

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
F. G. JACOBS

της 21ης Μαρτίου 2002¹

Εισαγωγή

1. Στην παρούσα υπόθεση, μια ένωση γεωργών προσφεύγει κατά διατάξεως του Πρωτοδικείου² απορρίπτουσας, ως προδήλως απαράδεκτη, την προσφυγή της περί ακυρώσεως του κανονισμού 1638/98³, με τον οποίο τροποποιήθηκε ουσιαστικώς η κοινή οργάνωση της αγοράς ελαιόλαδου, με την αιτιολογία ότι οι διατάξεις του κανονισμού δεν αφορούσαν ατομικά τα μέλη της ενώσεως, κατά την έννοια του άρθρου 230, παράγραφος 4, ΕΚ.

2. Το άρθρο 230, παράγραφος 4, ΕΚ ορίζει ότι «[...]άθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο δύναται [...] να ασκεί προσφυγή κατά των αποφάσεων που απευθύνονται σ' αυτό, καθώς και κατά αποφάσεων που, αν και εκδίδονται

ως κανονισμοί ή αποφάσεις που απευθύνονται σε άλλο πρόσωπο, το αφορούν άμεσα και ατομικά». Μολονότι η διάταξη αυτή αφορά κυρίως τις προσφυγές κατά αποφάσεων, το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει, ορθώς κατά την άποψή μου, ότι οι ιδιώτες μπορούν να προσβάλουν και κανονισμούς, όταν οι κανονισμοί αυτοί τους αφορούν ατομικά, και ότι τα κριτήρια που ισχύουν για να αποδειχθεί ότι μια πράξη αφορά ατομικά έναν ιδιώτη είναι κατ' ουσίαν τα ίδια είτε πρόκειται περί αποφάσεων είτε περί κανονισμών. Η έννοια «πράξη αφορώσα ατομικά έναν ιδιώτη» έχει, εντούτοις, ερμηνευθεί στενά από τη νομολογία. Για να μπορεί να θεωρηθεί ότι μια πράξη αφορά ατομικά τον προσφεύγοντα, πρέπει να τον θίγει λόγω ορισμένων ξεχωριστών ιδιοτήτων ή μιας πραγματικής καταστάσεως που τον χαρακτηρίζει σε σχέση με κάθε άλλο πρόσωπο και έτσι τους εξατομικεύει κατά τρόπον ανάλογο προς αυτόν του αποδέκτη αποφάσεως⁴. Σημειωτέον ότι αυτή η νομολογία έτυχε

1 – Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 – Απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 1999, T-173/98, Unión de Pequeños Agricultores (UPA) κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1999, σ. II-3357).

3 – Κανονισμός (ΕΚ) 1638/98 του Συμβουλίου, της 20ής Ιουλίου 1998, για την τροποποίηση του κανονισμού 136/66/ΕΟΚ περί δημιουργίας κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα των λιπαρών ουσιών, ΕΕ 1998, L 210, σ. 32.

4 – Βλ. απόφαση της 15ης Ιουλίου 1963, 25/62, Plaumann κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 939) και, πιο πρόσφατα, απόφαση της 22ας Νοεμβρίου 2001, C-451/98, Antillean Rice Mills NV κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως (Συλλογή 2001, σ. I-8949, σκέψη 49).

έντονων επικρίσεων, και από μέλη του Δικαστηρίου, υπό την προσωπική τους ιδιότητα⁵, και από θεωρητικούς του δικαίου⁶,

και θεωρήθηκε συχνά ότι συνιστά σημαντικό κενό στο σύστημα παροχής δικαστικής προστασίας που καθιερώνει η Συνθήκη ΕΚ.

5 — Όσον αφορά τις σχετικές με τη νομολογία αυτή επικρίσεις εκ μέρους μελών του Δικαστηρίου και του Προεδροδείου, βλ. F. Schockweiler, «L'accès à la justice dans l'ordre juridique communautaire», *Journal des tribunaux. Droit européen*, n° 25, 1996, σ. 1, σπς σ. 6 μέχρι 8, J. Moitinho de Almeida, «Le recours en annulation des particuliers (άρθρο 173, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ): nouvelles réflexions sur l'expression "la concertation [...] individuellement"», *Festschrift für Ulrich Everting*, τόμος I, 1995, σ. 849, σπς σ. 857 μέχρι 866, G. Mancini, «The role of the supreme courts at the national and international level: a case study of the Court of Justice of the European Communities», *The Role of the Supreme Courts at the National and International Level*, P. Yessiou-Faltsi, 1998, σ. 421, σπς σ. 437 μέχρι 438, K. Lenaerts, «The legal protection of private parties under the EC Treaty: a coherent and complete system of judicial review?», *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, τόμος II, 1998, σ. 591 μέχρι 617, A. Saggio, «Appunti sulla ricevibilità dei ricorsi d'annullamento proposti da persone fisiche o giuridiche in base all'Art. 173, quarto comma, del Trattato CE», *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, τόμος II, 1998, σ. 879, σπς σ. 903 μέχρι 904 και το άρθρο μου «Access to justice as a fundamental right in European Law», *Mélanges en hommage à Fernand Schockweiler*, 1999, σ. 197.

Βλ., επιπλέον, τα επιχειρήματα υπέρ της ευρύτερης έννοιας προστασίας των ιδιωτών τα οποία διατυπώνουν με τις προτάσεις τους ορισμένοι γενικοί εισαγγελείς για παράδειγμα, τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Slynn της 8ης Μαΐου 1982, στην υπόθεση 246/81, Bethel (Σύλλογος τόμος 1982, σ. 2277 μέχρι 2299), τις προτάσεις μου της 8ης Απριλίου 1992 στην υπόθεση C-358/89, Extramet Industrie κατά Συμβουλίου (Σύλλογος 1992, σ. I-3813, σημεία 71 μέχρι 74), και τις προτάσεις μου της 15ης Σεπτεμβρίου 1993 στην υπόθεση C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf (Σύλλογος 1993, σ. I-833, σημεία 20 μέχρι 23) και τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Ruiz-Jarabo Colomer της 12ης Σεπτεμβρίου 1996 στην υπόθεση C-142/95 P, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo κ.λπ. κατά Επιτροπής κ.λπ., (Σύλλογος 1996, σ. I-6669, σημεία 40 και 41).

6 — Όσον αφορά τις επικρίσεις που διατυπώνονται σε πρόσφατα νομικά συγγράμματα, βλ., μεταξύ άλλων, A. Arnulf, «Private applicants and the action for annulment under Article 173 of the EC Treaty», *Common Market Law Review*, 1995, σ. 7, και «Private applicants and the action for annulment since Codorniu», *Common Market Law Review*, 2001, σ. 7, D. Waelbroeck και A.-M. Verheyden, «Les conditions de recevabilité des recours en annulation des particuliers contre les actes normatifs communautaires: à la lumière du droit comparé et de la convention des droits de l'homme», *Cahiers de droit européen*, 1995, σ. 399, G. Vandersanden, «Pour un élargissement du droit des particuliers d'agir en annulation contre des actes autres que les décisions qui leur sont adressées», *Cahiers de droit européen*, 1995, σ. 535, L. Allkemper, *Der Rechtsschutz des einzelnen nach dem EG-Vertrag: Möglichkeiten seiner Verbesserung*, 1995, σ. 39 και 40, T. Heukels, «Collectief actiericht ex artikel 173 lid 4 EG: een beperkte actieradius voor grote belangen», *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht* 1999, σ. 16, D. Bom, «Il ricorso di annullamento delle persone fisiche e giuridiche», *Il ricorso di annullamento nel Trattato istitutivo della Comunità*, 1998, σ. 53, M. Ortega, *El acceso de los particulares a la justicia comunitaria*, 1999, σ. 225 μέχρι 230, S. Cavallin, «Direkt ogklighetstalan inför EG-Domstolen i ljuset av svensk förvaltnings- och konkurrensrätt», *Europarättslig tidskrift*, 2000, σ. 622, σπς σ. 635 μέχρι 636.

3. Η παρούσα αίτηση αναίρεσεως, την οποία το Δικαστήριο αποφάσισε να εξετάσει εν ολομολογία, προκειμένου να αναθεωρήσει τη νομολογία του σχετικά με την έννοια της αφορώσας ατομικά έναν ιδιώτη πράξεως, εγείρει ένα σημαντικό ερώτημα αρχής: νομμοποιείται ενεργητικώς ένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο (στο εξής: ιδιώτης), το οποίο θίγεται άμεσα αλλά όχι ατομικά από τις διατάξεις κανονισμού κατά την έννοια του άρθρου 230, παράγραφος 4, ΕΚ, όπως έχει ερμηνευθεί από τη νομολογία, να προσβάλει την εν λόγω πράξη, αν διαφορετικά δεν μπορεί να τύχει αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, λόγω των δυσκολιών που ενέχει η έμμεση προσβολή του κανονισμού αυτού ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, ή πρέπει να κριθεί η ενεργητική νομμοποίηση του κατά το άρθρο 230, παράγραφος 4, ΕΚ, ανεξαρτήτως της δυνατότητας έμμεσης προσβολής;

4. Θα επιχειρήσω να αποδείξω ότι η ενεργητική νομμοποίηση πρέπει πράγματι να καθορισθεί ανεξαρτήτως και, περαιτέρω, ότι η μόνη λύση που εγγυάται προσήκουσα δικαστική προστασία συνίσταται στην τροποποίηση της νομολογίας σχετικά με την έννοια της αφορώσας ατομικά έναν ιδιώτη πράξεως.

Ο προσβαλλόμενος κανονισμός

5. Το νομικό πλαίσιο της υποθέσεως παρατίθεται στην αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη⁷ και, συνεπώς, για τις παρούσες προτάσεις, αρκεί μια συνοπτική παράθεση των επίμαχων διατάξεων.

6. Η κοινή οργάνωση της αγοράς στον τομέα των λιπαρών ουσιών, την οποία προβλέπει ο κανονισμός 136/66⁸, καθιέρωσε, όσον αφορά την αγορά ελαιολάδου, συστήματα τιμών παρεμβάσεως, ενισχύσεις στην παραγωγή και στην κατανάλωση, συστήματα αποθεματοποιήσεως καθώς και συστήματα εισαγωγών και εξαγωγών.

7. Ο κανονισμός 1638/98 (στο εξής: προσβαλλόμενος κανονισμός) μεταρρυθμίζει, μεταξύ άλλων, την κοινή οργάνωση αγοράς ελαιολάδου. Στο πλαίσιο αυτό, το προηγούμενο καθεστώς παρεμβάσεως καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε από καθεστώς ενισχύσεως των συμβάσεων ιδιωτικής αποθεματοποιήσεως· καταργήθηκε η ενίσχυση στην κατανάλωση καθώς και η ειδική ενίσχυση στους μικρούς παραγωγούς· ο μηχανισμός σταθεροποιήσεως της ενισχύσεως στην παραγωγή, που στηριζόταν σε μέγιστη εγγυημένη ποσότητα για όλη την Κοινότητα, τροποποιήθηκε με την πρόβλεψη κατανομής της εν λόγω μέγιστης εγγυημένης ποσότητας μεταξύ των κρατών μελών παραγωγών, υπό τη μορφή εγγυημένων εθνικών ποσοτήτων

τέλος, τα ελαιόδενδρα που φυτεύτηκαν μετά την 1η Μαΐου 1998 αποκλείστηκαν, πλην εξαιρέσεων, από οποιοδήποτε καθεστώς μελλοντικής ενισχύσεως. Ο προσβαλλόμενος κανονισμός προέβλεπε επίσης ότι η Επιτροπή επρόκειτο να υποβάλει εντός του 2000 πρόταση κανονισμού για να θέσει σε εφαρμογή την πλήρη μεταρρύθμιση της κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα των λιπαρών ουσιών.

Τα πραγματικά περιστατικά και η αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη

8. Η Unión de Pequeños Agricultores (εξής: UPA), αναιρεσείουσα εν προκειμένω, είναι εμπορική ένωση που εκπροσωπεί μικρές ισπανικές γεωργικές επιχειρήσεις και προασπίζει τα συμφέροντά τους. Βάσει του ισπανικού δικαίου, η UPA έχει νομική προσωπικότητα.

9. Στις 20 Οκτωβρίου 1998, η UPA άσκησε προσφυγή ενώπιον του Πρωτοδικείου, δυνάμει του άρθρου 173, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 230, παράγραφος 4, ΕΚ), με την οποία ζήτησε την ακύρωση του προσβαλλόμενου κανονισμού, με εξαίρεση το σύστημα ενισχύσεων για τις επιτραπέζιες ελιές που προβλέπει το άρθρο 5, παράγραφος 4, του κανονισμού 136/66, όπως τροποποιήθηκε με τον προσβαλλόμενο κανονισμό. Η αναιρεσείουσα ισχυρίστηκε κατ' ουσίαν ότι ο προσβαλλόμενος κανονισμός δεν πληροί τις απαιτήσεις περί αιτιο-

7 - Σας σέφυεις 1 μέχρι 6.

8 - Κανονισμός 136/66/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 1966, περί δημιουργίας κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα των λιπαρών ουσιών, ΕΕ ειδ. έκδ. 03/002, σ. 33.

λογίας του άρθρου 190 της Συνθήκης (νυν άρθρου 253 ΕΚ), ότι δεν συμβάλλει στην επίτευξη των στόχων της κοινής γεωργικής πολιτικής, τους οποίους θέτει το άρθρο 39 της Συνθήκης (νυν άρθρο 33 ΕΚ), ότι παραβιάζει την προβλεπόμενη από το άρθρο 40, παράγραφος 3, της Συνθήκης (νυν άρθρο 34, παράγραφος 3, ΕΚ) αρχή της ίσης μεταχειρίσεως παραγωγών και καταναλωτών, καθώς και την αρχή της αναλογικότητας, και ότι προσβάλλει το δικαίωμα ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας και το δικαίωμα ιδιοκτησίας.

10. Το Πρωτοδικείο, με αιτιολογημένη διάταξη της 23ης Νοεμβρίου 1999 (στο εξής: αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη), απέρριψε την εν λόγω προσφυγή ως προδήλως απαράδεκτη.

11. Το Πρωτοδικείο υπενθύμισε, καταρχάς, ότι «[κ]ατά πάγια νομολογία... [το άρθρο 230, παράγραφος 4, της Συνθήκης] παρέχει στους ιδιώτες το δικαίωμα να προσβάλουν κάθε απόφαση η οποία, αν και εκδόθηκε υπό τη μορφή κανονισμού, τους αφορά άμεσα και ατομικά. Σκοπός της διάταξης αυτής είναι ιδίως να αποφευχθεί η δυνατότητα των κοινοτικών οργάνων να αποκλείουν, με την απλή επιλογή του τύπου του κανονισμού, την προσφυγή ιδιώτη κατά αποφάσεως που τον αφορά άμεσα και ατομικά και να καταστεί έτσι σαφές ότι η επιλογή του τύπου δεν μπορεί να μεταβάλει τη φύση μιας πράξεως»⁹.

12. Το Πρωτοδικείο εξέτασε στη συνέχεια τη φύση του προσβαλλόμενου κανονισμού.

Κατόπιν εξετάσεως των διατάξεων του κανονισμού αυτού και των λεπτομερών επιχειρημάτων που προέβαλε η UPA, το Πρωτοδικείο έκρινε ότι επρόκειτο για κανονιστική πράξη, στο μέτρο που εφαρμόζεται γενικώς και αορίστως σε αντικειμενικώς καθοριζόμενες πραγματικές και νομικές καταστάσεις¹⁰. Εντούτοις, το Πρωτοδικείο, έχοντας αναγνωρίσει ότι «υπό ορισμένες περιστάσεις, έστω και μια κανονιστική πράξη που έχει εφαρμογή επί του συνόλου των ενδιαφερομένων επιχειρηματιών μπορεί να αφορά ατομικώς ορισμένους εξ αυτών»¹¹, όταν αυτοί «μπορ[ούν] να αποδείξ[ουν] ότι η επίμαχη πράξη τ[ους] θίγει λόγω ορισμένων ιδιοτήτων που του[ς] προσιδιάζουν ή μιας πραγματικής καταστάσεως που τ[ους] εξατομικεύει σε σχέση με οποιοδήποτε άλλο πρόσωπο»¹², εξέτασε αν έπρεπε να αναγνωρισθεί ότι η UPA νομιμοποιείται ενεργητικώς να προσφύγει κατά του προσβαλλόμενου κανονισμού.

13. Συναφώς, το Πρωτοδικείο επισήμανε ότι οι προσφυγές που ασκούν επαγγελματικές ενώσεις μπορεί να κριθούν παραδεκτές σε τρεις τουλάχιστον κατηγορίες περιπτώσεων:

- όταν μια διάταξη αναγνωρίζει ρητά στις επαγγελματικές ενώσεις μια σειρά δυνατοτήτων διαδικαστικού χαρακτήρα,
- όταν η ένωση εκπροσωπεί τα συμφέροντα επιχειρήσεων οι οποίες νομιμοποιούνται να ασκήσουν προσφυγή,

9 – Σκέψη 34.

10 – Σκέψεις 35 μέχρι 44.

11 – Σκέψη 45.

12 – Σκέψη 46.

— όταν η ένωση εξατομικεύεται λόγω του ότι θίγονται τα συμφέροντά της ως ενώσεως και συγκεκριμένα διότι η πράξη της οποίας ζητείται η ακύρωση θίγει τη θέση της ως διαπραγματεύτριας.

κίνδυνο να μην τύχει αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας»¹⁷.

14. Εντούτοις, η UPA δεν μπορούσε «να επικαλεστεί καμία από τις τρεις αυτές περιπτώσεις για να στηρίξει το παραδεκτό της προσφυγής της»¹³. Η UPA δεν είχε κανένα δικαίωμα διαδικαστικής φύσεως το οποίο θα της αναγνώριζε η κοινή οργάνωση της αγοράς στον τομέα των λιπαρών ουσιών¹⁴, δεν απέδειξε ότι τα μέλη της θίγονταν από τον προσβαλλόμενο κανονισμό λόγω ορισμένων ιδιαίτερων ιδιοτήτων ή μιας πραγματικής καταστάσεως που τα διέκρινε από κάθε άλλο πρόσωπο¹⁵ και ο προσβαλλόμενος κανονισμός δεν έθιξε κάποιο ειδικό συμφέρον ή ιδιαίτερη προστασία της οποίας απολαύει η UPA ως επαγγελματική ένωση, της οποίας τα συμφέροντα διακρίνονται από τα συμφέροντα των μελών της¹⁶.

