

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΕΘΝΙΚΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**Η ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΙΔΙΩΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ
ΕΝΩΣΗ: Η ΑΙΤΗΣΗ ΑΚΥΡΩΣΗΣ ΤΟΥ ΙΔΙΩΤΗ ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΚΑΙ
ΤΩΝ ΑΛΛΑΓΩΝ ΤΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ**

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟΣ ΦΟΙΤΗΤΗΣ: Πανταζής Κώστας

Επιβλέπων καθηγητής:
ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ ΔΟΝΑΤΟΣ

ΑΘΗΝΑ 2012

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

	ΠΡΟΛΟΓΟΣ	6
1.1	ΕΙΣΑΓΩΓΗ	8
1.1.1	Το Ενωσιακό Σύστημα Έννομης Προστασίας	8
1.1.2	Ένδικα Μέσα και Μορφές Δικαστικής Προστασίας του Συστήματος Έννομης Προστασίας της Ένωσης	9
1.1.3	Το Σύστημα Δικαστικής Προστασίας στα Εθνικά Δικαστήρια - Η Ευθύνη Κράτους Μέλους Κατά την Εφαρμογή του Ενωσιακού Δικαίου	15
1.1.3.1	Η έννομη προστασία στα εθνικά δικαιοδοτικά όργανα	15
1.1.3.2	Η ευθύνη του κράτους μέλους απέναντι στον ιδιώτη κατά την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου	18
1.1.3.2.1	Γενικά	18
1.1.3.2.2	Θεμελίωση της ευθύνης από το ΔΕΚ	18
1.1.3.2.3	Οι προϋποθέσεις της ευθύνης	19
1.1.3.2.4	Ποια όργανα υπέχουν ευθύνη- Η θεμελιώδης απόφαση Koebler	20
	ΔΕΥΤΕΡΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ- Η Προσφυγή Ακύρωσης με Βάση τη Συνθήκη Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Προϋποθέσεις	
2.1	Εισαγωγικές Παρατηρήσεις	23
2.2	Η Αίτηση Ακύρωσης	24
2.2.1	Νομική φύση και νομική βάση	24
2.2.2	Αρμόδιο Δικαστήριο	26
2.2.3	Πράξη δεκτική αίτησης ακυρώσεως	27
2.2.4	Λόγοι ακυρώσεως της ενωσιακής πράξεως	30
2.2.4.1	Γενικά	30
2.2.4.2	Αναρμοδιότητα	30
2.2.4.3	Παράβαση ουσιώδους τύπου	31
2.2.4.4	Παράβαση των Συνθηκών ή οποιουδήποτε κανόνα	32

	δικαίου σχετικού με την εφαρμογή τους	
2.2.4.5	Κατάχρηση εξουσίας	33
2.2.5	Προθεσμίες- αίτημα της αίτησης ακύρωσης- αποτελέσματα της ακυρωτικής απόφασης	34
2.2.5.1	Προθεσμία αίτησης ακυρώσεως	34
2.2.5.2	Αίτημα της αίτησης ακυρώσεως	35
2.2.5.3	Αποτελέσματα της απόφασης του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης	36
	ΤΡΙΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ- Η Νομιμοποίηση προς Άσκηση Αίτησης Ακυρώσεως	
3.1	Εισαγωγικές Παρατηρήσεις	37
3.2	Η νομική βάση	38
3.2.1	Δικαίωμα έγερσης αίτησης ακυρώσεως	38
3.2.2	Προνομιούχοι προσφεύγοντες	39
3.2.3	Μη προνομιούχοι προσφεύγοντες	41
3.3	Η Νομιμοποίηση των Ιδιωτών στο Πλαίσιο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ΣΕΚ)	42
3.3.1	Εισαγωγικές Παρατηρήσεις	42
3.3.2	Κύκλος των νοούμενων ως ιδιωτών	44
3.3.3	Προϋποθέσεις για την άσκηση αίτηση ακύρωση κατά το άρθρο 230 παρ. 4 ΣΕΚ	45
3.3.3.1	Γενικά	45
3.3.3.2	Απόφαση του Κοινοτικού οργάνου	45
3.3.3.3	Αποφάσεις των Κοινοτικών οργάνων που αφορούν άμεσα και ατομικά τον ιδιώτη	49
3.3.3.3.1	Πότε μια απόφαση αφορά τον ιδιώτη άμεσα	49
3.3.3.3.2	Πότε μια απόφαση αφορά τον ιδιώτη ατομικά	52
3.3.3.4	Ο έλεγχος της συνδρομής των προϋποθέσεων της αίτησης ακύρωσης από τους ιδιώτες	57
3.4	Κριτική Θεώρηση της Προστασίας του Ιδιώτη υπό το Πρίσμα του Άρθρου 230 παρ. 4 της ΣΕΚ	58

3.4.1	Ειδικές περιπτώσεις προσβολής κοινοτικών κανονιστικών πράξεων από τη νομολογία του ΔΕΚ	58
3.4.2	Τα μειονεκτήματα της διαδικασίας ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων (ιδίως της προδικαστικής παραπομπής) στην αποτελεσματική δικαστική προστασία του ιδιώτη	60
3.5	Νομολογιακές Εξελίξεις – Μεταστροφή ή Επιβεβαίωση της Παραδοσιακής Κοινοτικής Νομολογίας;	64
3.5.1	Η υπόθεση Union de Pequenos Agricultores	64
3.5.1.1	Ιστορικό	64
3.5.1.2	Η απόφαση του Πρωτοδικείου	66
3.5.1.3	Η αναίρεση ενώπιον του ΔΕΚ και οι προτάσεις του εισαγγελέα F.G. Jacobs	67
3.5.1.4	Η απόφαση του ΔΕΚ επί της αναίρεσης	70
3.5.2	Η υπόθεση Jégo-Quéré	71
3.5.2.1	Ιστορικό	71
3.5.2.2	Η απόφαση του Πρωτοδικείου	72
3.5.2.3	Η αναίρεση και η απόφαση του ΔΕΚ	75
	ΤΕΤΑΡΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ- Η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισαβόνας και οι Αλλαγές στην Νομιμοποίηση των Ιδιωτών προς Αίτηση Ακύρωσης	
4.1	Το Σχέδιο Συνθήκης για το Σύνταγμα της Ευρώπης	78
4.2	Οι προβλέψεις του σχεδίου της Συνταγματικής Συνθήκης για την έννομη προστασία των ιδιωτών	79
4.2.1	Το έννομο συμφέρον των ιδιωτών για άσκηση αίτησης ακύρωσης και ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων	80
4.2.2	Το έννομο συμφέρον των ιδιωτών για άσκηση αίτησης ακύρωσης και οι νομικές πράξεις της Ένωσης, όπως προβλέπονται στο Σχέδιο Συνταγματικής Συνθήκης	82
4.3	Η Συνθήκη της Λισαβόνας και οι αλλαγές στη νομιμοποίηση των ιδιωτών προς άσκηση αίτησης ακύρωσης	83

4.3.1	Γενικά για τη Συνθήκη της Λισαβόνας	83
4.3.2	Η Λισαβόνα και η μεταρρύθμιση του συστήματος δικαστικής προστασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης	86
4.3.3	Η Λισαβόνα και η αλλαγή του άρθρου 230 της ΣΕΚ	88
4.3.3.1	Η ρύθμιση του 263 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ	88
4.3.3.2	Η ρύθμιση του 263 παράγραφος 5 της ΣΛΕΕ	90
4.3.3.3	Η ρύθμιση του 263 παράγραφος 4 της ΣΛΕΕ	91
4.3.3.3.1	Γενικά για τη ρύθμιση	91
4.3.3.3.2	Η έννοια των κανονιστικών πράξεων	92
4.3.3.3.3	Η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με την έννοια των κανονιστικών πράξεων	95
	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ-ΕΠΙΛΟΓΟΣ	103
	ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Αντικείμενο της παρούσας μελέτης, είναι η νομιμοποίηση των ιδιωτών (φυσικών και νομικών προσώπων για άσκηση αίτησης ακυρώσεως (ή προσφυγής ακυρώσεως) ενώπιον των ενωσιακών δικαιοδοτικών σχηματισμών. Η αίτηση ακυρώσεως, κατά το ενωσιακό δίκαιο, είναι ένα πολύ σημαντικό ένδικο μέσο, με το οποίο ελέγχεται η νομιμότητα των ενωσιακών πράξεων. Ιδίως, όμως, όταν ασκείται από τους ιδιώτες, δύναται να συμβάλλει αποφασιστικά στην πλήρη και αποτελεσματική δικαστική προστασία. Γι' αυτό το λόγο, οι προϋποθέσεις της παραδεκτής ευθείας αίτησης ακύρωσης των ιδιωτών στα ενωσιακά δικαστήρια, αποτέλεσαν αντικείμενο πολλών θεωρητικών συζητήσεων και διχογνωμιών, νομολογίας με σημαντικές αποφάσεις και, εν κατακλείδι, αναθεώρησης των Συνθηκών. Αυτή η εξέλιξη μάλιστα, συνδέεται απόλυτα με την προοπτική του ευρωπαϊκού ενοποιητικού εγχειρήματος, σε μια πιο «ομοσπονδιακή» Ευρώπη αλλά και παρακολουθεί, ταυτόχρονα, τους αργούς ρυθμούς αυτής της πορείας.

Στο πρώτο Κεφάλαιο εξετάζεται γενικά το ενωσιακό σύστημα έννομης προστασίας και παρουσιάζονται συνοπτικά τα κύρια ένδικα μέσα και εργαλεία, με τα οποία επιτυγχάνεται η τήρηση του ενωσιακού δικαίου. Γίνεται αναφορά και στο εθνικό σύστημα δικαστικής προστασίας, στο επίπεδο, ασφαλώς, των δικαιωμάτων που αντλούν οι ιδιώτες από την ενωσιακή έννομη τάξη. Άλλωστε το σύστημα δικαστικής προστασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχει δύο βάθρα, το ενωσιακό και το εθνικό, και αποδίδει όταν και τα δύο λειτουργούν αποτελεσματικά. Τέλος, υπάρχει ειδική μνεία στην ευθύνη κράτους μέλους απέναντι στους ιδιώτες, λόγω παράβασης του ενωσιακού δικαίου από τα όργανα του, ευθύνη η οποία «διαπλάστηκε» μέσα από πρωτοποριακή νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στο δεύτερο Κεφάλαιο, αναλύεται το ένδικο μέσο της αίτησης ακυρώσεως, όπως προβλέπεται μέσα από την τελευταία αναθεώρηση με τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (πλέον ΣΛΕΕ). Εξετάζεται ειδικότερα, η νομική της φύση, οι προϋποθέσεις κάτω από τις οποίες ασκείται, το αντικείμενο της αίτησης ακυρώσεως, οι λόγοι ακυρώσεως, το αρμόδιο Δικαστήριο, οι προθεσμίες και το περιεχόμενο του αιτήματος της αίτησης ακυρώσεως, και τέλος, η δικαστική απόφαση επί της προσφυγής και τα αποτελέσματά της απέναντι στους διαδίκους και μη.

