

Ανάλυση της πρόσφατης νομολογίας σχετικά με την κοινή εμπορική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Οδυσσέας Σπηλιόπουλος*

Η εξωτερική δράση της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) περιλαμβάνει την άσκηση κοινής πολιτικής που καλύπτει τις εμπορικές σχέσεις με τρίτες χώρες. Σημαντική υπήρξε η συμβολή του Δικαστηρίου της ΕΕ στην αποσαφήνιση κρίσιμων ζητημάτων σχετικών ιδίως με τη φύση της αρμοδιότητας άσκησης της Κοινής Εμπορικής Πολιτικής (ΚΕΠ) και με τους τομείς που εμπίπτουν στο πεδίο της. Στην παρούσα μελέτη αναλύονται οι πρόσφατες αποφάσεις που εστιάζουν (α) στο θέμα του αποκλειστικού χαρακτήρα της ενωσιακής αρμοδιότητας για τη λήψη μέτρων εμπορικής πολιτικής και του συνεπακόλουθου αποκλεισμού της θέσπισης τέτοιων μέτρων από τα κράτη μέλη, ο οποίος τελικά κρίνεται υπό το πρίσμα της παροχής σχετικής εξουσιοδότησης από την ΕΕ, (β) στο θέμα της οριοθέτησης του πεδίου εφαρμογής του Κανονισμού 2019/452 σχετικά με τη θέσπιση πλαισίου για τον έλεγχο των άμεσων ξένων επενδύσεων (ΑΞΕ) στην Ένωση από τα κράτη μέλη, ζήτημα που είναι κρίσιμο για να διασφαλιστεί ο αποτελεσματικός έλεγχος των ξένων επενδύσεων που απειλούν τη δημόσια τάξη και ασφάλεια στα κράτη μέλη και στην ΕΕ, (γ) στο θέμα της λήψης από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ μέτρων εμπορικής άμυνας με έμφαση στον δικαστικό έλεγχο επί των ενωσιακών αυτών μέτρων.

Ευρωπαϊκή Ένωση – Κοινή Εμπορική Πολιτική – έλεγχος ξένων επενδύσεων – εμπορική άμυνα – νομολογία

1. Εισαγωγή

Κύριος πυλώνας της εξωτερικής δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) είναι η πολιτική εξωτερικού εμπορίου την οποία το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο καθιερώνει ως Κοινή Εμπορική Πολιτική (ΚΕΠ) που «διαμορφώνεται βάσει ενιαίων αρχών» (άρθρο 207 παρ. 1 ΣΛΕΕ).

Απονέμεται ρητά στην ΕΕ η αποκλειστική αρμοδιότητα για την άσκηση (διαμόρφωση και υλοποίηση) της πολιτικής αυτής η οποία περιλαμβάνει το σύνολο των μέτρων, κανόνων και αποφάσεων που θεσπίζουν και λαμβάνουν τα αρμόδια ενωσιακά όργανα και ως αντικείμενο έχουν τη ρύθμιση των εμπορικών συναλλαγών με τρίτες χώρες. Τη θεμελιώδη διάταξη για την άσκηση της ΚΕΠ αποτελεί το άρθρο 207 ΣΛΕΕ που καθορίζει τους τομείς που εμπίπτουν στο πεδίο της. Με τη νομολογία του το Δικαστήριο συμβάλλει διαχρονικά στην αποσαφήνιση κρίσιμων πτυχών που συνδέονται με την ΚΕΠ, όπως το πεδίο εφαρμογής της και το χαρακτήρα της ως πολιτικής υπαγόμενης στην αποκλειστική ενωσιακή αρμοδιότητα. Στόχος της μελέτης είναι να αναλυθούν οι πλέον πρόσφατες αποφάσεις σχετικά με τα παραπάνω ζητήματα.

2. Η εννοιολογική οριοθέτηση και ο χαρακτήρας της ΚΕΠ ως εξωτερικής δράσης της ΕΕ

2.1. Ορισμός της ΚΕΠ

Η ΚΕΠ περιλαμβάνει το σύνολο των μέτρων που θεσπίζουν τα αρμόδια ενωσιακά όργανα και ως αντικείμενο έχουν τη ρύθμιση των εμπορικών συναλλαγών με τρίτες χώρες. Πιο αναλυτικά, τα στοιχεία που αποτελούν καθοριστικές παραμέτρους βάσει των οποίων

* Αναπληρωτής Καθηγητής Πανεπιστημίου Πελοποννήσου, Μέλος ΣΕΠ ΔΕΟ 10 Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου

οριοθετείται η έννοια της ΚΕΠ, αφορούν πρώτον το ποιος θεσπίζει τα μέτρα της ΚΕΠ και δεύτερον το αντικείμενο ρύθμισης των μέτρων αυτών.

Το πρώτο στοιχείο αφορά το επίπεδο στο οποίο θεσπίζονται τα μέτρα εμπορικής πολιτικής και ειδικότερα συνδέεται με την απάντηση στο ερώτημα αν τα εν λόγω μέτρα θεσπίζονται σε ενωσιακό επίπεδο ή σε εθνικό επίπεδο. Από τον όρο «Κοινή» συνάγεται, πέραν πάσης αμφισβήτησεως, ότι τα προαναφερθέντα μέτρα θεσπίζονται από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ. Ασκείται συνεπώς μια ενωσιακή πολιτική που διαμορφώνεται βάσει ενιαίων αρχών και όχι 27 επιμέρους εθνικές εμπορικές πολιτικές. Το δεύτερο στοιχείο αφορά το πεδίο εφαρμογής των θεσπιζόμενων στο πλαίσιο της ΚΕΠ μέτρων. Από τον όρο «εμπορική» προκύπτει ότι η ΚΕΠ εφαρμόζεται σε συναλλαγές με εμπορικό χαρακτήρα.

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω μπορούμε να ορίσουμε την ΚΕΠ ως την πολιτική που περιλαμβάνει το σύνολο των μέτρων τα οποία

(α) περιέχονται σε μονομερείς πράξεις εκδιδόμενες από τα αρμόδια, σύμφωνα με τη ΣΛΕΕ, θεσμικά όργανα της ΕΕ καθώς και σε διεθνείς συμφωνίες συναπτόμενες από την ΕΕ, και

(β) ρυθμίζουν τις εμπορικές συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών και τρίτων χωρών και πιο αναλυτικά τις συναλλαγές στον τομέα των εμπορευμάτων δηλαδή το εμπόριο αγαθών, τις συναλλαγές στον τομέα των υπηρεσιών δηλαδή τη διεθνή παροχή υπηρεσιών και τις Άμεσες Ξένες Επενδύσεις.

2.2. Κύριος πυλώνας της εξωτερικής δράσης της ΕΕ

Τη νομική βάση για την άσκηση της Κοινής Εμπορικής Πολιτικής (ΚΕΠ) αποτελεί το άρθρο 207 ΣΛΕΕ, το οποίο εντάσσεται στον Τίτλο «Κοινή Εμπορική Πολιτική» του Πέμπτου Μέρους της Συνθήκης, που αφορά την «Εξωτερική Δράση της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Η ίδια αυτή διάταξη προβλέπει ρητώς ότι η ΚΕΠ ασκείται σύμφωνα με τις αρχές και τους σκοπούς που διέπουν τη συνολική εξωτερική δράση της Ένωσης¹. Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι η Κοινή Εμπορική Πολιτική συνιστά βασικό πυλώνα της εξωτερικής δράσης της ΕΕ. Η ένταξή της στο πλαίσιο αυτό σημαίνει ότι εφαρμόζεται στις εμπορικές σχέσεις της Ένωσης με τρίτες χώρες, ρυθμίζοντας το εξωτερικό εμπόριο και όχι τις ενδοενωσιακές συναλλαγές δηλαδή τις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών εντός της εσωτερικής αγοράς². Με άλλα λόγια, η ΚΕΠ αποτελεί κατ' εξοχήν εξωτερική αρμοδιότητα της Ένωσης. Η διαπίστωση αυτή δεν περιορίζεται στις διεθνείς συμφωνίες εμπορικού χαρακτήρα που συνάπτει η ΕΕ, αλλά καταλαμβάνει και τους Κανονισμούς που εκδίδονται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο δυνάμει του άρθρου 207 παρ. 2 ΣΛΕΕ, με τους οποίους θεσπίζονται μέτρα για τον καθορισμό του πλαισίου άσκησης της κοινής εξωτερικής εμπορικής πολιτικής. Οι Κανονισμοί αυτοί, ως νομοθετικές πράξεις της Ένωσης, συνιστούν μέσα εξωτερικής δράσης που αποσκοπούν στη ρύθμιση των εμπορικών συναλλαγών με τρίτα κράτη.

2.3. Ο αποκλειστικός χαρακτήρας της ΚΕΠ

Το άρθρο 3 ΣΛΕΕ θεμελιώνει την αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΕ σε συγκεκριμένους τομείς, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται η κοινή εμπορική πολιτική (ΚΕΠ)³. Η αποκλειστική αυτή αρμοδιότητα κατοχυρώνεται όσον αφορά τόσο στη μονομερή θέσπιση κανόνων όσο και στη σύναψη διεθνών συμφωνιών. Ο αποκλειστικός χαρακτήρας της ΚΕΠ ενισχύει την ικανότητα της ΕΕ να προάγει την απελευθέρωση και ανάπτυξη του διεθνούς εμπορίου, διασφαλίζοντας συνοχή, αποτελεσματικότητα και ενιαία δράση στο πεδίο των διεθνών εμπορικών σχέσεων⁴. Διευκρινίζεται, όπως θα αναλυθεί παρακάτω, ότι, η φύση της

¹ Άρθρο 207 παρ. 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ.

² Ο. ΣΠΗΛΙΟΠΟΥΛΟΣ, Άρθρο 207 ΣΛΕΕ, σε: Μ. Περάκης / Μ. Ροδόπουλος / Β. Χριστιανός (επιμ.), Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ - Ερμηνεία κατ' άρθρο, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2025, σ. 1147 επ.

³ Σχετικά με τις συνέπειες του αποκλειστικού χαρακτήρα της ΚΕΠ, βλ. παρακ. στο πλαίσιο ανάλυσης της απόφασης *Confédération paysanne*. Βλ. Ρ. ΚΟΥΤΡΑΚΟΣ, *EU International Relations Law*, Bloomsbury Publishing, 2015, σ. 19 επ.

⁴ Ο. ΣΠΗΛΙΟΠΟΥΛΟΣ, Άρθρο 207 ΣΛΕΕ, ό.π.

αρμοδιότητας της ΕΕ στον τομέα των εξωτερικών εμπορικών συναλλαγών και των διεθνών επενδύσεων εξαρτάται από το αν οι σχετικές ρυθμίσεις εμπίπτουν στο πεδίο της ΚΕΠ, γεγονός που προϋποθέτει την ύπαρξη ειδικού συνδέσμου με το εμπόριο με τρίτες χώρες.

2.4. Τα νομικά μέσα άσκησης της ΚΕΠ

Η ΚΕΠ έναντι τρίτων χωρών ασκείται με δύο βασικά νομικά μέσα ήτοι Κανονισμούς και διεθνείς συμφωνίες.

Βάσει του άρθρου 207 παρ. 2 ΣΛΕΕ, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο έχουν την αρμοδιότητα να εκδίδουν, μέσω της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, Κανονισμούς οι οποίοι καθορίζουν το πλαίσιο εφαρμογής της ΚΕΠ, συμπεριλαμβανομένης της πολιτικής για τις άμεσες ξένες επενδύσεις (ΑΞΕ). Στο πλαίσιο αυτό έχουν θεσπιστεί πολυάριθμοι Κανονισμοί που ρυθμίζουν τόσο τις εισαγωγές και εξαγωγές όσο και την εμπορική άμυνα της Ένωσης. Ενδεικτικά αναφέρονται ο Κανονισμός σχετικά με την εφαρμογή συστήματος γενικευμένων δασμολογικών προτιμήσεων⁵, ο Κανονισμός που προβλέπει το κοινό καθεστώς εισαγωγών προϊόντων καταγωγής τρίτων χωρών⁶, ο Κανονισμός για το καθεστώς σχετικά με το εμπόριο ορισμένων κλωστοϋφαντουργικών προϊόντων⁷, ο Κανονισμός περί κοινού καθεστώτος εξαγωγών⁸

Τα τελευταία χρόνια, η εμπορική πολιτική της ΕΕ χαρακτηρίζεται από ενίσχυση της μονομερούς της διάστασης, ιδίως λόγω της αδυναμίας του ΠΟΕ να προωθήσει αποτελεσματικά πολυμερείς ρυθμίσεις⁹. Η στροφή αυτή αποτυπώνεται στην υιοθέτηση σημαντικών Κανονισμών που προστατεύουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης, όπως (α) ο Κανονισμός 2018/825 για την τροποποίηση του Κανονισμού 2016/1036 για την άμυνα κατά των εισαγωγών που αποτελούν αντικείμενο ντάμπινγκ εκ μέρους τρίτων χωρών και του Κανονισμού 2016/1037 για την άμυνα κατά των εισαγωγών που αποτελούν αντικείμενο επιδοτήσεων εκ μέρους τρίτων χωρών, (β) ο Κανονισμός που θεσπίζει ένα κοινό νομοθετικό πλαίσιο σχετικά με την άσκηση των δικαιωμάτων της ΕΕ για την εφαρμογή και την επιβολή των διεθνών εμπορικών κανόνων¹⁰, (γ) ο Κανονισμός 2022/2560 ο οποίος καθορίζει κανόνες και διαδικασίες για τη διερεύνηση ξένων επιδοτήσεων οι οποίες προκαλούν στρέβλωση στην εσωτερική αγορά και για την αντιμετώπιση των εν λόγω στρεβλώσεων¹¹, (δ) ο Κανονισμός 2019/452 σχετικά με τη θέσπιση πλαισίου για τον έλεγχο των ΑΞΕ στην ΕΕ από τα κράτη μέλη¹².

Το δεύτερο βασικό εργαλείο της ΚΕΠ είναι η σύναψη διεθνών συμφωνιών. Εάν το σύνολο της συμφωνίας ρυθμίζει άμεσα τις εμπορικές συναλλαγές, τότε εμπίπτει στο πεδίο της Κοινής Εμπορικής Πολιτικής (ΚΕΠ), υπάγεται στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης και συνάπτεται ως καθαρά ενωσιακή συμφωνία¹³. Αναλυτικά, οι διαπραγματεύσεις και η σύναψη της διέπονται από τους γενικούς κανόνες του άρθρου 218 ΣΛΕΕ, με την επιφύλαξη των

⁵. Κανονισμός 978/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25.10.2012, ΕΕ 2012 L 303.

