόμη και αν κριθεί ότι η επίδικη απόφαση δεν τις αφορά ατομικά, μπορούν, πάντως, να ζητήσουν την ακύρωσή της, καθόσον συνιστά κανονιστική πράξη η οποία τις αφορά άμεσα χωρίς να απαιτεί εκτελεστικά μέτρα.

A - Δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, in fine, ΣΛΕΕ

21. Κατά την εξέταση του παραδεκτού της προσφυγής, το Γενικό Δικαστήριο περιορίστηκε να διαπιστώσει ότι οι αναιρεσείουσες δεν ήταν οι αποδέκτριες της επίδικης αποφάσεως και ότι η απόφαση αυτή δεν τις αφορούσε ατομικά.

22. Επισημαίνω ότι το Γενικό Δικαστήριο δεν εξέτασε αν η επίδικη απόφαση αποτελούσε κανονιστική πράξη η οποία αφορούσε άμεσα τις αναιρεσείουσες χωρίς να απαιτεί εκτελεστικά μέτρα. Το Γενικό Δικαστήριο, δηλαδή, παρέλειψε να προβεί στην ανάλυση του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, in fine, ΣΛΕΕ, κατά το μέτρο που αυτό εισάγει νέο μέσο παροχής ένδικης προστασίας.

23. Το ζήτημα αυτό, μολονότι πράγματι δεν ετέθη από τις ίδιες τις αναιρεσείουσες ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου (ούτε καν με το δικόγραφο της αιτήσεως αναιρέσεως), αφορά το παραδεκτό μιας προσφυγής η οποία ασκήθηκε βάσει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ και άπτεται της δημόσιας τάξεως. Ως τέτοιο, το Δικαστήριο υποχρεούται να το εξετάσει αυτεπαγγέλτως³, αφού οι διάδικοι εκλήθησαν ήδη να εκφράσουν συναφώς τις απόψεις τους κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 17ης Απριλίου 2013.

1. Το τρίτο μέσο παροχής ενδίκου προστασίας που εισάγει το άρθρο 263, τέταρτο εδάφιο, in fine, ΣΛΕΕ

24. Το άρθρο 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ ορίζει εφεξής ότι «[κ]άθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο μπορεί, υπό τις προϋποθέσεις του πρώτου και του δευτέρου εδαφίου, να ασκεί προσφυγή κατά των πράξεων των οποίων είναι αποδέκτης ή που το αφορούν άμεσα και ατομικά, καθώς και κατά των κανονιστικών πράξεων που το αφορούν άμεσα χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα»⁴.

³ — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 23ης Απριλίου 2009, C-287/02, Sahlstedt κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 2009, σ. I-2903, σκέψη 22).

⁴ — Η υπογράμμιση δική μου.

25. Ως εκ τούτου, οι ιδιώτες μπορούν πλέον να ασκούν προσφυγή ακυρώσεως χωρίς να υποχρεούνται να αποδείξουν ατομικό έννομο συμφέρον, αλλά υπό την προϋπόθεση ότι η πράξη αυτή είναι κανονιστική, τους αφορά άμεσα και δεν απαιτεί εκτελεστικά μέτρα.

α) Η κανονιστική πράξη

26. Κατά τη διάταξη του Γενικού Δικαστηρίου της 6ης Σεπτεμβρίου 2011, T-18/10, Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (Συλλογή 2011, σ. II-5599), δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως «κανονιστική πράξη» υπό την έννοια του άρθρου 263 ΣΛΕΕ κάθε πράξη γενικής ισχύος. Το ίδιο ισχύει και για τις νομοθετικές πράξεις.

27. Με βάση τη διαπίστωση αυτή, και στο μέτρο που η Συνθήκη της Λισσαβώνας χρησιμοποίησε, στο άρθρο 289, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, κριτήριο αμιγώς διαδικαστικό για να ορίσει τις νομοθετικές πράξεις⁵, το Γενικό Δικαστήριο περιόρισε τις κανονιστικές πράξεις μόνο στις πράξεις γενικής ισχύος, οι οποίες δεν έχουν εκδοθεί κατά τη νομοθετική διαδικασία.

28. Κατά της εν λόγω διατάξεως του Γενικού Δικαστηρίου ασκήθηκε αναίρεση⁶. Καίτοι το Δικαστήριο δεν έχει ακόμη αποφανθεί, η γενική εισαγγελέας J. Kokott επιβεβαιώνει με τις προτάσεις της την ερμηνεία του Γενικού Δικαστηρίου⁷.

29. Μολονότι συμεριζόμαι διάφορα επιχειρήματα ιστορικής ή γραμματικής φύσεως που προέβαλε η γενική εισαγγελέας J. Kokott, δεν νομίζω ότι μπορεί να συναχθεί από τη χρήση των όρων «νομοθετικές πράξεις» στο πρώτο εδάφιο του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, νόημα αντίθετο, όσον αφορά τις πράξεις γενικής ισχύος, από εκείνο της «κανονιστικής πράξεως» του τετάρτου εδαφίου του άρθρου αυτού. Στην πραγματικότητα, το αντίθετο της νομοθετικής πράξεως δεν είναι κατ' ανάγκην η κανονιστική πράξη, αλλά μάλλον η εκτελεστική πράξη, όρος ο οποίος χρησιμοποιείται ρητώς στο άρθρο 291 ΣΛΕΕ⁸.

30. Εξάλλου, για να χαρακτηρίσει τις μη νομοθετικές πράξεις, η Συνθήκη ΛΕΕ δεν χρησιμοποιεί τον όρο «κανονιστικές πράξεις», αλλά κάνει λόγο, στο άρθρο 297, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, για «μη νομοθετικές πράξεις».

31. Εν πάση περιπτώσει, η ερμηνεία αυτή, εκτός του ότι δεν υποστηρίζεται ομόφωνα στη θεωρία, δεν μου φαίνεται ότι αίρει τις επιφυλάξεις που οδήγησαν στην τροποποίηση του άρθρου 230 της Συνθήκης ΕΚ. Το πλέον παράδοξο συναφώς έγκειται αναμφίβολα στο γεγονός ότι, αν υιοθετηθεί η συσταλτική ερμηνεία που προτείνει το Γενικό Δικαστήριο, η υπόθεση *Unión de Pequeños Agricultores* κατά Συμβουλίου⁹ θα κατέληγε εκ νέου στο απαράδεκτο της αιτήσεως αναιρέσεως, ενώ αυτή ακριβώς η υπόθεση προκάλεσε την τροποποίηση της ως άνω διατάξεως.

5 — Κατά το άρθρο 289, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ: «Οι νομικές πράξεις που εκδίδονται με νομοθετική διαδικασία αποτελούν νομοθετικές πράξεις».

6 — Υπόθεση C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami* κ.λπ. κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, η οποία εκκρεμεί ενώπιον του Δικαστηρίου.

7 — Προτάσεις της γενικής εισαγγελέας J. Kokott της 17ης Ιανουαρίου 2013 στο πλαίσιο της αναιρέσεως που ασκήθηκε κατά της προμνημονευθείσας διατάξεως *Inuit Tapiriit Kanatami* κ.λπ. κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου.

8 — Κατά το άρθρο 291, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ: «Τα κράτη μέλη θεσπίζουν όλα τα μέτρα εσωτερικού δικαίου που είναι αναγκαία για την εφαρμογή των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης». Η δε παράγραφος 2 προβλέπει ότι: «Στις περιπτώσεις που απαιτούνται ενιαίες προϋποθέσεις για την εκτέλεση των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης, οι πράξεις αυτές αναθέτουν εκτελεστικές αρμοδιότητες στην Επιτροπή, ή, σε ειδικές περιπτώσεις [...] στο Συμβούλιο». Εν πάση περιπτώσει, η παράγραφος 4 ορίζει ότι «[τ]ο επίθετο “εκτελεστικός” ή “εκτελεστική” παρεμβάλλεται στον τίτλο των εκτελεστικών πράξεων».

9 — Απόφαση της 26ης Ιουλίου 2002, C-50/00 P (Συλλογή 2002, σ. I-6677).

32. Εξάλλου, δεν μπορεί να γίνει δεκτό, όπως υποστηρίζουν ορισμένοι συγγραφείς που τάσσονται υπέρ της συσταλτικής ερμηνείας, ότι η προδικαστική παραπομπή συνιστά πάντοτε επαρκή μηχανισμό για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας. Αν ίσχυε κάτι τέτοιο, δεν θα υπήρχε λόγος να τροποποιηθεί το άρθρο 230 ΕΚ, το οποίο, πάντως, θα συνεχίσει εξ ορισμού να δημιουργεί προβλήματα, αν θεωρηθεί ότι οι νομοθετικές πράξεις αποκλείονται από την εφαρμογή του τετάρτου εδαφίου του άρθρου 263 ΣΛΕΕ.

33. Ορισμένοι συγγραφείς, πάντως, θεωρούν ότι το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο ΣΕΕ θα μπορούσε να συμπληρώσει τα υφιστάμενα κενά. Κάτι τέτοιο δεν ισχύει. Στην πραγματικότητα, το άρθρο αυτό αποτελεί την τυπική επικύρωση της αρχής που είχε διακηρύξει, με την ίδια διατύπωση, το ίδιο το Δικαστήριο στην προμνημονευθείσα απόφασή του *Unión de Pequeños Agricultores* κατά Συμβουλίου¹⁰. Επομένως, το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ δεν πρόσθεσε τίποτε στο προϋπάρχον δίκαιο. Και πάλι, αν ίσχυε κάτι τέτοιο, η τροποποίηση του πρώην άρθρου 230 ΕΚ θα ήταν περιττή.