16. Το Πρωτοδικείο δεν πείστηκε από τα δύο αυτά επιχειρήματα. Προς απάντηση στο πρώτο επιχείρημα, έκρινε ότι «ο λόγος ακυρώσεως που αντλείται από ενδεχόμενη κατάχρηση εξουσίας αφορά, πράγματι, την ουσία της διαφοράς. Η εξέταση ενός τέτοιου λόγου ακυρώσεως στο στάδιο ελέγχου του παραδεκτού της προσφυγής θα είχε ως συνέπεια να εξαρτάται το παραδεκτό προσφυγής ακυρώσεως ασκουμένης κατά μέτρου γενικής ισχύος μόνον από τη φύση των αιτιάσεων που προβάλλονται επί της ουσίας για την αμφισβήτηση της νομιμότητας του μέτρου αυτού, πράγμα που θα κατέληγε στην παράβαση των προϋποθέσεων του παραδεκτού που θέτει το [άρθρο 230, παράγραφος 4, ΕΚ], όπως έχουν διατυπωθεί από τη νομολογία»¹⁸.

17. Προς απάντηση στο δεύτερο επιχείρημα, το Πρωτοδικείο έκρινε ότι:

15. Τέλος, το Πρωτοδικείο επισήμανε ότι η UPA είχε προβάλει «δύο ακόμη επιχειρήματα για να αποδείξει ότι, παρά ταύτα, οι διατάξεις του προσβαλλομένου κανονισμού την αφορούν ατομικά, δηλαδή, αφενός, τον χαρακτήρα δημοσίας κοινοτικής τάξεως που περιβάλλεται η εξέταση της νομιμότητας του προσβαλλομένου κανονισμού, όπως ισχυρίζεται στην προσφυγή της, και, αφετέρου, τον

«61 Όσον αφορά το επιχείρημα που αντλείται από την έλλειψη αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, τούτο συνίσταται στην καταγγελία της ελλείψεως εσωτερικών ενδίκων βοηθημάτων που παρέχουν, ενδεχομένως, τη δυνατότητα ελέγχου του κύρους του προσβαλλομένου κανονισμού με την προδικαστική παραπομπή που στηρίζεται στο [άρθρο 234 ΕΚ].

13 — Σκέψη 48.

14 — Σκέψη 49.

15 — Σκέψη 50.

16 — Σκέψεις 52 μέχρι 57.

17 — Σκέψη 59.

18 — Σκέψη 60.

62 Συναφώς, πρέπει να τονιστεί ότι η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως όλων των υποκειμένων δικαίου όσον αφορά τις προϋποθέσεις προσβάσεως στον κοινοτικό δικαστή μέσω προσφυγής ακυρώσεως απαιτεί να μην εξαρτώνται οι προϋποθέσεις αυτές από τις περιστάσεις που αντιστοιχούν στο σύστημα δικαιοδοτικού ελέγχου εκάστου κράτους μέλους. Επιβάλλεται, άλλωστε να υπογραμμιστεί, ως προς το ζήτημα αυτό, ότι, κατ'εφαρμογήν της αρχής της ειλικρινούς συνεργασίας που καθιερώνει το άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 10 ΕΚ), τα κράτη μέλη οφείλουν να συμβάλλουν στην πληρότητα του συστήματος ενδίκων μέσων και διαδικασιών το οποίο έχει καθιερώσει η Συνθήκη ΕΚ με σκοπό να ανατεθεί στον κοινοτικό δικαστή ο έλεγχος της νομιμότητας των πράξεων των κοινοτικών θεσμικών οργάνων (βλ., συναφώς, την προπαρατεθείσα απόφαση *Les Verts* κατά Κοινοβουλίου, 294/83, Συλλογή 1986, σ. 1339, σκέψη 23).

63 Πάντως, τα στοιχεία αυτά δεν μπορούν να δικαιολογήσουν την εκ μέρους του Πρωτοδικείου απομάκρυνση από το σύστημα των ενδίκων βοηθημάτων που καθιερώνει το άρθρο 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης, όπως έχει διαμορφωθεί από τη νομολογία, και την υπέρβαση των ορίων της αρμοδιότητάς του τα οποία θέτει η διάταξη αυτή.

64 Επιπλέον, η προσφεύγουσα δεν μπορεί να αντλήσει κανένα επιχείρημα από τη μακρά ενδεχομένως διάρκεια της διαδικασίας του άρθρου 177 της Συνθήκης. Το γεγονός αυτό δεν μπορεί, πράγματι, να δικαιολογήσει τροποποίηση του συστήματος των ενδίκων μέσων και των διαδικασιών που έχει καθιερωθεί από τα άρθρα 173, 177 και 178 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 235 ΕΚ) με σκοπό να ανατεθεί στο Δικαστήριο ο έλεγχος της

νομιμότητας των πράξεων των θεσμικών οργάνων. Σε καμία περίπτωση το επιχείρημα αυτό δεν παρέχει τη δυνατότητα να κηρυχθεί παραδεκτή προσφυγή ακυρώσεως ασκηθείσα από φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο δεν πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης (διάταξη του Δικαστηρίου της 24ης Απριλίου 1996, C-87/95 P, CNPAAP κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1996, σ. I-2003, σκέψη 38).»

18. Το Πρωτοδικείο κατέληξε, συνεπώς, στην κρίση ότι «δεν είναι δυνατόν να θεωρηθεί ότι ο προσβαλλόμενος κανονισμός θίγει ατομικά την προσφεύγουσα» και απέρριψε την προσφυγή ως προδήλως απαράδεκτη¹⁹.

Η αίτηση αναιρέσεως

19. Στην υπό εξέταση υπόθεση, η UPA ζητεί από το Δικαστήριο:

- να ακυρώσει τη διάταξη του Πρωτοδικείου,

¹⁹ – Σκέψεις 65 και 66.

- να κηρύξει παραδεκτή την από 20 Οκτωβρίου 1998 κύρια προσφυγή και να αναπέμψει την υπόθεση στο Πρωτοδικείο ώστε να αποφανθεί αυτό επί της ουσίας.

20. Η Επιτροπή, η οποία παρενέβη υπέρ του Συμβουλίου, ζητεί από το Δικαστήριο:

- να κηρύξει την αίτηση αναιρέσεως απαράδεκτη,
- επικουρικώς, να απορρίψει την αίτηση αναιρέσεως ως προδήλως αβάσιμη,
- να καταδικάσει την αναιρεσείουσα στα δικαστικά έξοδα.

21. Το Συμβούλιο δεν υπέβαλε υπόμνημα αντικρούσεως, αλλά ανακοίνωσε στο Δικαστήριο ότι θεωρεί, όπως υποστήριξε και η Επιτροπή με το υπόμνημα παρεμβάσεως, ότι «η αναίρεση που άσκησε η UPA είναι προδήλως απαράδεκτη». Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, το Συμβούλιο, αναπτύσσοντας επιχειρήματα κατ' ουσίαν παρόμοια προς τα επιχειρήματα της Επιτροπής, ζήτησε από το Δικαστήριο να απορρίψει την αίτηση αναιρέσεως ως προδήλως αβάσιμη.

22. Η UPA προβάλλει τέσσερις λόγους αναιρέσεως. Με τους τρεις πρώτους ισχυρίζεται ότι η αιτιολογία που παρατίθεται στις σκέψεις 61 μέχρι 64 της αναιρεσιβαλλόμενης διατάξεως είναι ανεπαρκής και αντιφατική, καθώς και ότι στηρίζεται σε εσφαλμένη ερμηνεία των επιχειρημάτων της UPA.

23. Με τον τέταρτο λόγο αναιρέσεως, η UPA διατείνεται ότι η αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη παραβιάζει το θεμελιώδες δικαίωμά της σε αποτελεσματική δικαστική προστασία, το οποίο αποτελεί αναγνωρισμένη αρχή του κοινοτικού δικαίου, συνυφασμένη με το καθεστώς δικαστικής προστασίας που καθιερώνει η Συνθήκη ΕΚ, και ότι, κατά συνέπεια, πάσχει νομικό σφάλμα. Κατά την άποψη της UPA, η αρχή αυτή επιβάλλει στο Πρωτοδικείο την υποχρέωση, όταν αυτό αποφασίζει αν θα παράσχει ή όχι σε ιδιώτη τη δυνατότητα να προσβάλει έναν κανονισμό βάσει του άρθρου 230, παράγραφος 4, ΕΚ, να εξετάζει — υπό το πρίσμα των ειδικών πραγματικών και νομικών συνθηκών που προσιδιάζουν στην υπόθεση — αν η εφαρμογή των προϋποθέσεων ενεργητικής νομοποιήσεως, τις οποίες προβλέπει το άρθρο 230, παράγραφος 4, ΕΚ και ερμηνεύει η νομολογία, στερεί από τον ιδιώτη τη δυνατότητα να τύχει αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας. Ελλείψει της εν λόγω εξετάσεως των ειδικών συνθηκών που προσιδιάζουν σε κάθε υπόθεση, το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας δεν διασφαλίζεται αποτελεσματικώς. Έτσι, κατά την UPA, ο κοινοτικός δικαστής μπορεί να κηρύξει απαράδεκτη μια προσφυγή ακυρώσεως μόνον όταν, από την εξέταση των σχετικών διατάξεων του εθνικού δικαίου, προκύπτει ότι υφίστανται διαδικασίες παρέχουσες στον προσφεύγοντα τη δυνατότητα να επικαλεστεί ενώπιον του Δικαστηρίου τη φερόμενη έλλειψη νομιμότητας του προσβαλλόμενου μέτρου, μέσω αιτήσεως εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως υποβαλλομένης από εθνικό δικαστήριο.

24. Το Συμβούλιο και η Επιτροπή αντι-κρούουν τους ισχυρισμούς αυτούς.

του προκαταρκτικού αυτού επιχειρήματος περί απαραδέκτου. Το επιχειρήμα της Επιτροπής εμπίπτει στην ουσία της αναιρέσεως και πρέπει να εξεταστεί από κοινού με τα λοιπά επιχειρήματα.

25. Εκ προοιμίου, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η αίτηση αναιρέσεως είναι προδήλως απαράδεκτη, καθόσον η ΥΡΑ δεν μπορεί να επικαλεστεί το ότι αντλεί συμφέρον από την ακύρωση της αναιρεσιβαλλόμενης διατάξεως²⁰. Κατά την Επιτροπή, η ΥΡΑ δέχεται ότι ο προσβαλλόμενος κανονισμός δεν την αφορά ατομικά κατά την έννοια του άρθρου 230 ΕΚ. Η Επιτροπή διατείνεται ότι η ΥΡΑ επιδιώκει κατ' ουσίαν, με τους τέσσερις λόγους ακυρώσεως που προβάλλει, να αποδείξει ότι η αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη παραβίασε την αρχή της αποτελεσματικής έννομης προστασίας. Εντούτοις, ακόμη και αν το Δικαστήριο ακύρωνε την αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη με την αιτιολογία αυτή, η ΥΡΑ δεν θα νομιμοποιούνταν να προσφύγει ενώπιον του Πρωτοδικείου — και επομένως τα επί της ουσίας επιχειρήματά της δεν θα εξετάζονταν —, καθόσον η ενεργητική νομιμοποίηση πρέπει να καθορίζεται αποκλειστικώς βάσει των κριτηρίων που θέτει το άρθρο 230, παράγραφος 4, ΕΚ. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η αιτιολογία που παρατίθεται στις σκέψεις 61 μέχρι 64 της αναιρεσιβαλλόμενης διατάξεως πρέπει να θεωρηθεί ένα *obiter dictum*, δεδομένου ότι ο πραγματικός λόγος απορρίψεως της προσφυγής της ΥΡΑ έγκειται στο ότι η προσβαλλόμενη πράξη δεν την αφορούσε ατομικά.

27. Το Συμβούλιο και η Επιτροπή φρονούν ότι η αίτηση αναιρέσεως είναι, επιπλέον, αβάσιμη. Προς απάντηση στους τρεις πρώτους λόγους αναιρέσεως που προβάλλει η ΥΡΑ, ισχυρίζονται ότι η αιτιολογία της αναιρεσιβαλλόμενης διατάξεως είναι ανεπαρκής ή αντιφατική και ότι στηρίζεται σε εσφαλμένη ερμηνεία των επιχειρημάτων της αναιρέσειουσας.

28. Προς απάντηση στον τέταρτο λόγο αναιρέσεως, η Επιτροπή επισημαίνει ότι, μολονότι το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας αποτελεί αναγνώριση αρχή του κοινοτικού δικαίου, η αρχή αυτή δεν λαμβάνεται υπόψη κάθε φορά που ένας ιδιώτης προσβάλει ευθέως μια πράξη γενικής ισχύος ενώπιον του κοινοτικού δικαστηρίου. Η Συνθήκη έχει θεσπίσει ένα πλήρες σύστημα ενδίκων μέσων το οποίο παρέχει στους ιδιώτες τη δυνατότητα να προσβάλουν πράξεις γενικής ισχύος μέσω προσφυγών ασκουμένων ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων (τα οποία μπορούν να υποβάλουν στο Δικαστήριο αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως) όταν οι εν λόγω πράξεις εκτελούνται από εθνικές αρχές ή από τα κοινοτικά όργανα. Επομένως, η αδυναμία του ιδιώτη να προσβάλει ευθέως ένα μέτρο γενικής ισχύος, βάσει του άρθρου 230, παράγραφος 4, ΕΚ, δεν συνιστά, αφ'εαυτής, παραβίαση της αρχής της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.

26. Φρονώ ότι, όπως θα αποδειχθεί κατωτέρω, δεν είναι αναγκαία η κατ' ιδίαν εξέταση

20 — Η Επιτροπή παραπέμπει, συναφώς, στην απόφαση του Δικαστηρίου της 30ής Απριλίου 1998, T-16/96, *Cityflyer Express* (Συλλογή 1998, σ. II-757, σκέψεις 30 μέχρι 35).

29. Περαιτέρω, όταν διατάξεις του εθνικού δικαίου δεν παρέχουν, κατ' εξαίρεση, στους ιδιώτες τη δυνατότητα να προσβάλουν ένα μέτρο γενικής ισχύος ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων ή να επιτύχουν την έκδοση από το Δικαστήριο προδικαστικής αποφάσεως όσον αφορά τη φερόμενη έλλειψη νομιμότητας του μέτρου αυτού, η προσήκουσα λύση δεν είναι η μεταρρύθμιση του προβλεπόμενου από τη Συνθήκη συστήματος παροχής δικαστικής προστασίας ή η αναγνώριση μιας *contra legem* ερμηνείας του άρθρου 230 ΕΚ, αλλά η τροποποίηση των εν λόγω διατάξεων του εθνικού δικαίου, προκειμένου να εξασφαλισθεί η τήρηση της αρχής της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και η εκπλήρωση, εκ μέρους του οικείου κράτους μέλους, της υποχρέωσης συνεργασίας που υπέχει από το άρθρο 10 ΕΚ. Η Επιτροπή καταλήγει επομένως ότι το Δικαστήριο θα πρέπει να επιβεβαιώσει τη νομολογία του ότι η ενεργητική νομιμοποίηση των ενδιαφερομένων να εξαρτάται αποκλειστικώς από το αν η επίδικη πράξη τον αφορά άμεσα και ατομικά, κατά την έννοια του άρθρου 230 ΕΚ.

30. Τέλος, η Επιτροπή αντικρούει τον ισχυρισμό της UPA ότι δεν είναι δυνατόν να προσβληθεί το κύρος του προσβαλλόμενου κανονισμού ενώπιον των ισπανικών δικαστηρίων. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η UPA μπορεί (i) να υποβάλει στις ισπανικές αρχές αίτηση χορηγήσεως ενός από τα είδη ενισχύσεων που καταργήθηκαν με τον προσβαλλόμενο κανονισμό, ώστε να προσβάλει τη ρητή ή σιωπηρή άρνηση των αρχών να απαντήσουν στην εν λόγω αίτηση, (ii) να επικαλεστεί ενώπιον του Tribunal Constitucional español (συνταγματικό δικαστήριο) τη φερόμενη παραβίαση του θεμελιώδους δικαιώματός της σε αποτελεσματική δικαστική προστασία, ή (iii) να αξιώσει από τις ισπανικές αρχές αποζημίωση

για την απορρέουσα από την παραβίαση του δικαιώματος αυτού ζημία που υπέστη.

Οριοθέτηση των ζητημάτων

31. Το σημαντικό ζήτημα αρχής που ανέφερα στην παράγραφο 3 ανωτέρω προκύπτει από τον τέταρτο λόγο αναιρέσεως που προβάλλει η UPA. Λαμβανομένου υπόψη ότι, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, οι διάδικοι και η Επιτροπή επικέντρωσαν την προσοχή τους στο ζήτημα αυτό, θεωρώ ότι πρέπει καταρχάς να εξεταστεί ο τέταρτος λόγος αναιρέσεως.

32. Για να κριθεί αν αυτός ο λόγος αναιρέσεως είναι βάσιμος, πρέπει να εξεταστεί, πρώτον, αν η άποψη της UPA βρίσκει έρεισμα στη νομολογία και, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο ερώτημα αυτό, αν το Δικαστήριο πρέπει, εν προκειμένω, να επιβεβαιώσει την εν λόγω άποψη.

Η απόφαση Greenpeace

33. Όπως επισημαίνει η UPA, η απόφαση που εξέδωσε το Δικαστήριο στην υπόθεση Greenpeace²¹ πρέπει να αποτελέσει την αφετηρία της εξετάσεως του ζητήματος που

21 — Απόφαση της 2ας Απριλίου 1998, C-321/95 P, Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) κ.λπ. κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Συλλογή 1998, σ. I-1651, σκέψεις 32 έως 34).

ανέκλυψε στο πλαίσιο της παρούσας υποθέσεως. Στην υπόθεση Greenpeace, ορισμένοι ιδιώτες και περιβαλλοντικές οργανώσεις προσέβαλαν το κύρος μιας αποφάσεως της Επιτροπής περί χορηγήσεως κοινοτικής επιδοτήσεως για την κατασκευή δύο κεντρικών σταθμών παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας στις Καναρίους νήσους. Το Πρωτοδικείο είχε απορρίψει την προσφυγή αυτή με την αιτιολογία ότι η επίδικη απόφαση δεν αφορούσε τους προσφεύγοντες ατομικά. Κατά την αναιρέση, το Δικαστήριο έκρινε, καταρχάς, ότι «[η] ερμηνεία του άρθρου [230, παράγραφος 4, ΕΚ], στην οποία κατέληξε το Πρωτοδικείο και βάσει της οποίας αποφάνθηκε ότι οι προσφεύγουσες δεν νομιμοποιούνται ενεργητικώς, [ήταν] σύμφωνη με την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου»²². Το Δικαστήριο απέρριψε, στη συνέχεια, τα επιχειρήματα των αναιρεσειόντων ότι η νομολογία αυτή δεν θα έπρεπε να έχει εφαρμογή σε προσφυγές στηριζόμενες κατά κύριο λόγο σε σχετικούς με το περιβάλλον ισχυρισμούς²³. Τέλος, το Δικαστήριο εξέτασε ένα επιχειρήμα που προέβαλαν οι αναιρεσειόντες για να αποδείξουν ότι η επίδικη απόφαση δεν μπορούσε να προσβληθεί ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και ότι έπρεπε να αναγνωριστεί η ενεργητική νομιμοποίησή τους κατά το άρθρο 230, παράγραφος 4, ΕΚ. Το Δικαστήριο απέρριψε το επιχειρήμα αυτό ως εξής:²⁴

«Ως προς το επιχειρήμα των αναιρεσειόντων ότι η εφαρμογή της νομολογίας του Δικαστηρίου θα είχε ως συνέπεια, στην προκειμένη περίπτωση, να στερήσει τα δικαιώματα που έλκουν από την οδηγία 85/337 από κάθε αποτελεσματική δικαστική προστασία, επιβάλλεται να τονιστεί ότι, όπως προκύπτει από τη δικογραφία, η Greenpeace [προσέφυγε] ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων... Καίτοι οι προσφυγές αυτές, όπως και η

ασηκθείσα ενώπιον του Πρωτοδικείου, επιδιώκουν διαφορετικούς σκοπούς, στηρίζονται στα ίδια δικαιώματα που απορρέουν για τους πολίτες από την οδηγία 85/337, οπότε τα δικαιώματα αυτά τυγχάνουν εν προκειμένω πλήρους προστασίας από τα εθνικά δικαστήρια, τα οποία μπορούν ενδεχομένως να υποβάλουν προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο δυνάμει του άρθρου [234 ΕΚ]... Συνεπώς, το Πρωτοδικείο δεν υπέπεσε σε νομική πλάνη κρίνοντας την ενεργητική νομιμοποίηση των προσφευγόντων βάσει των κριτηρίων της νομολογίας του Δικαστηρίου που προεκτέθηκε στη σκέψη 7 της παρούσας αποφάσεως.»