⁶. Κανονισμός 2015/478 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11.03.2015, ΕΕ 2015 L 83.

⁷. Κανονισμός 2015/936 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 09.06.2015, ΕΕ 2015 L 160.

⁸. Κανονισμός 2015/479 της 11.03.2015, ΕΕ 2015 L 83.

⁹. F. DE VILLE / S. HAPPEBERGER / H. KALIMO, The Unilateral Turn in EU Trade Policy? The Origins and Characteristics of the EU's New Trade Instruments, European Foreign Affairs Review, Special Issue, 2023, σσ. 15-34, G. VIDIGAL, The Unilateralization of Trade Governance: Constructive, Reconstructive, and Deconstructive Unilateralism, Legal Issues of Economic Integration, 2023, σσ. 1-12.

¹⁰. Κανονισμός 654/2014, ΕΕ 2014 L 189, όπως έχει τροποποιηθεί με τον Κανονισμό 2021/167 της 10.02.2021.

¹¹. ΕΕ 2022 L 330. Βλ. Ο. ΣΠΗΛΙΟΠΟΥΛΟΣ, Η επίπτωση του στόχου της ανοικτής στρατηγικής αυτονομίας στο δικαίο των εξωτερικών οικονομικών σχέσεων της ΕΕ, ΕυρΔικ, 2023, J. BLOCKX / P. MATTIOLO, The Foreign Subsidies Regulation: Calling Foul While Upping the Ante?, European Foreign Affairs Review, 2023, σσ. 53-74.

¹². ΕΕ 2019 L 791. Βλ. Ο. ΣΠΗΛΙΟΠΟΥΛΟΣ / Α. ΤΡΙΑΝΤΑΦΥΛΛΟΠΟΥΛΟΥ, The Protection of Public Health As A Reason For Restricting Trade And Screening Foreign Investments Within The EU Legal Order, KnE Social Sciences, 2023, σσ. 308-323.

¹³. P. CONCONI / C. HEGHELEGIU / L. PUCCIO, EU Trade Agreements: To Mix or not to Mix, That is the question, Journal of World Trade, 2021, σσ. 231-260.

ειδικών ρυθμίσεων του άρθρου 207 ΣΛΕΕ¹⁴. Τέλος, η άσκηση της ΚΕΠ οφείλει να είναι συμβατή με το πλαίσιο του ΠΟΕ¹⁵ και να σέβεται την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ ΕΕ και κρατών μελών, χωρίς να οδηγεί σε γενικευμένη εναρμόνιση εθνικών κανόνων πέραν όσων προβλέπει η Συνθήκη.

3. Οι καλυπτόμενοι από την ΚΕΠ τομείς

Η οριοθέτηση του πεδίου εφαρμογής της ΚΕΠ αποτελεί διαχρονικά κρίσιμο και αμφιλεγόμενο ζήτημα, καθώς καθορίζει ποιοι τομείς υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΕ. Όσο ευρύτερα ερμηνεύεται η ΚΕΠ, τόσο διευρύνεται το πεδίο της ενωσιακής αρμοδιότητας. Η Επιτροπή υποστήριξε σταθερά διασταλτική ερμηνεία, σε αντίθεση με το Συμβούλιο, ενώ το Δικαστήριο, μέσω της νομολογίας του, υιοθέτησε κατ' αρχήν διασταλτική προσέγγιση¹⁶. Η Συνθήκη της Λισαβόνας επιδίωξε να αποσαφηνίσει το περιεχόμενο της ΚΕΠ, προσαρμόζοντάς το στις σύγχρονες διεθνείς οικονομικές συνθήκες. Καθοριστική υπήρξε η Γνωμοδότηση 2/15 του Δικαστηρίου, η οποία προσδιόρισε με σαφήνεια τους τομείς που εμπίπτουν στην ΚΕΠ και υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΕ βάσει των άρθρων 3 παρ. 1, στοιχείο. ε', και 207 ΣΛΕΕ.

Σύμφωνα με το άρθρο 207 παρ. 1 ΣΛΕΕ, η ΚΕΠ έχει δυναμικό και σφαιρικό χαρακτήρα και καλύπτει, τις ρυθμίσεις σχετικά με τις μεταβολές δασμολογικών συντελεστών, τη σύναψη δασμολογικών και εμπορικών συμφωνιών σχετικά με το εμπόριο αγαθών και την παροχή υπηρεσιών, και τις εμπορικές πτυχές της διανοητικής ιδιοκτησίας, τον τομέα των άμεσων ξένων επενδύσεων, την ενοποίηση των μέτρων ελευθέρωσης, την πολιτική των εξαγωγών, τη θέσπιση και εφαρμογή μέτρων εμπορικής άμυνας, όπως και τα μέτρα που λαμβάνονται σε περιπτώσεις εισαγωγών που αποτελούν ντάμπινγκ και επιδοτήσεων. Η διεύρυνση αυτή αντανακλά την εξέλιξη του διεθνούς εμπορίου και των οικονομικών συμφωνιών νέας γενιάς και είναι αναγκαία για τη συνοχή και την αποτελεσματικότητα της ενωσιακής εμπορικής πολιτικής. Για τη λήψη αποφάσεων και τη θέσπιση μέτρων σχετικά με τα προαναφερθέντα θέματα, απονέμεται στην ΕΕ αποκλειστική αρμοδιότητα.

Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου και ειδικότερα τη Γνωμοδότηση 2/15, καθοριστικό κριτήριο για την υπαγωγή μιας ρύθμισης στην ΚΕΠ είναι ο «ειδικός σύνδεσμος» με τις διεθνείς εμπορικές συναλλαγές. Μια πράξη ή συμφωνία εμπίπτει στην ΚΕΠ μόνον εφόσον αποσκοπεί ειδικά στην προαγωγή, διευκόλυνση ή ρύθμιση του εμπορίου με τρίτες χώρες και έχει άμεσες και ευθείες συνέπειες σε αυτό.

Εξετάζοντας το ζήτημα του πεδίου εφαρμογής της ΚΕΠ, το Δικαστήριο, αποσαφίνισε, αφού έλαβε υπόψη το προαναφερθέν κριτήριο, ότι η ΚΕΠ καλύπτει τους εξής τομείς: (α) το εμπόριο αγαθών και αναλυτικά τα ζητήματα που συνδέονται με την πρόσβαση στην αγορά (ρυθμίσεις σχετικά με την κατάργηση, μείωση ή απαγόρευση των δασμολογικών και μη δασμολογικών εμποδίων, ήτοι ποσοτικών περιορισμών, τεχνικών εμποδίων και μέτρων υγειονομικής και φυτοϋγειονομικής προστασίας στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων), (β) τις τελωνειακές διαδικασίες που διευκολύνουν τις συναλλαγές, (γ) τα μέτρα εμπορικής άμυνας (αντιντάμπινγκ, αντισταθμιστικά μέτρα, μέτρα διασφάλισης), (δ) τη διεθνή παροχή υπηρεσιών πλην των μεταφορών, οι οποίες υπάγονται στην Κοινή Πολιτική Μεταφορών, (ε) τις δημόσιες συμβάσεις, στον βαθμό που αφορούν την πρόσβαση στις αγορές αγαθών και υπηρεσιών, (στ) τις ρυθμίσεις για την προστασία του ανταγωνισμού, εφόσον συνδέονται άμεσα με το εμπόριο, (ζ) τις εμπορικές πτυχές της διανοητικής ιδιοκτησίας, δηλαδή ρυθμίσεις που στοχεύουν στην προστασία και επιβολή δικαιωμάτων με άμεσες επιπτώσεις στις διεθνείς συναλλαγές, (η) τις άμεσες ξένες επενδύσεις, δηλαδή επενδύσεις που συνεπάγονται ουσιαστική συμμετοχή του επενδυτή στη διαχείριση ή τον

¹⁴. Βλ. Ο. ΣΠΗΛΙΟΠΟΥΛΟΣ, Άρθρο 207, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, ό.π.

¹⁵. Ο. ΣΠΗΛΙΟΠΟΥΛΟΣ, Το καθεστώς των πολυμερών συμφωνιών του ΠΟΕ στην ενωσιακή έννομη τάξη υπό το φως της πρόσφατης νομολογίας του Δικαστηρίου, ΕυρΔικ, 3/2021, σσ. 192-208.

¹⁶. Ο. ΣΠΗΛΙΟΠΟΥΛΟΣ, Άρθρο 207, ό.π.

έλεγχου επιχείρησης και έχουν άμεση σχέση με τις εμπορικές συναλλαγές, (θ) τις ρυθμίσεις για την ανάληψη σχετικών με την αειφόρο ανάπτυξη δεσμεύσεων¹⁷.

Συνολικά, η ΚΕΠ αποτελεί μια εξελισσόμενη, δυναμική πολιτική, της οποίας το πεδίο καθορίζεται λειτουργικά μέσω του ειδικού συνδέσμου με το διεθνές εμπόριο, με σκοπό την αποτελεσματική και συνεκτική προώθηση των εμπορικών συμφερόντων της ΕΕ στο παγκόσμιο επίπεδο.

4. Η απόφαση *Confédération paysanne* σχετικά με την αποκλειστική ενωσιακή αρμοδιότητα λήψης μέτρων εμπορικής πολιτικής

4.1. Η προσφυγή της *Confédération paysanne* και το προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο

Με προσφυγή που άσκησε, ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας της Γαλλίας, στις 2 Οκτωβρίου 2020 η *Confédération paysanne*, γαλλική γεωργική συνδικαλιστική οργάνωση, ζητήθηκε, αφενός, η ακύρωση της σιωπηρής απόφασης Υπουργών της Γαλλικής Κυβέρνησης, με την οποία απορρίφθηκε η αίτησή της για την έκδοση απόφασης που να απαγορεύει την εισαγωγή προϊόντων κατ' εφαρμογήν του άρθρου 23 bis του γαλλικού τελωνειακού κώδικα και, αφετέρου, να υποχρεωθούν οι Υπουργοί αυτοί να εκδώσουν την εν λόγω υπουργική απόφαση. Από τις επεξηγήσεις του Συμβουλίου Επικρατείας, προκύπτει ότι η *Confédération paysanne*, στην ουσία, κάλεσε τους αρμόδιους Υπουργούς να προβούν στην έκδοση πράξης που θα απαγόρευε την εισαγωγή των επίμαχων γεωργικών προϊόντων προερχόμενων από τη Δυτική Σαχάρα, επικαλούμενη το γεγονός ότι η αναφερόμενη στην επισήμανσή τους χώρα καταγωγής ήταν ανακριβής. Το γαλλικό δικαστήριο αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο προδικαστικά ερωτήματα. Με το πρώτο από αυτά, το ως άνω αιτούν δικαστήριο ζητεί να αποσαφηνιστεί αν το ενωσιακό δίκαιο και, ιδίως, σχετικές με το ζήτημα νομικές πράξεις του παράγωγου δικαίου, όπως ο Κανονισμός 1169/2011, ο Κανονισμός 1308/2013, ο εκτελεστικός Κανονισμός 543/2011 και ο ενωσιακός τελωνειακός κώδικας επιτρέπουν σε κράτος μέλος να θεσπίσει εθνικό μέτρο απαγόρευσης των εισαγωγών προϊόντων από ορισμένη τρίτη χώρα, όταν τα προϊόντα αυτά δεν συμμορφώνονται με το άρθρο 26 του Κανονισμού 1169/2011 και το άρθρο 76 του Κανονισμού 1308/2013, λόγω μη αναγραφής της πραγματικής χώρας ή του εδάφους καταγωγής τους, ιδίως στην περίπτωση κατά την οποία η εν λόγω παράβαση εμφανίζει μαζικό χαρακτήρα και δεν δύναται να ελεγχθεί αποτελεσματικά μετά την είσοδο των προϊόντων στο έδαφος της ΕΕ.

4.2. Το κομβικό ζήτημα της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ ΕΕ και κρατών μελών

Το Δικαστήριο κλήθηκε να εξετάσει και να κρίνει αν ένα κράτος μέλος της ΕΕ έχει την αρμοδιότητα να θεσπίσει μέτρο στον τομέα πολιτικής που αφορά η συγκεκριμένη υπόθεση. Προκειμένου να απαντήσει, έπρεπε να εστιάσει στις αρχές που διέπουν την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών της. Συναφώς, πρέπει να υπενθυμίσουμε ότι καθιερώνεται η διάκριση διαφόρων κατηγοριών αρμοδιοτήτων για τη λήψη αποφάσεων ή μέτρων εντός του ενωσιακού συνόλου¹⁸. Κριτήριο διάκρισης είναι το επίπεδο εξουσίας, ενωσιακό ή εθνικό, το οποίο έχει προβάδισμα στην άσκηση αρμοδιότητας, την ανάληψη δράσης, τη θέσπιση κανόνων¹⁹. Πρόκειται για τις αποκλειστικές αρμοδιότητες της ΕΕ, τις συντρέχουσες αρμοδιότητες της ΕΕ και των κρατών μελών και τις αρμοδιότητες ανάληψης δράσεων για την υποστήριξη, το συντονισμό ή τη συμπλήρωση της δράσης των κρατών μελών²⁰. Η ΣΛΕΕ καθορίζει με σαφήνεια οι τομείς στους οποίους απονέμεται στην ΕΕ αποκλειστική αρμοδιότητα (άρθρο 3 ΣΛΕΕ).

¹⁷. Αναλυτικά για κάθε επιμέρους τομέα εφαρμογής της ΚΕΠ, βλ. Ο. ΣΠΗΛΙΟΠΟΥΛΟΣ, 2025, ό.π., σ. 1147 επ.

¹⁸. Β. ΧΡΙΣΤΙΑΝΟΣ / Μ. ΠΕΡΑΚΗΣ / Π.-Ε. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Εισαγωγή στο Δίκαιο της ΕΕ, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2021, σσ. 60-63.

¹⁹. Ό.π., σ. 64.