34. Τέλος, κατά την άποψή μου, η υποχρέωση καλόπιστης συνεργασίας δεν εκτείνεται μέχρι του σημείου να επιβάλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να εξασφαλίζουν πρόσβαση στον εθνικό δικαστή, χωρίς να υφίσταται σχετική κρατική πράξη. Εξάλλου, προκαλεί έκπληξη η διαπίστωση ότι μεταξύ των συγγραφέων που επικαλούνται το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ ως νομική βάση της υποχρέωσης των κρατών να εξασφαλίσουν αποτελεσματική δικαστική προστασία στους ιδιώτες, ορισμένοι δεν διστάζουν να επικαλεστούν, από μια άλλη άποψη, το γεγονός ότι στα περισσότερα κράτη μέλη δεν υφίσταται, βάσει του εθνικού δικαίου, δυνατότητα προσφυγής κατά των εθνικών νομοθετικών πράξεων, προκειμένου να νομιμοποιήσουν την αντίστοιχη έλλειψη στο επίπεδο της Ένωσης. Δεν είναι παράδοξο να θεωρείται φυσιολογικό το γεγονός ότι η Συνθήκη δεν επιτρέπει στους ιδιώτες να προσφεύγουν κατά των νομοθετικών πράξεων της Ένωσης, επειδή τα κράτη στην πλειονότητά τους δεν επιτρέπουν τέτοια δυνατότητα κατά των δικών τους νόμων, και ταυτόχρονα να απαιτείται από τα ίδια αυτά κράτη να παρέχουν σχετική δυνατότητα, έστω και εμμέσως, όσον αφορά τις πράξεις της Ένωσης;

35. Εξάλλου, δεν θα ήταν, κατ' εμέ, εύλογο να θεωρείται αποτελεσματικότερη η ένδικη προστασία, επειδή ο ιδιώτης έχει, θεωρητικά, τη δυνατότητα να ερωτήσει την εθνική αρχή σχετικά με τη δυνατότητα εφαρμογής μιας νομοθετικής πράξεως της Ένωσης στην περίπτωση του, με την ελπίδα να λάβει μια απάντηση που θα μπορούσε να προσβάλει ενώπιον δικαστηρίου, το οποίο θα μπορούσε, με τη σειρά του, να κινήσει προδικαστική διαδικασία. Πώς να μην αμφισβητείται η πραγματική αποτελεσματικότητα τέτοιων θεωρητικών κατασκευών, στηριζόμενων στην ύπαρξη μιας πράξεως η οποία υφίσταται μόνο για να μπορεί να προσβληθεί, γεγονός που της προσδίδει εντελώς τεχνητό χαρακτήρα; Τι θα συνέβαινε, επιπλέον, αν η εθνική αρχή παρέλειπε να απαντήσει στα ερωτήματα του διοικουμένου;

36. Υπενθυμίζω ότι το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι δεν διασφαλίζεται αποτελεσματική δικαστική προστασία αν ο ιδιώτης δεν έχει άλλη επιλογή από το να παραβεί τον νόμο προκειμένου να αναγκάσει την αρμόδια εθνική αρχή να εκδώσει πράξη εκτελέσεως, έναντι της οποίας θα μπορούσε να αμυνθεί ενώπιον δικαστηρίου το οποίο θα μπορούσε να υποβάλει προδικαστικό ερώτημα¹¹. Γιατί να ισχύει κάτι διαφορετικό στην περίπτωση που η εθνική αρχή δεν υποχρεούται, κατ' αρχήν, να εκδώσει καμιά πράξη;

10 — Το Δικαστήριο διευκρινίζει, στη σκέψη 41 της εν λόγω αποφάσεως:

«Κατά συνέπεια, στα κράτη μέλη εναπόκειται να προβλέψουν ένα σύστημα ένδικων βοηθημάτων και διαδικασιών προκειμένου να εξασφαλίσουν τον σεβασμό του δικαιώματος για παροχή αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας».

11 — Απόφαση της 13ης Μαρτίου 2007, C-432/05, *Unibet* (Συλλογή 2007, σ. I-2271, σκέψη 64).

37. Η ερμηνεία του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, *in fine*, ΣΛΕΕ, σύμφωνα με την οποία οι νομοθετικές πράξεις αποκλείονται από το πεδίο εφαρμογής του, είναι, κατά την άποψή μου, υπερβολικά περιοριστική και δεν ανταποκρίνεται στους λόγους που υπαγόρευσαν την τροποποίηση του άρθρου 230, τέταρτο εδάφιο, ΕΚ.

38. Η διαπίστωση αυτή με οδηγεί, κατά συνέπεια, να προκρίνω μια άλλη ερμηνεία της κανονιστικής πράξεως, κατά την έννοια του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, *in fine*, ΣΛΕΕ. Κατά την άποψή μου, η κανονιστική πράξη πρέπει να ερμηνευθεί ως πράξη γενικής ισχύος, ανεξαρτήτως του αν είναι νομοθετική ή όχι.

β) Πράξη η οποία αφορά άμεσα τον προσφεύγοντα

39. Στο πλαίσιο της τρίτης δυνατότητας ασκήσεως προσφυγής ακυρώσεως, δεν χρειάζεται πλέον η πράξη να αφορά ατομικά τον προσφεύγοντα, αλλά διατηρείται η προϋπόθεση να τον αφορά άμεσα. Το περιεχόμενο της προϋποθέσεως αυτής θεωρώ ότι δεν παρουσιάζει καμιά δυσκολία: η έννοια του άμεσου συμφέροντος είναι ακριβώς η ίδια στη δεύτερη και στην τρίτη περίπτωση του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ¹².

40. Αυτό σημαίνει, επομένως, κατά την πάγια νομολογία επί του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, ότι μια πράξη της Ένωσης αφορά άμεσα ένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο, υπό την προϋπόθεση να παράγει «άμεσα αποτελέσματα έναντι της νομικής καταστάσεως του ιδιώτη και να μην αφήνει καμία εξουσία εκτιμήσεως στους αποδέκτες του, οι οποίοι είναι επιφορτισμένοι με την εφαρμογή του, καθόσον αυτή έχει καθαρά αυτόματο χαρακτήρα και απορρέει αποκλειστικά από την κοινοτική ρύθμιση, χωρίς εφαρμογή άλλων παρεμβαλλομένων κανόνων»¹³.

41. Το Δικαστήριο είχε επίσης την ευκαιρία να διευκρινίσει συναφώς ότι η έλλειψη εξουσίας εκτιμήσεως των κρατών μελών εξουδετερώνει τη φαινομενική απουσία άμεσου συνδέσμου μεταξύ μιας πράξεως της Ένωσης και του διοικουμένου. Για να γίνει, δηλαδή, δεκτό ότι μια πράξη δεν αφορά άμεσα τον διοικούμενο, η εξουσία εκτιμήσεως του οργάνου που εκδίδει την ενδιάμεση πράξη προς εφαρμογή της πράξεως της Ένωσης δεν μπορεί να είναι απλώς τυπική, αλλά πρέπει να αποτελεί το θεμέλιο της νομιμοποίησεως του προσφεύγοντος¹⁴.

γ) Πράξη η οποία δεν απαιτεί εκτελεστικά μέτρα

42. Επομένως, απομένει να καθοριστεί το περιεχόμενο του τελευταίου τμήματος της προτάσεως του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ: η έλλειψη εκτελεστικών μέτρων. Πρόκειται για μια τρίτη προϋπόθεση ή για απλή επεξήγηση του άμεσου επηρεασμού;

43. Το Δικαστήριο δεν είχε ακόμη, μέχρι σήμερα, την ευκαιρία να αποφανθεί επί του ζητήματος. Το δε Γενικό Δικαστήριο έχει κρίνει ότι απόφαση της Επιτροπής με την οποία κρίνεται παράνομη μια ενίσχυση και διατάσσεται η ανάκτησή της «δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως πράξη που δεν συνεπάγεται εκτελεστικά μέτρα [στο μέτρο που] το άρθρο 6, παράγραφος 2, της προσβαλλομένης αποφάσεως αναφέρεται στην ύπαρξη “εθνικών μέτρων που έχουν θεσπιστεί προς εφαρμογή της μέχρι

12 — Την ερμηνεία αυτή υιοθετεί το Γενικό Δικαστήριο. Βλ. συναφώς την απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 25ης Οκτωβρίου 2011, T-262/10, *Microban International και Microban (Europe)* κατά Επιτροπής (Συλλογή 2011, σ. II-7697, σκέψη 32). Αυτή την άποψη υποστήριξε και η γενική εισαγγελέας J. Kokott στην προμνημονευθείσα υπόθεση *Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου* (σκέψη 69), καθώς και στην υπόθεση C-274/12 P, *Telefónica* κατά Επιτροπής (σκέψη 59), η οποία εκκρεμεί ενώπιον του Δικαστηρίου. Στη θεωρία, βλ., μεταξύ άλλων, *Albors-Llorens, Alb.*, «Sealing the fate of private parties in annulment proceedings? The General Court and the new standing test in article 263(4) TFEU», *The Cambridge Law Journal*, 2012, τεύχος 71, σ. 52 έως 55, καθώς και *Werkmeister, Chr., Pötters, St., και Traut, J.*, «Regulatory Acts within Article 263(4) TFEU – A dissonant Extension of Locus Standi for Private Applicants», *Cambridge yearbook of European legal studies*, τεύχος 13, 2010-2011, σ. 311-332, ιδίως σ. 329.

13 — Απόφαση της 13ης Μαρτίου 2008, C-125/06 P, *Επιτροπή κατά Infront WM* (Συλλογή 2008, σ. I-1451, σκέψη 47).

14 — Για την εφαρμογή της αρχής αυτής, βλ., παραδείγματος χάριν, την απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 2009, C-519/07 P, *Επιτροπή κατά Koninklijke FrieslandCampina* (Συλλογή 2009, σ. I-8495, σκέψεις 48 και 49).