Στο τρίτο Κεφάλαιο, εξετάζεται ειδικότερα το σκέλος «Νομιμοποιούμενοι» προς άσκηση αίτησης ακυρώσεως. Αρχικά, γίνεται γενική αναφορά στον κύκλο αυτών που δικαιούνται να την ασκήσουν. Στη συνέχεια εισερχόμαστε στην «καρδιά» της προβληματικής, που είναι η ανάλυση της παραδεκτής νομιμοποίησης των ιδιωτών για την άσκηση της. Λόγοι συστηματικοί και πληρότητας, επιβάλλουν την χωριστή εξέταση στο Κεφάλαιο αυτό της ενεργητικής νομιμοποίησης, υπό το καθεστώς του άρθρου 230 παράγραφος 4 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα (πλέον ΣΕΚ) αλλά και των σημαντικών νομολογιακών εξελίξεων. Αναλύονται επομένως, οι προϋποθέσεις της άσκησης, υπό το 230 παρ 4 ΣΕΚ, και ιδίως οι έννοιες «απόφαση», και «πράξη που αφορά άμεσα και ατομικά», ασκείται κριτική στις αδυναμίες του άρθρου 230 παρ 4 ΣΕΚ, ιδίως από τη σκοπιά της αποτελεσματικής προστασίας του ιδιώτη, και παρατίθενται δύο πολύ σημαντικές υποθέσεις και αποφάσεις-σταθμοί (η υπόθεση *Union de Pequenos Agricultores* και η υπόθεση *Jégo-Quéré*), που προώθησαν σοβαρά την προβληματική της παρούσας μελέτης.

Στο τέταρτο Κεφάλαιο, αναφερόμαστε στη Συνθήκη της Λισαβόνας και στις αλλαγές που επέφερε στο ενωσιακό σύστημα δικαστικής προστασίας και ιδίως, στην αναθεώρηση του άρθρου 230 παρ. 4 ΣΕΚ από το νέο άρθρο 263 παρ. 4 ΣΛΕΕ. Προηγουμένως βέβαια, παρατίθεται η προετοιμασία που έγινε υπό το φως της υιοθέτησης του Σχεδίου Ευρωπαϊκού Συντάγματος, διαδικασία που δεν ευοδώθηκε. Το άρθρο 263 παρ. 4 ΣΛΕΕ διευκόλυνε μεν την πρόσβαση των ιδιωτών με ευθεία προσφυγή ακύρωσης στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (πλέον ΔΕΕ, πρώην ΔΕΚ), επεξέτεινε όμως την ασάφεια, εισάγοντας την έννοια των «κανονιστικών πράξεων». Συνεπώς, εξετάζουμε και την νέα αυτή έννοια, τις θεωρητικές προσεγγίσεις αλλά και τις διευκρινίσεις, που έδωσε η πρόσφατη νομολογία του ΔΕΕ.

Στον Επίλογο, κάνουμε μια συνοπτική αποτίμηση, συμπεραίνοντας αυτό που σημειώσαμε στην αρχή του Προλόγου. Δηλαδή η Ευρώπη, από την ίδρυσή της, έχει ανοίξει έναν αργό αλλά σταθερό βηματισμό, ο οποίος λαμβάνει πάντα υπόψη τις ανάγκες και την «ασφάλεια», που επιθυμούν να έχουν τα Κράτη-μέλη, ιδίως σε ζητήματα εθνικής κυριαρχίας, μέρος της οποίας είναι και η δικονομική αυτονομίας τους.

ΠΡΩΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΙΔΙΩΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΕΘΝΙΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ ΣΤΟΥΣ ΤΟΜΕΙΣ ΠΟΥ ΔΙΕΠΟΝΤΑΙ ΑΠΟ ΤΟ ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

1.1 Εισαγωγή

1.1.1 Το Ενωσιακό σύστημα έννομης προστασίας

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) προβλέπει στο άρθρο 13 παρ. 1 τα θεσμικά όργανα της Ένωσης για την επιδίωξη των στόχων της, την προώθηση των αξιών, την προάσπιση των συμφερόντων της και των συμφερόντων των πολιτών και των κρατών μελών καθώς και για την επίτευξη συνοχής και αποτελεσματικότητας των πολιτικών και των δράσεων της. Μεταξύ των θεσμικών οργάνων περιλαμβάνεται και το Δικαστήριο, το οποίο, σύμφωνα με το άρθρο 19 της ΣΕΕ, αποτελείται από το Δικαστήριο, το Γενικό Δικαστήριο και ειδικευμένα Δικαστήρια. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξασφαλίζει την τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή των Συνθηκών¹.

Επίσης, τόσο στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και στη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με μια σειρά άρθρων², εγκαθιδρύεται ένα σύστημα δικαστικής προστασίας, στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης. Το ενωσιακό σύστημα έννομης προστασίας αποσκοπεί στην εξασφάλιση της τήρησης του ενωσιακού Δικαίου από τα όργανα της Ένωσης, τα κράτη μέλη και τους ιδιώτες και περιλαμβάνει ένα σύνολο ενδίκων μέσων, που ασκούνται με βάση τις προβλέψεις των Συνθηκών, ενώπιον των ενωσιακών δικαιοδοτικών οργάνων (Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης).

Πράγματι, βασικό χαρακτηριστικό της αυτόνομης ενωσιακής έννομης τάξης και στοιχείο που διαφοροποιεί την Ευρωπαϊκή Ένωση από άλλους Διεθνείς Οργανισμούς, είναι ο δικαστικός έλεγχος των πράξεων τόσο των οργάνων της

¹ Άρθρο 19 παράγραφος 1 της ΣΕΕ

² Κυρίως στα άρθρα 251 έως 281 της ΣΛΕΕ

Ένωσης όσο και των οργάνων των κρατών μελών σε περίπτωση παράβασης του ενωσιακού δικαίου. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με επαρκή εχέγγυα ανεξαρτησίας³, αναλαμβάνει, όπως είδαμε παραπάνω, τον έλεγχο αυτό. Και ο ρόλος του είναι εξαιρετικά καθοριστικός, λαμβανομένου υπόψη ότι η εξασφάλιση της τήρησης του δικαίου σε μια έννομη τάξη όπως η ενωσιακή, που παρουσιάζει κενά και ιδιομορφίες, είναι δυσχερής. Ωστόσο, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, από την ίδρυση του μέχρι σήμερα, έχει ανταποκριθεί με επιτυχία στο ρόλο του, σε πολλές περιπτώσεις με πρωτοποριακή νομολογία⁴, και έχει αναδειχθεί σε κινητήριο μοχλό της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, προσφέροντας τα αναγκαία νομικά στηρίγματα για την παραπέρα πορεία.

1.1.2 Ένδικα μέσα και μορφές δικαστικής προστασίας του συστήματος έννομης προστασίας της Ένωσης

Το ενωσιακό σύστημα δικαστικής προστασίας περιλαμβάνει γενικά έναν αριθμό ενδίκων μέσων, με τα οποία προσφεύγουν οι ενδιαφερόμενοι ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ). Η δυνατότητα προσφυγής στο ΔΕΕ δεν είναι όμως απεριόριστη. Προβλέπονται συγκεκριμένα ένδικα μέσα, που ασκούνται ενώπιον συγκεκριμένων δικαστηρίων, με συγκεκριμένες αρμοδιότητες και δικαστικό σχηματισμό. Το σύστημα δικαστικής προστασίας εμπεριέχει χαρακτηριστικά συνταγματικής (π.χ. προσφυγή κατά κράτους μέλους), διοικητικής (ακυρωτικός έλεγχος) και αστικής (αγωγή αποζημίωσης) φύσης.

Το σύστημα δικαστικής προστασίας της Ένωσης μπορεί να διακριθεί σε διάφορες κατηγορίες, ανάλογα με το εφαρμοζόμενο κάθε φορά κριτήριο. Θα επιχειρήσουμε παρακάτω μια γενική και, κατά το δυνατόν, συνοπτική απαρίθμηση των ενδίκων μέσων, που προβλέπονται στη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης,

³ αποφάσεις της 11ης Ιουνίου 1988, 14/86, Pretore di Salò, Συλλογή 1988, σ. 2545, σκέψη 7, της 21ης Απριλίου 1988, 338/85, Pardini, Συλλογή 1988, σ. 2041, σκέψη 9, και της 30ής Μαρτίου 1993, C-24/92, Corbiau, Συλλογή 1993, σ. I-1278

⁴ Χαρακτηριστική περίπτωση του πρωτοποριακού ρόλου του Δικαστηρίου αποτέλεσε η νομολογία για τις έννομες συνέπειες της μη σύμφωνης με το ενωσιακό Δίκαιο μεταφοράς λεπτομερειακής Οδηγίας στην εθνική έννομη τάξη (C-6 -9/1990, Francovich)

με κριτήριο τον έλεγχο της νομιμότητας των κρατών μελών από τη μια πλευρά και των ενωσιακών οργάνων από την άλλη.

Σε ό,τι αφορά τον έλεγχο της νομιμότητας της συμπεριφοράς των κρατών μελών, έχουμε το πρώτο ένδικο μέσο που είναι η Προσφυγή κατά κράτους μέλους⁵. Με την προσφυγή αυτή επιδιώκεται η συμμόρφωση των κρατών μελών προς το δίκαιο της Ένωσης. Ασκείται κατά κύριο λόγο από την Επιτροπή (αλλά και από άλλα Κράτη μέλη-πράγμα πιο σπάνιο) στις περιπτώσεις που ένα κράτος μέλος έχει παραβεί τις υποχρεώσεις, που απορρέουν από το ενωσιακό δίκαιο. Αρμόδιο δικαστήριο για την εκδίκαση των προσφυγών αυτών είναι το Δικαστήριο. Κινείται μια διαδικασία, που περιλαμβάνει ένα προδικαστικό στάδιο αλλά και την κύρια διαδικασία. Η συμμόρφωση του κράτους μέλους επιτυγχάνεται κατά κανόνα με την έκδοση από το Δικαστήριο απόφασης, με την οποία διαπιστώνεται η παράβαση. Μετά την απόφαση το κράτος μέλος υποχρεούται να πάρει όλα τα απαραίτητα μέτρα για να συμμορφωθεί με το περιεχόμενο της απόφασης⁶ και, συνεπώς, με τις ρυθμίσεις του ενωσιακού δικαίου, που είχε παραβεί.

Σε ό,τι αφορά τον έλεγχο των ενωσιακών οργάνων, η Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) περιλαμβάνει μια σειρά ενδίκων μέσων για τον έλεγχο της νομιμότητας των οργάνων της Ένωσης. Άλλωστε ο κίνδυνος παράβασης του ενωσιακού δικαίου δεν υπάρχει μόνο στα κράτη μέλη αλλά και στα ίδια τα ενωσιακά όργανα. Ο έλεγχος μάλιστα αυτός αναφέρεται τόσο στις πράξεις όσο και στις παραλείψεις της ενωσιακής συμπεριφοράς.

Στο πλαίσιο αυτό, το πρώτο μέσο είναι η Αίτηση Ακυρώσεως (ή προσφυγή ακυρώσεως)⁷. Με την προσφυγή αυτή δίνεται η δυνατότητα στα κράτη μέλη, στα όργανα της ένωσης (ενδοστρεφής δίκη) αλλά και, υπό προϋποθέσεις, στους ιδιώτες (φυσικά και νομικά πρόσωπα) να στρέφονται κατά πράξεων ενωσιακών οργάνων, ζητώντας την ακύρωσή τους. Αρμόδιο Δικαστήριο για την εκδίκαση της αίτησης

⁵ Ρυθμίζεται στα άρθρα 258 έως 260 της ΣΛΕΕ

⁶ Άρθρο 260 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ

⁷ Άρθρα 263 και 264 της ΣΛΕΕ

ακύρωσης είναι κατά κανόνα το Γενικό Δικαστήριο⁸. Η αίτηση ακύρωσης ασκείται εντός συγκεκριμένης (στενής χρονικά) προθεσμίας και για συγκεκριμένους λόγους ακυρώσεως των ενωσιακών πράξεων, που απαριθμούνται περιοριστικά στη Συνθήκη. Οι ακυρωτικοί λόγοι είναι η αναρμοδιότητα του οργάνου, που εξέδωσε την πράξη, η παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας έκδοσης της πράξης, η παράβαση των Συνθηκών ή οποιουδήποτε κανόνα δικαίου σχετικού με την εφαρμογή τους και, τέλος, η κατάχρηση εξουσίας από μέρους των ενωσιακών οργάνων. Εάν η αίτηση κριθεί παραδεκτή και βάσιμη, το Δικαστήριο ακυρώνει την ενωσιακή πράξη.

(Στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, θα αναπτύξουμε συστηματικά παρακάτω τη δυνατότητα των ιδιωτών προς άσκηση της αίτησης ακύρωσης. Γι αυτό το λόγο, στο κεφάλαιο αυτό, δεν θα επεκταθούμε περαιτέρω στο ένδικο μέσο της αίτησης ακύρωσης).

Η Προσφυγή κατά παράλειψης⁹, συνιστά ένα επιπλέον ένδικο μέσο, που αποσκοπεί στον έλεγχο νομιμότητας της ενωσιακής συμπεριφοράς και αποτελεί, κατά κάποιο τρόπο συμπλήρωμα της αίτησης ακύρωσης. Με την προσφυγή αυτή παρέχεται η δυνατότητα στα κράτη μέλη, στα άλλα ενωσιακά όργανα και στους ιδιώτες να προσφύγουν στο αρμόδιο δικαιοδοτικό όργανο της Ένωσης (κατά κανόνα το Γενικό Δικαστήριο), και να ζητήσουν τη διαπίστωση της παράβασης, στις περιπτώσεις που το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, η Επιτροπή, ή η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, κατά παράβαση των Συνθηκών, παραλείπουν να αποφασίσουν. Εάν η προσφυγή κριθεί παραδεκτή και βάσιμη, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαπιστώνει την παράβαση των Συνθηκών λόγων παράλειψης και το ενωσιακό όργανο υποχρεούται να λάβει όλα τα απαραίτητα μέτρα για να συμμορφωθεί στο περιεχόμενο της απόφασης.

Ακόλουθα, η νομιμότητα των πράξεων των ενωσιακών οργάνων, μπορεί να ελεγχθεί οποτεδήποτε από το αρμόδιο δικαιοδοτικό όργανο (Δικαστήριο ή Γενικό

⁸ Άρθρο 256 παράγραφος της ΣΛΕΕ

⁹ Άρθρο 265 της ΣΛΕΕ

Δικαστήριο) με την προβολή από κάθε διάδικο της Ένστασης της παραινομίας¹⁰. Με τη συγκεκριμένη δικονομική δυνατότητα, δίνεται στους διαδίκους το δικαίωμα να επικαλεστούν, ακόμη και μετά την παρέλευση της προθεσμίας για την άσκηση αίτησης ακύρωσης (δύμηνη αποκλειστική προθεσμία), επ' ευκαιρία διαφοράς που θέτει υπό αμφισβήτηση πράξη γενικής ισχύος που έχει εκδοθεί από θεσμικό ή λοιπό όργανο ή οργανισμό της Ένωσης, το ανεφάρμοστο της πράξης αυτής ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, για έναν από τους λόγους του άρθρου 263, δεύτερο εδάφιο (είναι οι περιοριστικοί λόγοι ακυρώσεως, όπως αναφέρθηκαν παραπάνω). Η ένσταση αυτή έρχεται να καλύψει κενά ως προς την πληρότητα της δικαστικής προστασίας, ιδίως των ιδιωτών, σε περίπτωση που δεν έχει ασκηθεί αίτηση ακυρώσεως εναντίον πράξεων που πάσχουν νομικό ελάττωμα. Αποτέλεσμα της ένστασης αυτής δεν είναι η ακύρωση της πράξης αλλά η μη εφαρμογή της ελαττωματικής πράξης στη συγκεκριμένη ένδικη διαφορά.

Η νομιμότητα ενωσιακής πράξεως δύναται να ελεγχθεί όχι μόνο στο πλαίσιο εκκρεμούσης δίκης στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και στο πλαίσιο δίκης που εκκρεμεί ενώπιον του Εθνικού δικαστηρίου. Αυτό γίνεται με τη μορφή της Προδικαστικής Παραπομπής¹¹. Με την προδικαστική παραπομπή, ο Εθνικός δικαστής, όταν ανακύπτει σε εκκρεμή δίκη ενώπιον του ζήτημα ερμηνείας των Συνθηκών ή επί του κύρους και της ερμηνείας των πράξεων των θεσμικών ή λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης, είτε δύναται είτε υποχρεούται (όταν η απόφαση του δεν υπόκειται σε ένδικα μέσα του εσωτερικού δικαίου) να απευθύνει προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (κατά κανόνα το Δικαστήριο) για να αποφανθεί το τελευταίο με απόφαση του. Η απόφαση του Δικαστηρίου επί του προδικαστικού ερωτήματος είναι δεσμευτική για το εθνικό δικαστήριο.

Η Αγωγή αποζημίωσης¹², είναι ένα ακόμη ένδικο μέσο (αστικής φύσης) του ενωσιακού συστήματος δικαστικής προστασίας. Με την αγωγή αποζημίωσης παρέχεται η δυνατότητα στα κράτη μέλη και (κυρίως) στους ιδιώτες, που

¹⁰ Άρθρο 277 της ΣΛΕΕ

¹¹ Άρθρο 267 της ΣΛΕΕ

¹² Άρθρο 340 της ΣΛΕΕ

ζημιώνονται από πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων της Ένωσης ή των υπαλλήλων αυτής κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, να επιδιώξουν την αποκατάσταση της ζημίας που έχουν υποστεί. Εδώ ανακύπτει συνεπώς το ζήτημα τόσο της συμβατικής όσο και της εξωσυμβατικής ευθύνης της Ένωσης, που ως δρών οργανισμός με δικά της όργανα και νομική προσωπικότητα (άρθρο 47 ΣυνθΕΕ), δύναται να προκαλέσει ζημίες. Όσον αφορά τη συμβατική ευθύνη της Ένωσης, αυτή διέπεται από το δίκαιο που εφαρμόζεται στη σχετική σύμβαση¹³. Σε ό,τι αφορά την εξωσυμβατική ευθύνη, η νομολογία του Δικαστηρίου δέχθηκε¹⁴ ότι απαιτούνται για τη θεμελίωση της, σύμφωνα με τις γενικές αρχές του δικαίου που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών, οι εξής προϋποθέσεις:

1. Παράνομη συμπεριφορά του οργάνου ή του υπαλλήλου
2. ζημία (είτε ως θετική ζημία είτε ως διαφυγόν κέρδος)
3. αιτιώδης συνάφεια μεταξύ παράνομης συμπεριφοράς και ζημίας (η ζημία να είναι αποτέλεσμα της παράνομης ενωσιακής συμπεριφοράς)
4. παράνομη συμπεριφορά κατά την εκτέλεση των ανατεθειμένων στο όργανο ή στον υπάλληλο καθηκόντων

Η ευθύνη της Ένωσης είναι καταρχήν αντικειμενική, καθώς δεν προβλέπεται ρητά η υπαιτιότητα για τη θεμελίωση της εξωσυμβατικής ευθύνης¹⁵. Τέλος αρμόδιο για την εκδίκαση των αγωγών αποζημίωσης είναι κατά κανόνα το Γενικό Δικαστήριο.

Παράλληλα με τις ανωτέρω μορφές δικαστικής προστασίας και τα ένδικα μέσα, η Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ρυθμίζει και θέματα προσωρινής δικαστικής προστασίας.

¹³ Άρθρο 340 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ

¹⁴ βλ. μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 29ης Σεπτεμβρίου 1982, 26/81, *Oleifici Mediterranei* κατά ΕΟΚ, Συλλογή 1982, σ. 3057, σκέψη 16, και της 15ης Σεπτεμβρίου 1994, C-146/91, ΚΥΔΕΠ κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Συλλογή 1994, σ. I-4199, σκέψη 19, απόφαση *Birra Wührer* κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, σκέψη 9, και απόφαση της 30ής Ιουνίου 2005, C-295/03 P, *Alessandrini* κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 2005, σ. I-5673, σκέψη 61

¹⁵ υπόθεση C-267/82, *Développement SA*

Συγκεκριμένα προβλέπεται δυνατότητα του ΔΕΕ να διατάζει **Αναστολή Εκτελέσεως**¹⁶ της προσβαλλόμενης ενωσιακής πράξης, αν κρίνει ότι επιβάλλεται από τις περιστάσεις. Η αναστολή δίνεται κατ' εξαίρεση, καθώς οι προσφυγές στο ΔΕΕ δεν έχουν ανασταλτικό αποτέλεσμα και η ενωσιακή πράξη έχει το τεκμήριο της νομιμότητας. Επίσης το ΔΕΕ μπορεί να διατάσσει τα αναγκαία Προσωρινά μέτρα¹⁷, στις υποθέσεις που εκκρεμούν ενώπιον του. Τα προσωρινά μέτρα αποτελούν μια ακόμη μορφή προσωρινής δικαστικής προστασίας. Το ΔΕΕ είναι ελεύθερο στην κρίση και στην επιλογή των αναγκαίων μέτρων, σταθμίζοντας τα πραγματικά και νομικά περιστατικά καθώς και την αίσθηση του επείγοντος σε συνδυασμό με τη ζημία που υφίσταται ο διάδικος αλλά και το ενωσιακό συμφέρον, με κριτήριο την πλήρη και αποτελεσματική προστασία του διαδίκου¹⁸.

Ειδικό ζήτημα προσωρινής δικαστικής προστασίας είναι η ρυθμιζόμενη στο άρθρο 299 της ΣΛΕΕ σχετικά με την **Αναγκαστική Εκτέλεση πράξεων του Συμβουλίου, της Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας**. Πιο συγκεκριμένα η διατύπωση του άρθρου έχει ως εξής:

«Οι πράξεις του Συμβουλίου, της Επιτροπής ή της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας που επιβάλλουν χρηματική υποχρέωση εις βάρος προσώπων, εκτός των κρατών, είναι τίτλοι εκτελεστοί.

Η αναγκαστική εκτέλεση διέπεται από τις διατάξεις της πολιτικής δικονομίας που ισχύει στο κράτος, στην επικράτεια του οποίου γίνεται. Ο εκτελεστήριος τύπος περιάπτεται, μετά έλεγχο της γνησιότητας μόνο του τίτλου, από την εθνική αρχή που ορίζει η κυβέρνηση του κράτους μέλους για τον σκοπό αυτόν και την οποία γνωστοποιεί στην Επιτροπή και στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ο ενδιαφερόμενος, κατόπιν αιτήσεως του οποίου τηρήθηκαν οι διατυπώσεις αυτές, δύναται να επισπεύσει την αναγκαστική εκτέλεση κατά το εσωτερικό δίκαιο, απευθυνόμενος απευθείας στην αρμόδια αρχή.

¹⁶ Άρθρο 278 της ΣΛΕΕ

¹⁷ Άρθρο 279 της ΣΛΕΕ

¹⁸ Βλ. μεταξύ άλλων και υπόθεση C-180/96, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής, σκέψεις 96 έως 103

Η αναγκαστική εκτέλεση αναστέλλεται μόνο με απόφαση του Δικαστηρίου. Ο έλεγχος όμως της κανονικότητας των εκτελεστικών μέτρων ανήκει στην αρμοδιότητα των εθνικών δικαστηρίων».