²⁰. Ο. ΣΠΗΛΙΟΠΟΥΛΟΣ, Οικονομικό Δίκαιο της ΕΕ, εκδ. Σάκκουλα, 2020, σσ. 106-109.

Συνεπώς, για να απαντήσει στο υποβληθέν προδικαστικό ερώτημα, το Δικαστήριο έπρεπε πρώτα να αποσαφηνίσει ποιος είναι ο τομέας πολιτικής που αφορά η εξεταζόμενη υπόθεση και στη συνέχεια να αποσαφηνίσει αν πρόκειται για τομέα που υπάγεται ή όχι στην αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΕ. Εξέτασε τα ζητήματα αυτά υπό το φως των διατάξεων του πρωτογενούς δικαίου σχετικά με την κατανομή αρμοδιοτήτων και με την ΚΕΠ.

4.3. Η απαγόρευση εισαγωγών στην ΕΕ ως μέτρο καλυπτόμενο από την ΚΕΠ

Όσον αφορά τον τομέα που αφορά η επίμαχη υπόθεση, είναι σαφές ότι συνδέεται άμεσα με τον τομέα του διεθνούς εμπορίου και συγκεκριμένα του εμπορίου αγαθών μεταξύ ΕΕ και τρίτων χωρών ο οποίος εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της ΚΕΠ. Το διεθνές εμπόριο συνεπάγεται την πραγματοποίηση εισαγωγών και εξαγωγών. Ειδικότερα, η εισαγωγή εμπορευμάτων συνιστά κατεξοχήν εμπορική συναλλαγή μεταξύ δύο χωρών, εκείνης στην οποία εισάγονται και εκείνης από την οποία εξάγονται εμπορεύματα. Το Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι «η εισαγωγή εμπορευμάτων στην Ένωση εμπίπτει στο πεδίο των εμπορικών σχέσεων τις οποίες αυτή διατηρεί με τρίτες χώρες ή διεθνείς οργανισμούς και οι οποίες διέπονται από την κοινή εμπορική πολιτική, σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 207 ΣΛΕΕ»²¹. Επιβεβαίωσε, επίσης, ότι η ΚΕΠ, δεδομένου ότι, όπως προκύπτει από τη δεύτερη περίοδο της παρ. 1 του άρθρου 207 ΣΛΕΕ, εντάσσεται στο πλαίσιο της εξωτερικής δράσης της Ένωσης, «αφορά τις εμπορικές συναλλαγές με τα τρίτα»²².

Η απόφαση μιας δημόσιας αρχής που επιβάλλει απαγόρευση στην εισαγωγή προϊόντων αποτελεί μέτρο πολιτικής που αφορά τις ανταλλαγές εμπορευμάτων και ειδικότερα πληροί το κριτήριο του ειδικού συνδέσμου με το εμπόριο με τρίτη χώρα, δεδομένου ότι αφορά ειδικά τις διεθνείς συναλλαγές, καθώς με τη θέσπισή του επιδιώκεται η ρύθμισή τους, και έχει ευθείες και άμεσες συνέπειες επί των συναλλαγών αυτών. Συγκεκριμένα, μια τέτοια απόφαση προφανώς έχει περιοριστικές επιπτώσεις στις εισαγωγές στην ΕΕ από τρίτη χώρα. Ως εκ τούτου εμπίπτει στο πεδίο της ΚΕΠ που αποτελεί, σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 1, στοιχείο ε', ΣΛΕΕ, τομέα υπαγόμενο στην αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΕ²³. Ειδικότερα, όπως υπενθύμισε το Δικαστήριο, η ΕΕ είναι, δυνάμει της προαναφερθείσας διάταξης, μόνη αρμόδια για τη θέσπιση κανόνων και τη λήψη μέτρων σχετικά με την ΚΕΠ η οποία διαμορφώνεται βάσει ενιαίων αρχών²⁴.

4.4. Η συνέπεια της αρχής της αποκλειστικής αρμοδιότητας της ΕΕ

Επιπλέον, το Δικαστήριο υπενθύμισε τις θεμελιώδεις αρχές που ισχύουν στους τομείς αποκλειστικής ενωσιακής αρμοδιότητας. Συγκεκριμένα, το άρθρο 2 παρ. 1 ΣΛΕΕ ορίζει ότι στους εν λόγω τομείς μόνο η Ένωση έχει την εξουσία να νομοθετεί και να εκδίδει νομικά δεσμευτικές πράξεις γεγονός που συνεπάγεται ότι απαγορεύεται κατ' αρχήν στα κράτη μέλη να αναλαμβάνουν αντίστοιχη δράση σε εθνικό επίπεδο. Η αρχή της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου έναντι των εσωτερικών δικαίων των κρατών μελών συνεπάγεται τον παραμερισμό μιας εθνικής ρύθμισης που θεσπίστηκε σε πεδίο αποκλειστικής αρμοδιότητας της ΕΕ. Ωστόσο προβλέπονται δύο περιπτώσεις στις οποίες επιτρέπεται κατ' εξαίρεση σε ένα κράτος μέλος να νομοθετεί και να εκδίδει νομικά δεσμευτικές πράξεις. Η πρώτη περίπτωση είναι εκείνη στην οποία εξουσιοδοτείται προς τούτο από την ΕΕ ενώ η δεύτερη είναι εκείνη στην οποία ενεργεί μόνο για να εφαρμόσει τις πράξεις της²⁵.

²¹. ΔΕΕ C-399/22, *Confédération paysanne*, 04.10.2024, ECLI:EU:C:2024:839, σκ. 42.

²². *Ibid*, σκ. 43.

²³. Βλ. Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα ΔΕΕ C-399/22, 21.03.2024, ECLI:EU:C:2024:262, σημ. 21 και 22. Η Γεν. Εισαγγελέας υπενθύμισε ότι το άρθρο 113 της Συνθήκης για την ίδρυση της ΕΟΚ (νυν άρθρο 207 ΣΛΕΕ) απετέλεσε τη νομική βάση για την έκδοση του Κανονισμού 990/93 για τις συναλλαγές μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γιουγκοσλαβίας, ο οποίος επέβαλε εμπορικό αποκλεισμό (εμπάργκο) ως προς ορισμένα προϊόντα που προέρχονταν ή διέρχονταν υπό διαμετακόμιση από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γιουγκοσλαβίας.

²⁴. ΔΕΕ C-399/22, ό.π., σκ. 46. Βλ., επίσης, Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα C-399/22, ό.π., σημ. 27.

²⁵. ΔΕΕ C-399/22, ό.π., σκ. 47.

4.5. Η προϋπόθεση της εξουσιοδότησης από την ΕΕ για τη θέσπιση εθνικών μέτρων απαγόρευσης των εισαγωγών

Από τα προαναφερθέντα συνάγεται ότι, όπως υπογράμμισε η Γεν. Εισαγγελέας, η ως άνω κατανομή αρμοδιοτήτων έχει ως αποτέλεσμα την απαγόρευση παρέμβασης ενός κράτους μέλους στον τομέα του διεθνούς εμπορίου, εκτός αν ενεργεί κατόπιν εξουσιοδότησης της ΕΕ ή στο πλαίσιο εφαρμογής ενωσιακών πράξεων²⁶. Κατά συνέπεια, τα κράτη μέλη δεν έχουν τη δυνατότητα να θεσπίσουν μέτρο που επιβάλλει απαγόρευση εισαγωγής προϊόντων από τρίτο έδαφος ή τρίτη χώρα, όταν οι εισαγωγές αυτές επιτρέπονται και ρυθμίζονται από διεθνείς εμπορικές συμφωνίες που έχει συνάψει η ΕΕ, εκτός εάν υφίσταται ρητή σχετική εξουσιοδότηση από το ενωσιακό δίκαιο²⁷.

Όπως προκύπτει από τον συνδυασμό των διατάξεων του άρθρου 2 παρ. 1, του άρθρου 3 παρ. 1 και του άρθρου 207 παρ. 1 ΣΛΕΕ, προκειμένου να κριθεί αν ένα κράτος μέλος επιτρέπεται να θεσπίσει μονομερές μέτρο εμπορικής πολιτικής, είναι αναγκαίο να διερευνηθεί αν υφίσταται ρητή εξουσιοδότηση από το δίκαιο της ΕΕ για τη θέσπιση ενός τέτοιου μέτρου.

4.5.1. Η απουσία εξουσιοδότησης στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο

Όσον αφορά στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο, οι Συνθήκες δεν περιλαμβάνουν διάταξη που να εξουσιοδοτεί τα κράτη μέλη να λαμβάνουν μονομερή μέτρα περιορισμού ή αναστολής του εμπορίου με τρίτο κράτος ή έδαφος²⁸. Η προσέγγιση αυτή, που στην ουσία αποκλείει, σε επίπεδο πρωτογενούς δικαίου, την θέσπιση εθνικών μέτρων, δικαιολογείται από την ανάγκη, αφενός, να μην διαταραχθεί το σύστημα αρμοδιοτήτων εντός της ΕΕ όπως αυτό προβλέπεται από τις Συνθήκες²⁹, και, αφετέρου, να αποτραπεί το ενδεχόμενο υπονόμησης της συνοχής της ενωσιακής εξωτερικής εμπορικής πολιτικής και της ενιαίας εκπροσώπησης των ενωσιακών συμφερόντων και θέσεων, η οποία αποτελεί θεμελιώδη αρχή της κοινής εμπορικής πολιτικής³⁰ έτσι ώστε να μην διακυβευθεί η αξιοπιστία της ΕΕ ως μείζονος εταίρου στο πλαίσιο του διεθνούς οικονομικού συστήματος³¹. Επιπλέον, μονομερή εθνικά εμπορικά μέτρα ενέχουν και τον κίνδυνο θεμελίωσης διεθνούς ευθύνης της ΕΕ στο πλαίσιο του μηχανισμού επίλυσης διαφορών του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου³².

4.5.2. Η εξέταση του ζητήματος της εξουσιοδότησης υπό το πρίσμα του παράγωγου δικαίου της ΕΕ

Όσον αφορά στο παράγωγο δίκαιο της ΕΕ, ορθά το Δικαστήριο εξέτασε, πρωτίστως, το ζήτημα υπό το φως του εκδοθέντος βάσει του άρθρου 207 παρ. 2 ΣΛΕΕ, Κανονισμού 2015/478 που θεσπίζει κοινό καθεστώς εισαγωγών³³.

Ο βασικός αυτός ενωσιακός Κανονισμός προβλέπει, κατ' αρχήν, την ελευθερία εισαγωγών προϊόντων καταγωγής τρίτων χωρών και την απαγόρευση επιβολής ποσοτικών περιορισμών³⁴ υπό την επιφύλαξη της λήψης μέτρων διασφάλισης από την Επιτροπή σε συγκεκριμένες περιπτώσεις και εφόσον συντρέχουν οι προβλεπόμενες προϋποθέσεις.

²⁶. Βλ. Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα ΔΕΕ C-399/22, ό.π., σημ. 28.

²⁷. ΔΕΕ C-399/22, ό.π., σκ. 48.

²⁸. Βλ. Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα ΔΕΕ C-399/22, ό.π., σημ. 30.

²⁹. Βλ. Γνωμοδότηση 1/00 (Συμφωνία για τη δημιουργία κοινού ευρωπαϊκού εναέριου χώρου), 18.04.2002, ECLI:EU:C:2002:231, σκ. 12.

³⁰. Βλ. Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα ΔΕΕ C-399/22, ό.π., σημ. 31-32.

³¹. ΔΕΚ C-432/92, *Anastasiou κ.λπ.*, 05.07.1994, ECLI:EU:C:1994:277, σκ. 53. Σύμφωνα με το Δικαστήριο, η ύπαρξη διαφορετικών πρακτικών εκ μέρους των κρατών μελών δημιουργεί «κατάσταση αβεβαιότητας, που μπορεί να θέσει σε κίνδυνο την ύπαρξη κοινής εμπορικής πολιτικής».

³². Βλ. Ο. ΣΠΗΛΙΟΠΟΥΛΟΣ, Το καθεστώς των πολυμερών συμφωνιών του ΠΟΕ στην ενωσιακή έννομη τάξη υπό το φως της πρόσφατης νομολογίας του Δικαστηρίου, *ΕυρΔικ*, 3/2021, σσ. 192-208.

³³. Κανονισμός (ΕΕ) 2015/478 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Μαρτίου 2015 περί κοινού καθεστώτος εισαγωγών, ΕΕ 2015 L 83.

³⁴. Άρθρο 1 παρ. 2 του Κανονισμού.

Συγκεκριμένα, όταν ένα προϊόν εισάγεται στην Ένωση σε ιδιαίτερα μεγάλες ποσότητες ή υπό συνθήκες που προκαλούν ή ενδέχεται να προκαλέσουν σοβαρή ζημία στον ενωσιακό κλάδο παραγωγής, η Επιτροπή, με σκοπό την προστασία των συμφερόντων της Ένωσης, μπορεί, κατόπιν αιτήματος κράτους μέλους ή αυτεπαγγέλτως, να περιορίζει τη διάρκεια ισχύος των εγγράφων επιτήρησης ή να εξαρτά τη θέση του προϊόντος σε ελεύθερη κυκλοφορία από την προσκόμιση άδειας εισαγωγής, η οποία χορηγείται υπό τους όρους που η ίδια καθορίζει³⁵.

Εφόσον το επιβάλλουν τα συμφέροντα της Ένωσης, η Επιτροπή, δύναται να θεσπίζει τα κατάλληλα μέτρα προκειμένου να αποτραπεί η εισαγωγή στην Ένωση προϊόντος σε ποσότητες τόσο αυξημένες και/ή υπό τέτοιους όρους που προκαλούν ή ενδέχεται να προκαλέσουν σοβαρή ζημία στον ενωσιακό κλάδο παραγωγής ομοειδών ή άμεσα ανταγωνιστικών προϊόντων³⁶.

Αντίστοιχο καθεστώς προβλέπεται και στο άρθρο 194 του Κανονισμού 1308/2013, το οποίο επιφυλάσσει επίσης στην Επιτροπή την αρμοδιότητα λήψης μέτρων διασφάλισης έναντι εισαγωγών γεωργικών προϊόντων. Επομένως, όπως επεσήμανε το ΔικΕΕ, οι διατάξεις περί μέτρων διασφάλισης που προβλέπονται στους ανωτέρω Κανονισμούς δεν παρέχουν στα κράτη μέλη τη δυνατότητα μονομερούς απαγόρευσης εισαγωγών³⁷.