την πλήρη ανάκτηση των ενισχύσεων που χορηγήθηκαν δυνάμει του [επίδικου] καθεστώτος”. Η ίδια η ύπαρξη των εν λόγω μέτρων ανακτήσεως, τα οποία συνιστούν εκτελεστικά μέτρα, δικαιολογεί τον χαρακτηρισμό της προσβαλλομένης αποφάσεως ως πράξεως που συνεπάγεται εκτελεστικά μέτρα. Πράγματι, οι αποδέκτες των μέτρων αυτών μπορούν να τα προσβάλουν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων»¹⁵.

44. Στην υπόθεση αυτή, επομένως, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι η προσφεύγουσα εταιρία δεν νομιμοποιούνταν να ζητήσει την ακύρωση της προσβαλλομένης αποφάσεως βάσει της διευρυμένης δυνατότητας που προβλέπεται προς τούτο από τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, επειδή έκρινε ότι κατ’ ανάγκην έπρεπε να ληφθούν εθνικά εκτελεστικά μέτρα.

45. Θεωρώ ότι μια τέτοια ερμηνεία περιορίζει υπερβολικά τα αποτελέσματα της προσθήκης που έγινε το άρθρο 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ στο πρώην άρθρο 230 ΕΚ, καθώς είναι πάντοτε δυνατή η ύπαρξη εθνικών εκτελεστικών μέτρων μιας κανονιστικής πράξεως της Ένωσης, όπως η δημοσίευση, η κοινοποίηση, η επιβεβαίωση ή η υπενθύμιση. Σύμφωνα, όμως, με την ερμηνεία του Γενικού Δικαστηρίου, αυτές οι απλές τυπικές πράξεις, οι οποίες μπορεί να έχουν απρόβλεπτο ή προαιρετικό χαρακτήρα, θα έπρεπε να οδηγούν στον αποκλεισμό της εφαρμογής του εν λόγω άρθρου.

46. Εξάλλου, η ερμηνεία αυτή είναι, κατά τη γνώμη μου, αντίθετη προς τον σκοπό που επιδίωκαν οι συντάκτες της Συνθήκης. Όπως υπενθυμίζει η γενική εισαγγελέας J. Kokott στην υπόθεση *Telefónica* κατά Επιτροπής, «[μ]ε την προσθήκη περί “εκτελεστικών μέτρων” θα περιοριζόταν η επέκταση του δικαιώματος ασκήσεως προσφυγής σε εκείνες τις περιπτώσεις που ο ιδιώτης “πρέπει πρώτα να παραβεί τον νόμο ώστε να έχει πρόσβαση σε δικαστήριο”»¹⁶.

47. Συμμερίζομαι επίσης την άποψη της γενικής εισαγγελέας J. Kokott κατά την οποία «η επιταγή σχετικά με τα εκτελεστικά μέτρα κανονιστικής πράξεως πρέπει να ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι η πράξη παράγει άμεσα αποτελέσματα για τον ιδιώτη [...] χωρίς να είναι αναγκαία τα εκτελεστικά μέτρα»¹⁷. Πρόκειται, πάντως, για ορισμό πανομοιότυπο προς αυτόν του άμεσου επηρεασμού¹⁸.

48. Είμαι, λοιπόν, της γνώμης ότι η έννοια των «εκτελεστικών μέτρων», η οποία χρησιμοποιείται στο άρθρο 263, τέταρτο εδάφιο, *in fine*, ΣΛΕΕ δεν αφορά το εθνικό δίκαιο, αλλά περιορίζεται στο δίκαιο της Ένωσης ή, τουλάχιστον, ότι δεν περιλαμβάνονται στην έννοια αυτή τα μέτρα που λαμβάνουν οι εθνικές αρχές, όταν δεν διαθέτουν εξουσία εκτιμήσεως. Πράγματι, όπως εκτέθηκε ανωτέρω, η έλλειψη εξουσίας εκτιμήσεως των κρατών μελών εξουδετερώνει την προφανή έλλειψη άμεσου συνδέσμου μεταξύ μιας πράξεως της Ένωσης και του ιδιώτη στον οποίον απευθύνεται.

49. Συνοψίζοντας, θεωρώ ότι η προϋπόθεση περί απουσίας εκτελεστικών μέτρων συνιστά απλώς επανάληψη της ανάγκης να αφορά η πράξη άμεσα τον προσφεύγοντα¹⁹.

15 — Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 8ης Μαρτίου 2012, T-221/10, *Iberdrola* κατά Επιτροπής (σκέψη 46). Βλ., επίσης, διάταξη του Γενικού Δικαστηρίου της 21ης Μαρτίου 2012, T-228/10, *Telefónica* κατά Επιτροπής (σκέψη 42). Κατά της αποφάσεως αυτής εκκρεμεί αναίρεση (προμνημονευθείσα υπόθεση C-274/12 P).

16 — Προμνημονευθείσες (σημείο 40).

17 — Ό.π. (σημείο 41).

18 — Βλ. τον ορισμό του άμεσου επηρεασμού τον οποίο διατύπωσε η γενική εισαγγελέας J. Kokott στο σημείο 59 των προτάσεων που ανέπτυξε στην προμνημονευθείσα υπόθεση *Telefónica* κατά Επιτροπής.

19 — Βλ. τον ορισμό του άμεσου έννομου συμφέροντος στο σημείο 40 των παρουσών προτάσεων. Βλ. συναφώς *Creus, A.*, «Commentaire des décisions du Tribunal dans les affaires T-18/10-Inuit et T-262/10-Microban», *Cahiers de droit européen*, 2011, σ. 659, ιδίως σ. 677, καθώς και *Peers, St.*, και *Costa, M.*, «Judicial review of EU Acts after the Treaty of Lisbon; Order of 6 September 2011, Case T-18/10 Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. Commission & Judgment of 25 October 2011, Case T-262/10 Microban v. Commission», *European Constitutional Law Review*, 2012, τεύχος 8, σ. 82-104, ιδίως σ. 96.

50. Θεωρώ ότι η ερμηνεία αυτή ισχύει κατά μείζονα λόγο στις υποθέσεις κρατικών ενισχύσεων, καθόσον, κατά πάγια νομολογία, η κατάργηση μιας παράνομης ενισχύσεως διά της ανακτήσεώς της αποτελεί τη λογική συνέπεια της διαπιστώσεως του παράνομου χαρακτήρα της²⁰. Ο μοναδικός αμυντικός ισχυρισμός τον οποίον μπορεί να προβάλει ένα κράτος μέλος κατά προσφυγής λόγω παραβάσεως, την οποία έχει ασκήσει η Επιτροπή βάσει του άρθρου 108, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, είναι αυτός που βασίζεται σε απόλυτη αδυναμία ορθής εκτελέσεως της αποφάσεως που διατάσσει την ανάκτηση της ενισχύσεως²¹. Επομένως, τα μέτρα τα οποία λαμβάνει το κράτος μέλος για την ανάκτηση κατά κάποιον τρόπο θα αποτελούν απλώς το αναγκαίο παρακολούθημα της επίδικης αποφάσεως.

51. Η προτεινόμενη ερμηνεία προσφέρει επιπλέον το πλεονέκτημα ότι συγκεντρώνει το σύνολο των σχετικών με κρατικές ενισχύσεις διαφορών ενώπιον των δικαστηρίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Θεωρώ τη συγκέντρωση αυτή θετική από δύο απόψεις. Αφενός, με την κατάργηση της προϋποθέσεως ότι η προσβαλλόμενη πράξη πρέπει να αφορά ατομικά τον προσφεύγοντα και με την παροχή, έτσι, της δυνατότητας στους δυνητικούς δικαιούχους μιας ενισχύσεως ή στους ανταγωνιστές μιας επιχειρήσεως δικαιούχου της ενισχύσεως να αμφισβητήσουν την απόφαση της Επιτροπής άμεσα ενώπιον του Δικαστηρίου, ενισχύεται η ασφάλεια δικαίου. Πράγματι, αίρεται έτσι η αβεβαιότητα την οποία προκαλούσε η απόφαση TWD Textilwerke Deggendorf, με την οποία επιβαλλόταν η προηγούμενη επίλυση του ζητήματος του ατομικού έννομου συμφέροντος επί ποινή απαραδέκτου μιας μεταγενέστερης αιτήσεως για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως²². Αφετέρου, εκλείπει η ανάγκη κινήσεως ένδικης διαδικασίας ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων προκειμένου να αποκτηθεί πρόσβαση στο Δικαστήριο διά της υποβολής προδικαστικού ερωτήματος. Παρέχεται, δηλαδή, η δυνατότητα μιας αμεσότερης και, ως εκ τούτου, αποτελεσματικότερης, ταχύτερης και συντομότερης διαδικασίας.

52. Διερωτώμαι, τέλος, γενικότερα, κατά πόσον είναι χρήσιμη η διάκριση μεταξύ, αφενός, της προϋποθέσεως περί άμεσου επηρεασμού και, αφετέρου της διευκρινίσεως σχετικά με την έλλειψη εκτελεστικών μέτρων. Πράγματι, πώς θα ήταν δυνατόν να θεωρηθεί ότι ένας ιδιώτης μπορεί να θίγεται άμεσα από πράξη της Ένωσης εάν η εφαρμογή της πράξεως αυτής προϋποθέτει τη λήψη πραγματικού μέτρου εκτελέσεως, είτε αυτό είναι ευρωπαϊκό ή εθνικό, ενώ, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, για να αφορά άμεσα έναν ιδιώτη, η πράξη της Ένωσης πρέπει «να έχει άμεσα αποτελέσματα επί της νομικής του καταστάσεως και [...] η εφαρμογή της [...] να απορρέει αποκλειστικά από τη ρύθμιση της Ένωσης χωρίς εφαρμογή άλλων παρεμβαλλόμενων κανόνων»²³;

2. Εφαρμογή στην υπό κρίση υπόθεση

53. Η επίδικη απόφαση είναι απόφαση της Επιτροπής, η οποία κρίνει δύο καθεστώτα ενισχύσεων (ένα υφιστάμενο και ένα νέο) συμβατά με το άρθρο 106, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ και με την κοινή αγορά.