34. Όπως επισημαίνει η UPA, οι σκέψεις αυτές μπορούν να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι ένας ιδιώτης πρέπει να νομιμοποιείται ενεργητικώς να προσβάλει κοινοτικό μέτρο, όταν η εφαρμογή της παραδοσιακής νομολογίας του Δικαστηρίου έχει ως αποτέλεσμα ότι ο ενδιαφερόμενος δεν απολαύει αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, επειδή στερείται της δυνατότητας προσβολής του εν λόγω μέτρου ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Εντούτοις, όπως ισχυρίζεται η Επιτροπή, αυτή δεν είναι η μοναδική δυνατή ερμηνεία της αποφάσεως Greenpeace. Συναφώς, η Επιτροπή παραπέμπει στην υπόθεση Federacion de Cofradias de Pescadores κ.λπ.²⁵, στην οποία ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου έκρινε:

«Στην παρούσα υπόθεση, πρώτον, όσον αφορά το προκαταρκτικό επιχειρήμα που

22 – Σκέψη 27 της αποφάσεως.

23 – Σκέψεις 30 και 31 της αποφάσεως.

24 – Σκέψεις 32 έως 34 της αποφάσεως.

25 – Διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 12ης Οκτωβρίου 2000, C-300/00 P(R), Federacion de Cofradias de Pescadores κ.λπ. (Συλλογή 2000, σ. I-8797, σκέψη 37).

προβάλλουν οι αναιρεσίοντες, το οποίο αντλείται από την αδυναμία υποβολής του ζητήματος του κύρους του κανονισμού 2742/1999 στην κρίση του Δικαστηρίου κατά τρόπο διαφορετικό από την άσκηση ευθείας προσφυγής ακυρώσεως, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι ένα τέτοιο γεγονός, έστω και αν υποτεθεί αποδεδειγμένο, δεν μπορεί να δικαιολογήσει τροποποίηση του συστήματος ενδίκων μέσων και διαδικασιών που έχει καθιερωθεί από τα άρθρα 230 ΕΚ, 234 ΕΚ και 235 ΕΚ με σκοπό να ανατεθεί στο Δικαστήριο ο έλεγχος της νομιμότητας των πράξεων των οργάνων. Ένα τέτοιο γεγονός σε καμία περίπτωση δεν επιτρέπει να θεωρούνται παραδεκτές προσφυγές ακυρώσεως ασκουμένες από φυσικά ή νομικά πρόσωπα τα οποία δεν πληρούν τις προϋποθέσεις του άρθρου 230, τέταρτο εδάφιο, ΕΚ (βλ. διατάξεις της 23ης Νοεμβρίου 1995, C-10/95 P, Asocame κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1995, σ. I-4149, σκέψη 26, και της 24ης Απριλίου 1996, C-87/95 P, CNRAAP κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1996, σ. I-2003, σκέψη 38)»²⁶.

μέτρα γενικής ισχύος ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων²⁷, και ότι αυτοί απολαύουν αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας έναντι μη σύνομων μέτρων, διότι τα εθνικά δικαστήρια μπορούν να ζητήσουν από το Δικαστήριο την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως επί του κύρους των κοινοτικών μέτρων²⁸. Θα εξετάσω, πρώτον, τον ισχυρισμό περί παροχής, στο πλαίσιο της διαδικασίας εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας έναντι μέτρων γενικής ισχύος. Μολονότι φρονώ ότι ο ισχυρισμός αυτός είναι για πολλούς λόγους εσφαλμένος και ότι, συνεπώς, είναι ευκατὰ η διεύρυνση των δυνατοτήτων ενεργητικής νομιμοποίησεως ενώπιον του Πρωτοδικείου, υφίστανται και άλλα επιχειρήματα, πιο αποφασιτικά, υπέρ του συμπεράσματος αυτού. Θα παραθέσω τα εν λόγω επιχειρήματα κατωτέρω (παράγραφοι 59 έως 99).

Είναι ορθός ο ισχυρισμός ότι η διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως παρέχει αποτελεσματική δικαστική προστασία έναντι κοινοτικών μέτρων γενικής ισχύος;

35. Μολονότι θεωρώ σαφές ότι η απόφαση Greenpeace δεν αποκλείει τη δυνατότητα αναγνώσεως στους ενδιαφερομένους ενεργητικής νομιμοποίησεως, ιδίως όταν η εφαρμογή του άρθρου 230, παράγραφος 4, ΕΚ, όπως ερμηνεύεται από τη νομολογία, δεν τους εξασφαλίζει αποτελεσματική έννομη προστασία, δεν θα εξετάσω περαιτέρω το ζήτημα αν το Δικαστήριο είχε πρόθεση να αναγνωρίσει τη δυνατότητα αυτή. Αρκεί η επισήμανση ότι η απόφαση του Δικαστηρίου εκκινεί από την άποψη ότι οι ιδιώτες θα πρέπει καταρχήν να προσβάλλουν κοινοτικά

36. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η UPA επισήμανε ότι δεν ζητεί από το Δικαστήριο να αναθεωρήσει τη νομολογία του σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 230, παράγραφος 4, ΕΚ. Εντούτοις, με την επιχειρηματολογία της, η UPA απευθύνει εμμέσως έντονες επικρίσεις κατά της νομολογίας, η οποία, κατά την άποψή της, θα μπορούσε να οδηγήσει σε αρνησιδικία, εκτός

26 — Βλ., επίσης, τη διάταξη του Δικαστηρίου της 1ης Φεβρουαρίου 2001, C-301/99 P, Area Cona κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (Συλλογή 2001, σ. I-1005, σκέψη 47).

27 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, την απόφαση του Δικαστηρίου της 15ης Φεβρουαρίου 1996, C-209/94 P, Buralux κ.λπ. κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1996, σ. I-615, σκέψεις 35 και 36).

28 — Απόφαση του Δικαστηρίου της 23ης Απριλίου 1986, 294/83, Les Verts κατά Κοινοβουλίου (Συλλογή 1986, σ. 1339, σκέψη 23).

αν προβλέπονται εξαιρέσεις σε ειδικές περιπτώσεις.

Είναι δυνατόν οι προσφυγές ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων να μην παρέχουν στους ιδιώτες αποτελεσματική δικαστική προστασία;

37. Συμμερίζομαι την άποψη της UPA ότι η νομολογία σχετικά με την ενεργητική νομιμοποίηση των ιδιωτών είναι προβληματική. Όπως θα εκθέσω κατωτέρω, το γεγονός ότι ένας ιδιώτης δεν μπορεί (στην πλειονότητα των περιπτώσεων) να ασκήσει ευθεία προσφυγή κατά μέτρου που τον θίγει, αν αυτό είναι μέτρο γενικής εφαρμογής, είναι ανεπίτρεπτο για δύο κυρίως λόγους. Πρώτον, το άρθρο 230, παράγραφος 4, ΕΚ πρέπει να ερμηνεύεται κατά τρόπο σύμφωνο προς την αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας. Όμως, οι προσφυγές ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων δεν εξασφαλίζουν πάντα στους ιδιώτες αποτελεσματική δικαστική προστασία και, σε ορισμένες περιπτώσεις, δεν εξασφαλίζουν καμία μορφή έννομης προστασίας. Δεύτερον, η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 230, παράγραφος 4, ΕΚ ενθαρρύνει τους ιδιώτες να προσβάλλουν εμμέσως ενώπιον του Δικαστηρίου το κύρος κοινοτικών μέτρων μέσω των εθνικών δικαστηρίων. Όσον αφορά την επίλυση ζητημάτων που αφορούν το κύρος πράξεων, οι προσφυγές που ασκούνται ευθέως ενώπιον του Πρωτοδικείου είναι, πάντως, προσφορότερες από τις προσφυγές που ασκούνται ενώπιον του Δικαστηρίου βάσει του άρθρου 234 ΕΚ, και είναι λιγότερο πιθανό να δημιουργήσουν ανασφάλεια δικαίου στους ιδιώτες και στα κοινοτικά θεσμικά όργανα. Περαιτέρω, μπορεί να επισημανθεί ότι η ανελεύθερη στάση του Δικαστηρίου έναντι των ιδιωτών δεν είναι φυσιολογική, λαμβανομένης υπόψη της νομολογίας του Δικαστηρίου σχετικά με άλλες παραμέτρους του δικαστικού ελέγχου και των πρόσφατων εξελίξεων στον τομέα του διοικητικού δικαίου των κρατών μελών.

38. Είναι γεγονός, στην παρούσα υπόθεση, ότι η νομολογία του Δικαστηρίου αναγνωρίζει την αρχή κατά την οποία ένας ιδιώτης, που θεωρεί ότι θίγεται από πράξη η οποία του στερεί δικαίωμα ή πλεονέκτημα αντλούμενο από το κοινοτικό δίκαιο, πρέπει να έχει τη δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής κατά της εν λόγω πράξεως και να απολαύει πλήρους δικαστικής προστασίας²⁹.

39. Όπως επανειλημμένως έκρινε το Δικαστήριο, η αρχή αυτή στηρίζεται στις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και στα άρθρα 6 και 13 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών³⁰. Επιπλέον, ο Χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης³¹, καίτοι μη δεσμευτικής ισχύος, διακηρύσσει, με το άρθρο 47, τη γενικώς αναγνωρισμένη αρχή ότι «[μ]άθε πρόσωπο του οποίου παραβιάστηκαν τα δικαιώματα και οι ελευθερίες που διασφαλίζονται από το δίκαιο της Ένωσης, έχει δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου».

29 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Darmon της 9ης Ιουνίου 1992, στην υπόθεση C-97/91, Oleificio Borelli (Συλλογή 1992, σ. I-6313, σημείο 31).

30 — Βλ., για παράδειγμα, απόφαση του Δικαστηρίου της 15ης Μαΐου 1986, 222/84, Johnston (Συλλογή 1986, σ. 1651, σκέψη 18).

31 — Ο Χάρτης επικυρώθηκε στη Νίκαια στις 7 Δεκεμβρίου 2000 (ΕΕ 2000, C 364, σ. 1).

40. Κατά την άποψή μου, οι προσφυγές που ασκούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων δεν εξασφαλίζουν πλήρως στους ιδιώτες που προσβάλλουν το κύρος κοινοτικών μέτρων αποτελεσματική δικαστική προστασία.

41. Πρώτον, υπενθυμίζω ότι τα εθνικά δικαστήρια δεν είναι αρμόδια να διαπιστώσουν ακυρότητα κοινοτικών μέτρων³². Σε υποθέσεις αφορώσες το κύρος κοινοτικών μέτρων, η αρμοδιότητα του εθνικού δικαστηρίου περιορίζεται στο να εκτιμήσει αν, από τα επιχειρήματα του προσφεύγοντος, προκύπτουν αρκετές αμφιβολίες περί του κύρους του προσβαλλόμενου μέτρου ώστε να δικαιολογείται η υποβολή στο Δικαστήριο αιτήσεως εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως. Θεωρώ επομένως αυθαίρετο το επιχείρημα ότι τα εθνικά δικαστήρια έχουν δικαιοδοσία για την επίλυση τέτοιων υποθέσεων. Η αυστηρώς περιορισμένη αρμοδιότητα των εθνικών δικαστηρίων επί διαφορών που αφορούν το κύρος κοινοτικών μέτρων αντιδιαστέλλεται προς τον σημαντικό ρόλο που τα δικαστήρια αυτά διαδραματίζουν σε υποθέσεις αφορώσες την ερμηνεία, υλοποίηση και εφαρμογή των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου. Σε τέτοιες υποθέσεις, τα εθνικά δικαστήρια μπορούν να χαρακτηριστούν, όπως επισήμανε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ως κοινοτικά δικαστήρια. Ο χαρακτηρισμός αυτός δεν είναι, εντούτοις, εύστοχος προκειμένου για υποθέσεις που δεν άπτονται ζητημάτων ερμηνείας, αλλά εγείρονται μόνο ζητήματα κύρους κοινοτικών μέτρων, καθόσον τα

εθνικά δικαστήρια δεν είναι αρμόδια να επιληφθούν τέτοιων υποθέσεων.

42. Ακολούθως, η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας επιβάλλει την υποχρέωση παροχής στους προσφεύγοντες της δυνατότητας προσφυγής ενώπιον ενός δικαστηρίου που είναι σε θέση να τους εξασφαλίσει προστασία έναντι των συνεπειών που απορρέουν από μη σύννομα μέτρα. Οι ιδιώτες δεν απολαύουν, εντούτοις, δικαιώματος ασκήσεως προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου δυνάμει του άρθρου 234 ΕΚ. Τα εθνικά δικαστήρια μπορούν να αρνηθούν να ζητήσουν από το Δικαστήριο την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως και, μολονότι τα δικαστήρια των οποίων οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα έχουν υποχρέωση παραπομπής, βάσει του άρθρου 234, παράγραφος 3, ΕΚ, τα ένδικα μέσα που προβλέπουν τα εθνικά δικαιοδοτικά συστήματα είναι δυνατόν να συνεπάγονται σημαντικές καθυστερήσεις οι οποίες μπορεί να μην συνάδουν, αυτές καθαυτές, προς την αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και προς τις επιταγές της ασφάλειας δικαίου³³. Τα εθνικά δικαστήρια — ακόμη και εκείνα των οποίων οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα — μπορούν επίσης να υποπέσουν σε σφάλμα κατά την άσκηση προηγούμενου ελέγχου του κύρους κοινοτικών μέτρων γενικής ισχύος και να αποφασίσουν, κατά συνέπεια, να μην παραπέμψουν το ζήτημα στο Δικαστήριο. Επιπλέον, όταν υποβάλλεται στο Δικαστήριο αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, στο εθνικό δικαστήριο απόκειται να διατυπώσει τα ερωτήματα επί των οποίων καλείται να αποφανθεί το Δικαστήριο. Συνεπώς, είναι δυνατόν, με τις αιτήσεις εκδόσεως προδικαστικών αποφάσεων, να

32 — Απόφαση του Δικαστηρίου της 22ας Οκτωβρίου 1987, 314/85, Foto-Frost (Συλλογή 1987, σ. 4199).

33 — Επιπλέον, σε συνδυασμό με τον τίτλο IV, μέρος τρίτο, της Συνθήκης ΕΚ, μόνον τα δικαστήρια οι αποφάσεις των οποίων δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα του εσωτερικού δικαίου μπορούν να υποβάλουν στο Δικαστήριο αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως βλ. άρθρο 68, παράγραφος 1, ΕΚ.

αναδιαιτυπωθούν τα αιτήματα των ιδιωτών. Τα εθνικά δικαστήρια μπορούν, με τα ερωτήματα που υποβάλλουν, να περιορίσουν, για παράδειγμα, τον αριθμό των κοινοτικών μέτρων που προσέβαλε ένας ιδιώτης ή τους λόγους ακυρώσεως στους οποίους στηρίχθηκε.

43. Περαιτέρω, μπορεί να καταστεί δυσχερές — και σε ορισμένες περιπτώσεις ίσως αδύνατον — για έναν ιδιώτη να προσβάλει κοινοτικά μέτρα που, όπως συμβαίνει στην περίπτωση του προσβαλλόμενου κανονισμού, δεν απαιτούν τη λήψη εκτελεστικών μέτρων εκ μέρους των εθνικών αρχών. Στην περίπτωση αυτή, είναι δυνατόν να μην υφίσταται μέτρο ικανό να αποτελέσει τη βάση προσφυγής ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Το γεγονός ότι ένας θιγόμενος από κοινοτικό μέτρο ιδιώτης μπορεί, σε ορισμένες περιπτώσεις, να προσβάλει το κύρος κοινοτικού μέτρου ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων παραβαίνοντας τους προβλεπόμενους από το μέτρο αυτό κανόνες και προβάλλοντας ως μέσο άμυνας, στο πλαίσιο ποινικής ή πολιτικής διαδικασίας εναντίον του, την ακυρότητα των εν λόγω κανόνων, δεν παρέχει στον ιδιώτη προσήκουσα δικαστική προστασία. Είναι σαφές ότι δεν μπορεί να ζητηθεί από τους ιδιώτες να παραβούν τον νόμο για να εξασφαλίσουν δυνατότητα προσφυγής στη δικαιοσύνη.

44. Τέλος, οι προσφυγές που ασκούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων παρουσιάζουν, σε σύγκριση με μια ευθεία προσφυγή ενώπιον του Πρωτοδικείου, σοβαρά μειονεκτήματα σε βάρος των ιδιωτών. Οι προσφυγές που ασκούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, στις οποίες προστίθεται η προβλεπόμενη από το άρθρο 234 ΕΚ αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, είναι δυνατόν να συνεπάγονται σημαντικές δαπάνες και καθυστερήσεις. Οι

συνυφασμένες με τις προσφυγές που ασκούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων καθυστερήσεις, στις οποίες προστίθενται και τα ένδικα μέσα που μπορεί να ασκηθούν στο πλαίσιο του εθνικού δικαιοδοτικού συστήματος, καθιστούν τη λήψη προσωρινών μέτρων αναγκαία σε πολλές περιπτώσεις. Εντούτοις, μολονότι τα εθνικά δικαστήρια έχουν εξουσία να καταργήσουν ένα εθνικό μέτρο βασιζόμενο σε κοινοτικό μέτρο ή, άλλως, να διατάξουν προσωρινά μέτρα εν αναμονή της εκδόσεως αποφάσεως του Δικαστηρίου³⁴, η άσκηση της εξουσίας αυτής υπόκειται σε ορισμένες προϋποθέσεις και εξαρτάται, ως έναν βαθμό — παρά τις προσπάθειες του Δικαστηρίου να παράσχει οδηγίες ως προς την πλήρωση των προϋποθέσεων αυτών —, από τη δικριτική ευχέρεια των εθνικών δικαστηρίων. Εν πάση περιπτώσει, τα διατασσόμενα από εθνικό δικαστήριο προσωρινά μέτρα έχουν εφαρμογή μόνο στο οικείο κράτος μέλος, με συνέπεια ότι οι προσφεύγοντες θα υποχρεωθούν ενδεχομένως να ασκήσουν προσφυγές εντός πλειόνων κρατών μελών. Λαμβανομένου υπόψη του ενδεχομένου εκδόσεως αντιφατικών αποφάσεων σε διάφορα κράτη μέλη, τούτο μπορεί να βλάψει την ενιαία εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου και, σε ακραίες περιπτώσεις, να την αναιρέσει.