Κατ' εξαίρεση το άρθρο 24 παρ. 2, στοιχείο α', του Κανονισμού 2015/478 επιτρέπει την επιβολή από τα κράτη μέλη περιορισμών για λόγους δημόσιου συμφέροντος. Αναλυτικά, δύναμει της εν λόγω διάταξης δεν απαγορεύεται στα κράτη μέλη να θεσπίσουν ή να εφαρμόσουν απαγορεύσεις ή μέτρα επιτήρησης, όταν αυτά δικαιολογούνται από λόγους συνδεδεμένους με την προστασία της δημόσιας ηθικής, της δημόσιας τάξης ή της δημόσιας ασφάλειας, της υγείας και της ζωής ανθρώπων και ζώων ή τη διαφύλαξη των φυτών, την προστασία εθνικών θησαυρών καλλιτεχνικής, ιστορικής ή αρχαιολογικής σημασίας, ή τη διασφάλιση της βιομηχανικής και εμπορικής ιδιοκτησίας. Ωστόσο, η εφαρμογή της διάταξης αυτής τελεί υπό την επιφύλαξη άλλων σχετικών διατάξεων του ενωσιακού δικαίου. Στον τομέα των γεωργικών προϊόντων, τέτοια ειδική διάταξη αποτελεί το άρθρο 194 του Κανονισμού 1308/2013, το οποίο, όπως προαναφέρθηκε, αναθέτει αποκλειστικώς στην Επιτροπή την αρμοδιότητα λήψης μέτρων διασφάλισης. Ως εκ τούτου, το άρθρο 24 παρ. 2, στοιχείο α', δεν μπορεί να ερμηνευθεί ως διάταξη στην οποία είναι δυνατό να θεμελιωθεί η μονομερής δράση των κρατών μελών³⁸.

Συνεπώς ούτε το θεμελιώδες για την άσκηση της ΚΕΠ άρθρο 207 ΣΛΕΕ ούτε οι πράξεις του παράγωγου δικαίου που προβλέπουν και ρυθμίζουν ειδικά τη δυνατότητα επιβολής περιοριστικών μέτρων στις εισαγωγές, επιτρέπουν σε κράτος μέλος να αποφασίσει μονομερώς να επιβάλλει απαγόρευση της εισαγωγής γεωργικών προϊόντων των οποίων η επισήμανση δεν συμμορφώνεται συστηματικά προς την ενωσιακή νομοθεσία σχετικά με την ένδειξη της χώρας ή του εδάφους καταγωγής³⁹.

5. Η απόφαση Xella σχετικά με το πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού για τον έλεγχο των ΑΞΕ ως μέσου της ΚΕΠ

5.1. Πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης – Η εθνική ρύθμιση απαγόρευσης της εξαγοράς ενωσιακής εταιρείας

Στις 15 Φεβρουαρίου 2022 περιήλθε στο Δικαστήριο αίτηση προδικαστικής απόφασης την οποία υπέβαλε ουγγρικό δικαστήριο. Η εν λόγω αίτηση αφορούσε την υπόθεση της εξαγοράς του συνόλου των μετοχών της Janes és Társa, εταιρείας ουγγρικού δικαίου με κύρια δραστηριότητα την εξόρυξη ορισμένων βασικών πρώτων υλών, η οποία θεωρείται, λόγω της

³⁵. Άρθρο 15.

³⁶. Άρθρο 16.

³⁷. ΔΕΕ C-399/22, ό.π., σκ. 51.

³⁸. Ibid, σκ. 53.

³⁹. Ibid, σκ. 55.

εν λόγω δραστηριότητας, «στρατηγική» εταιρεία, από την Xella Magyarorszá, εταιρεία ουγγρικού δικαίου, η οποία, αφενός, είναι μέλος ομίλου εταιρειών με την επικεφαλής εταιρεία του εγκατεστημένη στις Βερμούδες και, αφετέρου, ανήκει σε Ιρλανδό υπήκοο. Η σχετική πράξη είχε κοινοποιηθεί στον αρμόδιο Ούγγρο υπουργό, ο οποίος την απαγόρευσε.

5.2. Αιτιολόγηση της απαγόρευσης με επίκληση του εθνικού συμφέροντος

Η εξαγορά απαγορεύτηκε για τον λόγο ότι υπήρχε κίνδυνος, σύμφωνα με την ουγγρική νομοθεσία για τον έλεγχο των άμεσων ξένων επενδύσεων⁴⁰, να θιγεί το εθνικό συμφέρον που συνδέεται με τη διασφάλιση του εφοδιασμού του κατασκευαστικού κλάδου, ιδίως σε τοπικό επίπεδο, σε κρίσιμες πρώτες ύλες (όπως το αμμοχάλικο, η άμμος και η άργιλος). Ο αρμόδιος Υπουργός θεώρησε τη Xella Magyarorszá «ξένο επενδυτή», βάσει της ως άνω ισχύουσας νομοθεσίας, λόγω της έμμεσης συμμετοχής της στην εγκατεστημένη στις Βερμούδες εταιρεία LSF10 XL Investments. Τόνισε ότι η σταθερότητα της εξόρυξης και της προμήθειας πρώτων υλών αποτελεί ζήτημα στρατηγικής σημασίας, επισημαίνοντας πως η πανδημία COVID-19 ανέδειξε πόσο εύαλωτες μπορεί να είναι οι παγκόσμιες αλυσίδες εφοδιασμού και πόσο σοβαρές μπορεί να είναι οι επιπτώσεις της διατάραξης της λειτουργίας τους στην εθνική οικονομία. Σύμφωνα με τον Υπουργό, η έμμεση μεταβίβαση της Janes és Társa σε εταιρεία εγκατεστημένη στις Βερμούδες ενέχει μακροπρόθεσμους κινδύνους για την ασφάλεια του εφοδιασμού του κατασκευαστικού κλάδου, ιδίως σε τοπικό επίπεδο, δεδομένου του σημαντικού μεριδίου αγοράς της εταιρείας (20,77 %). Επιπλέον, ότι η απόκτηση στρατηγικής επιχείρησης από ξένο ιδιοκτήτη περιορίζει την παρουσία εγχώριων κεφαλαίων, γεγονός που δύναται να θίξει το εθνικό συμφέρον.

5.3. Η προσφυγή στο εθνικό δικαστήριο και η προδικαστική παραπομπή στο Δικαστήριο

Η εταιρεία Xella Magyarorszá προσέβαλε την υπουργική αυτή απόφαση ενώπιον ουγγρικού δικαστηρίου, υποστηρίζοντας ότι συνιστούσε αυθαίρετη διάκριση ή συγκεκαλυμμένο περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων, υπό το πρίσμα ιδίως των άρθρων 54 και 55 ΣΛΕΕ, τα οποία αναγνωρίζουν, παράλληλα, το ευεργέτημα της ελευθερίας εγκατάστασης στις εταιρείες που πληρούν τα προβλεπόμενα στο άρθρο 54 ΣΛΕΕ κριτήρια⁴¹. Το ουγγρικό δικαστήριο ανέστειλε την ενώπιόν του διαδικασία υποβάλλοντας στο Δικαστήριο προδικαστικά ερωτήματα.

5.4. Αντικείμενο της παραπομπής – Προσδιορισμός του εφαρμοστέου δικαίου

Το εθνικό δικαστήριο επιδίωκε κατ' ουσίαν να διαπιστωθεί εάν το άρθρο 65 παρ. 1, στοιχείο β', ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με τις αιτιολογικές σκ. 4 και 6 του Κανονισμού 2019/452 και με το άρθρο 4 παρ. 2 ΣΕΕ, πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι δεν επιτρέπει την εφαρμογή εθνικού συστήματος ελέγχου των ξένων επενδύσεων, το οποίο καθιερώνεται από τη νομοθεσία κράτους μέλους που προβλέπει την απαγόρευση εξαγοράς ημεδαπής επιχείρησης στρατηγικής σημασίας από άλλη εταιρεία εγκατεστημένη στο ίδιο κράτος μέλος, η οποία είναι μέλος ομίλου εταιρειών (που εδρεύουν σε περισσότερα κράτη μέλη) του οποίου η επικεφαλής εταιρεία είναι εγκατεστημένη εκτός ΕΕ (Βερμούδες).

Το Δικαστήριο κλήθηκε ουσιαστικά να διευκρινίσει αν η επίμαχη εθνική νομοθεσία θα έπρεπε να εξεταστεί υπό το πρίσμα των κανόνων της ΣΛΕΕ περί ελεύθερης κίνησης των κεφαλαίων και, ειδικότερα, υπό το πρίσμα του άρθρου 65 παρ. 1, στοιχείο β', ΣΛΕΕ καθώς και αν θα έπρεπε να εφαρμοστεί στη συγκεκριμένη εξαγορά ο Κανονισμός 2019/452 για τη θέσπιση πλαισίου για τον έλεγχο των άμεσων ξένων επενδύσεων στην ΕΕ (FDI Screening Regulation)⁴².

Όπως θα αναλυθεί, το Δικαστήριο απέκλεισε την εφαρμογή τόσο των διατάξεων περί κίνησης κεφαλαίων όσο και του Κανονισμού για τον έλεγχο των ΑΞΕ. Σε τέτοιες περιπτώσεις όπως

⁴⁰. Νόμος LVIII του 2020.

⁴¹. Σύμφωνα με το άρθρο 54 ΣΛΕΕ.

⁴². Κανονισμός (ΕΕ) 2019/452 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Μαρτίου 2019, για τη θέσπιση πλαισίου για τον έλεγχο των άμεσων ξένων επενδύσεων στην Ένωση, ΕΕ 2019L 79I.

αυτή της εξεταζόμενης υπόθεσης, λαμβανομένων υπόψη των πραγματικών περιστατικών, δεν τίθενται ζητήματα συναλλαγών με τρίτες χώρες αλλά ζητήματα συνδεδεμένα με άσκηση μιας οικονομικού περιεχομένου ελευθερίας εντός της εσωτερικής αγοράς.

Η ανάλυσή μας θα εστιάσει στον Κανονισμό για τον έλεγχο των ΑΞΕ δεδομένου ότι αυτός είναι σχετικός με την άσκηση της ΚΕΠ, αφού προηγουμένως αναφερθούμε συνοπτικά στους λόγους για τους οποίους το ΔικΕΕ απέκλεισε την εφαρμογή των κανόνων για την κίνηση κεφαλαίων.

5.5. Υπαγωγή της εθνικής απαγορευτικής ρύθμισης στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων περί δικαιώματος εγκατάστασης

Υπενθυμίζεται ότι η ΣΛΕΕ προβλέπει το δικαίωμα των κρατών μελών να επιβάλουν περιορισμούς στην κίνηση κεφαλαίων κατά παρέκκλιση από τις διατάξεις του άρθρου 63 ΣΛΕΕ και πιο συγκεκριμένα να λαμβάνουν για λόγους γενικού συμφέροντος, τα μέτρα που προβλέπει το άρθρο 65 παρ. 1 ΣΛΕΕ⁴³. Σύμφωνα δε με το άρθρο 65 παρ. 1, στοιχείο β', μπορούν να λαμβάνουν μέτρα που υπαγορεύονται από λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας. Ωστόσο, στη συγκεκριμένη υπόθεση, δεν γίνεται δεκτό ότι η εθνική ρύθμιση που απαγορεύει την επίμαχη εξαγορά εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων της ΣΛΕΕ περί ελεύθερης κίνησης κεφαλαίων. Όπως προκύπτει από το ιστορικό της υπόθεσης, αντικείμενο ρύθμισης της συγγραφικής νομοθεσίας είναι η εξαγορά του συνόλου των μετοχών της εταιρείας Janes és Társa. Η πράξη αυτή παρέχει στην αγοράστρια εταιρεία τη δυνατότητα να ασκεί αναμφισβήτητη επιρροή στη διαχείριση της εξαγοραζόμενης. Συνεπώς, στην εξεταζόμενη περίπτωση ασκείται από την αγοράστρια εταιρεία το δικαίωμα εγκατάστασης⁴⁴ οπότε η ως άνω εθνική νομοθεσία που απαγορεύει την εξαγορά, εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων που κατοχυρώνουν το προαναφερθέν δικαίωμα⁴⁵.

5.6. Αποκλεισμός της εφαρμογής του Κανονισμού για τον έλεγχο των ΑΞΕ σε αντίθεση με την ερμηνευτική προσέγγιση της Γεν. Εισαγγελίας

Η παραπομπή της υπόθεσης στο Δικαστήριο έδωσε επίσης τη δυνατότητα σε αυτό να αποσαφηνίσει το πεδίο εφαρμογής του FDI Screening Regulation. Είναι αναγκαίο να υπογραμμιστεί ότι, όπως έχει ήδη αναφερθεί, ο τομέας των ΑΞΕ εμπίπτει στο πεδίο της κοινής εμπορικής πολιτικής⁴⁶ και, συνεπώς, υπάγεται στην αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΕ⁴⁷. Η ένταξη των ΑΞΕ στο ρυθμιστικό πεδίο της συγκεκριμένης πολιτικής παρέχει στην ΕΕ τη δυνατότητα να διαμορφώνει και να εφαρμόζει μια ενιαία, συνεκτική και ολοκληρωμένη εμπορική στρατηγική, χωρίς κατακερματισμό σε επιμέρους εθνικές ρυθμίσεις, η οποία εκτείνεται σε όλα τα στάδια ζωής μιας επένδυσης που προέρχεται από τρίτη χώρα. Με τον τρόπο αυτό, «το «διευρυμένο» πεδίο εφαρμογής της κοινής εμπορικής πολιτικής διασφαλίζει ότι οι εμπορικές δραστηριότητες μεταξύ της Ένωσης και τρίτων χωρών διατηρούν τον δυναμικό τους χαρακτήρα και την ικανότητα να εξελίσσονται ανάλογα με τις ανάγκες του διεθνούς εμπορίου»⁴⁸.

Λαμβανομένων υπόψη των παραπάνω, ορθά ο Κανονισμός 2019/452 εκδόθηκε βάσει της διάταξης του άρθρου 207 παρ. 2 ΣΛΕΕ, καθώς πρέπει να γίνει δεκτό ότι η θέσπιση εναρμονισμένου πλαισίου ελέγχου των ΑΞΕ εντός της ΕΕ αποτελεί μέτρο που προορίζεται κυρίως να διέπει τις εμπορικές συναλλαγές με ένα ή πλείονα τρίτα κράτη και έχει ευθείες και άμεσες συνέπειες επ' αυτών.