54. Στο τμήμα της επίδικης αποφάσεως το οποίο προσβλήθηκε με την προσφυγή, η Επιτροπή εξέτασε τη συμβατότητα της ενισχύσεως E 2/2005 για το σύστημα χρηματοδοτήσεως των wocos, όπως αυτό τροποποιήθηκε κατόπιν των δεσμεύσεων που ανέλαβαν οι ολλανδικές αρχές.

20 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 14ης Απριλίου 2011, C-331/09, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Συλλογή 2011, σ. I-2933, σκέψη 54).

21 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 22ας Δεκεμβρίου 2010, C-304/09, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 2010, σ. I-13903, σκέψη 35).

22 — Απόφαση της 9ης Μαρτίου 1994, C-188/92 (Συλλογή 1994, σ. I-833). Στη σκέψη 17 της αποφάσεως αυτής, το Δικαστήριο έκρινε ότι «[ο]ι [...] ανάγκες ασφαλείας δικαίου οδηγούν στον αποκλεισμό της δυνατότητας του δικαιούχου ενισχύσεως, η οποία αποτελεί αντικείμενο αποφάσεως της Επιτροπής εκδοθείσας βάσει του άρθρου 93 της Συνθήκης, ο οποίος είχε το δικαίωμα προσβολής της οικείας αποφάσεως αλλά άφησε να παρέλθει άπρακτη η προβλεπόμενη συναφώς στο άρθρο 173, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης αποσβεστική προθεσμία, να αμφισβητήσει τη νομιμότητά της ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων στα πλαίσια προσφυγής κατά των μέτρων που έλαβαν οι εθνικές αρχές σε εκτέλεσή της».

23 — Απόφαση Επιτροπή κατά Infront WM (προμνημονευθείσα, σκέψη 47 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

55. Πρέπει, επομένως, να διευκρινιστεί αν η πράξη αυτή, την οποία απηύθυνε η Επιτροπή στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών, αφενός, αποτελεί κανονιστική πράξη και, αφετέρου, αφορά άμεσα τις αναιρεσείουσες, χωρίς να απαιτεί εκτελεστικά μέτρα.

α) Συνιστά η επίδικη απόφαση κανονιστική πράξη;

56. Ενώ είναι βέβαιον ότι η επίδικη απόφαση εκδόθηκε στο πλαίσιο μη νομοθετικής διαδικασίας, η Επιτροπή αμφισβητεί τη γενική ισχύ της πράξεως. Κατά την Επιτροπή, δεδομένου ότι η πράξη αυτή απευθύνθηκε αποκλειστικά στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών, μπορεί να έχει ατομική ισχύ και μόνον.

57. Το ζήτημα των ορίων ισχύος μιας αποφάσεως απευθυνόμενης σε ένα μόνο κράτος μέλος εξετάστηκε προσφάτως σε βάθος και κατά καιρίο τρόπο στην προμνημονευθείσα υπόθεση *Telefónica* κατά Επιτροπής από τη γενική εισαγγελέα J. Kokott²⁴.

58. Συμμερίζομαι την άποψή της ότι αυτός ο τύπος αποφάσεως παρουσιάζει μια ιδιαιτερότητα, στον βαθμό που κάθε κράτος μέλος περιλαμβάνει και μια εθνική έννομη τάξη και που οι αποφάσεις οι οποίες απευθύνονται σε αυτό είναι δεσμευτικές για όλα τα όργανα του. Η γενική εισαγγελέα J. Kokott διευκρίνισε, έτσι, ότι: «[α]ποφάσεις απευθυνόμενες σε ένα κράτος μέλος μπορούν να διαμορφώνουν την εθνική έννομη τάξη και κατ' αυτόν τον τρόπο να αναπτύσσουν γενική ισχύ, μολονότι έχουν μόνον έναν αποδέκτη»²⁵.

59. Εξάλλου, το ίδιο το Δικαστήριο έχει ήδη αναγνωρίσει σε ορισμένες περιπτώσεις γενική ισχύ σ' αυτόν τον τύπο αποφάσεως²⁶, ιδίως σε υποθέσεις κρατικών ενισχύσεων. Κατά πάγια νομολογία, την οποία, εξάλλου, υπενθυμίζει το Γενικό Δικαστήριο στην αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη, μια απόφαση της Επιτροπής που απαγορεύει καθεστώς ενισχύσεων θεωρείται πράγματι, για τους δυνητικούς δικαιούχους του καθεστώτος ενισχύσεων, ως μέτρο γενικής ισχύος, το οποίο εφαρμόζεται σε αντικειμενικά καθοριζόμενες καταστάσεις και παράγει έννομα αποτελέσματα για μια ομάδα προσώπων τα οποία αφορά γενικώς και αορίστως. Έτσι, για τους δυνητικούς δικαιούχους ενός καθεστώτος ενισχύσεων, η απόφαση της Επιτροπής έχει χαρακτήρα μέτρου «γενικής ισχύος»²⁷. Γι' αυτόν ακριβώς τον λόγο, δεν θεωρείται, κατ' αρχήν, ότι η απόφαση αφορά ατομικά τους δικαιούχους αυτούς. Στην κρινομένη υπόθεση, θεωρώ ότι η ίδια συλλογιστική μπορεί να εφαρμοστεί σε απόφαση την οποία εξέδωσε η Επιτροπή βάσει του άρθρου 19, παράγραφος 1, του κανονισμού 659/1999 και με την οποία καταγράφει τις δεσμεύσεις των εθνικών αρχών και κρίνει συμβατές με την κοινή αγορά τις τροποποιήσεις στο υφιστάμενο καθεστώς ενισχύσεων.

60. Στο μέτρο που το τροποποιημένο καθεστώς ενισχύσεων προορίζεται να εφαρμοστεί σε αντικειμενικά καθοριζόμενες καταστάσεις και παράγει έννομα αποτελέσματα για μια ομάδα προσώπων τα οποία αφορά γενικώς και αορίστως, ισχύει το ίδιο και για την απόφαση της Επιτροπής που εγκρίνει το καθεστώς αυτό. Η γνώμη που εξέφρασε η Επιτροπή δεν με βρίσκει σύμφωνο, καθώς δεν αντιλαμβάνομαι, συναφώς, τον λόγο για τον οποίον πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ των αποφάσεων που επιτρέπουν ένα καθεστώς ενισχύσεων και εκείνων που το απαγορεύουν.

61. Κατά συνέπεια, είτε ακολουθήσουμε την ευρεία είτε την συσταλτική ερμηνεία της έννοιας της κανονιστικής πράξεως, η επίδικη απόφαση, ως πράξη γενικής ισχύος εκδοθείσα κατά μη νομοθετική διαδικασία, ανταποκρίνεται στην πρώτη προϋπόθεση του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, *in fine*, ΣΛΕΕ.

24 — Όπ.π. (σκέψεις 21 έως 29).

25 — Όπ.π. (σκέψη 25).

26 — Βλ. απόφαση της 7ης Ιουνίου 2007, C-80/06, *Carip* (Συλλογή 2007, σ. I-4473, σκέψη 21), και διάταξη της 8ης Απριλίου 2008, C-503/07 P, *Saint-Gobain Glass Deutschland* κατά Επιτροπής (Συλλογή 2008, σ. I-2217, σκέψη 71).

27 — Βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 29ης Απριλίου 2004, C-298/00 P, *Ιταλία κατά Επιτροπής* (Συλλογή 2004, σ. I-4087, σκέψη 37).

β) Θίγονται άμεσα οι αναιρεσείουσες χωρίς την παρεμβολή εκτελεστικού μέτρου;

62. Στην απάντησή της προς τη γραπτή ερώτηση, η Επιτροπή εκφράζει την εκτίμηση ότι τα εκτελεστικά μέτρα είναι αναγκαία προκειμένου να παραγάγει αποτελέσματα η επίδικη απόφαση. Δεν αναφέρεται μόνο στην υπουργική απόφαση και στον νόμο που μνημονεύονται στο σημείο 41 της επίδικης αποφάσεως, αλλά και στον προσωρινό κανονισμό της 3η Νοεμβρίου 2010 για τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος, οι οποίες παρέχονται από τις πιστοποιημένες εταιρίες κοινωνικής στέγης (ο οποίος δημοσιεύθηκε στο τεύχος 17515 της Nederlandse Staatscourant της 8ης Νοεμβρίου 2010).

63. Η ύπαρξη εκτελεστικών μέτρων δεν μπορεί να αμφισβητηθεί. Τα μέτρα αυτά είναι σύμφυτα με τη διαδικασία σχετικά με τα υφιστάμενα καθεστώτα ενισχύσεων, όπως αυτή ρυθμίζεται στον κανονισμό 659/1999. Πράγματι, η πρώτη παράγραφος του άρθρου 19 διευκρινίζει ρητώς ότι, εφόσον το οικείο κράτος μέλος δέχεται τα μέτρα που προτείνει η Επιτροπή, την ενημερώνει σχετικά. Η Επιτροπή σημειώνει τη διαπίστωση αυτή και το κράτος μέλος «δεσμεύεται με την αποδοχή του να εφαρμόσει τα κατάλληλα μέτρα».