Οι προσφυγές που ασκούνται ενώπιον του Πρωτοδικείου δυνάμει του άρθρου 230 ΕΚ είναι εν γένει προσφορότερες για την επίλυση ζητημάτων κύρους από τις προβλεπόμενες από το άρθρο 234 ΕΚ διαδικασίες εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως

45. Θεωρώ, επιπλέον, ότι οι προσφυγές που ασκούνται ενώπιον του Πρωτοδικείου

³⁴ — Βλ. την απόφαση του Δικαστηρίου της 21ης Φεβρουαρίου 1991, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-143/88 και C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen (Συλλογή 1991, σ. I-415), και την απόφαση του Δικαστηρίου της 9ης Νοεμβρίου 1995, C-465/93, Atlanta Fruchthandels-gesellschaft (Συλλογή 1995, σ. I-3761).

δυνάμει του άρθρου 230 ΕΚ είναι εν γένει προσφορότερες για την επίλυση ζητημάτων κύρους από τις προβλεπόμενες από το άρθρο 234 ΕΚ διαδικασίες εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως.

46. Η ευθεία προσφυγή είναι καταλληλότερη διότι το θεσμικό όργανο που έλαβε το προσαλλόμενο μέτρο αποτελεί διάδικο καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας και διότι μια ευθεία προσφυγή συνεπάγεται ολοκληρωμένη κατ' αντιμωλία δίκη και όχι απλή κατάθεση γραπτών και στη συνέχεια υποβολή προφορικών παρατηρήσεων ενώπιον του Δικαστηρίου. Η δυνατότητα λήψεως προσωρινών μέτρων, βάσει των άρθρων 242 και 243 ΕΚ, η οποία προβλέπεται σε όλα τα κράτη μέλη, αποτελεί επίσης σημαντικό πλεονέκτημα για τους ιδιώτες και για την ενιαία εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου.

47. Περαιτέρω, όταν ασκείται ευθεία προσφυγή, το κοινό ενημερώνεται σχετικά μέσω ανακοινώσεως που δημοσιεύεται στην Επίσημη Εφημερίδα και οι τρίτοι μπορούν, στα πλαίσια του εννόμου συμφέροντός τους, να παρέμβουν, σύμφωνα με το άρθρο 37 του Οργανισμού του Δικαστηρίου. Στις διαδικασίες εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, οι ενδιαφερόμενοι ιδιώτες μπορούν να υποβάλουν παρατηρήσεις, δυνάμει του άρθρου 20 του Οργανισμού του Δικαστηρίου, μόνον αν έχουν παρέμβει στο πλαίσιο της ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου διαδικασίας. Τούτο μπορεί να είναι δυσχερές, καθόσον, μολονότι τα σχετικά με τη διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως στοιχεία δημοσιεύονται στην Επίσημη Εφημερίδα, είναι δυνατόν οι ιδιώτες να μην ενημερωθούν για τις κινήσεις ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων διαδικασίες αρκετά νωρίς ώστε να παρέμβουν.

48. Ακόμη μεγαλύτερης σπουδαιότητας είναι το ότι, για λόγους ασφάλειας δικαίου, είναι σαφώς προτιμότερο οι σχετικές με το κύρος κοινοτικών πράξεων προσφυγές να ασκούνται το συντομότερο δυνατόν μετά την έκδοση των επίμαχων πράξεων. Μολονότι οι ευθείες προσφυγές πρέπει να ασκούνται εντός της προθεσμίας δύο μηνών που τάσσει το άρθρο 230, παράγραφος 5, ΕΚ, το κύρος κοινοτικών μέτρων μπορεί, καταρχήν, να προσβληθεί, ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, σε οποιοδήποτε χρονικό σημείο³⁵. Το αυστηρό κριτήριο ενεργητικής νομμοποίησης των ιδιωτών που θέτει η σχετική με το άρθρο 230 ΕΚ ισχύουσα νομολογία τούς υποχρεώνει να θέτουν υπό την κρίση του Δικαστηρίου ζητήματα κύρους κοινοτικών μέτρων μέσω του άρθρου 234 ΕΚ και ενέχει, συνεπώς, κίνδυνο περιορισμού της ασφάλειας δικαίου.

Προκαταρκτικό συμπέρασμα

49. Για τους προεκτεθέντες λόγους, φρονώ ότι η αναθεωρηθείσα με την απόφαση Γρεεπρεαε, όπως και αν ερμηνευθεί αυτή, νομολογία περί ενεργητικής νομμοποίησης ιδιωτών συνάδει προς την αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας. Μολονότι ο έλεγχος του κύρους κοινοτικών μέτρων

35 – Με μοναδική εξαίρεση την περίπτωση κατά την οποία ο ιδιώτης παραλείπει να ζητήσει την ακύρωση του επίδικου μέτρου, όταν δεν υφίσταται καμία αμφιβολία ως προς την ενεργητική νομμοποίησή του, βάσει του άρθρου 230 ΕΚ: βλ. απόφαση ΤWΔ, παρατεθειμένη στην υποσημείωση 5, απόφαση του Δικαστηρίου της 30ης Ιανουαρίου 1997, C-178/95, Wiljo (Συλλογή 1997, σ. I-585), και απόφαση της 15ης Φεβρουαρίου 2001, C-239/99, Nachi Europe (Συλλογή 2001, σ. I-1197).

μέσω προσφυγών ενώπιον εθνικών δικαστηρίων μπορεί να ενδείκνυται όταν μια υπόθεση εγείρει ζητήματα ερμηνείας και κύρους διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, οι προβλεπόμενες από το άρθρο 230, παράγραφος 4, ΕΚ προσφυγές ενώπιον του Πρωτοδικείου είναι σαφώς προσφορότερες όταν μια υπόθεση αφορά αποκλειστικώς το κύρος κοινοτικού μέτρου. Δεδομένου ότι τέτοιες υποθέσεις εγείρουν εξ ορισμού νομικά ζητήματα, η δυνατότητα ασκήσεως αναίρεσεως επί των νομικών ζητημάτων, βάσει του άρθρου 225 ΕΚ, εξασφαλίζει την εκ μέρους του Δικαστηρίου άσκηση αποτελεσματικού τελικού ελέγχου των αποφάσεων του Πρωτοδικείου.

Η άποψη της UPA

50. Δεν ασπάζομαι πάντως την άποψη της UPA ότι από το συμπέρασμα αυτό προκύπτει ότι ένας ιδιώτης, τον οποίο η επίδικη πράξη δεν αφορά ατομικά κατά την έννοια του άρθρου 230, παράγραφος 4, ΕΚ, όπως αυτό έχει ερμηνευθεί μέχρι σήμερα από τη νομολογία, πρέπει να νομμοποιείται να προσβάλει κανονισμό, όταν από την εξέταση της προκείμενης υποθέσεως προκύπτει ότι, στην αντίθετη περίπτωση, ο εν λόγω ιδιώτης δεν θα απέλαυε αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.

51. Πρώτον, όπως επισημαίνει η Επιτροπή, η άποψη αυτή δεν βρίσκει έρεισμα στη διατύπωση του άρθρου 230, παράγραφος 4, ΕΚ. Οι προϋποθέσεις ενεργητικής νομμοποίησης που θέτει η διάταξη αυτή καθορίζονται αντικειμενικώς (πράξεις αφορώσες τον ιδιώτη «άμεσα και ατομικά») και ουδόλως

γίνεται λόγος για την ύπαρξη ή την απουσία, σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, δυνατότητας ασκήσεως, ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, εναλλακτικών ενδίκων βοηθημάτων.

52. Δεύτερον, η Συνθήκη αναθέτει στον κοινοτικό δικαστή το καθήκον να αποφαινεται επί ζητημάτων ερμηνείας και κύρους διατάξεων του κοινοτικού δικαίου· όπως επανειλημμένως έκρινε το Δικαστήριο, ο κοινοτικός δικαστής δεν είναι αρμόδιος να αποφαινεται επί ζητημάτων ερμηνείας και κύρους διατάξεων εθνικού δικαίου. Θεωρώ ότι το να εξετάζει ο κοινοτικός δικαστής, κατά περίπτωση, αν υφίστανται στο εθνικό δικαιο διαδικασίες και ένδικα βοηθήματα παρέχοντα στους ιδιώτες τη δυνατότητα να προσβάλουν κοινοτικά μέτρα τείνει, σε επικίνδυνο βαθμό, να εξομοιωθεί με ρόλο που δεν του έχει αναθέσει η Συνθήκη. Περαιτέρω, ο κοινοτικός δικαστής δεν είναι ο κατάλληλος να διεξαγάγει μια ανάλυση των λεπτομερειών του εθνικού δικονομικού δικαίου η οποία μπορεί, σε ορισμένες περιπτώσεις, να αποβεί πολύπλοκη και χρονοβόρα. Το ενδεχόμενο αυτό ανταναλλάται στην υπό εξέταση υπόθεση, στην οποία οι διάδικοι διαφωνούν για την κατάσταση της αναιρεσείουσας από πλευράς ισπανικού δικαίου και στην οποία είναι δύσκολο, ίσως αδύνατο, να καθορισθεί, βάσει των στοιχείων της δικογραφίας και των επιχειρημάτων που προβλήθηκαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, αν η αναιρεσείουσα διαθέτει, στο πλαίσιο του εθνικού δικαίου, εναλλακτικό ένδικο βοήθημα.

53. Τρίτον, αν γίνει δεκτό ότι η προβλεπόμενη από το άρθρο 230, παράγραφος 4, ΕΚ ενεργητική νομμοποίηση μπορεί να εξαρτάται από το εθνικό δικαιο — με

δυνατότητα παρεκκλίσεων μεταξύ των κρατών μελών και εξελίξεως με το πέρασμα του χρόνου —, τούτο θα συνεπαγόταν αναπόφευκτα ανισότητες και απώλεια της ασφάλειας δικαίου σε έναν τομέα δικαίου που χαρακτηρίζεται ήδη από σημαντική πολυπλοκότητα. Κατά την άποψή μου, δεν θα ήταν ικανοποιητικό το να μπορεί, για παράδειγμα, ένας ιδιώτης στην Ισπανία να προσβάλει έναν κανονισμό δυνάμει του άρθρου 230, παράγραφος 4, ΕΚ, ενώ ένας ιδιώτης στο Ηνωμένο Βασίλειο, ο οποίος θίγεται από τον εν λόγω κανονισμό με τον ίδιο τρόπο, να μην μπορεί να προσφύγει ενώπιον του Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, λόγω των διαφορών που υφίστανται μεταξύ των διατάξεων περί ενεργητικής νομομοποιήσεως που ισχύουν στα δύο κράτη μέλη.

Η άποψη του Συμβουλίου και της Επιτροπής

54. Το ερώτημα που τίθεται, επομένως, έγκειται στο πώς μπορεί να εξασφαλισθεί στους προσφεύγοντες ιδιώτες — εντός των ορίων που θέτει το γράμμα και η οικονομία της Συνθήκης — αποτελεσματική δικαστική προστασία. Το Συμβούλιο και η Επιτροπή πρότειναν, κυρίως, ως λύση την τροποποίηση των κανόνων του εθνικού δικαίου που καθιστούν δύσκολη, ή αδύνατη, την ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων προσβολή κοινοτικών κανόνων.

55. Δεν μπορώ να δεχθώ ούτε αυτήν την πρόταση.

56. Η προσφυγή στο Δικαστήριο, μέσω του άρθρου 234 ΕΚ, δεν αποτελεί, όπως εξήγησα ανωτέρω, δικαίωμα του οποίου απολαύουν οι προσφεύγοντες ιδιώτες. Οι ιδιώτες δεν μπορούν να ελέγξουν, στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου, αν υποβλήθηκε στο Δικαστήριο αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, ποια μέτρα υποβλήθηκαν στην κρίση του Δικαστηρίου προς έλεγχο ή ποι οι λόγοι ακυρότητας προβάλλονται με τα ερωτήματα του εθνικού δικαστηρίου. Τα στοιχεία αυτά είναι συνυφασμένα με το σύστημα δικαστικής συνεργασίας που καθιερώνει το άρθρο 234 ΕΚ και δεν μπορούν να μεταβληθούν με τροποποιήσεις του εθνικού δικονομικού δικαίου. Η άποψη του Συμβουλίου και της Επιτροπής δεν θα μπορούσε, ομοίως, να επιλύσει τα λοιπά σχετικά με τη διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως προβλήματα που εκτέθηκαν ανωτέρω: οι προσφεύγοντες θα εξακολουθούσαν να αντιμετωπίζουν σοβαρές καθυστερήσεις και προβλήματα στη λήψη προσωρινών μέτρων και δεν θα μπορούσαν να επωφεληθούν των πλεονεκτημάτων που προσοδιάζουν — από πλευράς διαδικασίας και ασφάλειας δικαίου — στις ευθείες προσφυγές.

57. Η πρόταση περί διασφάλισης αποτελεσματικής προστασίας μέσω μιας ρυθμίσεως προβλέπουσας ότι αντιβαίνουν προς το κοινοτικό δίκαιο οι εθνικές διατάξεις που καθιστούν δυσχερή ή αδύνατη την προσβολή κοινοτικών μέτρων μπορεί επίσης να υποτιμά τις δυσκολίες που ενέχει η μεταβολή της λει-

τουργίας των εθνικών δικαιοδοτικών συστημάτων. Όπως επισημαίνει η UPA, θα ήταν πολύ δύσκολο — τόσο για τους ιδιώτες όσο και για την Επιτροπή, στο πλαίσιο της εκτελέσεως των καθηκόντων που της αναθέτει το άρθρο 226 ΕΚ — να ελεγχθεί και να διασφαλισθεί η εκπλήρωση της υποχρέωσης παροχής στους ιδιώτες δυνατότητας προσβολής, ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, κοινοτικών κανονιστικών πράξεων.

άλλο θιγόμενο από την εν λόγω πράξη πρόσωπο, κατά τρόπο ανάλογο προς εκείνον ενός αποδέκτη. Αν η εν λόγω έννοια ερμηνευθεί κατ' αυτόν τον τρόπο, όσο αυξάνει ο αριθμός των θιγόμενων από μια πράξη προσώπων, τόσο μειώνονται οι πιθανότητες δικαστικού ελέγχου βάσει του άρθρου 230, παράγραφος 4, ΕΚ. Το γεγονός ότι ένα μέτρο θίγει μεγάλο αριθμό ιδιωτών, προκαλώντας μάλλον ευρύτερη παρά περιορισμένη ζημία, δικαιολογεί, κατά την άποψή μου, το να γίνει δεκτή η άσκηση ευθείας προσφυγής από έναν ή περισσότερους από τους εν λόγω ιδιώτες.

58. Επιπλέον, θα παρατηρήσω ότι, για να εξασφαλισθεί η προσφυγή στη δικαιοσύνη σε προσφεύγοντες ιδιώτες σε όλα τα κράτη μέλη, το Δικαστήριο θα έπρεπε να αποφανθεί, ίσως επανειλημμένως, επί ζητημάτων που είναι αφ' εαυτών ευαίσθητα και που, μέχρι σήμερα, θεωρούνται ότι εμπίπτουν πλήρως στο πεδίο της εθνικής δικονομικής αυτοτέλειας.

60. Φρονώ, συνεπώς, ότι πρέπει να αναγνωρισθεί ότι ένα μέτρο αφορά ατομικά ένα πρόσωπο όταν, λόγω της ιδιαίτερης θέσεως στην οποία βρίσκεται το εν λόγω πρόσωπο, το μέτρο αυτό θίγει ή είναι ικανό να θίξει ουσιαστικά τα συμφέροντά του.

Προτεινόμενη λύση: νέα ερμηνεία της έννοιας «πράξη αφορώσα ατομικά έναν ιδιώτη»

Πλεονεκτήματα της προτεινόμενης ερμηνείας της έννοιας «πράξη αφορώσα ατομικά έναν ιδιώτη»

59. Η λύση στο πρόβλημα της δικαστικής προστασίας έναντι μη σύννομων κοινοτικών πράξεων πρέπει να αναζητηθεί, κατά την άποψή μου, στην προβλεπόμενη από το άρθρο 230, παράγραφος 4, ΕΚ έννοια «πράξη αφορώσα ατομικά έναν ιδιώτη». Δεν υφίστανται επιτακτικοί λόγοι δικαιολογούντες τον ισχυρισμό ότι, στο πλαίσιο της έννοιας αυτής, ο προσφεύγων ιδιώτης που επιδιώκει να προσβάλει μια κανονιστική πράξη πρέπει να διαφοροποιείται από κάθε

61. Τα πλεονεκτήματα που θα προέκυπταν από το ενδεχόμενο να εξελιχθεί η σχετική με την ερμηνεία του άρθρου 230 ΕΚ νομολογία βάσει των προεκτεθέντων είναι πολλά και ουσιαστικά.

62. Πρώτον, αν απορριφθούν οι προτεινόμενες από την UPA, το Συμβούλιο και την Επιτροπή λύσεις — και υφίστανται πολύ

σοβαροί λόγοι για να συμβεί αυτό —, η λύση που προτείνω είναι μάλλον ο μόνος τρόπος να αποφευχθεί μια κατάσταση ικανή να οδηγήσει, σε ορισμένες περιπτώσεις, σε αρνησιδικία.

να συμβουλευθούν τον ενδιαφερόμενο επί του δικαστηρίου ενώπιον του οποίου πρέπει να προσφύγει, ή να τον προτρέψουν να ασκήσει παράλληλη προσφυγή ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και του Πρωτοδικείου.