Μελετήσαμε στο κεφάλαιο αυτό τα ένδικα μέσα και τις μορφές δικαστικής προστασίας, είτε αναφέρονται σε παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου από τα κράτη μέλη είτε σε παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου από τα ίδια τα ενωσιακά όργανα. Όλα τα παραπάνω εντάσσονται στην έννομη τάξη της Ένωσης, ασκούνται ενώπιον των αρμόδιων Δικαστηρίων και συνθέτουν κατά βάση αυτό που καλείται Ενωσιακό σύστημα δικαστικής προστασίας.

Στο επόμενο κεφάλαιο θα κάνουμε μία συνοπτική αναφορά και στην εθνική έννομη τάξη, εντός της οποίας ισχύει και εφαρμόζεται το Δίκαιο της Ένωσης. Σε ενωσιακό επίπεδο, ο ιδιώτης έχει, υπό προϋποθέσεις, συγκεκριμένες δυνατότητες προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Συνεπώς απαιτείται και σε εθνικό επίπεδο η δικαστική προστασία αυτών που βλάπτονται από πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων των κρατών μελών τόσο κατά την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου όσο κατά την παράβαση του.

1.1.3 Το σύστημα δικαστικής προστασίας στα εθνικά δικαστήρια- η ευθύνη κράτους μέλους κατά την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου

1.1.3.1 Η έννομη προστασία στα εθνικά δικαιοδοτικά όργανα

Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί ισχύον δίκαιο και στο πλαίσιο της εθνικής έννομης τάξης. Συνεπώς τα εθνικά δικαστήρια καλούνται να ερμηνεύουν και να εφαρμόζουν το ενωσιακό δίκαιο στις συγκεκριμένες υποθέσεις που άγονται ενώπιον τους.

Υπάρχουν, ωστόσο, περιπτώσεις που τα δικαιώματα των ιδιωτών ζητούν προστασία ή βλάπτονται κατά την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου από τα όργανα των κρατών μελών. Τούτο συμβαίνει είτε επειδή τα κράτη μέλη εφαρμόζουν ορθά

διατάξεις του ενωσιακού δικαίου που πάσχουν νομικό ελάττωμα είτε γιατί οι αρχές των κρατών μελών εφαρμόζουν εσφαλμένα το ενωσιακό δίκαιο. Τέλος, υπάρχουν περιπτώσεις που ένας ιδιώτης επικαλείται διατάξεις του ενωσιακού δικαίου κατά άλλου ιδιώτη (οριζόντιες αντιδικίες). Σε όλες αυτά τα ζητήματα, ένας ιδιώτης δεν έχει την απεριόριστη δυνατότητα να προσφύγει στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για να υποστηρίξει τα δικαιώματά του και να προστατεύσει τα συμφέροντά του. Άλλωστε, βάσει της ΣΛΕΕ, ο ιδιώτης νομιμοποιείται ενεργητικά μόνο στο πλαίσιο της προσφυγής ακύρωσης, της προσφυγής κατά παράλειψης και της αγωγής αποζημίωσης εναντίον της Ένωσης, και σε αυτά υπό συγκεκριμένες και , ορισμένες φορές, αυστηρές προϋποθέσεις. Επομένως, απαιτείται η ύπαρξη ενός συστήματος εθνικής δικαστικής προστασίας, δυνάμει του οποίου θα επιτυγχάνεται η αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων των ιδιωτών.

Η υποχρέωση των κρατών μελών να παρέχουν δικαστική προστασία στο πλαίσιο της εθνικής έννομης τάξης, σε περιπτώσεις εφαρμογής ή παράβασης του ενωσιακού δικαίου, βρίσκει νομικό έρεισμα στο άρθρο 19 παράγραφος 1 της Συνθήκης, όπου «Τα κράτη μέλη προβλέπουν τα ένδικα βοηθήματα και μέσα που είναι αναγκαία για να διασφαλίζεται η πραγματική δικαστική προστασία στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης». Αλλά και η νομολογία του Δικαστηρίου¹⁹ θεωρεί ότι η υποχρέωση παροχής δικαστικής προστασίας θεμελιώνεται και απορρέει από της ενωσιακή έννομη τάξη. Ειδικότερα συνάγεται από τις Γενικές αρχές του ενωσιακού Δικαίου καθώς και από τα άρθρα 6 και 13 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του ανθρώπου (ΕΣΔΑ- όπου τα συγκεκριμένα άρθρα αναφέρονται στο δικαίωμα για χρηστή απονομή της δικαιοσύνης και στο δικαίωμα κάθε ιδιώτη για πραγματική προσφυγή ενώπιον εθνικής αρχής). Επίσης η υποχρέωση αυτή δύναται να στηριχθεί και στο άρθρο 47 παράγραφος 1 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΧΘΔΕΕ). Ο Χάρτης υιοθετήθηκε επίσημα στη Νίκαια τον Δεκέμβριο 2000 από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή. Το Δεκέμβριο του 2009, η θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας κατέστησε τον χάρτη νομικά δεσμευτικό ισότιμα με τις συνθήκες. Για το λόγο αυτό, ο Χάρτης τροποποιήθηκε και έγινε η επίσημη διακήρυξή του για δεύτερη φορά τον

¹⁹ T-177/01, Jégo-Quéré κατά Επιτροπής, Συλλογή 2002, σ. II-2365

Δεκέμβριο του 2007. Το άρθρο 47 με τίτλο «Δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και αμερόληπτου δικαστηρίου», στην παράγραφο 1 διακηρύσσει πανηγυρικά ότι «Κάθε πρόσωπο του οποίου παραβιάστηκαν τα δικαιώματα και οι ελευθερίες που διασφαλίζονται από το δίκαιο της Ένωσης, έχει δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου, τηρουμένων των προϋποθέσεων που προβλέπονται στο παρόν άρθρο».

Συνεπώς, ο ιδιώτης, στο πλαίσιο της ισχύος και της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου τόσο από τα ενωσιακά όργανα όσο και από τις αρχές των κρατών μελών, έχει δυνατότητα παροχής ένδικης προστασίας σε ενωσιακό ή εθνικό επίπεδο. Μάλιστα αυτή η δυνατότητα μπορεί να ασκηθεί και σωρευτικά και στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στα εθνικά Δικαστήρια. Αυτό συμβαίνει, όταν ένας ιδιώτης προσβάλλει με αίτηση ακύρωσης στο ΔΕΕ, με τους όρους του άρθρου 263 παράγραφος 4, μια ενωσιακή πράξη, ενώ ταυτόχρονα δύναται να προσβάλλει και στα εθνικά δικαστήρια το κύρος της ενωσιακής πράξης, ασκώντας αίτηση ακύρωσης κατά πράξεως του οργάνου του κράτους μέλους, που εκδόθηκε σε εφαρμογή της ενωσιακής πράξης. Και στις δύο περιπτώσεις, το ΔΕΕ είτε εκδικάζοντας την απευθείας προσφυγή ακύρωσης ενώπιον του είτε στο πλαίσιο προδικαστικής παραπομπής από το εθνικό δικαστήριο, θα κρίνει το κύρος της ενωσιακής πράξης.

Τα εθνικά δικαστήρια, από τη δική τους πλευρά, με βάση την αρχή της δικονομικής αυτονομίας των κρατών μελών, εφαρμόζουν τους εθνικούς δικονομικούς κανόνες. Αυτό σημαίνει ότι εναπόκειται στην εθνική έννομη τάξη και στο αντίστοιχο δικονομικό δίκαιο να προσδιορίζουν τα αρμόδια δικαστήρια, τους όρους και τις προθεσμίες άσκησης των ένδικων μέσων και βοηθημάτων. Ωστόσο, η αυτονομία τούτη δεν οδηγεί σε καταστρατηγήσεις της αποτελεσματικής προστασίας των δικαιωμάτων των ιδιωτών, σε υποθέσεις που διέπονται από το ενωσιακό δίκαιο, και περιορίζεται από δύο, κατά βάση αρχές, που επαναλαμβάνει σταθερά το ΔΕΕ στη νομολογία του²⁰. Πρώτον την αρχή της ισοδυναμίας, δυνάμει της οποίας οι εθνικές δικονομικές διατάξεις δεν πρέπει να είναι λιγότερο ευνοϊκές από αυτές που

²⁰ Βλ. μεταξύ άλλων C-106/77, Simmenthal, C-14/83, Van Golsen and Kamman, C-177/88, Dekker, C-261/95, Palmisani κτλ

αφορούν παρόμοιες προσφυγές της εθνικής έννομης τάξης. Δεύτερον, την αρχή της αποτελεσματικότητας, που επιτάσσει οι εθνικές δικονομικές διατάξεις να μη καθιστούν αδύνατη ή υπερβολικά δύσκολη την άσκηση των δικαιωμάτων των ιδιωτών, που τους αναγνωρίζει το ενωσιακό δίκαιο.

1.1.3.2 Η ευθύνη του κράτους μέλους απέναντι στον ιδιώτη κατά την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου

1.1.3.2.1 Γενικά

Με βάση τη θεμελιώδη διάταξη του άρθρου 4 παράγραφος 3 της ΣυνθΕΕ «Τα κράτη μέλη λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο ικανό να διασφαλίσει την εκτέλεση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις Συνθήκες ή προκύπτουν από πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Τα κράτη μέλη διευκολύνουν την Ένωση στην εκπλήρωση της αποστολής της και απέχουν από τη λήψη οποιουδήποτε μέτρου ικανού να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των στόχων της Ένωσης».

Όπως είδαμε ανωτέρω, εάν ένα κράτος μέλος παραβεί το ενωσιακό δίκαιο, κινείται εναντίον του η διαδικασία της προσφυγής κατά κράτους μέλους. Επίσης, όταν τα ενωσιακά όργανα παραβούν το ενωσιακό δίκαιο, υπάρχουν μια σειρά από διαδικασίες προσφυγών και δικονομικών δυνατοτήτων, που αποκαθιστούν το νομικό σφάλμα της ενωσιακής πράξης και συγκροτούν ένα πλέγμα προστασίας των δικαιωμάτων των ιδιωτών.

Τι συμβαίνει όμως στην περίπτωση που η παράβαση του ενωσιακού δικαίου προκαλεί ζημία στον ιδιώτη και είναι καταλογιστέα σε κράτος μέλος;

1.1.3.2.2 Θεμελίωση της ευθύνης από το ΔΕΚ

Στην Ενωσιακή έννομη τάξη, η ευθύνη του κράτους μέλους προς αποζημίωση ιδιωτών, σε περίπτωση μη συμμόρφωσής του στο ενωσιακό δίκαιο, δεν προβλέπεται πουθενά. Αναφερόμαστε δηλαδή στην απουσία σχετικής ρύθμισης, αν προκύψει από αυτή τη συμπεριφορά του κράτους μέλους ζημία στον ιδιώτη

(φυσικό ή νομικό πρόσωπο). Κατά την έννοια αυτή υπήρχε κενό στη ρύθμιση, που δεν ανταποκρινόταν στις αρχές της αποτελεσματικής εφαρμογής του Ενωσιακού δικαίου και της δικαστικής προστασίας των πολιτών.