64. Εν πάση περιπτώσει, όπως εξέθεσα προηγουμένως, φρονώ ότι η προϋπόθεση που ανάγεται στην έλλειψη εκτελεστικών μέτρων αποτελεί απλώς επανάληψη της προϋποθέσεως περί άμεσου επηρεασμού και, για να μη συντρέχει η προϋπόθεση αυτή, το περιθώριο εκτιμήσεως της αρχής η οποία οφείλει να λάβει το εκτελεστικό μέτρο δεν μπορεί να είναι καθαρώς τυπικό.

65. Η επίδικη απόφαση, όμως, η οποία στηρίζεται στο άρθρο 19, παράγραφος 1, του κανονισμού 659/1999, δεν αφήνει κανένα περιθώριο εκτιμήσεως στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών.

66. Πράγματι, από τη διάταξη αυτή προκύπτει ότι η Επιτροπή ήταν εκείνη που προκάλεσε και κατέστησε δεσμευτικές τις τροποποιήσεις που καθιστούν το σύστημα ενισχύσεων συμβατό με το δίκαιο της Ένωσης.

67. Κατά το άρθρο 19, παράγραφος 1, του κανονισμού 659/1999, «[ε]φόσον το οικείο κράτος μέλος αποδεχθεί τα προτεινόμενα μέτρα και ενημερώσει σχετικά την Επιτροπή, η τελευταία σημειώνει τη διαπίστωση αυτή και ενημερώνει σχετικά το κράτος μέλος. Το κράτος μέλος δεσμεύεται με την αποδοχή του να εφαρμόσει τα κατάλληλα μέτρα».

68. Εξάλλου, ο δεσμευτικός χαρακτήρας αποφάσεως η οποία στηρίζεται στο άρθρο 19, παράγραφος 1, του κανονισμού 659/1999 επιβεβαιώθηκε από το Δικαστήριο με την απόφαση της 18ης Ιουνίου 2002, C-242/00, Γερμανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 2002, σ. I-5603).

69. Στην υπόθεση εκείνη, το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι η Επιτροπή μπορούσε, ασκώντας τις αρμοδιότητες που έχει δυνάμει των άρθρων 87 και 88 ΕΚ [νυν άρθρων 107 και 108 ΣΛΕΕ] να εκδίδει κατευθυντήριες γραμμές προκειμένου να υποδείξει τον τρόπο με τον οποίο σκοπεύει να ασκήσει, δυνάμει των ίδιων άρθρων της Συνθήκης, την εξουσία εκτιμήσεως που έχει όσον αφορά νέες ενισχύσεις ή συστήματα υφιστάμενων ενισχύσεων. Εφόσον οι κατευθυντήριες γραμμές στηρίζονται στο άρθρο 88, παράγραφος 1, ΕΚ [νυν άρθρο 108, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ], αντιπροσωπεύουν ένα στοιχείο της τακτικής και περιοδικής συνεργασίας στο πλαίσιο της οποίας η Επιτροπή, από κοινού με τα κράτη μέλη, εξετάζει διαρκώς τα καθεστώτα ενισχύσεων που υπάρχουν στα κράτη αυτά και τους προτείνει τα κατάλληλα μέτρα που απαιτεί η προοδευτική ανάπτυξη ή η λειτουργία της κοινής αγοράς. Το Δικαστήριο πρόσθεσε ακόμη ότι «[σ]τον βαθμό που το κράτος μέλος δέχεται τις εν λόγω προτάσεις

κατάλληλων μέτρων, [οι τελευταίες] καθίστανται δεσμευτικές έναντι αυτού»²⁸ και διαπίστωσε ότι «ο κοινοτικός νομοθέτης [είχε υιοθετήσει] τις αρχές που απορρέουν από τη [...] νομολογία, εισάγοντας στον κανονισμό (ΕΚ) 659/1999 [...] το άρθρο 19, παράγραφος 1»²⁹.

70. Δυνάμει της διατάξεως αυτής, οι τροποποιήσεις που καθιστούν το σύστημα ενισχύσεων συμβατό με το δίκαιο της Ένωσης δεν καθίστανται δεσμευτικές παρά μόνον αφού γίνουν δεκτές από την Επιτροπή. Η τελευταία, εξάλλου, ανέφερε ρητώς, στο σημείο 74 της επίδικης αποφάσεως, ότι «[δεχόταν] τις δεσμεύσεις τις οποίες ανέλαβαν οι ολλανδικές αρχές» και ότι, «σύμφωνα με το άρθρο 19 του κανονισμού [659/1999], [κατέγραψε] τις δεσμεύσεις με την [παρούσα] απόφαση και [καθιστούσε], έτσι, δεσμευτική την εφαρμογή των ενδεδειγμένων μέτρων». Η δήλωση αυτή επαναλαμβάνεται στο διατακτικό της αποφάσεως (σημείο 108).

71. Η Επιτροπή εξέφρασε, επίσης, την άποψη ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών διατηρούσε κάποια εξουσία εκτιμήσεως μετά την έκδοση της επίδικης αποφάσεως, στο μέτρο που παρέμενε ελεύθερο να καταργήσει οριστικά το επίμαχο καθεστώς ενισχύσεων. Δεν συμφωνώ, διότι, δεδομένου ότι το ίδιο το Βασίλειο των Κάτω Χωρών πρότεινε στην Επιτροπή τις τροποποιήσεις οι οποίες κατέστησαν υποχρεωτικές με την επίδικη απόφαση, το ενδεχόμενο να αποφασίσει την κατάργηση του καθεστώτος ενισχύσεων ήταν καθαρά θεωρητικό. Αντιθέτως, δεν αμφισβητήθηκε η βούληση των ολλανδικών αρχών να εφαρμόσουν την απόφαση³⁰.

72. Επιπλέον, αντιθέτως προς ό,τι υποστηρίζει η Επιτροπή, οι αναιρεσείουσες τονίζουν, στην απάντησή τους στις γραπτές ερωτήσεις, ότι δεν υφίσταται κανένα μέτρο το οποίο θα μπορούσαν να προσβάλουν ενώπιον του εθνικού δικαστή. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, επανέλαβαν κατηγορηματικά το επιχείρημα αυτό: όταν υφίσταται νομικά δεσμευτική πράξη γενικής ισχύος, όπως το άρθρο 4 της προσωρινής ισχύος κανονιστικής αποφάσεως της 3ης Νοεμβρίου 2010 επί των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος που παρέχουν οι αδειοδοτημένοι φορείς εργατικής κατοικίας, ο ιδιώτης δεν διαθέτει κανένα ένδικο βοήθημα εντός της εθνικής έννομης τάξεως.

73. Προσέτι, η υποχρέωση παροχής του 90 % του αποθέματος εργατικών κατοικιών σε πρόσωπα των οποίων τα εισοδήματα δεν υπερβαίνουν ορισμένο ύψος, η οποία επαναλαμβάνεται στο άρθρο 4 της προμνημονευθείσας εθνικής κανονιστικής αποφάσεως, δεν απαιτεί την έκδοση καμίας άλλης αποφάσεως. Αντιθέτως, η παράβαση και μόνο του κανόνα αυτού θα μπορούσε να προκαλέσει κάποια αντίδραση της αρχής, όπως, για παράδειγμα, την άρνηση χορηγήσεως της επίμαχης ενισχύσεως. Ας μου επιτραπεί, συναφώς, να μην υιοθετήσω την προϋπόθεση που θέτει η Επιτροπή ότι θα πρέπει κατ' ανάγκη να υπάρχει κίνδυνος ποινικών διώξεων για να συντρέχει περίπτωση εφαρμογής της νομολογίας που απορρέει από την προμνημονευθείσα απόφαση Unibet. Ανεξαρτήτως της επαπειλούμενης κυρώσεως, το σχήμα αυτό ουδόλως ανταποκρίνεται στην επιταγή αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.

74. Υπό τις συνθήκες αυτές, έχω την εντύπωση ότι η μη αναγνώριση στις αναιρεσείουσες του δικαιώματος να ασκήσουν προσφυγή ακυρώσεως κατά της επίδικης αποφάσεως έχει ως συνέπεια ότι στερούνται δικαστικής προστασίας.

28 — Απόφαση Γερμανία κατά Επιτροπής (προμνημονευθείσα, σκέψη 28).

29 — Όπ.π. (σημείο 29). Το Γενικό Δικαστήριο εφάρμοσε προσφάτως τη νομολογία αυτή: «[...] πρέπει να απορριφθεί η άποψη την οποία υποστηρίζει, κατ' ουσίαν, η Επιτροπή και η οποία συνίσταται, βάσει μιας μεμονωμένης γραμματικής ερμηνείας του ανωτέρω άρθρου 19, παράγραφος 1, στον ισχυρισμό ότι το θεσμικό αυτό όργανο δεν λαμβάνει καμία απόφαση οσάκις μια διαδικασία εξετάσεως υφιστάμενης ενίσχυσης καταλήγει στην εκ μέρους του κράτους μέλους αποδοχή των προτεινόμενων κατάλληλων μέτρων [...]. Όσον αφορά τα δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα της προσβαλλομένης αποφάσεως [την οποία έλαβε η Επιτροπή βάσει του άρθρου 19, παράγραφος 1, in fine, του κανονισμού 659/1999], αρκεί να επισημανθεί ότι, σύμφωνα με το άρθρο [αυτό], το ενδιαφερόμενο κράτος, το οποίο, κατά τη δημοσίευση του άρθρου 26, παράγραφος 1, του κανονισμού 659/1999, δέχτηκε αναγκαστικά τα κατάλληλα μέτρα, «δεσμεύεται [...] να εφαρμόσει» τα μέτρα αυτά» (απόφαση της 11ης Μαρτίου 2009, T-354/05, TF1 κατά Επιτροπής, Συλλογή 2009, σ. II-471, σκέψεις 68 και 73 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

30 — Για μια παρόμοια εκτίμηση του Δικαστηρίου όσον αφορά την αίτηση μέτρων διασφάλισης που υπέβαλε η Γαλλική Δημοκρατία (ποσόστωση επί των εισαγωγών), βλ. την απόφαση της 17ης Ιανουαρίου 1985, 11/82, Πειραϊκή-Πατραϊκή κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1985, σ. 207, σκέψη 9).