⁴³. J. UNGERER / L. ZIAKA, Reflections on the Greek Capital Controls: How the Rescue of the National Economy justifies restricting private business, LIEI 2/2017, σσ. 135-149.

⁴⁴. Άρθρο 49 σε συνδυασμό με το άρθρο 54 ΣΛΕΕ.

⁴⁵. ΔΕΕ C-106/22, Xella, 13.07.2023, ECLI:EU:C:2023:568, σκ. 41-49.

⁴⁶. Άρθρο 207 παρ. 1 ΣΛΕΕ.

⁴⁷. Άρθρο 3 παρ. 1, στοιχείο ε', ΣΛΕΕ.

⁴⁸. Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα ΔΕΕ C-106/22, Xella, 30.03.2023, ECLI:EU:C:2023:267, σημ. 25.

5.6.1. Ο σκοπός του Κανονισμού: καθιέρωση πλαισίου ελέγχου των ΑΞΕ για λόγους προστασίας της δημόσιας τάξης και ασφάλειας

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί την κύρια πηγή και τον κύριο προορισμό ΑΞΕ. Οι ξένοι επενδυτές στρέφονται ολοένα περισσότερο στην αναζήτηση νέων αγορών και στρατηγικών περιουσιακών στοιχείων, ενώ οι κρατικές επιχειρήσεις διαδραματίζουν αυξανόμενο ρόλο στην παγκόσμια οικονομία, αντιπροσωπεύοντας σε ορισμένες χώρες σημαντικό ποσοστό των εξερχόμενων ΑΞΕ. Σε αυτό το πλαίσιο, τα κράτη συχνά διευκολύνουν εξαγορές αλλοδαπών εταιρειών από εθνικές επιχειρήσεις τους, ιδίως μέσω της παροχής σε αυτές πρόσβασης σε χρηματοδότηση με επιτόκια χαμηλότερα από τα επιτόκια της αγοράς. Ανακύπτει, συνεπώς, ο κίνδυνος ξένοι επενδυτές να αποκτήσουν έλεγχο ή επιρροή σε ευρωπαϊκές επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται σε κρίσιμες τεχνολογίες και υποδομές, με δυνητικά επιζήμιες συνέπειες για την τεχνολογική πρόοδο, τη δημόσια ασφάλεια και τη δημόσια τάξη της ΕΕ. Παρά το γεγονός ότι οι περισσότερες επενδύσεις στην ΕΕ προέρχονται από τις Ηνωμένες Πολιτείες και τον Καναδά, οι κινεζικές ΑΞΕ προκαλούν τη μεγαλύτερη ανησυχία, λόγω του ταχέως ρυθμού αύξησής τους, της στόχευσης στρατηγικών τομέων και του γεγονότος ότι σημαντικό ποσοστό των επενδυτών είναι κρατικές ή κρατικά ελεγχόμενες επιχειρήσεις⁴⁹. Οι επενδύσεις αυτές κατευθύνονται κυρίως σε τομείς όπως ο προηγμένος βιομηχανικός εξοπλισμός, η τεχνολογία πληροφοριών και επικοινωνιών, οι υποδομές, η ενέργεια και οι μεταφορές, τομείς που συχνά συνδέονται με την αμυντική βιομηχανία και εγείρουν ζητήματα εθνικής ασφάλειας. Ενδεικτικά παραδείγματα αποτελούν οι εξαγορές των εταιρειών Kuka, Avolon, EEW Energy και SMCP.

Οι εξελίξεις αυτές οδήγησαν, αφενός, στην ενίσχυση εθνικών μηχανισμών ελέγχου και, αφετέρου, στη διαμόρφωση ενωσιακής προσέγγισης για τη διαχείριση των σχετικών κινδύνων, με την υιοθέτηση του Κανονισμού 2019/452. Αντίστοιχοι μηχανισμοί έχουν ήδη θεσπιστεί και από βασικούς διεθνείς εταίρους της Ένωσης. Ο Κανονισμός αυτός καθιερώνει ενωσιακό πλαίσιο που διέπει τον έλεγχο των ΑΞΕ εντός της Ένωσης από τα κράτη μέλη, όταν συντρέχουν λόγοι δημόσιας τάξης ή ασφάλειας⁵⁰. Παράλληλα, θεσπίζεται πλαίσιο για αποτελεσματικό μηχανισμό συνεργασίας τόσο μεταξύ των κρατών μελών όσο και μεταξύ αυτών και της Επιτροπής, όσον αφορά στον έλεγχο ΑΞΕ οι οποίες ενδέχεται να θίξουν τα ως άνω λόγω έννομα αγαθά που συνδέονται με τον πυρήνα των ουσιωδών, των θεμελιωδών συμφερόντων ενός κράτους⁵¹. Πρέπει να υπογραμμιστεί ότι καμία διάταξη του Κανονισμού δεν συνεπάγεται περιορισμό της διακριτικής ευχέρειας των κρατών μελών να αποφασίζουν αυτοτελώς αν θα υπαγάγουν ή όχι συγκεκριμένη ΑΞΕ σε διαδικασία ελέγχου στο πλαίσιο του Κανονισμού.

Το θεσπιζόμενο πλαίσιο ελέγχου και συνεργασίας στον τομέα των ΑΞΕ αποσκοπεί στην παροχή τόσο στα κράτη μέλη όσο και στην Επιτροπή των αναγκαίων εργαλείων, προκειμένου να αντιμετωπίζονται οι κίνδυνοι για τη δημόσια τάξη ή την ασφάλεια με συνεκτικό και ολοκληρωμένο τρόπο, λαμβάνοντας υπόψη τη δυναμική εξέλιξη των σχετικών συνθηκών⁵². Παράλληλα, διασφαλίζεται ο απαιτούμενος βαθμός ευελιξίας, ώστε κάθε κράτος μέλος να έχει τη δυνατότητα να διενεργεί ελέγχους ΑΞΕ με βάση τις ιδιαίτερες περιστάσεις και τα ειδικά χαρακτηριστικά της εθνικής τους πραγματικότητας. Η επιλογή περί θέσπισης μηχανισμού ελέγχου, καθώς και η απόφαση για την εξέταση συγκεκριμένης ΑΞΕ, εξακολουθούν να εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα του οικείου κράτους μέλους.

⁴⁹. W. VAN ZON, *The Application of Regulation 452/2019 in Response to Chinese Foreign Direct Investment*, *Legal Issues of Economic Integration*, 2023, σσ. 129-164.

⁵⁰. Π. ΠΑΣΧΑΛΙΔΗΣ / Κ. ΣΕΡΓΑΚΗ, *Κανονισμός (ΕΕ) 2019/452: νέο νομοθετικό πλαίσιο για τον έλεγχο των ξένων επενδύσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, *ΕΕΕυρΔ* 2/2020, σ. 147 επ., ΤΗ. VERELLEN, *When Integration by Stealth Meets Public Security: The EU Foreign Direct Investment Screening Regulation*, *Legal Issues of Economic Integration*, Volume 48, Issue 1 (2021) pp. 19-42.

⁵¹. Άρθρο 1 παρ. 1 Κανονισμού.

⁵². A. MOBERG / S. HINDELANG, *The art of casting political dissent in law: The EU'S framework for the screening of foreign direct investment*, *Common Market Law Review*, 2020, σσ. 1427-1460.

Σύμφωνα με τον Κανονισμό, παρέχεται στα κράτη μέλη η εξουσία να διατηρούν, να προσαρμόζουν ή να θεσπίζουν μηχανισμούς ελέγχου άμεσων ξένων επενδύσεων εντός της επικράτειάς τους, όταν αυτό δικαιολογείται από λόγους δημόσιας τάξης ή ασφάλειας⁵³. Οι μηχανισμοί αυτοί συνίστανται σε πράξεις γενικής εφαρμογής, όπως νόμοι ή Κανονισμοί, καθώς και σε συναφείς διοικητικές απαιτήσεις, εκτελεστικές ρυθμίσεις ή κατευθυντήριες γραμμές, οι οποίες καθορίζουν τις προϋποθέσεις και τις διαδικασίες του ελέγχου. Στο πλαίσιο αυτό, ο έλεγχος συνιστά διαδικασία μέσω της οποίας είναι δυνατή η αξιολόγηση και διερεύνηση μιας άμεσης ξένης επένδυσης, καθώς και η έγκρισή της, η υπαγωγή της σε όρους, η απαγόρευση ή ακόμηση και η αναστροφή της, εφόσον τούτο κριθεί αναγκαίο για την προστασία των ανωτέρω εννόμων αγαθών⁵⁴.

5.6.2. Οι προϋποθέσεις εφαρμογής του Κανονισμού ελέγχου ΑΞΕ

Προκειμένου να εφαρμοστεί ο Κανονισμός ελέγχου ΑΞΕ και να ενεργοποιηθούν οι προβλεπόμενες σε αυτόν διαδικασίες και μηχανισμοί ελέγχου, πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά οι εξής προϋποθέσεις:

(α) να υλοποιείται μια ΑΞΕ εντός της επικράτειας εντός κράτους μέλους,

(β) η ΑΞΕ να είναι πιθανόν να θίξει την ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη κράτους μέλους.

Πρώτον, καλύπτονται μόνο οι ΑΞΕ σε ένα κράτος μέλος, δηλαδή κάθε μορφή επένδυσης που πραγματοποιείται από αλλοδαπό επενδυτή και αποβλέπει στη σύναψη ή στη διατήρηση διαρκούς και άμεσης σχέσης μεταξύ του επενδυτή αυτού και του επιχειρηματία ή της επιχείρησης που λαμβάνει τα επενδύσιμα κεφάλαια, με σκοπό την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας εντός κράτους μέλους. Στην έννοια αυτή περιλαμβάνονται και οι επενδύσεις που παρέχουν τη δυνατότητα ουσιαστικής συμμετοχής στη διοίκηση ή στον έλεγχο επιχείρησης που ασκεί οικονομική δραστηριότητα⁵⁵.

Από τα παραπάνω συνάγεται προφανώς ότι ο επενδυτής πρέπει να είναι ξένος, δηλαδή την άμεση επένδυση εντός ενός κράτους μέλους της ΕΕ πρέπει να έχει την πρόθεση να την πραγματοποιήσει ή να την έχει πραγματοποιήσει φυσικό πρόσωπο τρίτης χώρας ή επιχείρηση τρίτης χώρας⁵⁶. Ειδικότερα, αν ο επενδυτής είναι μια επιχείρηση, τότε αυτή απαιτείται να είναι επιχείρηση τρίτης χώρας δηλαδή επιχείρηση η οποία έχει συσταθεί βάσει του δικαίου τρίτης χώρας ή κατ' άλλον τρόπο διέπεται από αυτό⁵⁷.

Δεύτερον, ένα κράτος μέλος μπορεί να θεσπίσει διαδικασίες αξιολόγησης, διερεύνησης, έγκρισης, εξάρτησης από όρους, απαγόρευσης ή αναστροφή μιας άμεσης ξένης επένδυσης εφόσον συντρέχουν λόγοι δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας, δηλαδή σε περίπτωση που υφίσταται κίνδυνος να θιγεί από την επένδυση η δημόσια τάξη ή δημόσια ασφάλεια στην επικράτεια του κράτους αυτού⁵⁸.

Κατά την εκτίμηση του αν μια άμεση ξένη επένδυση ενέχει κινδύνους για τη δημόσια τάξη ή την ασφάλεια, τα κράτη μέλη και η Επιτροπή μπορούν να λαμβάνουν υπόψη τις ενδεχόμενες επιπτώσεις της, ιδίως σε σχέση με ορισμένους κρίσιμους τομείς και αγαθά. Στο πλαίσιο αυτό, δύναται να εξετάζεται ο αντίκτυπος της επένδυσης σε υποδομές στρατηγικής σημασίας, ανεξαρτήτως του αν είναι υλικής ή άυλης φύσης, όπως εκείνες που σχετίζονται με την ενέργεια, τις μεταφορές, την ύδρευση, την υγεία, τις επικοινωνίες, τα μέσα ενημέρωσης, τη διαχείριση και αποθήκευση δεδομένων, το διάστημα και το αεροδιάστημα, την άμυνα, τις εκλογικές διαδικασίες ή τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες. Στην ίδια κατηγορία περιλαμβάνονται εγκαταστάσεις αυξημένης ευαισθησίας, καθώς και ακίνητα και εκτάσεις γης

⁵³. Άρθρο 3 παρ. 1 του Κανονισμού.

⁵⁴. Άρθρο 2 σημ. 3) και 4) του Κανονισμού.

⁵⁵. Άρθρο 1 παρ. 1 σε συνδυασμό με άρθρο 2 σημ. 1) του Κανονισμού.

⁵⁶. Άρθρο 1 παρ. 1 σε συνδυασμό με άρθρο 2 σημ. 2) του Κανονισμού.

⁵⁷. Άρθρο 1 παρ. 1 σε συνδυασμό με άρθρο 2 σημ. 7) του Κανονισμού.

⁵⁸. Άρθρο 1 παρ. 1 σε συνδυασμό με άρθρο 3 παρ. 1 του Κανονισμού.

που είναι καθοριστικής σημασίας για τη λειτουργία των εν λόγω υποδομών. Επιπλέον, μπορεί να συνεκτιμάται η επίδραση της επένδυσης σε τεχνολογίες ζωτικής σημασίας και σε αγαθά διπλής χρήσης, κατά την έννοια της σχετικής ενωσιακής νομοθεσίας, συμπεριλαμβανομένων, μεταξύ άλλων, της τεχνητής νοημοσύνης, της ρομποτικής, των ημιαγωγών, της κυβερνοασφάλειας, των τεχνολογιών αεροδιαστήματος και άμυνας, της αποθήκευσης ενέργειας, των κβαντικών και πυρηνικών εφαρμογών, καθώς και των νανοτεχνολογιών και βιοτεχνολογιών. Περαιτέρω, κρίσιμη παράμετρο αξιολόγησης συνιστά η επίδραση της επένδυσης στον εφοδιασμό με βασικούς συντελεστές παραγωγής, όπως η ενέργεια και οι πρώτες ύλες, αλλά και στη διασφάλιση της επισιτιστικής επάρκειας. Ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται επίσης στην ενδεχόμενη πρόσβαση σε πληροφορίες ευαίσθητου χαρακτήρα, περιλαμβανομένων δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, ή στη δυνατότητα άσκησης ελέγχου επί αυτών, καθώς και στις συνέπειες που μπορεί να έχει η επένδυση στην ελευθερία και την πολυφωνία των μέσων ενημέρωσης.