Πρωτοποριακό ρόλο στην κάλυψη του κενού αυτού, διαδραμάτισε το ΔΕΚ (νυν ΔΕΕ), θεμελιώνοντας τη σχετική ευθύνη του κράτους μέλους, με αμιγή νομική επιχειρηματολογία, στην γνωστή υπόθεση Francovich (C-6/90 και C-9/90).

Στην εν λόγω απόφαση, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι οι ιδιώτες δικαιούνται να ζητούν από το κράτος μέλος αποκατάσταση των ζημιών που υπέστησαν λόγω του γεγονότος ότι το εν λόγω κράτος μέλος δεν είχε μεταφέρει έγκαιρα την οδηγία 80/897²¹.

Με την απόφαση αυτή, το Δικαστήριο καθιέρωσε την αρχή της ευθύνης του κράτους, που είναι «σύμφυτη προς το σύστημα της συνθήκης»²². Η διατύπωση αυτή επαναλήφθηκε σταθερά στη νομολογία του Δικαστηρίου.

1.1.3.2.3 Οι προϋποθέσεις της ευθύνης

Το Δικαστήριο, σε μια σειρά αποφάσεων, είχε την ευκαιρία, αφού θεμελίωσε την ευθύνη του κράτους μέλους, να καθορίσει αλλά και να εξελίξει και τις προϋποθέσεις, με βάση τις οποίες γεννάται η ευθύνη του κράτους μέλους για αποζημίωση του ιδιώτη. Η εξέλιξη αυτή αντιστοιχούσε, όπως ήταν επόμενο, και στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της εκάστοτε βιοτικής περίπτωσης. Έτσι, το Δικαστήριο, επαναλαμβάνοντας τη συλλογιστική της Francovich, όσον αφορά το χαρακτήρα της ευθύνης, ως σύμφυτου με τις Συνθήκες, κατέληξε στις ακόλουθες τρεις προϋποθέσεις για τη θεμελίωση της ευθύνης του κράτους μέλους, δηλαδή:

- ο παραβιασθείς κανόνας δικαίου πρέπει να αποσκοπεί στην απονομή δικαιωμάτων στους ιδιώτες
- η παράβαση πρέπει να είναι κατάφωρη

²¹ υπόθεση Francovich (C-6/90 και C-9/90), σκέψη 46

²² Ο.π σκέψη 35

– πρέπει να υφίσταται άμεση αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παραβάσεως της υποχρεώσεως του κράτους και της βλάβης που υπέστησαν οι ζημιωθέντες.

Από τις τρεις προϋποθέσεις, η έννοια της κατάφωρης παραβίασης είναι εξαιρετικά αόριστη, γι αυτό το Δικαστήριο θεώρησε χρήσιμο να προσδιορίσει ορισμένα στοιχεία τα οποία θα μπορούσαν να λαμβάνουν υπόψη τα εθνικά δικαστήρια. Έτσι, Για να διακριβωθεί, εάν μια παράβαση του κοινοτικού δικαίου αποτελεί κατάφωρη παραβίαση, ο εθνικός δικαστής πρέπει να λαμβάνει υπόψη όλα τα στοιχεία που χαρακτηρίζουν την κατάσταση που του υποβλήθηκε. Μεταξύ των στοιχείων αυτών περιλαμβάνονται εκείνα που συνήχθησαν από την απόφαση του Δικαστηρίου στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις *Brasserie du Pêcheur* και *Factortame* (C-46/93 και C-48/93), δηλαδή:

«ο βαθμός σαφήνειας και ακρίβειας του παραβιαζόμενου κανόνα, το εύρος των περιθωρίων εκτιμήσεως που αφήνει ο παραβιαζόμενος κανόνας στις εθνικές ή κοινοτικές αρχές, ο ηθελημένος ή ακούσιος χαρακτήρας της διαπραχθείσης παραβάσεως ή της προκληθείσης ζημίας, το συγγνωστόν ή ασύγγνωστο ενδεχομένης νομικής πλάνης, το γεγονός ότι η στάση ενός κοινοτικού οργάνου μπορεί να συνετέλεσε στην παράλειψη, τη θέσπιση ή τη διατήρηση αντιθέτων προς το κοινοτικό δίκαιο εθνικών μέτρων ή πρακτικής»²³

1.1.3.2.4 Ποια όργανα υπέχουν ευθύνη- Η θεμελιώδης απόφαση *Koebler*

Το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι η αρχή της ευθύνης του κράτους μέλους ισχύει «για κάθε περίπτωση παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου από κράτος μέλος, όποιο και αν είναι το όργανο του κράτους μέλους του οποίου η πράξη ή η παράλειψη προκαλεί την παράβαση»²⁴

Στην υπόθεση *Klaus Kohnle κατά Αυστρίας* (C-302/97) , το Δικαστήριο προχώρησε ακόμη παρακάτω: «Σε κάθε κράτος μέλος εναπόκειται να διασφαλίζει ότι οι ιδιώτες

²³ συνεκδικασθείσες υποθέσεις *Brasserie du Pêcheur* και *Factortame* (C-46/93 και C-48/93), σκέψη 56

²⁴ ο.π σκέψη 32

επιτυγχάνουν αποκατάσταση της ζημίας που τους προκαλεί η μη τήρηση του κοινοτικού δικαίου, ανεξαρτήτως της δημόσιας αρχής που διέπραξε την παραβίαση αυτή και ανεξαρτήτως ποια δημόσια αρχή βαρύνει κατ' αρχήν, ανάλογα με το δίκαιο του εν λόγω κράτους μέλους, η ευθύνη για την αποκατάσταση. Επομένως, ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να προβάλει την κατανομή αρμοδιοτήτων και ευθυνών μεταξύ των αρχών τοπικής αυτοδιοικήσεως που υφίστανται στην εσωτερική του έννομη τάξη για να απαλλάσσεται ως εκ τούτου της ευθύνης του»²⁵. Συνδέοντας, στο σημείο αυτό την έννομη προστασία που απολαμβάνουν οι ιδιώτες από τα εθνικά δικαστήρια, σε τομείς που διέπονται από το ενωσιακό δίκαιο, με την ευθύνη του κράτους μέλους λόγω μη συμμόρφωσης ή εσφαλμένης εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, είναι αναγκαίο να αναφέρουμε την θεμελιώδη απόφαση στην υπόθεση Koebler (Υπόθεση C-224/01), όπου το Δικαστήριο αντιμετώπισε για πρώτη φορά το λεπτό θέμα της ευθύνης των κρατών μελών για παραβίαση του ενωσιακού δικαίου από Ανώτατο δικαστήριό τους.

Ενώπιον του ΔΕΕ προβλήθηκε μια σειρά επιχειρημάτων (από σχεδόν το σύνολο των χωρών) για τον αποκλεισμό της ευθύνης κράτους μέλους για αποφάσεις Ανωτάτων Δικαστηρίων. Προβλήθηκαν επιχειρήματα όπως, η ανατροπή της ισχύος του ουσιαστικού δεδουλευμένου, η αρχή της ασφάλειας του Δικαίου, η απαξίωση της ανεξαρτησίας και του κύρους της Δικαστικής λειτουργίας.

Στην απόφαση-σταθμό της 30^{ης} Σεπτεμβρίου του 2003, το Δικαστήριο, απέρριψε όλα τα επιχειρήματα²⁶, υποστηρίζοντας ότι το Κράτος εκλαμβάνεται ως ενιαίο σύνολο, ανεξαρτήτως του οργάνου που είναι καταλογιστέα η πράξη. Το ουσιαστικό δεδουλευμένο δεν θίγεται, γιατί η διαδικασία, που σκοπεύει στην αναγνώριση της ευθύνης, δεν έχει το ίδιο αντικείμενο ούτε και απαραίτητα τους ίδιους διαδίκους. Η ευθύνη από την άλλη δεν είναι προσωπική του Δικαστή αλλά του Δημοσίου και δεν συνεπάγεται κινδύνους για την ανεξαρτησία του εθνικού δικαστή. Τέλος, το κύρος του δικαστή δεν μειώνεται αλλά αντίθετα ενισχύεται η ποιότητα της έννομης τάξης και ισχυροποιείται το κύρος της Δικαιοσύνης.

²⁵ Klaus Konle κατά Αυστρίας (C-302/97), σκέψη 62

²⁶ υπόθεση Koebler (Υπόθεση C-224/01), σκέψεις 30 έως 43

Συνεπώς, το κράτος μέλος υπέχει ευθύνη προς αποζημίωση του ιδιώτη και από πράξεις των εθνικών του δικαστηρίων, πράγμα που το Δικαστήριο επιβεβαίωσε και διευκρίνισε και σε μεταγενέστερη νομολογία του, όπου υπενθύμισε τις αρχές, τις οποίες είχε ήδη διατυπώσει στην απόφαση Koebler.

ΔΕΥΤΕΡΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

Η ΠΡΟΣΦΥΓΗ ΑΚΥΡΩΣΗΣ ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ- ΠΡΟΥΠΟΘΕΣΕΙΣ

2.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Αντικείμενο της παρούσης Διπλωματικής Εργασίας είναι, όπως σημειώσαμε ανωτέρω, η ενεργητική νομιμοποίηση των ιδιωτών για άσκηση αίτησης ακυρώσεως κατά ενωσιακών πράξεων, υπό συγκεκριμένους όρους και προϋποθέσεις, που προβλέπονται από το Ενωσιακό Δίκαιο (και μάλιστα το Πρωτογενές που περιλαμβάνεται στις εκάστοτε Συνθήκες, όπως τροποποιούνται). Λόγοι συστηματικοί αλλά και πληρότητας της ύλης της εργασίας επιβάλλουν να αναφερθούμε διεξοδικότερα, σε σχέση με την αναφορά του Πρώτου Κεφαλαίου, χωρίς ωστόσο να εμβαθύνουμε, έτσι ώστε να ξεφύγουμε από την προβληματική της εργασίας, στο ένδικο μέσο της Αίτησης Ακύρωσης. Πιο συγκεκριμένα θα δούμε τα χαρακτηριστικά του, το αρμόδιο Δικαστήριο, τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληροί μία πράξη προκειμένου να ασκηθεί κατ' αυτής αίτηση ακυρώσεως, τους Λόγους ακυρώσεως της ενωσιακής πράξης αλλά και στοιχεία διαδικαστικού χαρακτήρα, όπως προθεσμίες, αίτημα της αίτησης ακύρωσης και αποτελέσματα της ακυρωτικής απόφασης. Σε αυτό το τμήμα της εργασίας δηλαδή, θα αναλύσουμε το άρθρο 263 της ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 230 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα). Η νομιμοποίηση του προσφεύγοντος προς άσκηση της αίτησης ακυρώσεως, που είναι και η βασική προβληματική τούτης της εργασίας, παρότι είναι θεμελιώδης προϋπόθεση για το παραδεκτό της προσφυγής, θα εξεταστεί, για λόγους συστηματικούς, αυτοτελώς στο επόμενο κεφάλαιο.

2.2 Η αίτηση ακύρωσης

2.2.1 Νομική φύση και νομική βάση

Η αίτηση ακύρωσης (ή προσφυγή ακύρωσης) έχει χαρακτηριστεί, και δικαίως, το «βασιλικό»²⁷ ένδικο μέσο της ενωσιακής έννομης τάξης, με το οποίο ελέγχεται η νομιμότητα των ενωσιακών πράξεων.