63. Δεύτερον, η προτεινόμενη ερμηνεία της έννοιας «πράξη αφορώσα ατομικά έναν ιδιώτη» θα ενίσχυε σε σημαντικό βαθμό τη δικαστική προστασία. Η αναγνώριση, για τους προσφεύγοντες ιδιώτες, ευνοϊότερων κριτηρίων ενεργητικής νομομοποιήσεως από εκείνα που έχει θέσει το Δικαστήριο με την ισχύουσα νομολογία, όχι μόνο θα εξασφάλιζε στους προσφεύγοντες ιδιώτες που θίγονται άμεσα από κοινοτικά μέτρα ότι δεν πρόκειται ποτέ να στερηθούν δικαστικής προστασίας, αλλά, επιπλέον, θα επέτρεπε να εξετάζονται τα ζητήματα κύρους μέτρων γενικής ισχύος στο πλαίσιο της καταλληλότερης για την επίλυση τους διαδικασίας, συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας λήψεως προσωρινών μέτρων.

64. Τρίτον, η προτεινόμενη ερμηνεία θα είχε επίσης το σημαντικό πλεονέκτημα ότι θα διευκρίνιζε ένα τμήμα της νομολογίας που έχει τύχει πολλάκις, και ορθώς κατά την άποψή μου, επικρίσεων, λόγω της πολυπλοκότητας και της ελλείψεως συνοχής που το χαρακτηρίζουν³⁶, και το οποίο καθιστά δυσχερές για τους πρακτικούς του δικαίου

65. Τέταρτον, αν το Δικαστήριο θεωρήσει ότι μέτρα γενικής ισχύος που θίγουν τους προσφεύγοντες ιδιώτες τους αφορούν ατομικά, θα ενθαρρύνει την άσκηση ευθείων προσφυγών για την επίλυση ζητημάτων κύρους, περιορίζοντας με τον τρόπο αυτόν τον αριθμό των διαδικασιών που κινούνται δυνάμει του άρθρου 234 ΕΚ. Τούτο θα καθίστατο ευεργετικό, όπως εκτέθηκε ανωτέρω, για την ασφάλεια δικαίου και την ενιαία εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου. Σημειωτέον, συναφώς, ότι κανονικά, κατά την άποψή μου, μέτρα γενικής ισχύος δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της αποφάσεως TWD³⁷ — σύμφωνα με την οποία ένας ιδιώτης δεν μπορεί να προσβάλει ένα μέτρο μέσω του άρθρου 234 ΕΚ, όταν, μολονότι δεν υφίσταντο αμφιβολίες περί της βάσει του άρθρου 230, παράγραφος 4, ΕΚ ενεργητικής νομομοποιήσεως του, παρέλειψε να ασκήσει προσφυγή εντός της προθεσμίας που τάσσει η παράγραφος 5 του άρθρου αυτού. Η νομολογία αυτή δεν απαγορεύει στους ιδιώτες που θίγονται από μέτρα γενικής ισχύος να προσβάλουν τα μέτρα αυτά ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Εντούτοις, αν στην έννοια της αφορώσας ατομικά έναν ιδιώτη πράξεως δοθεί η ερμηνεία που προτείνω και περιορισθούν, κατά συνέπεια, οι προϋποθέσεις ενεργητικής νομομοποιήσεως των ιδιωτών, είναι αναμενόμενο ότι θα ασκηθούν πολλές ευθείες προσφυγές ενώπιον του Πρωτοδικείου.

36 — Βλ., για παράδειγμα, A. Arnulf, «Private applicants and the action for annulment since *Codorniu*», παρατιθέμενο στην υποσημείωση 6, σ. 52, και άλλα άρθρα που παρατίθενται ανωτέρω, στην υποσημείωση 5.

37 — Βλ. προπαρατεθείσες στην υποσημείωση 35 αποφάσεις.

66. Εξίσου σημαντικό στοιχείο, ίσως σημαντικότερο, είναι το ότι, αν το άρθρο 230 ΕΚ ερμηνευτεί όπως προτείνω, ο δικαστικός έλεγχος θα επικεντρώνεται περισσότερο στα ζητήματα ουσίας απ' ό,τι στα ζητήματα παραδεκτού. Μολονότι είναι γεγονός ότι η κοινοτική νομοθετική διαδικασία πρέπει να προστατεύεται από υπερβολικές δικαστικές παρεμβάσεις, η εν λόγω προστασία επιτυγχάνεται αποτελεσματικότερα με την εφαρμογή ουσιαστικών κριτηρίων δικαστικού ελέγχου, παρεχόντων στα κοινοτικά όργανα την προσήκουσα «διακριτική ευχέρεια» στην άσκηση των εξουσιών τους³⁸, απ' ό,τι με την εφαρμογή αυστηρών κανόνων παραδεκτού, που έχουν ως αποτέλεσμα τον «τυφλό» αποκλεισμό ορισμένων προσφευγόντων, χωρίς να ληφθεί υπόψη η βασιμότητα των ισχυρισμών που προβάλλουν.

67. Τέλος, η προτεινόμενη ερμηνεία της έννοιας της αφορώσας ατομικά έναν ιδιώτη πράξεως θα συνεπαγόταν εξάλειψη ορισμένων ανωμαλιών της νομολογίας του Δικαστηρίου σχετικά με τον δικαστικό έλεγχο. Οι σημαντικότερες ανωμαλίες απορρέουν από το ότι το Δικαστήριο έχει δώσει διαφορετικές εκδοχές στην έννοια της αφορώσας ατομικά έναν ιδιώτη πράξεως και στις λοιπές διατάξεις του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΟΚ (νυν, κατόπιν τροποποίησης, άρθρου 230 ΕΚ).

68. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο διεύρυνε την κατηγορία πράξεων που μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο δικαστικού ελέγ-

χου. Βάσει του άρθρου 173, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΟΚ, το Δικαστήριο ήταν αρχικώς αρμόδιο να ελέγχει «πράξεις του Συμβουλίου και της Επιτροπής, εκτός των συστάσεων και γνωμών». Το άρθρο 189 της Συνθήκης ΕΟΚ (νυν άρθρο 249 ΕΚ) καθόρισε ως δεσμευτικές κοινοτικές πράξεις τους κανονισμούς, τις οδηγίες και τις αποφάσεις. Βάσει των διατάξεων αυτών, θα μπορούσε να συναχθεί το συμπέρασμα ότι το Δικαστήριο ήταν αρμόδιο να ελέγχει μόνον κανονισμούς, οδηγίες και αποφάσεις του Συμβουλίου ή της Επιτροπής. Εντούτοις, με την απόφαση ERTA³⁹, το Δικαστήριο προέβη σε έλεγχο της νομιμότητας της πρωτοβουλίας του Συμβουλίου όσον αφορά τη διαπραγμάτευση και τη σύναψη από τα κράτη μέλη συμφωνίας περί των όρων εργασίας των πληρωμάτων οχημάτων που εκτελούν οδικές μεταφορές⁴⁰, με κύρια αιτιολογία ότι ο σκοπός της προβλεπόμενης από το άρθρο 173 της Συνθήκης ΕΟΚ διαδικασίας δικαστικού ελέγχου — ο οποίος συνίσταται στην εξασφάλιση της τηρήσεως του δικαίου κατά την ερμηνεία και εφαρμογή της Συνθήκης — θα επιτυγχανόταν μόνον αν ήταν δυνατή η προσβολή όλων των μέτρων που συνεπάγονται έννομα αποτελέσματα, ανεξαρτήτως της φύσεως ή του είδους τους⁴¹. Με την υπόθεση *Les Verts*⁴², ζητήθηκε από το Δικαστήριο να ελέγξει δύο μέτρα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την απόδοση του ποσού των δαπανών στις οποίες προέβησαν οι παρατάξεις που μετέσχαν στις εκλογές του 1984. Το Δικαστήριο, κηρύσσοντας την εν λόγω προσφυγή παραδεκτή, έκρινε ότι «η διάταξη του άρθρου 173 της Συνθήκης δεν αναφέρει παρά μόνον τις πράξεις του Συμβουλίου και της Επι-

38 — Βλ., συναφώς, μεταξύ άλλων, την απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 1990, C-331/88, *Fedesa* κ.λπ. (Συλλογή 1990, σ. I-4023, σκέψη 14).

39 — Απόφαση του Δικαστηρίου της 31ης Μαρτίου 1971, 22/70, *Επιτροπή κατά Συμβουλίου* (Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 729, σκέψεις 39 έως 42).

40 — *The European Road Transport Agreement* (Ευρωπαϊκή σύμβαση για τις οδικές μεταφορές).

41 — Όσον αφορά την εφαρμογή της αρχής αυτής σε μια ανακοίνωση της Επιτροπής, βλ. την απόφαση του Δικαστηρίου της 20ής Μαρτίου 1997, C-57/95, *Γαλλία κατά Επιτροπής* (Συλλογή 1997, σ. I-1627).

42 — *Προστατευθείσα στην υποσημείωση 28* απόφαση, σκέψεις 24 και 25.

τροπής. [...] Ενδεχόμενη ερμηνεία του άρθρου 173 κατά τρόπο που να εξαιρούνται οι πράξεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου από εκείνες κατά των οποίων μπορεί να ασκηθεί προσφυγή θα κατέληγε σε αποτέλεσμα αντίθετο τόσο προς το πνεύμα της Συνθήκης, όπως εκφράζεται με το άρθρο 164 [νυν άρθρο 220 ΕΚ], όσο και προς το σύστημά της»⁴³.

69. Το Δικαστήριο, αποφασίζοντας ποια θεσμικά όργανα μπορούν να ασκήσουν προσφυγές ακυρώσεως δυνάμει της Συνθήκης, δεν προέβη, ομοίως, σε στενή ερμηνεία της Συνθήκης. Πριν από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, το άρθρο 173, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ όριζε ότι το Δικαστήριο ήταν αρμόδιο να αποφαιίνεται επί «προσφυγών που ασκούνται από Κράτος μέλος, το Συμβούλιο ή την Επιτροπή». Η έλλειψη οποιασδήποτε αναφοράς, εντός της διατάξεως αυτής, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν εμπόδισε, εντούτοις, το Δικαστήριο να κρίνει, με την απόφαση *Chemobyl*⁴⁴, ότι «είναι παραδεκτή η εκ μέρους του Κοινοβουλίου άσκηση ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγής ακυρώσεως κατά πράξεων του Συμβουλίου ή της Επιτροπής, υπό την προϋπόθεση ότι η προσφυγή αυτή αποσκοπεί αποκλειστικά στη διαφύλαξη των προνομίων του Κοινοβουλίου»⁴⁵, ενώ «[η] μη ύπαρξη στις Συνθήκες διατάξεως παρέχουσας στο Κοινοβούλιο το δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής ακυρώσεως, καίτοι είναι δυνατόν να αποτελεί δικονομικό κενό, δεν μπορεί [...] να υπεριοχύσει του κεφαλαϊώδους σημασίας συμφέροντος που αποτελεί η διατήρηση και ο σεβασμός της μεταξύ των οργάνων ισορροπίας που ορίζουν οι ιδρυτικές των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων Συνθήκες»⁴⁶.

70. Ομοίως, το Δικαστήριο, εξετάζοντας τους λόγους στους οποίους μπορεί να στηριχθεί η προσβολή του κύρους κοινοτικού μέτρου, έκρινε ότι, καίτοι το άρθρο 173 της Συνθήκης ΕΟΚ προέβλεπε ότι το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να αποφαιίνεται επί προσφυγών που ασκούνται λόγω «παραβάσεως της παρούσας Συνθήκης ή οποιοσδήποτε κανόνα δικαίου σχετικού με την εφαρμογή της», «η ανάγκη ελέγχου της νομιμότητας με πληρότητα και συνοχή [επέβαλλε] να ερμηνευθεί η διάταξη αυτή υπό την έννοια ότι δεν αποκλείει αρμοδιότητα του Δικαστηρίου να κρίνει, εκδικάζοντας προσφυγή ακυρώσεως κατά πράξεως που εκδόθηκε κατ' επίκληση διατάξεως της Συνθήκης ΕΟΚ, ισχυρισμό περί παραβάσεως κανόνα της Συνθήκης ΕΚΑΕ ή της Συνθήκης ΕΚΑΧ»⁴⁷.

71. Η περιοριστική στάση που υιοθέτησε το Δικαστήριο έναντι ιδιωτών που ασκούν προσφυγές στο πλαίσιο του άρθρου 230, παράγραφος 4, ΕΚ, — την οποία αποφάσισε να μην αναθεωρήσει, παρά τη διεύρυνση των εξουσιών της Κοινότητας που επήλθε με τις διαδοχικές τροποποιήσεις της Συνθήκης — δύσκολα δικαιολογείται λαμβανομένων υπόψη των υποθέσεων που επιλύθηκαν βάσει των λοιπών παραγράφων του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΟΚ, στο πλαίσιο των οποίων το Δικαστήριο επιφύλαξε στις διατάξεις της Συνθήκης ευρεία και δυναμική ερμηνεία, υιοθετώντας ακόμη και αντίθετη προς το κείμενο στάση, προκειμένου να εξασφαλίσει ότι η εξέλιξη των εξουσιών των κοινοτικών οργάνων δεν υπονόμευε το κράτος δικαίου και τη θεσμική ισορροπία.

72. Μια άλλη ανωμαλία στον τομέα αυτόν απορρέει από το ότι στοκοινοτικό δίκαιο δεν

43 — Βλ. επίσης τη διάταξη του Δικαστηρίου της 13ης Ιουλίου 1990, C-288, *Zwartveld* (Συλλογή 1990, σ. I-3365, σκέψεις 23 και 24).

44 — Απόφαση του Δικαστηρίου της 22ας Μαΐου 1990, C-70/88, *Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου* (Συλλογή 1990, σ. I-2041).

45 — Σκέψη 27.

46 — Σκέψη 26.

47 — Απόφαση του Δικαστηρίου της 29ης Μαρτίου 1990, C-62/88, *Ελλάδα κατά Συμβουλίου* (Συλλογή 1990, σ. I-1527, σκέψη 8).

υφίστανται περιορισμοί όσον αφορά την νομομοποίηση ιδιωτών να ασκούν αγωγές αποζημίωσης βάσει των άρθρων 235 ΕΚ και 288 ΕΚ. Η κατηγορία ιδιωτών δυνάμενων να αξιώσουν αποζημίωση για ζημία που υπέστησαν από κοινοτικά μέτρα δεν είναι, δηλαδή, οριοθετημένη. Στο πλαίσιο των αυστηρών κανόνων ενεργητικής νομομοποίησης που θέτει το άρθρο 230, παράγραφος 4, ΕΚ, τούτο είναι παράδοξο, δεδομένου ότι οι αγωγές αποζημίωσης άπτονται συχνά, ή πάντα, αμφισβητήσεων περί του κύρους κοινοτικών κανόνων γενικής ισχύος. Το Πρωτοδικείο είναι ήδη αρμόδιο να ελέγχει τη νομιμότητα μέτρων γενικής ισχύος στο πλαίσιο αγωγών αποζημίωσης (ή στο πλαίσιο ενστάσεως ελλείψεως νομιμότητας προβληθείσας δυνάμει του άρθρου 241 ΕΚ) που ασκεί μια μη οριοθετημένη κατηγορία ιδιωτών.

Αντιρρήσεις επί της προτεινόμενης ερμηνείας της έννοιας «πράξη αφορώσα ατομικά έναν ιδιώτη»

73. Ποιες είναι, επομένως, οι αντιρρήσεις επί της προτάσεως ότι ένα κοινοτικό μέτρο πρέπει να θεωρείται πράξη αφορώσα ατομικά έναν προσφεύγοντα ιδιώτη όταν, λόγω της ιδιαίτερης θέσεως στην οποία βρίσκεται ο εν λόγω ιδιώτης, το μέτρο αυτό θίγει ή είναι ικανό να θίξει ουσιαστικώς τα συμφέροντά του; Σύμφωνα με το Συμβούλιο και την Επιτροπή, μια ερμηνεία της έννοιας της αφορώσας ατομικά έναν ιδιώτη πράξεως ευρύτερη από την ερμηνεία που δίδει το Δικαστήριο με την ισχύουσα νομολογία του θα αντέβαινε στο άρθρο 230, παράγραφος 4, ΕΚ και θα

συνεπαγόταν πληθώρα επιπλέον προσφυγών κατά κοινοτικών πράξεων.

74. Τα επιχειρήματα αυτά δεν με πείθουν.

75. Πρώτον, είναι γεγονός ότι η διατύπωση του άρθρου 230 ΕΚ θέτει ορισμένα όρια που πρέπει να τηρούνται. Δεν νομομοποιούνται όλοι οι προσφεύγοντες ιδιώτες να ασκούν προσφυγές κατά όλων των κοινοτικών πράξεων. Εντούτοις, δεν δέχομαι τον ισχυρισμό ότι η διατύπωση του άρθρου 230, παράγραφος 4, ΕΚ αποκλείει το ενδεχόμενο αναθεωρήσεως, εκ μέρους του Δικαστηρίου, της νομολογίας του σχετικά με πράξεις που αφορούν ατομικά ιδιώτες. Είναι προφανές, και χρήζει συνεχούς επαναλήψεως, ότι η έννοια της αφορώσας ατομικά έναν ιδιώτη πράξεως μπορεί να θίγει πολλών διαφορετικών ερμηνειών και ότι το Δικαστήριο, όταν επιλέγει μεταξύ των ερμηνειών αυτών, μπορεί να λάβει υπόψη τον σκοπό του άρθρου 230 ΕΚ και την αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των προσφευγόντων ιδιωτών⁴⁸. Εν πάση περιπτώσει, η νομολογία του Δικαστηρίου σε άλλους τομείς⁴⁹ αναγνωρίζει ότι είναι αναγκαία μια εξελικτική ερμηνεία του άρθρου 230 ΕΚ, προκειμένου να καλυφθούν δικονομικά κενά στο σύστημα έννομης προστασίας που καθιερώνει η Συνθήκη και να εξασφαλισθεί η διεύρυνση του πεδίου της δικαστικής προ-

48 — Βλ. F. Schockweiler, «L'accès à la justice dans l'ordre juridique communautaire», *Journal des tribunaux, Droit européen*, n° 25, 1996, σ. 1, στη σ. 7.

49 — Βλ. ανωτέρω σκέψεις 68 έως 70.

στασίας, προς απάντηση στην αύξηση των εξουσιών των κοινοτικών οργάνων. Καιτίοι η εν λόγω νομολογία αναγνωρίζει ότι, για να παρασχεθεί αποτελεσματική δικαστική προστασία, μπορεί να καταστεί αναγκαία ακόμη και η βάινοσα πέραν του γράμματος της Συνθήκης ερμηνεία των επίμαχων διατάξεων, το Δικαστήριο δεν υπέχει τέτοια υποχρέωση εν προκειμένω, καθόσον η ερμηνεία που προτείνω συνάδει πλήρως προς το γράμμα της Συνθήκης.