Πέραν των ανωτέρω, κατά την αξιολόγηση των ενδεχόμενων κινδύνων για την ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη, τα κράτη μέλη και η Επιτροπή δύνανται να συνεξετάζουν ορισμένα χαρακτηριστικά που αφορούν τον ίδιο τον ξένο επενδυτή. Ειδικότερα, λαμβάνεται υπόψη το κατά πόσον ο επενδυτής τελεί υπό άμεσο ή έμμεσο έλεγχο αρχών τρίτης χώρας, συμπεριλαμβανομένων κρατικών οργάνων ή ενόπλων δυνάμεων, είτε μέσω της ιδιοκτησιακής του διάρθρωσης είτε μέσω της παροχής ουσιώδους χρηματοδότησης. Επιπροσθέτως, εξετάζεται εάν ο επενδυτής έχει στο παρελθόν εμπλακεί σε δραστηριότητες που έθιξαν τη δημόσια τάξη ή την ασφάλεια κράτους μέλους, καθώς και αν υφίσταται σοβαρή πιθανότητα εμπλοκής του σε παράνομες ή εγκληματικές πράξεις.

5.6.3. Η επίμαχη περίπτωση: η μη πλήρωση του κριτηρίου του ξένου επενδυτή σύμφωνα με τη γραμματική περιοριστική ερμηνεία του Δικαστηρίου

Λαμβάνοντας υπόψη τα προαναφερθέντα, το Δικαστήριο έπρεπε, για να κρίνει αν εφαρμόζεται ο Κανονισμός, να εξετάσει καταρχάς αν πρόκειται στη συγκεκριμένη περίπτωση για ΑΞΕ.

Αρχικά, υπενθύμισε ότι από τους ορισμούς που περιλαμβάνονται στο άρθρο 2 του Κανονισμού 2019/452, και ειδικότερα στα σημεία 1, 2 και 7, προκύπτει ότι ο όρος «άμεσες ξένες επενδύσεις» αναφέρεται σε επενδύσεις που συνεπάγονται σταθερή και άμεση συμμετοχή του επενδυτή στη διαχείριση της επιχείρησης στην οποία πραγματοποιείται η επένδυση, και υλοποιούνται από «ξένο επενδυτή», έννοια στην οποία εντάσσεται και η «επιχείρηση τρίτης χώρας», δηλαδή επιχείρηση που έχει συσταθεί βάσει του δικαίου τρίτης χώρας ή διέπεται κατ' άλλον τρόπο από αυτό⁵⁹. Κατά συνέπεια, όσον αφορά επενδύσεις που διενεργούνται από επιχειρήσεις, το πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού περιορίζεται σε επενδύσεις εντός της Ένωσης στις οποίες προβαίνουν επιχειρήσεις που έχουν ιδρυθεί σύμφωνα με το δίκαιο τρίτης χώρας ή υπάγονται σε αυτό.

Στη συγκεκριμένη περίπτωση υπάρχει άμεση επένδυση και όχι απλή επένδυση χαρτοφυλακίου, δεδομένου ότι η επιχείρηση επενδυτής απέκτησε το 100% των μετοχών σε μια άλλη εταιρεία γεγονός που της εξασφαλίζει τη δυνατότητα να ασκεί αναμφισβήτητη, καθοριστική επιρροή στη διοίκησης και τις αποφάσεις της εξαγοραζόμενης.

Ωστόσο, ο μηχανισμός ελέγχου των ξένων επενδύσεων που θεσπίζεται από την επίμαχη εθνική νομοθεσία έχει πιο εκτεταμένη εμβέλεια σε σχέση με τον Κανονισμό 2019/452, και συγκεκριμένα, σε αντίθεση με αυτόν, εφαρμόζεται όχι μόνο σε επενδύσεις επιχειρήσεων τρίτων χωρών, αλλά και σε επενδύσεις επιχειρήσεων εγκατεστημένων στην Ουγγαρία ή σε άλλο κράτος μέλος, στις οποίες ασκεί «πλειοψηφική επιρροή», επιχείρηση εγκατεστημένη σε τρίτη χώρα. Δεδομένου όμως ότι η τελευταία αυτή περίπτωση δεν εμπίπτει στο άρθρο 1 του Κανονισμού 2019/452, η σχετική εθνική νομοθεσία δεν υπάγεται, κατά το συγκεκριμένο

⁵⁹. ΔΕΕ C-106/22, ό.π., σκ. 31.

αυτό σκέλος, στο πεδίο εφαρμογής του, ούτε, κατ' επέκταση, και η επίμαχη εξαγορά που αφορά την ίδια περίπτωση⁶⁰.

Η αποκτώσα εταιρεία δεν πληροί το κριτήριο του ξένου επενδυτή καθώς ούτε έχει συσταθεί σύμφωνα με το δίκαιο κράτους εκτός ΕΕ ούτε διέπεται με άλλο τρόπο από αυτό. Υπό το φως των διατάξεων του άρθρου 1 παρ. 1 και του άρθρου 2 του Κανονισμού, το Δικαστήριο έκρινε ότι επένδυση που πραγματοποιεί εντός της ΕΕ μια εταιρεία που είναι εγκατεστημένη στο έδαφος κράτους μέλους και λειτουργεί σύμφωνα με το δίκαιο αυτού, ανεξαρτήτως της δομής ιδιοκτησίας της, δεν μπορεί να υπόκειται σε διαδικασία ελέγχου βάσει του Κανονισμού για τον έλεγχο των ΑΞΕ.

Το συμπέρασμα αυτό δεν μεταβάλλεται από το γεγονός ότι, βάσει του άρθρου 4 παρ. 2, στοιχείο α', και του άρθρου 9 παρ. 2, στοιχείο α', του Κανονισμού 2019/452, η ιδιοκτησιακή δομή του αλλοδαπού επενδυτή μπορεί να συνεκτιμηθεί ως παράμετρος κατά την εκτίμηση ενδεχόμενου κινδύνου για την ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη που απορρέει από μια επένδυση. Πράγματι, το κριτήριο αυτό αφορά ειδικά την περίπτωση κατά την οποία ο ξένος επενδυτής τελεί υπό άμεσο ή έμμεσο έλεγχο κυβέρνησης τρίτης χώρας, συμπεριλαμβανομένων κρατικών φορέων ή ενόπλων δυνάμεων, μεταξύ άλλων και μέσω της ιδιοκτησιακής του διάρθρωσης. Ωστόσο, δεδομένου ότι το συγκεκριμένο στοιχείο αξιολόγησης αναφέρεται ρητώς μόνο στην ιδιοκτησιακή δομή του «ξένου επενδυτή», έννοια που, σύμφωνα με το άρθρο 2 σημείο 2 του Κανονισμού 2019/452, περιορίζεται σε επιχειρήσεις τρίτων χωρών, δεν οδηγεί σε διεύρυνση του καθοριζόμενου στο άρθρο 1 παρ. 1 πεδίου εφαρμογής του Κανονισμού, ώστε να καλύπτει επενδύσεις που πραγματοποιούνται από επιχειρήσεις συσταθείσες βάσει της νομοθεσίας κράτους μέλους, στις οποίες επιχείρηση τρίτης χώρας ασκεί πλειοψηφική επιρροή⁶¹.

Συνοψίζοντας, θα λέγαμε ότι το Δικαστήριο περιορίστηκε στη γραμματική ερμηνεία των επίμαχων διατάξεων του Κανονισμού βασιζόμενος δηλαδή στη γραμματική τους σημασία και στη συνήθη σημασία των όρων στη γλώσσα. Με άλλα λόγια, εξέτασε πρωτίστως τι προβλέπει ακριβώς το κείμενο, χωρίς να εστιάσει στον στόχο που επιδιώκεται.

5.6.4. Η τελεολογική ερμηνεία της Γεν. Εισαγγελέως: κρίσιμο το κριτήριο του ελέγχου του επενδυτή από οντότητα τρίτης χώρας

Από την πλευρά της, η Γεν. Εισαγγελέας, στην Πρότασή της, υπερέβη τα στενά όρια της γραμματικής ερμηνείας προκρίνοντας μια τελεολογική ερμηνεία που εστίασε στον σκοπό που επιδιώκει ο Κανονισμός. Η ερμηνεία αυτή επικεντρώνεται δηλαδή στο γιατί θεσπίστηκε ο κανόνας, ποιο έννομο αγαθό θέλει να προστατεύσει, ποιο αποτέλεσμα επιδίωκε ο ενωσιακός νομοθέτης. Η Γεν. Εισαγγελέας αναζητά τι ήθελε να πετύχει ο Κανονισμός και προσαρμόζει την ερμηνεία προς αυτή την κατεύθυνση, ακόμη κι αν χρειαστεί να ξεπεράσει το στενό γράμμα των διατάξεών του.

Αρχικά, υπενθύμισε τη θέση που διατύπωσε η Επιτροπή σύμφωνα με την οποία ο Κανονισμός για τον έλεγχο των ΑΞΕ δεν εφαρμόζεται στην υπό κρίση περίπτωση, καθόσον δεν είναι δυνατή η υπαγωγή εδρευουσών στην ΕΕ επιχειρήσεων σε έλεγχο βάσει των διατάξεών του. Η προσφεύγουσα, στην οποία απαγορεύθηκε η σχεδιαζόμενη επένδυση, είναι εταιρεία με έδρα εντός της ΕΕ και, σύμφωνα με το άρθρο 54 ΣΛΕΕ και τη συναφή νομολογία, η «ιθαγένεια» εταιρείας προσδιορίζεται αποκλειστικώς από την καταστατική της έδρα. Άρα, πρόκειται για ενωσιακή εταιρεία. Επιπλέον, η Επιτροπή υπογράμμισε κατά τη συζήτηση στο ακροατήριο ότι, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 2 του επίμαχου Κανονισμού, ως «ξένος επενδυτής» λογίζεται αποκλειστικώς επιχείρηση προερχόμενη από τρίτη χώρα, η οποία προτίθεται να προβεί ή έχει ήδη προβεί σε άμεση ξένη επένδυση, έννοια που αφορά μόνο φυσικά ή νομικά πρόσωπα εκτός Ένωσης. Υπό το πρίσμα αυτό, ο Κανονισμός δεν καταλαμβάνει, κατ' αρχήν, εταιρείες εγκατεστημένες εντός της Ένωσης και, εν προκειμένω, η προσφεύγουσα, ως εταιρεία με έδρα στην Ουγγαρία, δεν δύναται να θεωρηθεί επιχείρηση

⁶⁰. Ibid, σκ. 33-34.

⁶¹. ΔΕΕ C-106/22, ό.π., σκ. 36-37.

τρίτης χώρας, με συνέπεια ο Κανονισμός για τον έλεγχο των άμεσων ξένων επενδύσεων να μην εφαρμόζεται *ratione personae*⁶².

Η Γεν. Εισαγγελέας δεν υιοθέτησε την προαναφερθείσα προσέγγιση της Επιτροπής ως προς τη μη εφαρμογή του Κανονισμού για τον έλεγχο των ΑΞΕ στην υπό κρίση υπόθεση.

Κατά την άποψη της Γεν. Εισαγγελέως, η επιχειρηματολογία της Επιτροπής περί μη δυνατότητας εφαρμογής του Κανονισμού στηρίζεται σε επιλεκτική ανάγνωση και ερμηνεία των διατάξεών του, καθόσον παραγνωρίζει το άρθρο 2 παρ. 1 που περιέχει τον ορισμό της «άμεσης ξένης επένδυσης» ειδικά για τις ανάγκες και τους σκοπούς εφαρμογής του ίδιου του Κανονισμού. Η διάταξη αυτή οριοθετεί με ευρύ και λειτουργικό τρόπο την έννοια της ΑΞΕ καταλαμβάνοντας κάθε επένδυση πραγματοποιούμενη από ξένο επενδυτή, η οποία αποβλέπει στη δημιουργία ή τη διατήρηση σταθερών και άμεσων δεσμών με την επιχείρηση που λαμβάνει τα κεφάλαια, με σκοπό την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας σε κράτος μέλος, περιλαμβανομένων και των επενδύσεων που παρέχουν τη δυνατότητα ουσιαστικής συμμετοχής στη διοίκηση ή στον έλεγχο της ασκώσας οικονομική δραστηριότητα εταιρείας⁶³.

Κατά το άρθρο 1 παρ. 1 του Κανονισμού, ο ενωσιακός νομοθέτης καθιερώνει ένα γενικό πλαίσιο που αποσκοπεί στη παροχή στα κράτη μέλη της εξουσίας να ελέγχουν επενδύσεις προερχόμενες από τρίτες χώρες οι οποίες πραγματοποιούνται εντός της ΕΕ. Η ρύθμιση αυτή δεν περιορίζεται σε συγκεκριμένες μορφές επενδύσεων, αλλά καλύπτει κάθε επένδυση η οποία, ως προς τα αποτελέσματά της, οδηγεί στην παροχή στον ξένο επενδυτή της δυνατότητας πραγματικής συμμετοχής του στη διοίκηση ή στον έλεγχο επιχείρησης εγκατεστημένης στην Ένωση. Είναι σαφές ότι ο Κανονισμός εστιάζει πρωτίστως στο υποκείμενο της επένδυσης, ήτοι στον ξένο επενδυτή, ως τον φορέα του ενδεχόμενου κινδύνου που δικαιολογεί την ενεργοποίηση του μηχανισμού ελέγχου. Ωστόσο, προκειμένου να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα του ελέγχου που επιδιώκει, η οριοθέτηση του πεδίου εφαρμογής του είναι αναγκαίο να στηρίζεται σε λειτουργική προσέγγιση, αποσυνδεδεμένη από αυστηρά τυπικά κριτήρια, καταλαμβάνοντας κάθε επένδυση μέσω της οποίας ο ξένος επενδυτής δύναται να αποκτήσει τον έλεγχο ενωσιακής επιχείρησης. Υπό το πρίσμα αυτό, ο Κανονισμός δεν εισάγει περιορισμούς ούτε ως προς τη νομική ή ιδιοκτησιακή δομή του επενδυτή ούτε ως προς τη μορφή ή τα επιμέρους στάδια της επένδυσης. Συνεπώς, η υπαγωγή μιας επένδυσης στο κανονιστικό πλαίσιο δεν εξαρτάται από τον άμεσο ή έμμεσο χαρακτήρα της, αλλά από το ουσιαστικό της αποτέλεσμα, ήτοι την τελική απόκτηση ελέγχου επί επιχείρησης της Ένωσης από ξένο επενδυτή, στοιχείο το οποίο συνιστά και το καθοριστικό κριτήριο εφαρμογής του Κανονισμού. Με άλλα λόγια, ο Κανονισμός εφαρμόζεται τόσο στην περίπτωση που ο ξένος επενδυτής αποκτά τον έλεγχο ενωσιακής επιχείρησης διά της απευθείας αγοράς των μετοχών της όσο και στην περίπτωση που αυτός αποκτά τον έλεγχο επιχείρησης της Ένωσης διά της απόκτησης των μετοχών της με τη μεσολάβηση άλλης ενωσιακής επιχείρησης⁶⁴.