Είναι προφανές, ότι τα ενωσιακά όργανα, κατά τη λειτουργία τους, ενδέχεται να παραβιάσουν το ενωσιακό δίκαιο. Για τις περιπτώσεις αυτές, το ενωσιακό σύστημα δικαστικής προστασίας εισάγει το ένδικο μέσο της αίτησης ακυρώσεως. Με την αίτηση ακύρωσης αφενός ελέγχεται η νομιμότητα της ενωσιακής δράσης αφετέρου επιδιώκεται η ακύρωση και εξαφάνιση της προσβαλλόμενης ενωσιακής πράξης, για συγκεκριμένους λόγους. Συνεπώς, η αίτηση ακύρωσης έχει διαπλαστικό αίτημα και χαρακτήρα, εφόσον αποβλέπει στη νομική μεταβολή (εν προκειμένω ακυρότητα) της ενωσιακής πράξης.

Η αίτηση ακυρώσεως αποτελεί αυτοτελές ένδικο μέσο, σε σχέση με τα υπόλοιπα μέσα και βοηθήματα του ενωσιακού συστήματος έννομης προστασίας. Αυτό σημαίνει ότι δύναται να ασκείται σωρευτικά, εάν συντρέχουν οι προϋποθέσεις, και με άλλα μέσα, όπως την αγωγή αποζημίωσης. Στην περίπτωση αυτή, αν γίνει δεκτή η αίτηση ακύρωσης και ακυρωθεί η ενωσιακή πράξη, με την αγωγή αποζημίωσης θα επιδιωχθεί η αποκατάσταση της ζημίας που υπέστη ο ζημιωθείς, εξαιτίας της ακυρωθείσας ενωσιακής πράξης.

Επίσης «η δυνατότητα άσκησης ενδίκων βοηθημάτων ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων δεν αποκλείει το δικαίωμα απευθείας αμφισβήτησεως ενώπιον του

²⁷ Άρθρο Μπαξεβάνη Χρήστου «Το Δικαίωμα πρόσβασης των φυσικών και νομικών προσώπων στον κοινοτικό δικαστή», Αρμεν. Μάρτιος 2006, σ. 517 επ.

ΔΕΚ, βάσει του άρθρου 230 ΣΕΚ (νυν 263 ΣΛΕΕ), της νομιμότητας πράξεως κοινοτικού οργάνου»²⁸.

Όπως είδαμε, στο Πρώτο Κεφάλαιο, η ενωσιακή έννομη τάξη, άρα και το ενωσιακό σύστημα δικαστικής προστασίας, διαπλέκεται συχνά με την αντίστοιχη εθνική έννομη τάξη. Κατ' αυτό τον τρόπο, είναι δυνατό να αμφισβητηθεί το κύρος μιας ενωσιακής πράξης, όχι μόνο ενώπιον του ΔΕΕ αλλά και ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Σε αυτήν την περίπτωση ενεργοποιείται η διαδικασία της προδικαστικής παραπομπής του άρθρου 267 της ΣΛΕΕ και έτσι, η αμφισβήτηση θα επιλυθεί στο πλαίσιο του ΔΕΕ. Συνεπώς, θα μπορούσε να υποστηριχτεί ότι τόσο η αίτηση ακύρωσης όσο και η προδικαστική παραπομπή καταλήγουν στο ίδιο αποτέλεσμα. Υπάρχει, ωστόσο, μια ουσιώδης διαφορά. Ενώ με την αίτηση ακυρώσεως επιδιώκεται η ακύρωση, αναδρομικά και *erga omnes*, της ενωσιακής πράξης, με την προδικαστική παραπομπή επιδιώκεται η μη εφαρμογή της ελαττωματικής ενωσιακής πράξης στην επίδικη υπόθεση.

Η αίτηση ακυρώσεως ρυθμίζεται στα άρθρα 263 και 264 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η διατύπωση τους έχει ως εξής:

Άρθρο 263

(πρώην άρθρο 230 της ΣΕΚ)

«Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ελέγχει τη νομιμότητα των νομοθετικών πράξεων, πράξεων του Συμβουλίου, της Επιτροπής, και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, εκτός των συστάσεων και γνώμών, και των πράξεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που παράγουν νομικά αποτελέσματα έναντι τρίτων. Ελέγχει επίσης τη νομιμότητα των πράξεων των λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης που προορίζονται να παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων. Για τον σκοπό αυτό, το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να αποφαινεται επί προσφυγών που ασκούνται από κράτος μέλος, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο ή την Επιτροπή, λόγω αναρμοδιότητας, παραβάσεως ουσιώδους τύπου, παραβάσεως των Συνθηκών ή οποιουδήποτε κανόνα δικαίου σχετικού με την εφαρμογή της ή λόγω καταχρήσεως εξουσίας.

²⁸ Απόφαση ΠΕΚ, T-3/93, *Air France κατά Επιτροπής*, Συλλογή 1994

Το Δικαστήριο είναι αρμόδιο, υπό τις ίδιες προϋποθέσεις, να αποφαινεται επί προσφυγών που ασκούνται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και την Επιτροπή των Περιφερειών, με σκοπό τη διατήρηση των προνομίων τους.

Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο μπορεί, υπό τις προϋποθέσεις του πρώτου και του δευτέρου εδαφίου, να ασκεί προσφυγή κατά των πράξεων των οποίων είναι αποδέκτης ή που το αφορούν άμεσα και ατομικά, καθώς και κατά των κανονιστικών πράξεων που το αφορούν άμεσα χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα.

Οι πράξεις για τη δημιουργία λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης μπορούν να προβλέπουν ειδικές προϋποθέσεις και πρακτικές ρυθμίσεις όσον αφορά τις προσφυγές που ασκούνται από φυσικά ή νομικά πρόσωπα κατά πράξεων αυτών των λοιπών οργάνων ή οργανισμών που προορίζονται να παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι των εν λόγω προσώπων.

Οι προσφυγές που προβλέπονται στο παρόν άρθρο ασκούνται εντός δύο μηνών, υπολογιζομένων, κατά περίπτωση, από τη δημοσίευση της πράξεως, την κοινοποίησή της στον προσφεύγοντα ή, ελλείψει δημοσιεύσεως ή κοινοποίησεως, από την ημέρα κατά την οποία ο προσφεύγων έλαβε γνώση της πράξεως.

Άρθρο 264

(πρώην άρθρο 231 της ΣΕΚ)

Αν η προσφυγή είναι βάσιμη, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης κηρύσσει την προσβαλλομένη πράξη άκυρη.

Ωστόσο, το Δικαστήριο προσδιορίζει, εφόσον το κρίνει αναγκαίο, τα αποτελέσματα της ακυρωθείσας πράξης που θεωρούνται οριστικά».

2.2.2 Αρμόδιο Δικαστήριο

Σύμφωνα με το 256 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ, το Γενικό Δικαστήριο είναι το, κατά κανόνα, αρμόδιο Δικαστήριο για να εκδικάζει τις αιτήσεις ακυρώσεως του άρθρου 263 ΣΛΕΕ (στο πλαίσιο της ΣΕΚ, βάσει του άρθρου 225 παράγραφος 1, αρμόδιο ήταν το Πρωτοδικείο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων-ΠΕΚ- αλλά αντικαταστάθηκε μετά τη Λισαβόνα από το Γενικό Δικαστήριο). Όπως ορίζει όμως το άρθρο 51 του

Πρωτοκόλλου περί του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατά παρέκκλιση από τον κανόνα της παραγράφου 1 του άρθρου 256 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπάγονται στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου οι προσφυγές τις οποίες ασκεί κράτος μέλος κατά ενωσιακών πράξεων. Επίσης, με βάση το ίδιο άρθρο του Οργανισμού, στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου υπάγονται και οι προσφυγές ακύρωσης που ασκούνται από θεσμικά όργανα της Ένωσης κατά πράξεων άλλων οργάνων της Ένωσης.

Οι αποφάσεις που εκδίδει το Γενικό Δικαστήριο επί των αιτήσεων ακυρώσεως, υπόκεινται στον ανααιρετικό έλεγχο του Δικαστηρίου, μπορούν δηλαδή να προσβληθούν ενώπιον του Δικαστηρίου με αίτηση αναιρέσεως, με βάση τους όρους και τις προϋποθέσεις που περιλαμβάνουν οι Συνθήκες αλλά και ο Οργανισμός του Δικαστηρίου για τον ένδικο μέσο της αίτησης αναίρεσης²⁹.

2.2.3 Πράξη δεκτική αίτησης ακυρώσεως

Πρωταρχική προϋπόθεση για να ασκηθεί η αίτηση ακύρωσης του άρθρου 263 της ΣΛΕΕ είναι να υπάρχει ενωσιακή πράξη δεκτική αίτησης ακύρωσης.

Η ύπαρξη τέτοιας πράξης είναι ουσιαστική προϋπόθεση του παραδεκτού της αίτησης ακύρωσης, που το Γενικό Δικαστήριο, δυνάμει του άρθρου 113 του Κανονισμού Διαδικασίας του, μπορεί οποτεδήποτε να εξετάσει αυτεπαγγέλτως οποτεδήποτε, για λόγους δημοσίας τάξεως³⁰.

Στην έννοια της πράξης είναι προφανές ότι δεν συμπεριλαμβάνεται και η παράλειψη των ενωσιακών οργάνων, καθώς, όπως σημειώσαμε στο Πρώτο κεφάλαιο, υφίσταται αυτοτελές ένδικο βοήθημα κατά της παράλειψης των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, που είναι η προσφυγή κατά παράλειψης.

²⁹ Άρθρα 110 επ. του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου

³⁰ Βλ. μεταξύ άλλων, C-16/91, Rendo κατά Επιτροπής, σκέψη 39

Από τη γραμματική διατύπωση του άρθρου 263 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ, προκύπτει ότι το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ελέγχει τη νομιμότητα τεσσάρων, κατά βάση, κατηγοριών πράξεων των ενωσιακών οργάνων. Αυτές είναι:

Α. Νομοθετικές πράξεις. Αυτές είναι, με βάση το άρθρο 289 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ οι νομικές πράξεις που εκδίδονται με νομοθετική διαδικασία, είτε τη συνήθη νομοθετική διαδικασία του άρθρου 289 παράγραφος 1 σε συνδυασμό με το άρθρο 294 της ΣΛΕΕ είτε την ειδική νομοθετική διαδικασία, στις ειδικές περιπτώσεις που προβλέπουν οι Συνθήκες. Συνεπώς, αναφερόμαστε σε Κανονισμούς, Οδηγίες και Αποφάσεις, που έχουν εκδοθεί με βάση τη συνήθη ή την ειδική νομοθετική διαδικασία.

Β. Πράξεις του Συμβουλίου, της Επιτροπής, και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, εκτός των συστάσεων και γνώμων. Οι πράξεις των οργάνων αυτών ελέγχονται επίσης από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχοντας ως κύριο χαρακτηριστικό το δεσμευτικό τους χαρακτήρα. Γι αυτό το λόγο άλλωστε εξαιρούνται και οι συστάσεις και οι γνώμες, καθώς στερούνται δεσμευτικότητας. Στις παραπάνω πράξεις υπάγονται και οι συμφωνίες που συνάπτουν τα ενωσιακά όργανα, ενεργώντας για λογαριασμό της Ένωσης, με τρίτες χώρες ή διεθνείς Οργανισμούς³¹.