75. Κατά συνέπεια, εκτιμώ ότι η επίδικη απόφαση αφορά άμεσα τις αναιρεσιδούσες και δεν συνεπάγεται εκτελεστικά μέτρα κατά την έννοια του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, *in fine*, ΣΛΕΕ, στον βαθμό που παράγει άμεσα αποτελέσματα επί της νομικής καταστάσεως των αναιρεσιδούσων και δεν αφήνει κανένα περιθώριο εκτιμήσεως στον αποδέκτη της, δηλαδή στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών, το οποίο και είναι επιφορτισμένο με την εφαρμογή της.

76. Επομένως, θεωρώ ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις που τίθενται στο ως άνω τέταρτο εδάφιο, *in fine*, και, ως εκ τούτου, το Γενικό Δικαστήριο έπρεπε να δεχθεί την προσφυγή των αναιρεσιδούσων κατ' εφαρμογήν της εν λόγω διατάξεως. Απορρίπτοντάς την ως απαράδεκτη, υπέπεσε, κατά την άποσή μου, σε πλάνη περί το δίκαιο.

B - Επί του πρώτου και του δεύτερου λόγους αναιρέσεως, περί της ανάγκης να αφορά η προσβαλλόμενη απόφαση άμεσα τον προσφεύγοντα

77. Σε περίπτωση που το Δικαστήριο κρίνει ότι δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, *in fine*, ΣΛΕΕ, θα πρέπει να εξεταστούν οι λόγοι τους οποίους προβάλλουν οι αναιρεσιδούσες κατά της επίδικης αποφάσεως, κατά το μέρος που αφορά την ενίσχυση E 2/2005.

78. Οι δύο αυτοί λόγοι αφορούν την εκ μέρους του Γενικού Δικαστηρίου εφαρμογή, στην υπό κρίση περίπτωση, της προϋποθέσεως ότι η επίδικη απόφαση πρέπει «να αφορά ατομικά» τον προσφεύγοντα. Θα τους εξετάσω από κοινού.

1. Έννοια

79. Η προϋπόθεση να αφορά η προσβαλλόμενη πράξη ατομικά τον προσφεύγοντα, που πρέπει να συντρέχει προς άσκηση προσφυγής ακυρώσεως είναι αναμφίβολα μια από τις δυσκολότερες ως προς τον προσδιορισμό τους έννοιες. Από την απόφαση Plaumann κατά Επιτροπής και εντεύθεν, επαναλαμβάνεται κατά πάγια νομολογία ότι «[υποκείμενα άλλα από τους] αποδέκτες μιας αποφάσεως δεν μπορούν να ισχυριστούν ότι [η απόφαση αυτή] τα αφορά ατομικά, παρά μόνο αν τα θίγει λόγω ορισμένων ξεχωριστών ιδιοτήτων ή μιας πραγματικής καταστάσεως που τα χαρακτηρίζει σε σχέση με κάθε άλλο πρόσωπο και έτσι τα εξατομικεύει κατά τρόπο ανάλογο προς αυτόν του αποδέκτη»³¹.

80. Το περιεχόμενο της αρχής έχει, πάντως, αμβλυνηθεί: έτσι, το γεγονός ότι μια διάταξη έχει, λόγω της φύσεως και του περιεχομένου της, γενικό χαρακτήρα, καθόσον εφαρμόζεται επί του συνόλου των ενδιαφερομένων επιχειρηματιών, δεν αποκλείει το ενδεχόμενο να αφορά ατομικώς ορισμένους από αυτούς. Τούτο συμβαίνει, όταν μια απόφαση θίγει ομάδα προσώπων τα οποία έχουν εξατομικευθεί ή ήταν δυνατό να εξατομικευθούν κατά τον χρόνο εκδόσεως της πράξεως αυτής και *βάσει κριτηρίων που σχετίζονται ειδικώς με τα μέλη της ομάδας* [...]. [Πράγματι], η εν λόγω πράξη δύναται να αφορά ατομικώς τα πρόσωπα αυτά, καθόσον αποτελούν μέρος ενός στενού επιχειρηματικού κύκλου»³². Κατά το Δικαστήριο, «τούτο συμβαίνει, μεταξύ άλλων, όταν η απόφαση θίγει τα κεκτημένα προ της εκδόσεως της δικαιώματα του ιδιώτη»³³.

31 — Απόφαση της 15ης Ιουλίου 1963, 25/62, Plaumann κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 937 έως 942). Βλ. επίσης τις πλέον πρόσφατες προμνημονευθείσες αποφάσεις Επιτροπή κατά Infront WM (σκέψη 70) και Sahlstedt κ.λπ. κατά Επιτροπής (σκέψη 26).

32 — Απόφαση Sahlstedt κ.λπ. κατά Επιτροπής (προμνημονευθείσα, σκέψη 30). Η υπογράμμιση δική μου. Βλ. και απόφαση της 22ας Ιουνίου 2006, C-182/03 και C-217/03, Βέλγιο και Forum 187 κατά Επιτροπής (Συλλογή 2006, σ. I-5479, σκέψη 60). Στην απόφαση της 18ης Νοεμβρίου 1975, 100/74, CAM κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Συλλογή τόμος 1975, σ. 427, σκέψη 18), το Δικαστήριο έκρινε ότι η προσβαλλόμενη πράξη αφορούσε «ορισμένο αριθμό επιχειρηματιών που εξατομικεύονται λόγω συγκεκριμένης συμπεριφοράς» την οποία επέδειξαν ή θεωρήθηκε ότι επέδειξαν (η υπογράμμιση δική μου).

33 — Απόφαση Επιτροπή κατά Infront WM (προμνημονευθείσα, σκέψη 72 και παρατιθέμενη νομολογία).

81. Αντιθέτως, αυτό δεν συμβαίνει, «εφόσον δεν αμφισβητείται ότι [η εφαρμογή ενός μέτρου σε υποκείμενα δικαίου των οποίων ο αριθμός ή η ταυτότητα μπορούν να προσδιορισθούν με μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό ακρίβειας] πραγματοποιείται *δυνάμει αντικειμενικής νομικής ή πραγματικής καταστάσεως* καθοριζόμενης από την οικεία πράξη»³⁴.

2. Εκτίμηση

82. Επομένως, από την ως άνω νομολογία προκύπτει ότι η εξατομίκευση, κατά την έννοια του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, εξαρτάται από τον εξατομικεύσιμο ή, αντιθέτως, από τον αντικειμενικό χαρακτήρα του κριτηρίου βάσει του οποίου προσδιορίζονται τα μέλη της ομάδας.

83. Στην αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι η επίδικη απόφαση δεν αφορούσε ατομικώς τις αναιρεσείουσες, με το αιτιολογικό ότι η ιδιότητα των wocos αναγνωριζόταν βάσει αντικειμενικών κριτηρίων τα οποία θα μπορούσε να πληροί απροσδιόριστος αριθμός επιχειρηματιών, δυνητικών δικαιούχων της ενισχύσεως E 2/2005, την οποία αφορά η επίδικη απόφαση.

84. Ορθώς το Γενικό Δικαστήριο επισημαίνει, στη σκέψη 29 της αναιρεσιβαλλομένης διατάξεως, ότι «η απόδοση της ιδιότητας των wocos πραγματοποιείται βάσει αντικειμενικών κριτηρίων. Πράγματι, [...] η ιδιότητα των wocos χορηγείται βάσει ενός συστήματος αδειοδοτήσεως, το οποίο προβλέπεται από το άρθρο 70, παράγραφος 1, του νόμου του 1901 περί στέγης (Woningwet). Η σχετική άδεια παρέχεται με βασιλικό διάταγμα στους φορείς οι οποίοι πληρούν ορισμένες αντικειμενικές προϋποθέσεις: έχουν τη νομική μορφή ενώσεως ή ιδρύματος, δεν έχουν κερδοσκοπικό χαρακτήρα, έχουν ως μόνο αντικείμενο κάποια δραστηριότητα του τομέα της κοινωνικής στέγης και χρησιμοποιούν την περιουσία τους προς το συμφέρον της κοινωνικής στέγης. Επομένως, οι wocos συνιστούν μια κατηγορία προσώπων τα οποία αφορά η πράξη γενικώς και αορίστως».

85. Υπ' αυτές τις συνθήκες, ορθώς το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι η επίδικη απόφαση, κατά το μέρος που αφορά την ενίσχυση E 2/2005, αφορούσε τις αναιρεσείουσες, καθώς και οποιαδήποτε άλλη επιχείρηση βρισκόταν, πραγματικά ή δυνητικά, στην ίδια κατάσταση.

86. Κατά συνέπεια, εκτιμώ ότι ο πρώτος λόγος αναιρέσεως τον οποίον προβάλλουν οι αναιρεσείουσες είναι αβάσιμος.

87. Αντιθέτως, είμαι πιο επιφυλακτικός έναντι της εκτιμήσεως του Γενικού Δικαστηρίου σχετικά με την ύπαρξη ή όχι κλειστού κύκλου οργανισμών των οποίων ο αριθμός προσδιορίζεται ή δύναται να προσδιορισθεί. Οι εκτιμήσεις αυτές αποτελούν αντικείμενο του δεύτερου λόγου αναιρέσεως.