76. Δεύτερον, η διατύπωση του άρθρου 173, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΟΚ (νυν άρθρο 230, παράγραφος 4, ΕΚ) είναι διαφορετική και περιοριστικότερη από τη διατύπωση του άρθρου 33 της Συνθήκης ΕΚΑΧ. Έχει υποστηριχθεί ότι η διαφορά αυτή αντανάκλα την πρόθεση των συντακτών της Συνθήκης να αποστασιοποιηθούν από την ελαστικότερη νομολογία περί ενεργητικής νομμοποιήσεως που αναπτύχθηκε βάσει της Συνθήκης ΕΚΑΧ από την έναρξη ισχύος της, το 1952⁵⁰, και να επιβάλουν αυστηρά όρια στο πεδίο εφαρμογής της έννοιας της ενεργητικής νομμοποιήσεως, βάσει της Συνθήκης ΕΟΚ⁵¹, ώστε να αποφευχθεί το ενδεχόμενο υπονομεύσεως, λόγω της ασκήσεως πολυάριθμων προσφυγών από ιδιώτες προσφεύγοντες, της νομοθεσίας που με δυσκολία θέσπισε ομόφωνα το Συμβούλιο Υπουργών⁵².

77. Φρονώ ότι το επιχείρημα αυτό δεν ήταν ποτέ ιδιαίτερος πειστικό⁵³. Η απομόνωση μέτρων, που μπορεί να μην είναι σύννομα, από τον δικαστικό έλεγχο, σπανίως, και ίσως ουδέποτε, μπορεί να δικαιολογηθεί από λόγους διοικητικής ή νομοθετικής αποτελεσματικότητας. Τούτο ισχύει ιδίως όταν περιορισμοί της ενεργητικής νομμοποιήσεως μπορούν να οδηγήσουν σε απόλυτη αρνησιδικία ως προς προσφεύγοντες ιδιώτες. Τα επιχειρήματα που αντλούνται από τη σύγκριση μεταξύ της Συνθήκης ΕΚΑΧ και της Συνθήκης ΕΟΚ είναι, επιπλέον, λιγότερο πειστικά σήμερα απ' όσο ήταν όταν υποβλήθηκε για πρώτη φορά στην κρίση του Δικαστηρίου ερώτημα σχετικό με τον ορισμό της έννοιας της αφορώσας ατομικά έναν ιδιώτη πράξεως⁵⁴. Το άρθρο 173, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΟΚ αριθμήθηκε εκ νέου, αλλά δεν τροποποιήθηκε ποτέ επί της ουσίας από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης, ήτοι από την 1η Ιανουαρίου 1958. Δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι τα συμπεράσματα που συνάγονται από το ιστορικό μας τόσο παλαιάς διατάξεως μπορούν να παγιώσουν την ερμηνεία της έννοιας της αφορώσας ατομικά έναν ιδιώτη πράξεως. Η παρατήρηση αυτή ενισχύεται από το γεγονός ότι οι λόγοι που υποτίθεται ότι ώθησαν τους συντάκτες της Συνθήκης να περιορίσουν την, βάσει της Συνθήκης ΕΟΚ, ενεργητική νομμοποίηση των ιδιωτών δεν έχουν σήμερα, εν πάση περιπτώσει, ιδιαίτερη σημασία. Αφενός, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα αποτελεί πλέον οικοδόμημα και οι κανόνες νομοθετικής διαδικασίας που τη διέπουν, οι οποίοι στηρίζονται κατά μείζονα λόγο στη θέσπιση μέτρων με πλειοψηφία στις ψηφοφορίες του Συμβουλίου Υπουργών και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, είναι αρκετά ισχυροί ώστε να στηρίζουν δικαστικό έλεγχο κατόπιν αιτή-

50 — Απόφαση του Δικαστηρίου της 23ης Απριλίου 1956, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 7/54 και 9/54, *Industries Sidiéurgiques Luxembourgeoises κατά Ανώτατης Αρχής της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα* (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 25), και απόφαση του Δικαστηρίου της 29ης Νοεμβρίου 1956, 8/55, *Fédération Charbonnière de Belgique κατά Ανώτατης Αρχής της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα* (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 85).

51 — Βλ., ιδίως, τις κοινές προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Lagrange που αναπτύχθηκαν στις 20 Νοεμβρίου 1962, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 16/62 και 17/62, *Confédération nationale des producteurs de Fruits et Légumes κ.λπ. κατά Συμβουλίου* (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 829, σημείο 486), και T. Hartley, «*The Foundations of European Community Law*» (τέταρτη έκδοση, 1998), σ. 376.

52 — Βλ., συναφώς, τις ανησυχίες που εκφράζει ο γενικός εισαγγελέας Lagrange στην παραρτηθείσα στην υποσημείωση 51 απόφαση *Confédération nationale des producteurs de Fruits et Légumes κ.λπ. κατά Συμβουλίου*, σημείο 486 των προτάσεων.

53 — Το επιχείρημα αυτό δεν έτυχε ποτέ εφαρμογής ούτε στους κανονισμούς και τις οδηγίες του Συμβουλίου που εκδόθηκαν, από το αρχικό στάδιο της ΕΟΚ, με πλειοψηφία, ούτε στους κανονισμούς και τις οδηγίες της Επιτροπής.

54 — Βλ. A. Arnulf, «*The action for annulment: a case of double standards?*», *Judicial Review in European Union Law: Liber Amicorum in Honour of Lord Slynn of Hadley*, τόμος I, (2000), σ. 177, στη σ. 189.

σεως ιδιωτών. Αφετέρου, το κοινοτικό δίκαιο επηρεάζει σήμερα τα συμφέροντα των ιδιωτών άμεσα, σε μεγάλη συχνότητα και σε σημαντικό βαθμό· υφίσταται, επομένως, μεγαλύτερη ανάγκη αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας έναντι μη σύννομων πράξεων.

78. Σημειωτέον, περαιτέρω ότι, καιτοι οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες αποτελούν κατά βάση ένα σύνολο συνθηκών που συνήψαν τα κράτη μέλη στο πλαίσιο του δημοσίου διεθνούς δικαίου, η κοινοτική έννομη τάξη εξελίχθηκε κατά τέτοιο τρόπο ώστε δεν θα ήταν πλέον ορθός ο χαρακτηρισμός της ως συστήματος διακυβερνητικής συνεργασίας, όπως επίσης δεν θα ήταν ορθός ο χαρακτηρισμός του Δικαστηρίου ως διεθνούς δικαστηρίου. Το γεγονός ότι, παραδοσιακά, δεν έχει αναγνωρισθεί στους προσφεύγοντες ιδιώτες, ή έστω τους έχει αναγνωρισθεί κατ' εξαίρεση, ενεργητική νομμοποίηση ασκήσεως προσφυγής ενώπιον διεθνών δικαιοδοτικών οργάνων δεν είναι, επομένως, λυσιτελής για την ερμηνεία που πρέπει να δοθεί σήμερα στο άρθρο 230, παράγραφος 4, ΕΚ.

79. Τρίτον, δεν πιστεύω ότι ο περιορισμός των απαιτήσεων σχετικά με την έννοια της αφορώσας ατομικά έναν ιδιώτη πράξεως θα συνεπαγόταν πληθώρα υποθέσεων που θα κατέκλυζαν τον μηχανισμό απονομής δικαιοσύνης. Δεν υφίστανται αποδείξεις περί της εμφανίσεως του φαινομένου αυτού σε έννομα συστήματα, εντός ή εκτός της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, τα οποία, προσφάτως,

περιόρισαν σταδιακά τις απαιτήσεις τους όσον αφορά την αναγνώριση ενεργητικής νομμοποιησεως ιδιωτών⁵⁵. Η άσκηση προσφυγής από ιδιώτη, σύμφωνα με το άρθρο 230 ΕΚ, υπόκειται, περαιτέρω, σε πολλές προϋποθέσεις. Ο προσφεύγων, πέραν του ότι η επίμαχη πράξη πρέπει να τον αφορά ατομικά, υποχρεούται να αποδείξει και ότι θίγεται άμεσα απ' αυτήν, η δε προσφυγή του πρέπει να ασκηθεί εντός προθεσμίας δύο μηνών. Μολονότι, στο παρελθόν, ο ρόλος των προϋποθέσεων αυτών στη νομολογία ήταν περιορισμένος, είναι σχεδόν βέβαιο ότι η σπουδαιότητά τους θα αυξανόταν, αν περιοριζόνταν οι απαιτήσεις σχετικά με την έννοια της αφορώσας ατομικά έναν ιδιώτη πράξεως. Μπορεί, επομένως, να υποστηριχθεί ότι ο περιορισμός των απαιτήσεων για την αναγνώριση ενεργητικής νομμοποιησεως θα οδηγούσε σε αύξηση του αριθμού των προσφυγών που ασκούνται βάσει του άρθρου 230, παράγραφος 4, ΕΚ, ο οποίος, καιτοι αξιολογος, δεν θα υπερέβαινε τα όρια.

80. Ενδεχόμενη αύξηση του αριθμού των υποθέσεων δεν θίγει κατ' ανάγκη την ικανότητα του κοινοτικού δικαστή να εκπληρώσει το καθήκον του και να απονεμίει ταχέως δικαιοσύνη. Ένα μεγάλο ποσοστό της εν λόγω αυξήσεως θα αφορούσε πιθανότατα προσφυγές διαφορετικών ιδιωτών και ενώσεων κατά των ίδιων κοινοτικών μέτρων. Τέτοιες υποθέσεις θα μπορούσαν να επιλυθούν, χωρίς ιδιαίτερη επιβάρυνση του Πρωτοδικείου, με συνεκδίκαση ορισμένων απ' αυτές ή με επιλογή αντιπροσωπευτικών υποθέσεων. Προκειμένου για προδήλους

55 – Βλ. κατωτέρω σημείο 85.

αβάσιμες προσφυγές, το Πρωτοδικείο θα μπορούσε, βάσει του άρθρου 111 του Κανονισμού του Διαδικασίας, να τις απορρίψει με αιτιολογημένη διάταξη. Δεδομένης της πολυπλοκότητας της ισχύουσας νομολογίας περί ενεργητικής νομμοποίησης και της λεπτομερούς αιτιολογίας που περιέχουν οι διατάξεις του Πρωτοδικείου, ιδίως οι διατάξεις επί ζητημάτων που άπτονται της έννοιας της αφορώσας ατομικά έναν ιδιώτη πράξεως, η απόρριψη τέτοιων υποθέσεων για λόγους ουσίας, δεν θα απαιτούσε σημαντική επιπλέον προσπάθεια.

81. Περαιτέρω, η αποτελεσματικότητα της εκ μέρους του Πρωτοδικείου επίλυσης των διαφορών θα μπορούσε, αν παρίστατο ανάγκη, να αυξηθεί με μεταρρυθμίσεις της διαδικασίας και της δικαιοδοτικής λειτουργίας. Έχουν ήδη εισαχθεί ορισμένες τροποποιήσεις του Κανονισμού Διαδικασίας του Πρωτοδικείου, οι οποίες σκοπούν στην επιτάχυνση των διαδικασιών⁵⁶. Η Συνθήκη της Νίκαιας⁵⁷ προβλέπει ελαστικότερη διαδικασία τροποποίησης του Κανονισμού Διαδικασίας του Πρωτοδικείου και του Δικαστηρίου⁵⁸. Ακόμη περισσότερο δε, οι τροποποιήσεις της Συνθήκης που προτείνονται με τη Συνθήκη της Νίκαιας αφορούν και τη δημιουργία δικαιοδοτικών τμημάτων για την επίλυση διαφορών που άπτονται ειδικών ζητημάτων⁵⁹ — όπως υπαλληλικών δια-

φορών και, ενδεχομένως, σημάτων. Περαιτέρω, θα εξακολουθήσει να υφίσταται η δυνατότητα αυξήσεως, αν παραστεί ανάγκη, του αριθμού των δικαστών και του προσωπικού του Πρωτοδικείου.

Μήπως ήλθε ο καιρός για εξέλιξη της ερμηνείας της έννοιας «πράξη αφορώσα ατομικά έναν ιδιώτη»;

82. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, το Συμβούλιο επισήμανε ότι η νομολογία σχετικά με την έννοια «πράξη αφορώσα ατομικά έναν ιδιώτη» είναι αποκρυσταλλωμένη και ότι, επομένως, η παρούσα υπόθεση πρέπει να κριθεί στο πλαίσιο της νομολογίας αυτής. Είναι γεγονός ότι το Δικαστήριο θα έπρεπε, για λόγους ασφάλειας δικαίου, να βραίνει πέραν της νομολογίας του μόνον οσάκις υφίστανται πειστικά επιχειρήματα υπέρ της πρωτοβουλίας αυτής και εφόσον το ζήτημα έχει ωριμάσει. Όπως εξέθεσα ανωτέρω, φρονώ ότι τα επιχειρήματα υπέρ της αναθεώρησης της ισχύουσας νομολογίας σχετικά με την έννοια «πράξη αφορώσα ατομικά έναν ιδιώτη» είναι πράγματι πειστικά. Τέσσερα είναι τα στοιχεία που, κατά την άποψή μου, αποδεικνύουν ότι ήλθε ο καιρός να απαντήσει το Δικαστήριο στα επιχειρήματα αυτά.

83. Αφενός, ο ισχυρισμός του Συμβουλίου ότι η νομολογία σχετικά με την έννοια της αφορώσας ατομικά έναν ιδιώτη πράξεως είναι αποκρυσταλλωμένη και χαρακτηρίζεται από

56 — Οι τροποποιήσεις αυτές, που ισχύουν από 1ης Φεβρουαρίου 2001, δημοσιεύθηκαν στην ΕΕ 2000, L 322, σ. 1.

57 — ΕΕ 2001, C 80, σ. 1.

58 — Βάσει του άρθρου 245 ΕΚ, οι προτεινόμενες από το Δικαστήριο και το Πρωτοδικείο τροποποιήσεις απαιτούσαν ομόφωνη έγκριση του Συμβουλίου. Η πρόταση τροποποίησης των άρθρων 224 και 225 ΕΚ προϋποθέτει έγκριση του Συμβουλίου κατόπιν πλειοψηφίας.

59 — Προτεινόμενο νέο άρθρο 225 α' ΕΚ.

απόλυτη συνοχή δεν είναι ορθός. Το Δικαστήριο έχει περιορίσει σε μεγάλο βαθμό, με μια σειρά σημαντικών αποφάσεων που εκδόθηκαν κατά τα δέκα τελευταία έτη, τις απαιτήσεις περί ενεργητικής νομομοιοποίησης. Με τις αποφάσεις Extamet⁶⁰ και Codorníu⁶¹, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι μέτρα γενικής ισχύος που περιβάλλονται τη μορφή κανονισμών μπορούν να προσβληθούν από προσφεύγοντες ιδιώτες, καθόσον «το γενικό πεδίο εφαρμογής μιας πράξεως δεν αποκλείει το ενδεχόμενο η πράξη αυτή να αφορά άμεσα και ατομικά ορισμένους ενδιαφερόμενους επιχειρηματίες»⁶². Επιπλέον, το Δικαστήριο έκρινε ότι ένας ιδιώτης νομομοιοποιείται να ασκήσει προσφυγή κατά μέτρου γενικής ισχύος όχι μόνον όταν το εν λόγω μέτρο θίγει έναν περιορισμένο αριθμό ιδιωτών, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγεται ο προσφεύγων, αλλά και όταν το μέτρο αυτό, λόγω της ιδιαίτερης θέσεως στην οποία βρίσκεται ο προσφεύγων και η οποία τον χαρακτηρίζει σε σχέση με άλλα πρόσωπα, τον αφορά ατομικά⁶³. Έτσι, στην υπόθεση Codorníu, ένας Ισπανός παραγωγός αφρωδών οίνων προσέβαλε μια διάταξη κανονισμού βάσει της οποίας η χρησιμοποίηση της ενδείξεως «crémant» επιτρεπόταν μόνο προκειμένου για οίνους που παράγονταν σε συγκεκριμένες περιοχές της Γαλλίας και του Λουξεμβούργου. Η διάταξη αυτή μπορούσε να θίξει όλους τους παραγωγούς αφρωδών οίνων εντός της Κοινότητας που χρησιμοποιούν, ή επιθυμούν να χρησιμοποιήσουν, την ένδειξη «crémant». Το Δικαστήριο έκρινε, εντούτοις, ότι «η Codorníu κατέθεσε το γραφικό σήμα “Gran Cremant de Codorníu” στην Ισπανία το 1924 και ότι χρησιμοποίησε κατά παράδοση το σήμα αυτό τόσο πριν όσο και μετά την κατάθεσή του. Παρέχοντας τη δυνατότητα χρησιμοποίησης αυτής της ενδείξεως

“crémant” μόνο στους Γάλλους και Λουξεμβουργιανούς παραγωγούς, η επίδικη διάταξη έχει ως αποτέλεσμα να απαγορεύει στην Codorníu τη χρησιμοποίηση αυτού του γραφικού σήματος»⁶⁴, και κατέληξε ότι «συνεπώς, η Codorníu απέδειξε την ύπαρξη μιας καταστάσεως που την χαρακτηρίζει, σε σχέση με την επίδικη διάταξη, έναντι οποιουδήποτε άλλου επιχειρηματία»⁶⁵.

84. Η σταδιακή εξέλιξη προς τη διεύρυνση των δυνατοτήτων προσβάσεως των ιδιωτών στην κοινοτική δικαιοσύνη, στο πλαίσιο του άρθρου 230 ΕΚ, καταμαρτυρεί ότι τείνει να γίνει δεκτή η άποψη ότι είναι πλέον απαράδεκτες οι αυστηρές προϋποθέσεις ενεργητικής νομομοιοποίησης των προσφευγόντων ιδιωτών. Το γεγονός ότι, με την απόφαση Greenpeace, το Δικαστήριο προφανώς άφησε ανοικτό το ενδεχόμενο αναγνώρισεως ενεργητικής νομομοιοποίησης σε ειδικές περιπτώσεις, οσάκις δηλαδή η νομολογία θα μπορούσε, άλλως, να οδηγήσει σε αρνησιδικία⁶⁶, μπορεί επίσης να θεωρηθεί ότι επιβεβαιώνει τον προβληματικό χαρακτήρα της εν λόγω νομολογίας. Μια σαφέστερη επιβεβαίωση της απόψεως αυτής βρίσκεται στην παρέμβαση του Δικαστηρίου στη Διακυβερνητική Διάσκεψη που οδήγησε στη θέσπιση της Συνθήκης του Άμστερνταμ⁶⁷, με την οποία το Δικαστήριο επισήμανε ότι «μπορεί, εντούτοις, να τεθεί το ερώτημα αν το δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής ακυρώσεως δυνάμει του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΚ (και των αντίστοιχων διατάξεων των λοιπων

60 — Απόφαση C-358/89, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 5.

61 — Απόφαση του Δικαστηρίου της 18ης Μαΐου 1994, C-309/89, Codorníu (Συλλογή 1994, σ. I-1853).

62 — Antillean Rice Mills, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 4, σκέψη 46.

63 — Οπ.π., σκέψη 49.

64 — Σκέψη 21.

65 — Σκέψη 22.

66 — Βλ. ανωτέρω σημείο 35.

67 — Έκθεση του Δικαστηρίου επί ορισμένων ζητημάτων της εφαρμογής της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Λουξεμβούργο, 1995.