Γ. Πράξεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που παράγουν νομικά αποτελέσματα έναντι τρίτων. Στο πλαίσιο της Συνθήκης της Λισαβόνας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συμμετέχει ενεργά στη νομοθετική διαδικασία της Ένωσης και οι πράξεις του υπόκεινται σαφέστατα στον έλεγχο νομιμότητας από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Παλιότερα όμως, το Κοινοβούλιο δεν συμμετείχε στην άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας και δεν εξέδιδε νομικά δεσμευτικές πράξεις, που ήταν δεκτικές αίτησης ακυρώσεως. Απόφαση σταθμός στην εξέλιξη της νομολογίας του Δικαστηρίου, στο ζήτημα του ακυρωτικού ελέγχου πράξεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ήταν η απόφαση του Δικαστηρίου της 23ης Απριλίου 1986 στην υπόθεση Κόμμα Οικολόγων "Les Verts" κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου³². Επρόκειτο για προσφύγη ακυρώσεως του Κόμματος Οικολόγων κατά δύο αποφάσεων του Προεδρείου του Κοινοβουλίου

³¹ C-327/91, Γαλλία κατά Επιτροπής, σκέψη 16

³² C-294/83, Les Verts κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Συλ 1986, σ. 1339 επ.

σχετικά με την κατανομή πιστώσεων για την προετοιμασία των ευρωεκλογών. Στην υπόθεση αυτή, το Δικαστήριο, εξετάζοντας το παραδεκτό της αίτησης ακυρώσεως, έκανε διασταλτική ερμηνεία της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, αναγνωρίζοντας ότι η απαρίθμηση των οργάνων της Κοινότητας, κατά των οποίων δύναται να ασκηθεί προσφυγή ακύρωσης δεν είναι εξαντλητική. Επομένως, προς το σκοπό της πλήρους και αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, στο πλαίσιο της Κοινότητας, δεν εξαίρεσε από το δικαστικό έλεγχο τις πράξεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, που παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων, και ιδίως φυσικών ή νομικών προσώπων. Είναι προφανές, ότι κατά πράξεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, που αφορούν την εσωτερική οργάνωση και λειτουργία του και δεν παράγουν έννομα αποτελέσματα απέναντι σε τρίτους, είναι απαράδεκτη η άσκηση αίτησης ακυρώσεως³³.

Δ. Πράξεις των λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης που προορίζονται να παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων. Τελευταία κατηγορία ενωσιακών πράξεων είναι οι πράξεις ενωσιακών οργάνων, εκτός των ρητά αναφερόμενων στο άρθρο 263 της ΣΛΕΕ, αλλά και οργανισμών της Ένωσης, με τις οποίες μεταβάλλεται η νομική θέση του προσφεύγοντος, δηλαδή αναγνωρίζονται ή αφαιρούνται δικαιώματα ή επιβάλλονται ή απαλλάσσεται κάποιος από υποχρεώσεις.

Κλείνοντας το κεφάλαιο των πράξεων, που είναι δεκτικές αίτησης ακύρωσης, είναι χρήσιμο να γίνουν δύο παρατηρήσεις. Πρώτον, θεωρούμε αυτονόητο ότι οι ενωσιακές πράξεις, που προσβάλλονται, δεν είναι ανυπόστατες, δηλαδή δεν είναι «πράξεις οι οποίες πάσχουν ελάττωμα του οποίου η βαρύτητα είναι τόσο πρόδηλη, ώστε να μη μπορεί να είναι ανεκτή από την κοινοτική έννομη τάξη, και πρέπει να θεωρούνται ότι δεν παρήγαγαν κανένα έννομο αποτέλεσμα, ούτε προσωρινό, δηλαδή να θεωρούνται νομικώς ανύπαρκτες³⁴». Δεύτερον, χρειάζεται να επισημάνουμε ότι πράξεις των εθνικών οργάνων των κρατών μελών δεν υπόκεινται

³³ συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-358/85 και 51/86, Γαλλία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, σκέψεις 13 έως 18

³⁴ Υπόθεση C-114/86, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής, Συλ. 1988, σ. 5289 επ., συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-66/91 και 66/91R, Emerald Meats κατά Επιτροπής, σκέψεις 27 επ.

στον ακυρωτικό έλεγχο του ΔΕΕ, ακόμα και αν διαπλέκονται με ενωσιακές πράξεις³⁵.

2.2.4 Λόγοι ακυρώσεως της ενωσιακής πράξεως

2.2.4.1 Γενικά

Με βάση τη διατύπωση του άρθρου 263 παράγραφος 2 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, «το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να αποφαινεται επί προσφυγών... λόγω αναρμοδιότητας, παραβάσεως ουσιώδους τύπου, παραβάσεως των Συνθηκών ή οποιουδήποτε κανόνα δικαίου σχετικού με την εφαρμογή της ή λόγω καταχρήσεως εξουσίας». Κατά συνέπεια, η Συνθήκη αναγνωρίζει τέσσερεις λόγους, που πρέπει να συντρέχουν, για την ακύρωση μιας ενωσιακής πράξης. Οι ακυρωτικοί λόγοι είναι α. Η αναρμοδιότητα του οργάνου που εξέδωσε την πράξη β. η παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας έκδοσης της πράξης γ. η παράβαση των Συνθηκών ή οποιουδήποτε κανόνα δικαίου σχετικού με την εφαρμογή τους και δ. η κατάχρηση εξουσίας.

Πρέπει να σημειωθεί ότι η απαρίθμηση των λόγων ακύρωσης μιας ενωσιακής πράξης είναι περιοριστική, συνεπώς κάθε άλλος προβαλλόμενος λόγος ακυρώσεως, πλην των προαναφερομένων, είναι απορριπτέος.

Επίσης, από την διατύπωση των λόγων ακυρώσεως, προκύπτει ότι τα όρια μεταξύ των εννοιών αυτών είναι πολύ ρευστά, καθώς όλοι οι λόγοι αποτελούν, κατά κάποιο τρόπο, παράβαση των Συνθηκών και εν γένει του Ενωσιακού Δικαίου.

2.2.4.2 Αναρμοδιότητα

Η αναρμοδιότητα, ως πρώτος λόγος ακύρωσης, σημαίνει την έλλειψη εξουσίας του οργάνου της Ένωσης για την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης³⁶. Οι μορφές αναρμοδιότητας ποικίλλουν. Έτσι, έχουμε αναρμοδιότητα, όταν το ενωσιακό

³⁵ Υπόθεση C-285/90, Τσίτουρας κατά Ελλάδας, σκέψη 4

³⁶ Υπόθεση C-230/81, Λουξεμβούργο κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, σκέψεις 32 επ.

όργανο, υπερέβη το πλαίσιο των αποκλειστικών ή συντρεχουσών αρμοδιοτήτων, όπως προβλέπονται στα άρθρα 3 και 4 της ΣΛΕΕ³⁷. Επίσης, όταν το ενωσιακό όργανο εκδίδει μια πράξη για την οποία αρμόδιο είναι άλλο ενωσιακό όργανο (σχετική αναρμοδιότητα)- π.χ. όταν η πράξη έχει εκδοθεί από την Επιτροπή αντί του Συμβουλίου.

2.2.4.3 Παράβαση ουσιώδους τύπου

Ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως της ενωσιακής πράξης, με βάση τη Συνθήκη, είναι η παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας έκδοσης της πράξης, δηλαδή η μη τήρηση των κανόνων του ενωσιακού δικαίου σχετικά με τον τύπο έκδοσης μιας ενωσιακής πράξης, που είναι ουσιώδης για την έκδοση και το κύρος της πράξης αυτής. Ο τύπος είναι ουσιώδης, όταν δεν τηρείται η σαφώς προβλεπόμενη από διατάξεις του Πρωτογενούς και δευτερογενούς ενωσιακού δικαίου διαδικασία ή όταν το περιεχόμενο της πράξης θα ήταν διαφορετικό αν είχε τηρηθεί ο προβλεπόμενος τύπος. Επίσης, ο τύπος δύναται να πηγάζει και από τις γενικές αρχές του δικαίου, που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών.

Περίπτωση παράβασης ουσιώδους τύπου, συνιστά το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, που αποτελεί γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου³⁸. Η ακρόαση επιτρέπει στον ενδιαφερόμενο να εμφανίζεται ενώπιον των θεσμικών οργάνων της Ένωσης και να εκθέτει τις απόψεις του σχετικά με την συγκεκριμένη υπόθεση. Είναι προφανές, ότι η ακρόαση δεν αφορά μόνο σε ιδιώτες αλλά και στα άλλα θεσμικά όργανα της Ένωσης, σε περίπτωση που απαιτείται διαβούλευση μεταξύ τους για την έκδοση της πράξης, ακόμη και αν η γνώμη του εκάστοτε οργάνου δεν είναι δεσμευτική για την έκδοση της πράξης³⁹.

³⁷ συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-6/69 και 11/69, Επιτροπή κατά Γαλλίας, σκέψεις 39 επ.

³⁸ Η εν λόγω αρχή του ενωσιακού δικαίου ορίζεται πλέον στο άρθρο 41 παρ. 2 α) του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

³⁹ υπόθεση C-65/93, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, σκέψεις 13 επ.

Ουσιώδης τύπος για το κύρος της ενωσιακής πράξης, αποτελεί και η αιτιολόγηση της πράξης αυτής⁴⁰. Σύμφωνα με το άρθρο 296 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ «Οι νομικές πράξεις αιτιολογούνται και αναφέρονται στις προτάσεις, πρωτοβουλίες, συστάσεις, αιτήσεις ή γνώμες που προβλέπονται από τις Συνθήκες». Επομένως, η παράλειψη της αιτιολογίας, που αναφέρεται τόσο στα νομικά όσο και στα πραγματικά περιστατικά, που οδήγησαν στην έκδοση της πράξης, συνιστά λόγο ακύρωσης της επίμαχης ενωσιακής πράξης.

2.2.4.4 Παράβαση των Συνθηκών ή οποιουδήποτε κανόνα δικαίου σχετικού με την εφαρμογή τους

Ο τρίτος λόγος ακυρώσεως αποτελεί την πιο «ευρεία» κατηγορία ακυρωτικών λόγων, δεδομένου ότι περιλαμβάνει σχεδόν το σύνολο των λόγων ακυρώσεως του άρθρου 263 παράγραφος 2, εάν γίνει διασταλτική ερμηνεία του.

Ως παράβαση των Συνθηκών θεωρείται κάθε παράβαση των διατάξεων του πρωτογενούς και του παράγωγου δικαίου της Ένωσης. Το πρωτογενές δίκαιο αποτελείται από τις ιδρυτικές Συνθήκες που καθορίζουν το νομικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως έχουν τροποποιηθεί στην ιστορική εξέλιξη της Ένωσης. Έτσι, πρωτογενές δίκαιο συνιστούν η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας. Επίσης, στο πρωτογενές δίκαιο εντάσσονται τα πρωτόκολλα και τα παραρτήματα που προσαρτώνται στις Συνθήκες καθώς και οι Συνθήκες προσχώρησης κρατών μελών στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Το παράγωγο δίκαιο περιλαμβάνει τις μονομερείς πράξεις και τις συμβατικές πράξεις. Οι μονομερείς πράξεις είναι εκείνες που συμπεριλαμβάνονται στην ονοματολογία του άρθρου 288 της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ, δηλαδή ο κανονισμός, η οδηγία, η απόφαση, οι γνώμες και οι συστάσεις καθώς και εκείνες που δεν συμπεριλαμβάνονται στην ονοματολογία του άρθρου 288 της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ και είναι οι επονομαζόμενες άτυπες πράξεις, όπως οι

⁴⁰ Βλ. ιδίως υπόθεση C-158/80, προδικαστικό ερώτημα του Finanzgericht του Αμβούργου σε δίκη των Rewe κτλ κατά Κεντρικού Τελωνείου Κιέλου, σκέψεις 25 επ.