88. Κατά το Γενικό Δικαστήριο, η νομολογία την οποίαν επικαλέστηκαν οι αναιρεσείουσες δεν είχε εφαρμογή στην επίδικη υπόθεση, καθόσον, στις προμνημονευθείσες αποφάσεις Βέλγιο και Forum 187 κατά Επιτροπής και Πειραιϊκή-Πατραϊκή κ.λπ. κατά Επιτροπής, οι προσφεύγουσες συμμετείχαν σε ομάδα η οποία δεν μπορούσε πλέον να διευρυνθεί μετά την έκδοση των τότε επίδικων αποφάσεων.

89. Όπως υπενθύμισα προηγουμένως³⁵, το Δικαστήριο έκρινε ότι μια πράξη δύναται να αφορά ατομικώς μια ομάδα προσώπων «εξατομικευμένων ή δυναμένων να εξατομικευθούν κατά τον χρόνο εκδόσεως της εν λόγω πράξεως και βάσει κριτηρίων που σχετίζονται ειδικώς με τα μέλη της εν λόγω ομάδας [...]»³⁶.

34 — Όπ.π. (σκέψη 31 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Η υπογράμμιση δική μου.

35 — Βλ. σημείο 103 των παρούσων προτάσεων.

36 — Απόφαση Sahlstedt κ.λπ. κατά Επιτροπής (προμνημονευθείσα, σκέψη 30).

90. Η νομολογία αυτή εφαρμόστηκε στις προμνημονευθείσες αποφάσεις Πειραιϊκή-Πατραϊκή κ.λπ. κατά Επιτροπής καθώς και Βέλγιο και Forum 187 κατά Επιτροπής³⁷. Στο πλαίσιο της τελευταίας αυτής υποθέσεως, το Δικαστήριο έκρινε ότι η Forum 187 παραδεκτώς άσκησε προσφυγή ακυρώσεως ως εκπρόσωπος των κέντρων συντονισμού τα οποία αφορούσε ατομικώς η επίδικη πράξη. Η εν λόγω πράξη ήταν μια απόφαση της Επιτροπής, η οποία χαρακτήρισε βελγικό φορολογικό καθεστώς ως υφιστάμενη κρατική ενίσχυση ασυμβίβαστη προς το δίκαιο της Ένωσης. Κατά το Δικαστήριο, η πράξη αυτή είχε ως συνέπεια τον περιορισμό της διάρκειας ισχύος της άδειας των κέντρων συντονισμού η οποία είχε ανανεωθεί κατά τα έτη 2001 και 2002. Τα εν λόγω τριάντα κέντρα ήταν απολύτως καθορισμένα κατά τον χρόνο εκδόσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως. Επιπλέον, η προσβαλλόμενη απόφαση δεν προέβλεπε μεταβατικά μέτρα υπέρ των κέντρων συντονισμού των οποίων η άδεια έληγε συγχρόνως με την κοινοποίηση της εν λόγω αποφάσεως και υπέρ εκείνων των οποίων η αίτηση ανανεώσεως άδειας εκκρεμούσε κατά την ημερομηνία κοινοποιήσεως της εν λόγω αποφάσεως. Για το Δικαστήριο, τα εν λόγω οκτώ άλλα κέντρα συνιστούσαν ένα κλειστό κύκλο τα μέλη του οποίου θίγοντο ιδιαιτέρως από την απόφαση, καθόσον δεν edικαιούντο πλέον ανανεώσεως της άδειας τους³⁸.

91. Όπως στην παρούσα υπόθεση, επρόκειτο για απόφαση της Επιτροπής σχετική με υφιστάμενη κρατική ενίσχυση. Βεβαίως, η απόφαση εκείνη επέβαλε τροποποίηση του φορολογικού καθεστώτος για το μέλλον χωρίς να διατάσσει την επιστροφή της ενισχύσεως, ενώ η επίδικη απόφαση χαρακτηρίζει το καθεστώς, όπως τροποποιήθηκε, σύμφωνο προς το δίκαιο της Ένωσης. Πάντως, νομίζω ότι η εν λόγω διαφορά ως προς τα πραγματικά περιστατικά δεν είναι καθοριστική για την εκτίμηση του παραδεκτού της προσφυγής.

92. Πράγματι, προκειμένου να κρίνει παραδεκτή την προσφυγή της Forum 187, το Δικαστήριο έλαβε υπόψη, αφενός, τα κέντρα συντονισμού των οποίων η άδεια είχε ανανεωθεί το 2001 ή το 2002 και, αφετέρου, τα κέντρα των οποίων η αίτηση ανανεώσεως εκκρεμούσε κατά τον χρόνο κοινοποιήσεως της αποφάσεως της Επιτροπής.

93. Μολονότι εμφανίζονται ως αντικειμενικά, τα κριτήρια αυτά θεωρήθηκαν από το Δικαστήριο εξατομικεύσιμα, δηλαδή, κατά την έκφραση του Δικαστηρίου, ως κριτήρια «που σχετίζονται ειδικώς με τα μέλη της εν λόγω ομάδας». Εν πάση περιπτώσει, δεν διαφέρουν επί της ουσίας από τα κριτήρια που εφαρμόζονται στις αναιρεσείουσες στην κρινομένη υπόθεση. Πράγματι, κατά τον χρόνο εκδόσεως της επίδικης αποφάσεως, 410 wocos είχαν ήδη αδειοδοτηθεί με βασιλικό διάταγμα. Η επίδικη απόφαση, με την οποία η Επιτροπή εγκρίνει τις προτάσεις του Βασιλείου των Κάτω Χωρών περί τροποποιήσεως, συνεπάγεται κατ' ανάγκην ότι οι εν λόγω wocos, και μόνον αυτές, αναγκαστικά δεν θα έχουν πλέον τα ίδια πλεονεκτήματα με εκείνα που είχαν υπό το προηγούμενο καθεστώς και των οποίων η ισχύς έφθανε στο τέλος της (όπως η κατάργηση της εγγυήσεως των δανείων). Το γεγονός ότι μετά την έκδοση της επίδικης αποφάσεως ενδέχεται να αδειοδοτηθούν άλλες wocos δεν θεωρώ ότι έχει καθοριστική σημασία. Όπως προαναφέρθηκε, το Δικαστήριο δέχθηκε, κατά το παρελθόν, να χαρακτηρίσει ως μέλος στενού κύκλου επιχειρηματία ο οποίος βλέπει να θίγονται με μια απόφαση «τα κεκτημένα προ της εκδόσεως της δικαιώματά [του]»³⁹.

94. Εκτιμώ, κατά συνέπεια, ότι ο δεύτερος λόγος αναιρέσεως είναι βάσιμος και ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο με το να κρίνει ότι οι αναιρεσείουσες δεν αποτελούσαν μέλη κλειστού κύκλου εξατομικεύσιμων επιχειρήσεων κατά τον χρόνο εκδόσεως της επίδικης αποφάσεως. Θεωρώ, αντιθέτως, ότι η επίδικη πράξη αφορούσε άμεσα και ατομικά τις αναιρεσείουσες⁴⁰.

37 — Βλ. σκέψη 31 της αποφάσεως Πειραιϊκή-Πατραϊκή κ.λπ. και σκέψη 60 της αποφάσεως Βέλγιο και Forum 187 κατά Επιτροπής.

38 — Βλ. απόφαση Βέλγιο και Forum 187 κατά Επιτροπής (προμνημονευθείσα, σκέψεις 61 έως 63).

39 — Απόφαση Επιτροπή κατά Infront WM (προμνημονευθείσα, σκέψη 72 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

40 — Βλ. ανωτέρω σκέψεις για τις πράξεις που αφορούν άμεσα τους ιδιώτες στο πλαίσιο της εξετάσεως του νέου άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, in fine, ΣΛΕΕ.

95. Κατόπιν των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να δεχθεί την αίτηση αναιρέσεως των αναιρεσιουσών και, ως εκ τούτου, να αναιρέσει την αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη. Προτείνω επιπλέον στο Δικαστήριο να αναπέμψει την υπόθεση στο Πρωτοδικείο προκειμένου να αποφανθεί εκείνο επί της βασιμότητας της προσφυγής και να επιφυλαχθεί ως προς τα δικαστικά έξοδα.

Γ - Επί του έννομου συμφέροντος των αναιρεσιουσών για την άσκηση προσφυγής

96. Το έννομο συμφέρον αντιστοιχεί στο συμφέρον από την ακύρωση της εκδοθείσας πράξεως. Η ακύρωση αυτή πρέπει να μπορεί αφ' εαυτής να παραγάγει έννομες συνέπειες για τον προσφεύγοντα⁴¹ και, συγκεκριμένα, να του αποφέρει κάποιο όφελος⁴².

97. Με την αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη, το Γενικό Δικαστήριο δεν εξέτασε αυτή την προϋπόθεση. Ωστόσο, το έννομο συμφέρον αποτελεί ουσιώδη και πρωταρχική προϋπόθεση για την άσκηση οποιουδήποτε ένδικου βοηθήματος⁴³. Η απουσία του αποτελεί λόγο απαραδέκτου δημοσίας τάξεως, ο οποίος μπορεί να εξεταστεί αυτεπαγγέλτως από το Δικαστήριο⁴⁴. Θεωρώ, επομένως, απαραίτητο το Δικαστήριο, σε περίπτωση που συμεριστεί τις προτάσεις μου επί των λοιπών πιθανών λόγων απαραδέκτου, να εξετάσει το εν λόγω ζήτημα. Εξάλλου, οι διάδικοι εκλήθησαν να εκφράσουν την άποψή τους επί του θέματος κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 17ης Απριλίου 2013.