Συνθηκών), του οποίου απολαύουν οι ιδιώτες μόνον έναντι πράξεων που τους αφορούν άμεσα και ατομικά, αρκεί για να τους εξασφαλισθεί αποτελεσματική δικαστική προστασία έναντι ενδεχόμενων προσβολών των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους οι οποίες απορρέουν από τη νομοθετική δράση των οργάνων»⁶⁸.

85. Αφετέρου, η νομολογία σχετικά με την ενεργητική νομοποίηση ιδιωτών αποκλίνει, όπως έχουν επισημάνει πολλοί σχολιαστές, ολοένα περισσότερο προς τους κανόνες διοικητικού δικαίου των κρατών μελών⁶⁹. Συγκεκριμένα, το γαλλικό δίκαιο, και τα έννομα συστήματα που βασίζονται σ' αυτό, έχουν χρησιμοποιήσει την έννοια «acte faisant grief» κατά τέτοιον τρόπο, ώστε σχεδόν κάθε πρόσωπο που θίγεται από ένα μέτρο νομοποιείται να το προσβάλει: η δε έννοια «qualité pour agir» έχει τύχει ιδιαίτερας ευρείας ερμηνείας⁷⁰. Στο αγγλικό δίκαιο, η δικονομική προϋπόθεση περί «sufficient interest» που πρέπει να πληροί ο προσφεύγων για να αξιώσει δικαστικό έλεγχο σπανίως αποτελεί εμπόδιο για την άσκηση προσφυγής⁷¹.

86. Σε άλλους τομείς, οι θεμελιώδεις αρχές του δικαστικού ελέγχου έχουν διαμορφωθεί βάσει των νόμων των κρατών μελών. Έτσι, το κοινοτικό δίκαιο προασπίζει αποτελεσματικώς τις θεμελιώδεις αρχές που απορρέουν από τους εθνικούς νόμους — όπως τις αρχές της αναλογικότητας, της ισότητας, της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, της ασφάλειας δικαίου και τα θεμελιώδη δικαιώματα του ανθρώπου. Όσον αφορά την ενεργητική νομοποίηση, εντούτοις, η θέση του ιδιώτη στο κοινοτικό δίκαιο είναι πολύ πιο περιορισμένη σε σχέση με πολλά, αν όχι όλα, τα εθνικά έννομα συστήματα. Τούτο είναι παράδοξο, ιδίως λαμβανομένης υπόψη της συνεχούς ανησυχίας περί ελλείμματος πλήρους δημοκρατικής νομοσύνης της κοινοτικής νομοθεσίας, το οποίο εκθέτει την Κοινότητα σε κίνδυνο εκδηλώσεως αντιδράσεων εκ μέρους των εθνικών δικαστηρίων, τα οποία, σημειωτέον, έχουν επανειλημμένως τονίσει την πρόθεσή τους να εξασφαλίσουν ότι η εξέλιξη του κοινοτικού δικαίου δεν θα θίγει τη δικαστική προστασία των ιδιωτών⁷².

87. Η αντίρρηση που μπορεί να προβληθεί στο επιχείρημα αυτό συνίσταται στο ότι ορισμένα εθνικά συστήματα δικαίου διακρίνουν μεταξύ νομοθετικών και διοικητικών μέτρων και παρέχουν δυνατότητα δικαστικού ελέγ-

68 — Σημείο 20.

69 — Βλ., μεταξύ άλλων, A. Arnulf «Private applicants and the action for annulment under Article 173 of the EC Treaty», παρατιθέμενο στην υποσημείωση 6, σ. 7 έως 9, D. Waelbroeck και A.-M. Verheyden, «Les conditions de recevabilité des recours en annulation des particuliers contre les actes normatifs communautaires: à la lumière du droit comparé et de la Convention des droits de l'homme», παρατιθέμενο στην υποσημείωση 6, σ. 403 έως 425, A. Albers-Llorens, Private Parties in EC Law (1996), σ. 30 έως 40 και C. Harlow, «Access to justice as a human right», in The EU and Human Rights, P. Alston (ed.) (1999), σ. 187 έως 193.

70 — Βλ. R. Chapus, *Droit du contentieux administratif* (9η έκδοση, 2001), σ. 419 έως 457.

71 — Βλ. De Smith, Woolf και Howell, *Judicial Review of Administrative Action* (1995), σ. 106 έως 127.

72 — Βλ., μεταξύ άλλων, τις αποφάσεις της δανικής Højesteret στο Hanne Norup Carlsen v Statsminister Poul Nyrup Rasmussen (Ufr 1999 H 800), την απόφαση του γερμανικού Bundesverfassungsgericht στο Brunner v Le traité sur l'Union européenne (2 BvR 2134/92 και BvR 2159/92, BVerfGE 89, σ. 155) και την απόφαση του ιταλικού Corte Costituzionale στο Fragnò SpA v Amministrazione delle Finanze [απόφαση 232 της 21ης Δεκεμβρίου 1989, (1989) 72 RDJ].

χου, κατόπιν αιτήσεως ιδιωτών, μόνον όσον αφορά τα διοικητικά μέτρα. Δεδομένου ότι τα κοινοτικά μέτρα γενικής ισχύος ισοδυναμούν, ως προς τα αποτελέσματά τους, με νομοθεσία, δεν απαιτείται δικαστικός έλεγχος κατόπιν αιτήσεως ιδιωτών.

κών δικαστηρίων. Σε άλλα κράτη μέλη, όπως η Δανία, η Ελλάδα, η Ιρλανδία⁷⁵, η Πορτογαλία και η Σουηδία, προσφυγές λόγω ελλείψεως νομιμότητας κατά νομοθετικών ρυθμίσεων μπορούν να ασκηθούν ενώπιον των τακτικών δικαστηρίων και να γίνουν δεκτές.

88. Δεν δέχομαι την αντίρρηση αυτή.

89. Καίτοι είναι μάλλον αληθές ότι ο δικαστικός έλεγχος νομοθετικών μέτρων υπόκειται εν γένει σε αυστηρότερους όρους από τον έλεγχο διοικητικών μέτρων, οι νόμοι των κρατών μελών δεν αποκλείουν γενικώς τη δυνατότητα των ιδιωτών να προσφύγουν κατά νομοθετικής ρυθμίσεως που προσβάλλει συνταγματικώς κατοχυρωμένα δικαιώματα ή παραβιάζει θεμελιώδεις αρχές του δικαίου⁷³. Σε ορισμένα κράτη μέλη, όπως η Αυστρία, το Βέλγιο, η Γερμανία και η Ισπανία (και ορισμένα από τα υποψήφια για ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση κράτη)⁷⁴, οι ιδιώτες μπορούν να προσβάλουν ευθέως νομοθετικές ρυθμίσεις ενώπιον συνταγματι-

90. Οι περιορισμοί στη δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής δικαστικού ελέγχου της νομοθεσίας που ισχύει στα κράτη μέλη βασίζεται, επιπλέον, σε δύο κύρια αξιώματα: οι εθνικοί νόμοι διακρίνουν εν γένει σαφώς μεταξύ νομοθετικών και διοικητικών μέτρων και η νομοθεσία θεσπίζεται συστηματικώς με δημοκρατικότερες νόμιμες διαδικασίες έναντι των διοικητικών μέτρων. Αντιθέτως, οι κοινοτικές Συνθήκες δεν καθιερώνουν σαφή «ιεραρχία κανόνων δικαίου»⁷⁶, και, μολονότι η Συνθήκη ΕΚ διακρίνει μεταξύ βασικών κοινοτικών μέτρων και εκτελεστικών μέτρων⁷⁷, τα πρώτα δεν θεσπίζονται συστηματικώς με δημοκρατικότερες νόμιμες διαδικασίες έναντι των δευτέρων. Για

73 — Βλ. L. Favoreu και J. Jolowicz (εξδ.), *Le Contrôle juridictionnel des lois* (1986) και A. Brewer-Carias, *Judicial Review in Comparative Law* (1989).

74 — G. Brunner, «Development of a constitutional judiciary in Eastern Europe», *Review of Central and East European Law* 1992, σ. 535, H. Schwartz, «The new East European constitutional courts», *Michigan journal of international law* 1992, σ. 741, και M. Verdussen (εξδ.), *La justice constitutionnelle en Europe centrale* (1997).

75 — Βάσει του άρθρου 34 του ιρλανδικού Συντάγματος, επιφορπισμένο με τον έλεγχο συνταγματικότητας των κανόνων δικαίου είναι το High Court, οι αποφάσεις του οποίου μπορούν να προσβληθούν ενώπιον του Supreme Court.

76 — Η έλλειψη ιεράρχησης των κανόνων κοινοτικού δικαίου επισημάνθηκε κατά τη σύναξη της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, με δήλωση που προσαρτήθηκε στην τελική πράξη. Στη Δήλωση αριθ. 16, για την ιεράρχηση των κοινοτικών πράξεων αναφέρεται ότι «(...) η διακυβερνητική συνδιάσκεψη που θα συγκαληθεί το 1996 θα εξετάσει σε ποιο βαθμό είναι δυνατόν να αναθεωρηθεί η κατάταξη των κοινοτικών πράξεων ώστε να καθορισθεί η πρόποση ιεράρχηση των διαφόρων κατηγοριών πράξεων».

77 — Άρθρο 202 ΕΚ.

παράδειγμα, ένας βασικός κανονισμός εκδοθείς από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι δυνατόν να αναθέτει τα καθήκοντα λήψεως εκτελεστικών μέτρων στο Συμβούλιο ή στην Επιτροπή. Η επιλογή του εκτελεστικού οργάνου μπορεί να επηρεάσει τις διαδικασίες λήψεως των εκτελεστικών μέτρων και τη δημοκρατική νομιμότητά τους. Περαιτέρω, μολονότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διαδραματίζει ολοένα σπουδαιότερο ρόλο στη νομοθετική λειτουργία της Κοινότητας, οι εξουσίες του συναρτώνται με τον οικείο τομέα της Συνθήκης.

91. Δεν μπορεί, ομοίως, να υποστηριχθεί, κατ' αναλογία προς την κρατούσα σε ορισμένα κράτη μέλη άποψη ότι ο έλεγχος της νομοθεσίας διενεργείται μόνον από τα συνταγματικά δικαστήρια, ότι ο έλεγχος μέτρων γενικής ισχύος πρέπει να ανατίθεται στο Δικαστήριο, αποκλεισμένου του Πρωτοδικείου. Το Πρωτοδικείο έχει ήδη δικαιοδοσία ελέγχου μέτρων γενικής ισχύος, τόσο στο πλαίσιο αγωγών αποζημιώσεως, όσο και ενστάσεων ελλείψεως νομιμότητας.

92. Περαιτέρω, με το προοίμιο της αποφάσεως για την ίδρυση του Πρωτοδικείου⁷⁸, ο κοινοτικός νομοθέτης επισήμανε ότι «για να διατηρηθεί η ποιότητα και η αποτελεσματι-

κότητας της δικαστικής προστασίας στην κοινοτική έννομη τάξη, πρέπει να διευκολυνθεί το Δικαστήριο να συγκεντρώσει τη δραστηριότητά του στο κύριο έργο του, που συνίσταται στη διαφύλαξη της ενότητας της ερμηνείας του κοινοτικού δικαίου»⁷⁹ και ότι βασικό καθήκον του Πρωτοδικείου ήταν να «βελτιώσει τη δικαστική προστασία των πολιτών»⁸⁰. Από τις επιστημονικές αυτές προκύπτει ότι ο κοινοτικός νομοθέτης προσέβλεπε στον διαχωρισμό των αρμοδιοτήτων του Πρωτοδικείου και του Δικαστηρίου: το μεν Πρωτοδικείο θα επιλαμβανόταν κυρίως του δικαστικού ελέγχου της νομιμότητας κοινοτικών μέτρων κατόπιν προσφυγής ιδιωτών, το δε Δικαστήριο θα επιλαμβανόταν κυρίως της επιλύσεως ζητημάτων ερμηνείας μέσω της διαδικασίας εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως και του δικαστικού ελέγχου της νομιμότητας των αποφάσεων του Πρωτοδικείου, εξασφαλίζοντας έτσι τον ύστατο έλεγχο της νομιμότητας των κοινοτικών μέτρων.

93. Μολονότι το Δικαστήριο θεώρησε μάλλον ότι η απόφαση για την ίδρυση του Πρωτοδικείου δεν παρέσχε τα αναγκαία μέσα για να την πλήρη επίτευξη αυτού του στόχου, δεδομένου ότι στο Πρωτοδικείο απονεμήθηκε αρχικώς αρμοδιότητα μόνο για την επίλυση προσφυγών ιδιωτών αφορωσών ζητήματα δικαίου του ανταγωνισμού, ο κοινοτικός νομοθέτης έχει μετακυλίσει έκτοτε, από το Δικαστήριο στο Πρωτοδικείο, την αρμοδιότητα εκδικάσεως όλων των προ-

78 - Απόφαση του Συμβουλίου της 24ης Οκτωβρίου 1988, για την ίδρυση Πρωτοβάθμιου Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ΕΕ 1988 L 319, σ. 1.

79 - Πέμπτη αιτιολογική σκέψη.

80 - Τέταρτη αιτιολογική σκέψη.

σφυγών που ασκούν ιδιώτες δυνάμει του άρθρου 230, παράγραφος 4, ΕΚ⁸¹. Επιπλέον, οι προτεινόμενες με τη Συνθήκη της Νίκαιας⁸² τροποποιήσεις της διατυπώσεως του άρθρου 230 ΕΚ αναγνωρίζουν ότι ο ρόλος του Πρωτοδικείου δεν συνίσταται απλώς στο ότι «προσαρτάται στο Δικαστήριο» (άρθρο 225 ΕΚ), αλλά μερμινά, από κοινού με το Δικαστήριο, για την εξασφάλιση της τηρήσεως του δικαίου κατά την ερμηνεία και εφαρμογή της Συνθήκης.

94. Η Συνθήκη της Νίκαιας προβλέπει, με το νέο άρθρο 225 ΕΚ, ότι το Πρωτοδικείο θα είναι αρμόδιο να αποφαινεται σε πρώτο βαθμό επί όλων των προσφυγών τις οποίες αφορούν τα άρθρα 230, 232, 235, 236 και 238, με εξαίρεση εκείνες που θα ασκούνται ενώπιον δικαιοδοτικού τμήματος και εκείνες για τις οποίες ο Οργανισμός του Δικαστηρίου απονέμει αποκλειστική αρμοδιότητα στο Δικαστήριο. Επομένως, το Πρωτοδικείο θα είναι καταρχήν καθ' ύλην αρμόδιο για όλες τις προσφυγές ακυρώσεως, είτε ασκούνται από ιδιώτες είτε από κράτη μέλη ή κοινοτικά όργανα. Ο ρόλος του Πρωτοδικείου ως κυρίου δικαιοδοτικού οργάνου για τον έλεγχο της νομιμότητας των κοινοτικών πράξεων, με δυνατότητα ασκήσεως αναρρέσεως ενώπιον του Δικαστηρίου, θα ενισχυθεί, συνελπώς, σε σημαντικό βαθμό.

95. Για την εφαρμογή των διατάξεων αυτών, το Δικαστήριο πρότεινε, με ένα πρόσφατο υπόμνημα, να υποβάλλονται στην κρίση του Δικαστηρίου, βάσει του Οργανισμού του Δικαστηρίου, μεταξύ των προσφυγών ακυρώσεως που ασκούνται από κράτος μέλος, κοινοτικό όργανο ή την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, μόνον εκείνες στις οποίες καθού διάδικος είναι το Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο, ή το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο κατ' ομοδικία. Οι προσφυγές αυτές, σύμφωνα με την πρόταση του Δικαστηρίου, πρέπει να ασκούνται αποκλειστικώς ενώπιον του Δικαστηρίου, προκειμένου να διαφυλαχθεί ο «οιονεί συνταγματικός ρόλος» του, συνιστάμενος στον έλεγχο των «βασικών νομοθετικών δραστηριοτήτων» («l'activité normative de base») της Κοινότητας. Εντούτοις, «για να αποφευχθεί το ενδεχόμενο ανατροπής της προηγούμενης μεταβιβάσεως στο Πρωτοδικείο αρμοδιότητας επί προσφυγών που ασκούν ιδιώτες και επιχειρήσεις, η πρόταση περιορίζεται σε προσφυγές που ασκούνται από κράτη μέλη, κοινοτικά όργανα ή από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα».

96. Κατά την άποψή μου, όπως και αν ρυθμιστεί το ζήτημα της κατανομής της δικαιοδοσίας του Δικαστηρίου και του Πρωτοδικείου επί προσφυγών που ασκούνται από κράτη μέλη, κοινοτικά όργανα ή από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, οι ρυθμίσεις αυτές δεν πρέπει να θίγουν την ανεξάρτητη και κυρίαρχη απαίτηση της παροχής στον ιδιώτη της δυνατότητας ασκήσεως προσφυγής κατά κάθε κοινοτικού μέτρου από το οποίο υφίσταται ζημία. Αν, όπως κρίνω ορθό, τέτοιες προσφυγές ασκούνται ενώπιον του Πρωτοδικείου, ο «οιονεί συνταγματικός

81 – Απόφαση 93/350/ΕΚΑΧ, ΕΟΚ, Ευρατόμ του Συμβουλίου, της 8ης Ιουνίου 1993, για την τροποποίηση της απόφασης 88/591/ΕΚΑΧ, ΕΟΚ, Ευρατόμ περί ιδρύσεως Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ΕΕ 1993, L 144, σ. 21, και απόφαση 94/149/ΕΚΑΧ, ΕΚ του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 1994, που τροποποιεί την απόφαση 93/350/Ευρατόμ, ΕΚΑΧ, ΕΟΚ για την τροποποίηση της απόφασης 88/591/ΕΚΑΧ, ΕΟΚ, Ευρατόμ περί ιδρύσεως Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ΕΕ 1994, L 66, σ. 29.

82 – Προταρατεθείσα στην υποσημείωση 57.

ρόλος» του Δικαστηρίου διαφυλάσσεται, δεδομένης της αρμοδιότητάς του ως αναιρετικού δικαστηρίου. Ο ρόλος αυτός θα ενισχυθεί πράγματι αν παρέχεται στους ιδιώτες η δυνατότητα προσφυγής κατά μέτρων γενικής ισχύος ενώπιον του Πρωτοδικείου, με δυνατότητα ασκήσεως αναιρέσεως ενώπιον του Δικαστηρίου.