Κάθε διαφορετική ερμηνευτική προσέγγιση θα αναιρούσε τον σκοπό του Κανονισμού, ο οποίος συνίσταται στη διασφάλιση της δυνατότητας αποτελεσματικού ελέγχου των εν λόγω επενδύσεων, προκειμένου να εκτιμάται αν αυτές δύνανται να προσβάλλουν ή, έστω, να δημιουργούν σοβαρό κίνδυνο προσβολής της δημόσιας τάξης ή της ασφάλειας της ΕΕ και των κρατών μελών. Ο σκοπός αυτός καταλαμβάνει, χωρίς διάκριση, τόσο τις περιπτώσεις άμεσης απόκτησης ελέγχου από επενδυτή προερχόμενο από τρίτη χώρα όσο και σύνθετες επενδυτικές δομές, στο πλαίσιο των οποίων η εισροή κεφαλαίων διοχετεύεται μέσω οντότητας εγκατεστημένης στην Ένωση με απώτερο αποτέλεσμα την απόκτηση συγκεκριμένης επιχείρησης-στόχου. Η αποδοχή της θέσης της Επιτροπής, η οποία περιορίζεται στο τυπικό κριτήριο της καταστατικής έδρας της εμπλεκόμενης εταιρείας, παραβλέποντας το ουσιαστικό ζήτημα του ποιος αποκτά, εν τέλει, τον έλεγχο της επιχείρησης-

⁶². Βλ. Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα, ό.π., σημ. 39-40.

⁶³. Ibid, σημ. 41.

⁶⁴. Ibid, σημ. 43.

στόχου στο πλαίσιο της επίμαχης συναλλαγής, θα οδηγούσε σε αποξένωση του μηχανισμού ελέγχου των ΑΞΕ από την οικονομική και επιχειρηματική πραγματικότητα και θα υπονόμει τον ίδιο τον λόγο ύπαρξής του.

Ακόμη και αν υποθεθεί ότι ορισμένες κατηγορίες συναλλαγών, όπως η επίμαχη στην παρούσα υπόθεση, θα μπορούσαν να θεωρηθούν ως μη εμπίπτουσες στο πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού για τον έλεγχο των ΑΞΕ, μια τέτοια ερμηνευτική προσέγγιση θα αποδυνάμωνε σε καθοριστικό βαθμό το σκοπό του, ο οποίος συνίσταται στον έγκαιρο εντοπισμό και την αξιολόγηση επενδύσεων ικανών να θίξουν ή να απειλήσουν το εθνικό ή το ενωσιακό συμφέρον. Δεδομένου ότι οι μηχανισμοί ελέγχου των ΑΞΕ λειτουργούν κατά βάση προληπτικά (*ex ante*), η έμφαση δεν μπορεί παρά να δοθεί στο ουσιαστικό αποτέλεσμα της συναλλαγής. Υπό το πρίσμα αυτό, δεν προκύπτει ουσιώδης διαφορά μεταξύ της απόκτησης του ελέγχου στρατηγικής ενωσιακής επιχείρησης απευθείας από επενδυτή τρίτης χώρας και της απόκτησης του ίδιου ελέγχου μέσω της παρεμβολής ενδιάμεσης επιχείρησης εγκατεστημένης στην ΕΕ. Και στις δύο περιπτώσεις, ο ξένος επενδυτής καθίσταται ο τελικός φορέας άσκησης του ελέγχου, αποκτώντας τη δυνατότητα να επηρεάσει αποφασιστικά την πορεία της επιχείρησης, είτε διατηρώντας τη λειτουργία της υπό όρους αγοράς, είτε απογυμνώνοντάς την από κρίσιμα περιουσιακά στοιχεία, είτε μεταβιβάζοντάς την περαιτέρω, είτε ακόμη και οδηγώντας τη σε οριστική παύση δραστηριότητας. Συνεπώς, το κρίσιμο κριτήριο για την ενεργοποίηση του ελέγχου δεν μπορεί να είναι άλλο από το γεγονός ότι ο έλεγχος στρατηγικής επιχείρησης της ΕΕ περιέρχεται, τελικώς, σε ξένο επενδυτή, ανεξαρτήτως της μορφής ή της δομής της συναλλαγής⁶⁵.

Εστιάζοντας κυρίως στο σκοπό του Κανονισμού, πρέπει να γίνει δεκτό ότι αυτός επιδιώκει πρωτίστως να αποτρέψει τη μεταβίβαση του ουσιαστικού ελέγχου επιχειρήσεων σε φορείς προερχόμενους από τρίτες χώρες, όταν μια επενδυτική πράξη κρίνεται ικανή να διακυβεύσει την ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη. Στο πλαίσιο της ανωτέρω ερμηνευτικής προσέγγισης, η αποτελεσματικότητα του κανονιστικού μηχανισμού προϋποθέτει ερμηνεία που να λαμβάνει υπόψη το πραγματικό αποτέλεσμα της επένδυσης και όχι τον τυπικό τρόπο υλοποίησής της. Κατά συνέπεια, στο πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού δύνανται να υπαχθούν και επενδύσεις που, μολονότι υλοποιούνται μέσω ενωσιακής επιχείρησης, καταλήγουν στην απόκτηση ελέγχου της επιχείρησης-στόχου από ξένο επενδυτή, στο μέτρο που δημιουργούν τον ίδιο ακριβώς κίνδυνο για τα προστατευόμενα έννομα αγαθά με εκείνον των άμεσων εξωτερικών εξαγορών.

5.7. Επιπτώσεις της απόφασης - Προς την αναθεώρηση του ενωσιακού κανονιστικού πλαισίου

Η απόφαση *Xella* αποτελεί την πρώτη απόφαση του Δικαστηρίου σχετικά με την ερμηνεία και εφαρμογή του Κανονισμού για τις ΑΞΕ και ενδέχεται να έχει μακροπρόθεσμες συνέπειες για την εφαρμογή των μηχανισμών ελέγχου των επενδύσεων αυτών στην ΕΕ. Η απόφαση αποδυναμώνει την αποτελεσματικότητα των εθνικών μηχανισμών ελέγχου ΑΞΕ, καθώς διευκρινίζει ότι ο Κανονισμός δεν καλύπτει «έμμεσες» επενδύσεις, δηλαδή επενδύσεις από εταιρείες της ΕΕ που ελέγχονται από οντότητα τρίτης χώρας. Αυτό μπορεί να θέσει υπό αμφισβήτηση εθνικά καθεστάτα ελέγχου ΑΞΕ που περιλαμβάνουν έμμεσες επενδύσεις και να ωφελήσει σημαντικά επενδυτές τρίτων χωρών που πραγματοποιούν επενδύσεις μέσω θυγατρικών τους στην ΕΕ, αφού ο μηχανισμός συνεργασίας του Κανονισμού δεν ενεργοποιείται. Η απόφαση περιορίζει την ικανότητα των κρατών μελών να ελέγχουν επενδύσεις λόγω έμμεσης ιδιοκτησίας ή αλλαγών στη δομή εταιρειών της ΕΕ. Αυτό σημαίνει λ.χ. ότι, αν μια κινεζική ή ρωσική εταιρεία έχει ιδρύσει θυγατρική στην ΕΕ, οι εξαγορές στρατηγικών ενωσιακών επιχειρήσεων από τη θυγατρική αυτή εταιρεία ενδέχεται να μην υπόκεινται σε έλεγχο.

Η απόφαση θέτει πρόκληση στις αρχές ελέγχου, καθώς ακόμη και εθνικοί νόμοι που επιτρέπουν τον έλεγχο «έμμεσων» επενδύσεων πρέπει να ερμηνεύονται σύμφωνα με την απόφαση *Xella*. Στο πλαίσιο της Στρατηγικής Ευρωπαϊκής Οικονομικής Ασφάλειας, η οποία

⁶⁵. Ibid, σημ. 48.

επιδιώκει την προστασία κρίσιμων τομέων και την οικονομική ασφάλεια, η απόφαση του Δικαστηρίου περιορίζει τη δυνατότητα της ΕΕ να προωθήσει αποτελεσματικά τους στόχους της.

Ως άμεση συνέπεια, κατέστη ανάγκη η αναθεώρηση του Κανονισμού για τον έλεγχο των ΑΞΕ ώστε να αντιμετωπιστούν τα κενά που ανέδειξε η απόφαση. Η μεταρρύθμιση αυτή σε επίπεδο ΕΕ εντάσσεται σε ένα ευρύτερο πολιτικό και στρατηγικό πλαίσιο, στο οποίο ο έλεγχος των ξένων επενδύσεων αποκτά αυξημένη σημασία ως εργαλείο διαχείρισης γεωπολιτικών και τεχνολογικών κινδύνων ασφαλείας. Στο πλαίσιο αυτό, η ΕΕ επιδιώκει όχι μόνο την προστασία κρίσιμων τομέων της οικονομίας και της τεχνολογικής υποδομής της, αλλά και τη διαφύλαξη των συμφερόντων της απέναντι σε τρίτες χώρες, οι οποίες μέσω επενδυτικών κινήσεων δύνανται να επηρεάσουν στρατηγικές βιομηχανίες ή να δημιουργήσουν κινδύνους ελέγχου κρίσιμων τεχνολογιών. Έτσι, η ενίσχυση των μηχανισμών ελέγχου των ΑΞΕ δεν περιορίζεται απλώς στη διασφάλιση οικονομικών συμφερόντων, αλλά καθίσταται εργαλείο ενεργού πολιτικής και στρατηγικής ασφάλειας σε περιβάλλον υψηλής γεωπολιτικής και τεχνολογικής αβεβαιότητας.

Συγκεκριμένα, στις 11 Δεκεμβρίου 2025, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ανακοίνωσαν την επίτευξη προσωρινής πολιτικής συμφωνίας στο πλαίσιο των τριμερών διαπραγματεύσεών τους για την αναθεώρηση του ενωσιακού πλαισίου ελέγχου των ξένων επενδύσεων⁶⁶. Το αποτέλεσμα αποσκοπεί στην αντιμετώπιση γεωπολιτικών και τεχνολογικών εξελίξεων και βασίζεται στην πρόταση της Επιτροπής του 2024 για την κατάργηση και αντικατάσταση του Κανονισμού 2019/452 στο πλαίσιο της ενωσιακής ατζέντας για την οικονομική ασφάλεια. Το τελικό κείμενο δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί και εκκρεμεί η τυπική έγκρισή του από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Η συμφωνία διατηρεί το μοντέλο ελέγχου των ΑΞΕ υπό την ευθύνη των κρατών μελών, εισάγοντας παράλληλα ένα ελάχιστο κοινό πεδίο εφαρμογής. Στόχος της είναι η ενίσχυση της διασυνοριακής συνεργασίας και των επιχειρησιακών εργαλείων.

Διακρίνονται τρεις πυλώνες που ακολουθούν σε μεγάλο βαθμό τα βασικά στοιχεία της αρχικής πρότασης της Επιτροπής του 2024⁶⁷.

A. Καθολική καθιέρωση υποχρεωτικού ελέγχου με επίκεντρο κρίσιμους-ευαίσθητους τομείς

Οι συννομοθέτες συμφώνησαν ότι όλα τα κράτη μέλη οφείλουν να διατηρούν καθεστώς ελέγχου ΑΞΕ που καλύπτουν ένα σαφώς προσδιορισμένο σύνολο ευαίσθητων επιχειρηματικών τομέων. Το ελάχιστο πεδίο εφαρμογής θα περιλαμβάνει: (α) αγαθά διπλής χρήσης και στρατιωτικό εξοπλισμό· (β) «υπερ-κρίσιμες» τεχνολογίες, στις οποίες περιλαμβάνονται η τεχνητή νοημοσύνη σύμφωνα με τον Κανονισμό για την ΑΙ, με έμφαση στην τεχνητή νοημοσύνη γενικού σκοπού (GPAI) με συνάφεια προς το διάστημα ή την άμυνα, καθώς και οι κβαντικές τεχνολογίες και οι ημιαγωγοί· (γ) κρίσιμες πρώτες ύλες· καθώς και κρίσιμες οντότητες στους τομείς της ενέργειας, των μεταφορών και των ψηφιακών υποδομών. Επιπλέον, περιλαμβάνονται (δ) οι εκλογικές υποδομές και (ε) ένας περιορισμός της υφιστάμενης λίστας του χρηματοπιστωτικού τομέα σε κεντρικούς αντισυμβαλλομένους, κεντρικά αποθετήρια τίτλων, διαχειριστές αγορών, φορείς εκμετάλλευσης συστημάτων πληρωμών (εξαιρουμένων των κεντρικών τραπεζών) και συστημικά σημαντικά ιδρύματα. Τα κράτη μέλη θα διατηρήσουν τη δυνατότητα να ελέγχουν επενδύσεις και σε άλλους τομείς.

B. Κάλυψη έμμεσων επενδύσεων εντός της ΕΕ

⁶⁶. Βλ. <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2025/12/11/foreign-direct-investment-council-and-parliament-reached-political-agreement-to-improve-fdi-screening/pdf/> (17-1-2026). Επίσης βλ. <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2025/12/11/foreign-direct-investment-council-and-parliament-reached-political-agreement-to-improve-fdi-screening/> (17.01.2026).