98. Με την επίδικη απόφαση, η Επιτροπή έκρινε ότι το ολλανδικό σύστημα χρηματοδοτήσεως της κοινωνικής στέγης, ακόμη και μετά την τροποποίησή του, αποτελούσε υφιστάμενη κρατική ενίσχυση. Αφού εξέτασε την έκταση των τροποποιήσεων στις οποίες προέβη η Ολλανδική Κυβέρνηση, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι «οι ενισχύσεις προς δραστηριότητες κοινωνικής στέγης, δηλαδή προς δραστηριότητες συνδεδεμένες με την κατασκευή και την εκμίσθωση κατοικιών προοριζόμενων για ιδιώτες, καθώς και με την κατασκευή και τη συντήρηση βοηθητικών υποδομών, [ήταν] συμβατές με το άρθρο 106, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ»⁴⁵.

99. Σύμφωνα με το έγγραφο που απέστειλε στις 3 Δεκεμβρίου 2009 το Βασίλειο των Κάτω Χωρών στην Επιτροπή, οι νέοι κανόνες έπρεπε να θεσπισθούν με υπουργική απόφαση και νέο νόμο περί στέγης, η έναρξη ισχύος των οποίων προσδιορίστηκε για την 1η Ιανουαρίου 2010 και την 1η Ιανουαρίου 2011, αντιστοίχως. Εξάλλου, οι νέοι κανόνες θα ίσχυαν μόνο για τις μελλοντικές δραστηριότητες.

100. Από μια πρώτη εξέταση της διαδικασίας, επομένως, μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι η ακύρωση της επίδικης αποφάσεως δεν θα απέφερε κανένα όφελος στις αναιρεσιούσες, στον βαθμό που δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την κατάργηση του νέου νόμου και της νέας υπουργικής αποφάσεως που θέσπισαν οι ολλανδικές αρχές.

101. Ωστόσο, όπως εκτέθηκε ανωτέρω, από το άρθρο 19, παράγραφος 1, του κανονισμού 659/1999 προκύπτει ότι οι τροποποιήσεις που καθιστούν το σύστημα ενισχύσεων συμβατό με το δίκαιο της Ένωσης προκλήθηκαν από την Επιτροπή και κατέστησαν δεσμευτικές από αυτήν. Στο σημείο αυτό, θα ήθελα να παραπέμψω στη συλλογιστική που αναπτύχθηκε ως προς το ζήτημα αυτό κατά την εξέταση της απουσίας εκτελεστικών μέτρων κατά την έννοια του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, *in fine*, ΣΛΕΕ⁴⁶ και να υπενθυμίσω μόνον ότι η Επιτροπή ανέφερε ρητώς, στο σημείο 74 της επίδικης

41 — Απόφαση της 24ης Ιουνίου 1986, 53/85, AKZO Chemie και AKZO Chemie UK κατά Επιτροπής (Συλλογή 1986, σ. 1965, σκέψη 21).

42 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 28η Φεβρουαρίου 2008, C-17/07 P, Neirinck κατά Επιτροπής (σκέψη 45), και προμνημονευθείσα απόφαση της 13ης Οκτωβρίου 2011, Deutsche Post και Γερμανία κατά Επιτροπής (σκέψη 37).

43 — Διάταξη της 31ης Ιουλίου 1989, 206/89 R, S. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1989, σ. 2841, σκέψη 8).

44 — Διάταξη της 7ης Οκτωβρίου 1987, 108/86, d. M. κατά Συμβουλίου και ΟΚΕ (Συλλογή 1987, σ. 3933, σκέψη 10).

45 — Σημείο 72 της επίδικης αποφάσεως.

46 — Βλ. σημεία 65 έως 70 των παρούσων προτάσεων.

αποφάσεως, ότι «[κ]ατά συνέπεια, η Επιτροπή δέχεται τις δεσμεύσεις που ανέλαβαν οι ολλανδικές αρχές» και ότι «[σ]ύμφωνα με το άρθρο 19 του κανονισμού [659/1999], η Επιτροπή καταγράφει τις δεσμεύσεις διά της παρούσας αποφάσεως, καθιστώντας, έτσι, δεσμευτική την εφαρμογή των ενδεδειγμένων μέτρων».

102. Εκτιμώ, επομένως, ότι, στο πλαίσιο της περιορισμένης εξετάσεως του έννομου συμφέροντος, οι αναιρεσείουσες μπορούν να ισχυριστούν ότι αποκομίζουν όφελος από την ακύρωση της επίδικης αποφάσεως. Πράγματι, φρονώ ότι «για τη διαπίστωση [του] οφέλους [από την ακύρωση της προσβαλλομένης πράξεως] δεν πρέπει να τίθενται υπερβολικές προϋποθέσεις [...], ιδίως όταν πληρούνται ήδη οι αυστηρές προϋποθέσεις της δεύτερης και της τρίτης περιπτώσεως του άρθρου 263, παράγραφος 4, ΣΛΕΕ»⁴⁷. Εν προκειμένω, σε περίπτωση ακυρώσεως της επίδικης αποφάσεως, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών θα ανακτούσε ενδεχομένως μια κάποια αυτονομία ως προς τη θέσπιση μέτρων που θα καθιστούσαν το σύστημα ενισχύσεων σύμφωνο με το δίκαιο της Ένωσης. Η ακύρωση της επίδικης αποφάσεως θα απέφερε, έτσι, κάποιο όφελος στις αναιρεσείουσες. Υπ' αυτές τις συνθήκες, οι αναιρεσείουσες αποδεικνύουν έννομο συμφέρον για την άσκηση της προσφυγής με αίτημα την ακύρωση της επίδικης αποφάσεως κατά το μέρος που αφορά την ενίσχυση E 2/2005.

V – Σύνοψη

103. Κατ' αρχάς, φρονώ ότι οι αναιρεσείουσες έχουν έννομο συμφέρον να ζητήσουν την ακύρωση της επίδικης αποφάσεως.

104. Εκτιμώ, στη συνέχεια, ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο, καθόσον δεν εξέτασε τη δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, *in fine*, ΣΛΕΕ, στην υπό κρίση περίπτωση. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο να δεχθεί την αίτηση αναιρέσεως.

105. Συναφώς, από το άρθρο 61, πρώτο εδάφιο, του Οργανισμού του Δικαστηρίου προκύπτει ότι, όταν η αναίρεση κριθεί βάσιμη, το Δικαστήριο μπορεί είτε το ίδιο να αποφανθεί οριστικά επί της διαφοράς, εφόσον είναι ώριμη προς εκδίκαση, είτε να την αναπέμψει ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου για να την κρίνει.

106. Εν προκειμένω, εκτιμώ ότι το Δικαστήριο έχει στη διάθεσή του τα στοιχεία που είναι απαραίτητα προκειμένου να αποφανθεί οριστικά επί του ζητήματος του παραδεκτού.

107. Επισημαίνω συναφώς ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις που έχουν τεθεί για την άσκηση προσφυγής ακυρώσεως επί της βάσεως αυτής, δηλαδή υφίσταται κανονιστική πράξη, η οποία αφορά άμεσα τις αναιρεσείουσες και δεν περιλαμβάνει εκτελεστικά μέτρα.

108. Πάντως, εάν το Δικαστήριο δεν συμμερισθεί τη γνώμη μου, φρονώ ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο όσον αφορά την εκτίμηση της προϋποθέσεως ότι η επίδικη απόφαση πρέπει να αφορά ατομικά τις αναιρεσείουσες. Εκτιμώ ότι η προϋπόθεση αυτή συντρέχει όσον αφορά τις αναιρεσείουσες. Κατά συνέπεια, η προσφυγή που άσκησαν οι αναιρεσείουσες έπρεπε να κριθεί παραδεκτή από το Γενικό Δικαστήριο και η αίτηση αναιρέσεως πρέπει να γίνει δεκτή, εφόσον ο δεύτερος λόγος αναιρέσεως είναι βάσιμος.

109. Αντιθέτως, θεωρώ ότι το Δικαστήριο δεν είναι σε θέση να αποφανθεί επί της ουσίας των προσφυγών που άσκησαν οι αναιρεσείουσες, στο μέτρο που οι εκτιμήσεις του Γενικού Δικαστηρίου αφορούν αποκλειστικά το παραδεκτό της προσφυγής, χωρίς να εισέρχονται στην ουσία.

47 — Βλ. συναφώς σημείο 86 των προτάσεων της γενικής εισαγγελείας J. Kokott στην προμνημονευθείσα υπόθεση Telefónica κατά Επιτροπής.

110. Ως εκ τούτου, η υπόθεση πρέπει να αναπεμφθεί ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου, προκειμένου αυτό να αποφανθεί επί των αιτημάτων των αναιρεσιουσών που έχουν ως αντικείμενο την ακύρωση της επίδικης αποφάσεως, καθό μέτρο αφορά την ενίσχυση E 2/2005.

VI – Επί των δικαστικών εξόδων

111. Δεδομένου ότι προτείνεται να αναπεμφθεί η υπόθεση στο Γενικό Δικαστήριο, προτείνω στο Δικαστήριο να επιφυλαχθεί ως προς τα δικαστικά έξοδα της παρούσας κατ' αναίρεση διαδικασίας.

VII – Πρόταση

112. Κατόπιν των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ως εξής:

- 1) Αναίρει τη διάταξη του Γενικού Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 16ης Δεκεμβρίου 2011, T-202/10, Stichting Woonlinie κ.λπ. κατά Επιτροπής.
- 2) Κρίνει παραδεκτή την προσφυγή.
- 3) Αναπέμπει την υπόθεση στο Γενικό Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προκειμένου να αποφανθεί εκείνο επί του βασίμου της προσφυγής.
- 4) Επιφυλάσσεται ως προς τα δικαστικά έξοδα.