97. Ένα τελευταίο στοιχείο που, κατά την άποψή μου, καταδεικνύει την αναγκαιότητα αναθεώρησης της νομολογίας περί της έννοιας της αφορώσας ατομικά έναν ιδιώτη πράξεως είναι η ισχύουσα νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την αρχή της αποτελεσματικής προστασίας, από τα εθνικά δικαστήρια, δικαιωμάτων που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο. Μολονότι η αρχή αυτή τέθηκε το 1986 με την απόφαση *Johnston*⁸³, οι επιπτώσεις της ελήφθησαν σταδιακά υπόψη από την επιγενόμενη νομολογία⁸⁴. Προκύπτει πλέον σαφώς από τις αποφάσεις *Factortame*⁸⁵ και *Verholen*⁸⁶ ότι η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας μπορεί να επιβάλει στα εθνικά δικαστήρια υποχρέωση ελέγχου όλων των εθνικών νομοθετικών μέτρων, λήψεως προσωρινών μέτρων και αναγνώρισεως στους ιδιώτες ενεργητικής νομμοποιήσεως για την άσκηση προσφυγών, ακόμη και όταν το εθνικό δίκαιο δεν παρέχει τέτοια δυνατότητα.

98. Ορισμένοι σχολιαστές αντιδιαστέλλουν τις υψηλές απαιτήσεις που θέτει η νομολογία του Δικαστηρίου στα εθνικά δικαιοδοτικά συστήματα με τις περιορισμένες δυνατότητες προσβάσεως των ιδιωτών στην κοινοτική δικαιοσύνη⁸⁷. Μολονότι είναι υπερβολικό να γίνεται λόγος για δύο μέτρα και σταθμά, είναι γεγονός ότι οι αυστηροί κανόνες ενεργητικής νομμοποιήσεως στο πλαίσιο του άρθρου 230, τέταρτη παράγραφος, ΕΚ, όπως ερμηνεύονται σήμερα από το Δικαστήριο, καθώς και τα στηριζόμενα στο γράμμα και στο ιστορικό των επιμαχων διατάξεων επιχειρήματα που προβάλλουν το Συμβούλιο και η Επιτροπή για να τους δικαιολογήσουν, καθίστανται ολοένα και περισσότερο μετέωροι, λαμβανόμενης υπόψη της νομολογίας του Δικαστηρίου όσον αφορά την αποτελεσματική δικαστική προστασία⁸⁸.

99. Επομένως, είναι κατάλληλη η στιγμή, αφενός, για την αναθεώρηση της αυστηρής ερμηνείας που δίδεται στο άρθρο 230, παράγραφος 4, η οποία, ενθαρρύνοντας τους προσφεύγοντες ιδιώτες να εγείρουν ενώπιον του Δικαστηρίου ζητήματα κύρους, βάσει του άρθρου 234 ΕΚ, έχει ως συνέπεια την αφαίρεση υποθέσεων από το δικαστήριο που ιδρύθηκε για να αποφαίνεται επί τέτοιων υποθέσεων και, αφετέρου, για την ενίσχυση της έννομης προστασίας των ιδιωτών.

83 – Απόφαση 222/84, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 30.

84 – Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση του Δικαστηρίου της 15ης Οκτωβρίου 1987, 222/86, *Heylens*, κ.λπ. (Συλλογή 1987, σ. 4097), απόφαση του Δικαστηρίου της 3ης Δεκεμβρίου 1992, C-97/91, *Oleificio Borelli* (Συλλογή 1992, σ. I-6313), απόφαση του Δικαστηρίου της 11ης Ιανουαρίου 2001, C-1/99, *Kofisa Italia* (Συλλογή 2001, σ. I-207) και απόφαση του Δικαστηρίου της 11ης Ιανουαρίου 2001, C-226/99, *Sipiles* (Συλλογή 2001, σ. I-277).

85 – Απόφαση του Δικαστηρίου της 19ης Ιουνίου 1990, C-213/89, *Factortame* κ.λπ. (Συλλογή 1990, σ. I-2433, σκέψεις 19 έως 22).

86 – Απόφαση του Δικαστηρίου της 11ης Ιουλίου 1991, συνενδυαζόμενες υποθέσεις C-87/90, C-88/90 και C-89/90, *Verholen* κ.λπ. (Συλλογή 1991, σ. I-3757, σκέψεις 23 έως 24).

87 – Βλ. R. Caranta, «Judicial protection against Member States: a new jus commune takes shape», *Common Market Law Review* 1995, σ. 703, σς σ. 724 έως 725. Βλ., υπό την ίδια έννοια, C. Harlow, «Towards a theory of access for the European Court of Justice», *Yearbook of European Law* 1992, σ. 213, σς σ. 223 έως 229, C. Kilpatrick, «The future of remedies in Europe», *The Future of Remedies in Europe*, C. Kilpatrick, T. Novitz et P. Skidmore (επιδ.) (2000), σ. 9, A. Ward, *Judicial Review and the Rights of Private Parties in EC Law* (2000), σ. 242, και A. Arnulf, παρατεθειμένο στην υποσημείωση 54 άρθρο.

88 – Σημειώσω, συναφώς, ότι το Δικαστήριο απέριψε ρητάς τη δυνατότητα εφαρμογής δύο μέτρων και δύο σταθμών στο πλαίσιο της διαδικασίας λήψεως προσωρινών μέτρων: βλ. *Suckerfabrik Süderdithmarschen*, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 34, σκέψη 20.

Συμπέρασμα

100. Η νομολογία περί ενεργητικής νομιμοποίησης ιδιωτών να ασκούν προσφυγές ενώπιον του Δικαστηρίου (τώρα πλέον ενώπιον του Πρωτοδικείου) έδωσε αφορμή, με το πέραςμα των ετών, για πληθώρα σχολίων, τα περισσότερα από τα οποία είναι ιδιαίτερος επικριτικά. Αναμφισβήτητα, η περιορισμένη δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής από ιδιώτες θεωρείται ευρέως μια από τις λιγότερες ικανοποιητικές παραμέτρους της κοινοτικής έννομης τάξεως⁸⁹. Επικρίσεων δεν έχει τύχει μόνον η περιορισμένη δυνατότητα προσβάσεως των ιδιωτών στην κοινοτική δικαιοσύνη, αλλά και η πολυπλοκότητα και η πρόδηλη έλλειψη συνοχής που είναι αποτέλεσμα προσπαθειών του Δικαστηρίου να δεχθεί τη δυνατότητα ασκήσεως ενώπιόν του προσφυγής, όταν η παραδοσιακή προσέγγιση του ζητήματος μπορεί να οδηγήσει σε πρόδηλη «αρνησιδικία». Έτσι, μια από τις πληρέστερες και εγκυρότερες πρόσφατες μελέτες κάνει λόγο για «την κηλίδα στο πεδίο του κοινοτικού δικαίου που αποτελεί η νομολογία σχετικά με το παραδεκτό»⁹⁰. Καίτοι υπάρχουν αμφιβολίες ως προς το μέτρο των ενδεχόμενων επικρίσεων που μπορούν να διατυπωθούν κατά της νομολογίας, είναι αναμφισβήτητο ότι η δυνατότητα προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου είναι ένας τομέας στον οποίο απαιτείται, περισσότερο από οποιονδήποτε άλλον, οι νόμοι να χαρακτηρίζονται από σαφήνεια και συνοχή, και να είναι εύκολα καταληπτοί.

101. Με τις προτάσεις μου υποστήριξα ότι το Δικαστήριο θα πρέπει — αντί να προσανατολίζεται, βάσει της αποφάσεως Greenpeace, σε μια ακόμα περιορισμένη εξαίρεση από την περιοριστική νομολογία του περί ενεργητικής νομιμοποίησης — να αναθεωρήσει τη νομολογία αυτή και να δώσει ικανοποιητικότερη ερμηνεία στην έννοια της αφορώσας ατομικά έναν ιδιώτη πράξεως.

⁸⁹ — Βλ. ανωτέρω υποσημείωση 5.

⁹⁰ — A. Arnulf, «Private applicants and the action for annulment since Codorniu, παρατεθέν στην υποσημείωση 6, σ. 52.

102. Είναι ίσως σκόπιμο να παραθέσω συνοπτικώς τα επιχειρήματα στα οποία στηρίζω την άποψη αυτή, ως εξής:

«1) Η κύρια αντίληψη του Δικαστηρίου, ότι δηλαδή η δυνατότητα ενός προσφεύγοντος ιδιώτη να πυροδοτήσει την υποβολή αιτήσεως εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως παρέχει πλήρη και αποτελεσματική δικαστική προστασία έναντι μέτρων γενικής ισχύος, εγείρει σοβαρές αντιρρήσεις:

— στο πλαίσιο της διαδικασίας εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, ο προσφεύγων δεν δικαιούται να αποφασίσει αν θα υποβληθεί αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, ποια μέτρα θα υποβληθούν στην κρίση του Δικαστηρίου προς έλεγχο ή ποιοι λόγοι ακυρότητας θα προβληθούν, και, συνεπώς, δεν απολαύει δικαιώματος προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου· το δε εθνικό δικαστήριο δεν μπορεί, το ίδιο, να δεχθεί το αίτημα και να κηρύξει το επίδικο μέτρο γενικής ισχύος άκυρο.

— Ελλοχεύει κίνδυνος αρνησιδικίας σε περιπτώσεις κατά τις οποίες είναι δύσκολο ή αδύνατο για τον προσφεύγοντα να προσβάλει εμμέσως ένα μέτρο γενικής ισχύος (για παράδειγμα, όταν δεν υφίστανται εκτελεστικά μέτρα που μπορούν να προσβληθούν ή όταν ο προσφεύγων θα πρέπει να παραβεί τον νόμο για να μπορέσει να προσβάλει τις επαπειλούμενες κυρώσεις).

— Η ασφάλεια δικαίου συνηγορεί υπέρ της δυνατότητας ελέγχου ενός μέτρου γενικής ισχύος το συντομότερο δυνατόν και όχι κατόπιν της λήψεως εκτελεστικών μέτρων.

- Οι έμμεσες προσβολές μέτρων γενικής ισχύος που πραγματοποιούνται, βάσει του άρθρου 234 ΕΚ, μέσω αιτήσεων εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως επί του κύρους των εμφανίζει πολλά μειονεκτήματα, από απόψεως διαδικασίας, σε σχέση με τις ευθείες προσφυγές που ασκούνται δυνάμει του άρθρου 230 ΕΚ ενώπιον του Πρωτοδικείου. Τα μειονεκτήματα αυτά αφορούν, για παράδειγμα, τη συμμετοχή του(των) κοινοτικού(ών) οργάνου(ων) που θέσπισε(αν) το μέτρο, τις καθυστερήσεις και τις δαπάνες, τη λήψη προσωρινών μέτρων και τη δυνατότητα παρεμβάσεως τρίτων στη διαδικασία.

- 2) Οι αντιρρήσεις αυτές δεν αίρονται με την κατ' εξαίρεση αναγνώριση ενεργητικής νομιμοποιήσεως στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ο προσφεύγων δεν διαθέτει, βάσει του εθνικού δικαίου, κανένα μέσο για να προκαλέσει την υποβολή αιτήσεως εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως επί του κύρους του προσβαλλόμενου μέτρου. Μια τέτοια αντιμετώπιση:
 - δεν βρίσκει έρεισμα στο γράμμα της Συνθήκης,

 - θα υποχρέωνε αναλόφευκτα τον κοινοτικό δικαστή να ερμηνεύσει και να εφαρμόσει κανόνες εθνικού δικαίου, ενώ δεν είναι ούτε άρτια προετοιμασμένος ούτε αρμόδιος γι' αυτό,

 - θα συνεπαγόταν ανισότητα μεταξύ των ενδιαφερομένων που προέρχονται από διαφορετικά κράτη μέλη και σε περαιτέρω μείωση της ασφάλειας δικαίου.

3) Οι αντιρρήσεις αυτές δεν αίρονται ούτε αν θεωρηθεί ότι κάθε κράτος μέλος υπέχει υποχρέωση παροχής δυνατότητας, στο πλαίσιο της έννομης τάξεώς του, υποβολής αιτήσεων εκδόσεως προδικαστικών αποφάσεων όσον αφορά το κύρος κοινοτικών μέτρων γενικής ισχύος. Μια τέτοια αντιμετώπιση:

— θα άφηγε ανεπίλυτα τα προβλήματα που σχετίζονται με την υφιστάμενη κατάσταση, όπως είναι η έλλειψη δυνατότητας ασκήσεως ενδίκων βοηθημάτων, οι άσκοπες καθυστερήσεις και δαπάνες σε βάρος του προσφεύγοντος ή η λήψη προσωρινών μέτρων,

— θα ήταν δύσκολο να ελεγχθεί και να εκτελεστεί, και

— θα έθιγε σε σημαντικό βαθμό την εθνική δικονομική αυτοτέλεια.

4) Η μόνη ικανοποιητική λύση έγκειται, επομένως, στο να αναγνωρισθεί ότι ένα κοινοτικό μέτρο αφορά ατομικά έναν προσφεύγοντα ιδιώτη όταν θίγει, ή είναι ικανό να θίξει, ουσιαστικώς τα συμφέροντά του. Η λύση αυτή έχει τα εξής πλεονεκτήματα:

— επιλύει όλα τα προαναφερθέντα προβλήματα: αναγνωρίζεται στους προσφεύγοντες πραγματικό δικαίωμα προσφυγής ενώπιον ενός δικαστηρίου που μπορεί να τους παράσχει έννομη προστασία, αποφεύγεται το ενδεχόμενο αρνησιδικίας και ενισχύεται ποικιλοτρόπως η δικαστική προστασία,

- εξαλείφεται επίσης η ανωμαλία της ισχύουσας νομολογίας ότι όσο αυξάνει ο αριθμός των θιγόμενων από μια πράξη προσώπων, τόσο μειώνονται οι πιθανότητες δικαστικού ελέγχου,

 - οι ολοένα πολυπλοκότεροι και απρόβλεπτοι κανόνες ενεργητικής νομμοποίησης αντικαθίστανται από πολύ απλούστερους όρους, οι οποίοι, σε υποθέσεις που εκδικάζονται από το Δικαστήριο και το Πρωτοδικείο, μετατοπίζουν τη βαρύτητα από τα αμυγώς τυπικά ζητήματα παραδεκτού στα ζητήματα ουσίας,

 - αυτή η νέα ερμηνεία ευθυγραμμίζεται με τη γενική τάση της νομολογίας προς επέκταση του πεδίου εφαρμογής της δικαστικής προστασίας, ως αντίβαρο στην αύξηση των εξουσιών των κοινοτικών θεσμικών οργάνων (ERTA, Les Verts, Chernobyl).
- 5) Οι αντιρρήσεις ως προς τη διεύρυνση των δυνατοτήτων ενεργητικής νομμοποίησης δεν είναι πειστικές. Ειδικότερα:
- η διατύπωση του άρθρου 230 ΕΚ δεν απαγορεύει τέτοια διεύρυνση,

 - η απομόνωση μέτρων που μπορεί να μην είναι σύννομα από τον δικαστικό έλεγχο, σπανίως, και ίσως ουδέποτε, μπορεί να δικαιολογηθεί από λόγους διοικητικής ή νομοθετικής αποτελεσματικότητας: η προστασία της νομοθετικής λειτουργίας πρέπει να επιτυγχάνεται μέσω των κατάλληλων ουσιαστικών κριτηρίων ελέγχου,

— οι ανησυχίες περί υπερβολικής επιβαρύνσεως του Πρωτοδικείου είναι υπερβολικές, καθόσον η προθεσμία που τάσσει το άρθρο 230, παράγραφος 5, ΕΚ και η προϋπόθεση περί πράξεως αφορώσας άμεσα έναν ιδιώτη δεν επιτρέπουν την αναξέλεγκτη αύξηση του όγκου των υποθέσεων· υπάρχουν δικονομικά μέτρα με τα οποία μπορεί να αντιμετωπιστεί μια πιο συγκρατημένη αύξηση των υποθέσεων.

6) Η κύρια αντίρρηση συνίσταται μάλλον στο ότι η νομολογία αυτή ισχύει επί σειρά ετών. Είναι, εντούτοις πολλοί οι λόγοι για τους οποίους πιστεύω ότι ήλθε ο καιρός για μεταρρυθμίσεις. Ειδικότερα:

— η νομολογία σχετικά με ορισμένες οριακές περιπτώσεις δεν είναι αποκρυσταλλωμένη, και, εν πάση περιπτώσει, κατέστη ελαστικότερη κατά τα τελευταία έτη, με αποτέλεσμα ότι οι αποφάσεις επί του παραδεκτού καθίστανται ολοένα πολυπλοκότερες και απρόβλεπτες,

— η νομολογία αποκλίνει ολοένα περισσότερο από τις ευνοϊκότερες για τους ιδιώτες εξελίξεις της νομοθεσίας των κρατών μελών,

— η ίδρυση του Πρωτοδικείου, και η προοδευτική μεταβίβαση στο δικαστήριο αυτό της αρμοδιότητας επί όλων των προσφυγών που ασκούνται από ιδιώτες, καθιστά ολοένα προσφορότερη τη λύση της διευρύνσεως της δυνατότητας ενεργητικής νομμοποίησεως των ιδιωτών να προσβάλλουν μέτρα γενικής ισχύος,

— η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας από τα εθνικά δικαστήρια καθιστά ολοένα δυσκολότερη τη δικαιολόγηση αυστηρών περιορισμών στη δυνατότητα προσφυγής στην κοινοτική δικαιοσύνη.

103. Για όλους αυτούς τους λόγους, θεωρώ ότι ένα κοινοτικό μέτρο πρέπει να θεωρείται ότι αφορά ατομικά έναν ιδιώτη, κατά την έννοια του άρθρου 230, παράγραφος 4, ΕΚ, όταν, λόγω της θέσεως στην οποία βρίσκεται ο ιδιώτης, το μέτρο αυτό θίγει, ή είναι ικανό να θίξει, ουσιαστικώς τα συμφέροντά του.

104. Δεδομένου ότι η αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη του Πρωτοδικείου βασίζεται σε στενότερη ερμηνεία της έννοιας της αφορώσας ατομικά έναν ιδιώτη πράξεως, θεωρώ ότι πρέπει να αναιρεθεί. Εντούτοις, το ζήτημα αν η προσφυγή της UPA είναι παραδεκτή πρέπει να επιλυθεί — σύμφωνα προς την απόφαση που θα εκδόσει το Δικαστήριο στο πλαίσιο της παρούσας υποθέσεως — από το Πρωτοδικείο.

105. Λαμβανομένου υπόψη του συμπεράσματος αυτού, δεν είναι αναγκαία η εξέταση των λοιπών λόγων αναιρέσεως της UPA, με τους οποίους υποστηρίζει ότι η αιτιολογία που παρατίθεται στις σκέψεις 61 έως 64 της αναιρεσιβαλλόμενης διατάξεως είναι ανεπαρκής και αντιφατική, και ότι στηρίζεται σε εσφαλμένη εκτίμηση των επιχειρημάτων της UPA.

106. Εφόσον η UPA διευκρινίζει ότι δεν ζητεί την καταδίκη του αντιδίκου της στα δικαστικά έξοδα, θεωρώ ότι το Δικαστήριο πρέπει:

- 1) να αναιρέσει την αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη,
- 2) να καταδικάσει την UPA, το Συμβούλιο και την Επιτροπή στα δικαστικά τους έξοδα.»