⁶⁷. Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τον έλεγχο των ξένων επενδύσεων στην Ένωση και την κατάργηση του Κανονισμού (ΕΕ) 2019/452 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, COM(2024) 23 final, 24.01.2024.

Σημαντική εξέλιξη είναι η προτεινόμενη επέκταση του νέου καθεστώτος ελέγχου σε επενδύσεις που πραγματοποιούνται εντός της Ένωσης από θυγατρικές εταιρείες εγκατεστημένες σε κράτος μέλος οι οποίες ελέγχονται, άμεσα ή έμμεσα, από οντότητα εκτός ΕΕ. Η διευκρίνιση αυτή αποσκοπεί στην άρση της αβεβαιότητας που προέκυψε από την απόφαση *Xella*.

Κρίνεται αναγκαίο να διευρυνθεί το πεδίο εφαρμογής των κανόνων περί ελέγχου ώστε να καλύψουν και τις επενδύσεις μεταξύ κρατών μελών όταν ο επενδυτής ελέγχεται άμεσα ή έμμεσα από αλλοδαπή οντότητα. Η διεύρυνση αυτή αποσκοπεί στη συνεπή καταγραφή και αξιολόγηση κάθε επένδυσης που δημιουργεί σταθερό δεσμό μεταξύ ξένου επενδυτή και ενωσιακής επιχείρησης-στόχου, ανεξαρτήτως του αν πραγματοποιείται άμεσα, απευθείας από ξένο επενδυτή ή μέσω ενωσιακής οντότητας ελεγχόμενης από ξένο επενδυτή. Με τον τρόπο αυτό ενισχύονται η συνοχή και η προβλεψιμότητα των κανόνων ελέγχου σε όλα τα κράτη μέλη, περιορίζεται το κόστος συμμόρφωσης και αποτρέπεται η μετατόπιση επενδύσεων σε κράτη με χαλαρότερο ελεγκτικό πλαίσιο.

Η ίση μεταχείριση των ξένων επενδύσεων, ανεξάρτητα από τη δομή μέσω της οποίας υλοποιούνται, ανεξάρτητα από το αν πραγματοποιούνται από χώρες εκτός Ένωσης απευθείας ή μέσω οντότητας που είναι ήδη εγκατεστημένη στην Ένωση, είναι απαραίτητη για τη διασφάλιση ενός συνεκτικού πλαισίου ελέγχου των επενδύσεων και του ενωσιακού μηχανισμού ελέγχου. Το πλαίσιο αυτό αντικατοπτρίζει τη σημασία που έχει η προστασία της ασφάλειας και της δημόσιας τάξης και το οποίο επικεντρώνεται αποκλειστικά στους κινδύνους που απορρέουν από τη συμμετοχή ξένων οντοτήτων.

Γ. Απλούστευση διαδικασιών και ενίσχυση της διαλειτουργικότητας

Σημαντική πτυχή της προτεινόμενης αναθεώρησης είναι επίσης η απλούστευση των διαδικασιών και η ενίσχυση της διαλειτουργικότητας μέσω της δημιουργίας νέας κοινής βάσης δεδομένων, με σκοπό την αποτροπή καταστρατηγήσεων και τη διευκόλυνση της ανταλλαγής εμπειριών μεταξύ των αρμόδιων αρχών, καθώς και μέσω της δυνατότητας καθιέρωσης ενιαίας ηλεκτρονικής πύλης υποβολής αιτήσεων, εφόσον αυτό ζητηθεί από τουλάχιστον εννέα κράτη μέλη. Η συμφωνία διευκρινίζει τους παράγοντες κινδύνου που λαμβάνονται υπόψη στις αξιολογήσεις και κωδικοποιεί βελτιώσεις στις διαδικασίες με στόχο τη μείωση του διοικητικού φόρτου, ιδίως σε συναλλαγές που αφορούν περισσότερες από μία χώρες. Το νέο καθεστώς θα απαιτεί αυξημένη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ιδίως για την παροχή κοινών κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με τους παράγοντες κινδύνου που λαμβάνονται υπόψη κατά την αξιολόγηση της εθνικής ασφάλειας των επενδύσεων.

6. Οι αποφάσεις σχετικά με τα μέτρα εμπορικής άμυνας

Τόσο το Δικαστήριο όσο και το Γενικό Δικαστήριο (ΓεΔΕΕ) εξέδωσαν αρκετές αποφάσεις σε υποθέσεις σχετικές με τη λήψη μέτρων εμπορικής άμυνας.

Στην υπόθεση T-246/19, το Βασίλειο της Καμπότζης και η Ομοσπονδία ρυζιού της Καμπότζης προσέφυγαν στο ΓεΔΕΕ ζητώντας την ακύρωση του εκτελεστικού Κανονισμού 2019/67 της Επιτροπής, της 16ης Ιανουαρίου 2019, με αντικείμενο τη θέσπιση μέτρων διασφάλισης για τις εισαγωγές ρυζιού Indica προελεύσεως Καμπότζης και Μιανμάρ δυνάμει του οποίου η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επανέφερε σε ισχύ για χρονικό διάστημα τριών ετών τους δασμούς του κοινού δασμολογίου για τις εισαγωγές του εν λόγω ρυζιού.

Το ΓεΔΕΕ επιβεβαίωσε ότι τα μέτρα διασφάλισης που επιβάλλουν τα αρμόδια όργανα της ΕΕ εντάσσονται στην κατηγορία των μέτρων εμπορικής άμυνας που προβλέπονται στο άρθρο 207 παρ. 1 ΣΛΕΕ⁶⁸.

⁶⁸ ΓεΔΕΕ T-246/19, *Καμπότζη και CRF/Επιτροπή*, 09.11.2022, ECLI:EU:T:2022:694, σκ. 40.

Σύμφωνα με το ΓεΔΕΕ τόσο στην ως άνω υπόθεση όσο και με τις πολύ πρόσφατες αποφάσεις της 11ης Ιουνίου 2025 στην υπόθεση *Hitit Seramik κ. Επιτροπής* σχετικά με την επιβολή οριστικού δασμού αντντάμπινγκ στις εισαγωγές κεραμικών πλακιδίων καταγωγής Ινδίας και Τουρκίας, καθώς και της 5ης Φεβρουαρίου 2025 στην υπόθεση *Ege İhracatçıları Birliği κ.λπ. κ. Επιτροπής* σχετικά με την επιβολή αντισταθμιστικού δασμού, στον τομέα της κοινής εμπορικής πολιτικής και, ειδικότερα, κατά τη λήψη μέτρων εμπορικής άμυνας, τα θεσμικά ενωσιακά όργανα διαθέτουν ευρεία εξουσία εκτιμήσεως που θεμελιώνεται στην ανάγκη συνεκτίμησης σύνθετων οικονομικών δεδομένων και πολιτικών παραμέτρων. Ως εκ τούτου, ο δικαστικός έλεγχος επί της άσκησης της εν λόγω διακριτικής ευχέρειας δεν εκτείνεται σε επανεκτίμηση των ουσιαστικών επιλογών των θεσμικών οργάνων αλλά περιορίζεται στον έλεγχο της νομιμότητας της διαδικασίας, της τήρησης των διαδικαστικών εγγυήσεων, της ακρίβειας των πραγματικών περιστατικών που ελήφθησαν υπόψη, της έλλειψης πρόδηλης πλάνης κατά την εκτίμηση των περιστατικών αυτών και της έλλειψης καταχρήσεως εξουσίας⁶⁹. Ειδικότερα, ο δικαστικός έλεγχος επί των αποδεικτικών στοιχείων στα οποία στηρίζονται οι διαπιστώσεις των ενωσιακών θεσμικών οργάνων δεν συνεπάγεται επανεκτίμηση των πραγματικών περιστατικών, υπό την έννοια της υποκατάστασης της κρίσης των οργάνων αυτών. Αποσκοπεί αποκλειστικά στη διακρίβωση του κατά πόσον τα προσκομισθέντα στοιχεία είναι πρόσφορα να θεμελιώσουν τα συμπεράσματα στα οποία κατέληξαν τα όργανα της Ένωσης, χωρίς να θίγεται η αναγνωριζόμενη ευρεία διακριτική τους ευχέρεια στον τομέα της εμπορικής πολιτικής.

Στο πλαίσιο αυτό, το ΓεΔΕΕ οφείλει να εξετάζει τόσο την ακρίβεια, την αξιοπιστία και τη συνοχή των αποδεικτικών στοιχείων, όσο και αν αυτά συνιστούν το σύνολο των ουσιωδών και συναφών δεδομένων και στοιχείων που πρέπει να ληφθούν υπόψη προκειμένου να αξιολογηθούν σύνθετες καταστάσεις και αν επαρκούν για τη στήριξη των εξαγόμενων συμπερασμάτων καθώς και αν παραλείφθηκαν ουσιώδη δεδομένα τα οποία θα μπορούσαν να επηρεάσουν την εκτίμηση μιας σύνθετης οικονομικής κατάστασης.

Κατά συνέπεια, ο δικαστικός έλεγχος στον τομέα των μέτρων εμπορικής άμυνας αντανακλά μια ισορροπία μεταξύ, αφενός, της ανάγκης σεβασμού της διακριτικής ευχέρειας των ενωσιακών οργάνων και, αφετέρου, της διασφάλισης ότι οι σχετικές αποφάσεις στηρίζονται σε πλήρη, αξιόπιστη και ορθολογικά συνεκτιμημένη πραγματική βάση.

7. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Από την προηγηθείσα ανάλυση επιβεβαιώνεται, με αφορμή και τις πρόσφατες σημαντικές αποφάσεις του Δικαστηρίου της ΕΕ, ότι, διαχρονικά, η νομολογία του συμβάλλει καθοριστικά στην αποσαφήνιση του πλαισίου εφαρμογής της ΚΕΠ.

Η απόφαση *Confédération paysanne* επιβεβαιώνει με σαφήνεια ότι η απαγόρευση εισαγωγών προϊόντων από τρίτες χώρες συνιστά μέτρο που εμπίπτει στον πυρήνα της ΚΕΠ, η οποία ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΕ. Το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι τα κράτη μέλη δεν δύνανται να θεσπίζουν μονομερώς τέτοια μέτρα, ελλείψει ρητής ενωσιακής εξουσιοδότησης. Τόσο το πρωτογενές όσο και το παράγωγο δίκαιο της ΕΕ αναθέτουν την αρμοδιότητα λήψης μέτρων διασφάλισης αποκλειστικά στα ενωσιακά όργανα, ιδίως στην Επιτροπή. Η νομολογία αυτή ενισχύει τη συνοχή και την ενιαία εκπροσώπηση της ΕΕ στο διεθνές εμπόριο, αποτρέποντας τον κίνδυνο κατακερματισμού της εξωτερικής εμπορικής πολιτικής μέσω εθνικών παρεμβάσεων.

Η υπόθεση *Xella* ανέδειξε τα όρια του ισχύοντος ενωσιακού πλαισίου ελέγχου των άμεσων ξένων επενδύσεων, ιδίως ως προς την κάλυψη έμμεσων επενδύσεων μέσω ενωσιακών εταιρειών. Το Δικαστήριο, υιοθετώντας αυστηρά γραμματική ερμηνεία του Κανονισμού 2019/452, απέκλεισε την εφαρμογή του σε περιπτώσεις όπου ο επενδυτής είναι τυπικά

⁶⁹. ΓεΔΕΕ T-230/23, *Hitit Seramik/Επιτροπή*, 11.06.2025, ECLI:EU:T:2025:579, σκ. 44, και T-122/23, *Ege İhracatçıları Birliği κ.λπ./Επιτροπή*, 05.02.2025, ECLI:EU:T:2025:133, σκ. 14-16. Επίσης βλ. ΔΕΕ C-891/19 P, *Επιτροπή/Hubei Xinyegang Special Tube*, 20.01.2022, ECLI:EU:C:2022:38, σκ. 35 και 36.

ενωσιακή εταιρεία, παρά τον έλεγχο από οντότητα τρίτης χώρας. Η προσέγγιση αυτή περιόρισε την αποτελεσματικότητα των εθνικών μηχανισμών ελέγχου και δημιούργησε κενά προστασίας σε στρατηγικούς τομείς. Αντίθετα, η τελεολογική ερμηνεία της Γεν. Εισαγγελίας ανέδειξε ως κρίσιμο στοιχείο τον ουσιαστικό έλεγχο από τρίτη χώρα, ευθυγραμμισμένη περισσότερο με τον σκοπό του Κανονισμού. Οι επιπτώσεις της απόφασης οδήγησαν στην ανάγκη αναθεώρησης του ενωσιακού πλαισίου, με στόχο την ενίσχυση της οικονομικής ασφάλειας της Ένωσης. Η υπό εξέλιξη μεταρρύθμιση σηματοδοτεί στροφή προς ένα πιο συνεκτικό και αποτελεσματικό σύστημα ελέγχου των ξένων επενδύσεων.

Τέλος, η πρόσφατη νομολογία επιβεβαιώνει ότι τα μέτρα διασφάλισης, οι δασμοί αντιντάμπινγκ και οι αντισταθμιστικοί δασμοί αποτελούν κλασικά εργαλεία εμπορικής άμυνας που εντάσσονται στην Κοινή Εμπορική Πολιτική της Ένωσης. Στο πλαίσιο αυτό, τα ενωσιακά θεσμικά όργανα αναγνωρίζεται ότι διαθέτουν ευρεία διακριτική ευχέρεια, δεδομένης της ανάγκης εκτίμησης σύνθετων οικονομικών δεδομένων και πολιτικών παραμέτρων. Ο δικαστικός έλεγχος επί της άσκησης της ευχέρειας αυτής παραμένει περιορισμένος και δεν εκτείνεται σε επανεκτίμηση των ουσιαστικών επιλογών των οργάνων. Αντίθετα, επικεντρώνεται στον έλεγχο της νομιμότητας της διαδικασίας, της ακρίβειας και αξιοπιστίας των αποδεικτικών στοιχείων και της απουσίας πρόδηλης πλάνης ή κατάχρησης εξουσίας. Η προσέγγιση αυτή διασφαλίζει ισορροπία μεταξύ της αποτελεσματικότητας της ενωσιακής εμπορικής πολιτικής και της δικαστικής προστασίας των ενδιαφερομένων.