ανακοινώσεις, οι συστάσεις καθώς και οι Λευκές και Πράσινες Βίβλοι. Οι συμβατικές πράξεις περιλαμβάνουν τις διεθνείς συμφωνίες που υπογράφονται μεταξύ της ΕΕ, αφενός και μιας τρίτης χώρας ή οργανισμού αφετέρου καθώς και τις συμφωνίες μεταξύ κρατών μελών, όπως και τις διοργανικές συμφωνίες, δηλαδή τις συμφωνίες μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Είναι σαφές ότι «οι συμφωνίες που συνάπτει η Ένωση δεσμεύουν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης και τα κράτη μέλη»⁴¹ και κάθε παράβαση τους εμπίπτει στον ακυρωτικό έλεγχο του ΔΕΕ.

Τέλος, παράβαση κανόνα δικαίου σχετικού με την εφαρμογή των Συνθηκών, αποτελεί η παράβαση των γενικών αρχών του ενωσιακού δικαίου⁴². Ως τέτοιες νοούνται οι αρχές που ενυπάρχουν στην ενωσιακή έννομη τάξη και αποτελούν τις ηθικές και λογικές της θεμέλια, είτε αποτελούν άγραφες πηγές του ενωσιακού δικαίου είτε, στην πορεία, αποτέλεσαν γραπτούς κανόνες δικαίου. Παραδείγματα γενικών αρχών είναι η αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 5 παράγραφος 4 ΣΕΕ), η αρχή της ισότητας των φύλων (άρθρο 8 ΣΛΕΕ), ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων (με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, στο άρθρο 6 παράγραφος 1 της ΣΕΕ «Η Ένωση αναγνωρίζει τα δικαιώματα, τις ελευθερίες και τις αρχές που περιέχονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 7ης Δεκεμβρίου 2000, όπως προσαρμόσθηκε στις 12 Δεκεμβρίου 2007, στο Στρασβούργο, ο οποίος έχει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες») καθώς και αρχές κοινές στα δίκαια των κρατών μελών, ιδίως στο πλαίσιο του Διοικητικού Δικαίου, όπως π.χ. η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, της ασφάλειας δικαίου, της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, της μη αναδρομικότητας κλπ.

2.2.4.5 Κατάχρηση εξουσίας

Στο ενωσιακό δίκαιο, η κατάχρηση εξουσίας, ως τέταρτος λόγος ακυρώσεως μιας ενωσιακής πράξης, υπάρχει όταν το ενωσιακό όργανο ασκεί την εξουσία που του

⁴¹ Βλ. υπόθεση C-181/73, R. και V. Haegeman κατά Βελγίου, σκέψη 5 καθώς και υπόθεση C-104/81, C. A. Kupferberg κτλ, σκέψη 13

⁴² Θεμελιώδης είναι η απόφαση του ΔΕΚ, στις 17 Δεκεμβρίου του 1970, υπόθεση C-11/70, Internationale Handelsgesellschaft κτλ, σκέψη 4, όπου διατυπώνεται ευθέως «ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα των γενικών αρχών του δικαίου, των οποίων το σεβασμό εξασφαλίζει το Δικαστήριο»

έχει ανατεθεί για την επίτευξη διαφορετικών σκοπών από αυτούς για τους οποίους του απονεμήθηκαν από την ενωσιακή έννομη τάξη. Περίπτωση κατάχρησης εξουσίας υφίσταται και όταν το ενωσιακό όργανο κάνει κακή χρήση ή υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας που έχει για την έκδοση της πράξης, γεγονός που διαπιστώνεται συνήθως με τα δεδομένα της κοινής πείρας και τους κανόνες της λογικής.

Περαιτέρω, όπως προκύπτει από παγία νομολογία του Δικαστηρίου «μια απόφαση εκδίδεται κατά κατάχρηση εξουσίας όταν από αντικειμενικές, κρίσιμες και συγκλίνουσες ενδείξεις προκύπτει ότι εκδόθηκε με αποκλειστικό ή, τουλάχιστον, πρωταρχικό σκοπό άλλο εκτός του υπ' αυτής αναφερομένου ή την καταστρατήγηση της διαδικασίας που προβλέπεται ειδικά στη Συνθήκη για την αντιμετώπιση των οικείων περιστάσεων»⁴³.

2.2.5 Προθεσμίες- αίτημα της αίτησης ακύρωσης- αποτελέσματα της ακυρωτικής απόφασης

2.2.5.1 Προθεσμία αίτησης ακυρώσεως

Σύμφωνα με το άρθρο 263 παράγραφος 5 της ΣΛΕΕ «Οι προσφυγές που προβλέπονται στο παρόν άρθρο ασκούνται εντός δύο μηνών, υπολογιζομένων, κατά περίπτωση, από τη δημοσίευση της πράξεως, την κοινοποίησή της στον προσφεύγοντα ή, ελλείψει δημοσιεύσεως ή κοινοποίησεως, από την ημέρα κατά την οποία ο προσφεύγων έλαβε γνώση της πράξεως».

Ακολούθως, κατά το άρθρο 297 παράγραφος 1 εδάφιο γ' της ΣΛΕΕ «Οι νομοθετικές πράξεις δημοσιεύονται στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αρχίζουν να ισχύουν από την ημερομηνία που ορίζουν ή, άλλως, την εικοστή ημέρα από τη δημοσίευσή τους». Ως νομοθετικές πράξεις νοούνται, προφανώς, οι κανονισμοί,

⁴³ βλέπε ιδίως την απόφαση του της 5ης Μαΐου 1966 στην υπόθεση Guttman κατά Επιτροπής, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-18 και 36/65, συλ. 1966, σ.149, υπόθεση C-69/83, Charles Lux κατά Ελεγκτικού Συνεδρίου, σκέψη 30, απόφαση του Πρωτοδικείου της 16ης Ιουλίου 1998, T-72/97, Proderes κατά Επιτροπής, Συλλογή 1998, σ. II-2847, σκέψη 118, κτλ

οδηγίες και αποφάσεις, που έχουν εκδοθεί σύμφωνα με τη συνήθη ή την ειδική νομοθετική διαδικασία. Εν συνεχεία με βάση το ίδιο άρθρο στην παράγραφο 2 εδάφια α', β' και γ' «Οι μη νομοθετικές πράξεις που εκδίδονται υπό μορφή κανονισμών, οδηγιών και αποφάσεων, όταν δεν καθορίζουν τους αποδέκτες τους, υπογράφονται από τον πρόεδρο του θεσμικού οργάνου που τις εξέδωσε. Οι κανονισμοί, οι οδηγίες που απευθύνονται σε όλα τα κράτη μέλη, καθώς και οι αποφάσεις, όταν δεν καθορίζουν τους αποδέκτες τους, δημοσιεύονται στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αρχίζουν να ισχύουν από την ημερομηνία που ορίζουν ή, άλλως, την εικοστή ημέρα από τη δημοσίευσή τους. Οι άλλες οδηγίες καθώς και οι αποφάσεις που καθορίζουν τον αποδέκτη τους, κοινοποιούνται στους αποδέκτες τους και αρχίζουν να παράγουν αποτελέσματα από την κοινοποίησή τους».

Αν, σε κάθε περίπτωση, μια ενωσιακή πράξη δεν έχει δημοσιευτεί ή κοινοποιηθεί, τότε η προθεσμία της αίτησης ακυρώσεως αρχίζει την επόμενη μέρα από αυτή που ο ενδιαφερόμενος έλαβε πλήρη γνώση της πράξης.

2.2.5.2 Αίτημα της αίτησης ακυρώσεως

Όπως ήδη σημειώσαμε ανωτέρω, το αίτημα της αίτησης ακύρωσης είναι διαπλαστικό και συνίσταται στην ακύρωση και εξαφάνιση της προσβαλλόμενης ενωσιακής πράξης. Έτσι εξασφαλίζεται, κατά το άρθρο 19 ΣΕΕ, η τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή των Συνθηκών.

Πέρα από το αίτημα της ακύρωσης, δεν επιτρέπεται να σωρευτεί κανένα άλλο αίτημα, με την εξαίρεση του αιτήματος της αγωγής αποζημίωσης του άρθρου 340 της ΣΛΕΕ, όταν συντρέχουν οι όροι και οι προϋποθέσεις.

Τέλος όταν υπάρχει αίτημα μερικής ακύρωσης της προσβαλλόμενης ενωσιακής πράξης, το ΔΕΕ με σταθερή νομολογία δέχεται ότι η μερική ακύρωση κοινοτικής

πράξεως είναι δυνατή μόνον εφόσον τα στοιχεία των οποίων ζητείται η ακύρωση δύνανται να διαχωριστούν από την υπόλοιπη πράξη⁴⁴.

2.2.5.3 Αποτελέσματα της απόφασης του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Με βάση τη γραμματική διατύπωση του άρθρου 264 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ, «Αν η προσφυγή είναι βάσιμη, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης κηρύσσει την προσβαλλομένη πράξη άκυρη». Η ακυρότητα αφορά την πράξη εν συνόλω ή εν μέρει, όπως είδαμε αμέσως παραπάνω (αίτημα αίτησης ακύρωσης-υπό 2.5.2). Η ενωσιακή πράξη ακυρώνεται και η ακυρότητα ενεργεί έναντι πάντων (*erga omnes*) και αναδρομικά. Ωστόσο, η παράγραφος 2 του άρθρου 264 της ΣΛΕΕ εισάγει μια εξαίρεση, για λόγους ασφάλειας δικαίου, με την οποία «το Δικαστήριο προσδιορίζει, εφόσον το κρίνει αναγκαίο, τα αποτελέσματα της ακυρωθείσας πράξης που θεωρούνται οριστικά».

Η ακυρωτική απόφαση δημιουργεί δεδικασμένο, το οποίο «καλύπτει μόνο τα πραγματικά ή νομικά ζητήματα τα οποία πράγματι ή κατ' ανάγκη επιλύθηκαν με τη δικαστική απόφαση»⁴⁵. Έκφανση του δεδικασμένου είναι και ο αποκλεισμός της επανάληψης της δίκης για την ίδια διαφορά ανάμεσα στους ίδιους διαδίκους. Δύναται όμως η ενωσιακή πράξη να προσβληθεί εκ νέου με αίτηση ακυρώσεως, εάν προβάλλεται άλλος λόγος ακυρώσεως.

⁴⁴ βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 10ης Δεκεμβρίου 2002, C-29/99, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2002, σ. I-11221, σκέψεις 45 και 46· της 21ης Ιανουαρίου 2003, C-378/00, Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, Συλλογή 2003, σ. I-937, σκέψη 29· της 30ής Σεπτεμβρίου 2003, C-239/01, Γερμανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 2003, σ. I-10333, σκέψη 33· της 24ης Μαΐου 2005, C-244/03, Γαλλία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, Συλλογή 2005, σ. I-4021, σκέψη 12, και της 30ής Μαρτίου 2006, C-36/04, Ισπανία κατά Συμβουλίου, που δεν έχει δημοσιευθεί ακόμη στη Συλλογή, σκέψη 9). Ομοίως, το Δικαστήριο έχει κρίνει επανειλημμένως ότι δεν πληρούται η προϋπόθεση της δυνατότητας διαχωρισμού οσάκις η μερική ακύρωση πράξεως μπορεί να συνεπάγεται μεταβολή της ουσίας της (απόφαση της 31ης Μαρτίου 1998, C-68/94 και C-30/95, Γαλλία κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 1998, σ. I-1375, σκέψη 257, και προμνημονευθείσες αποφάσεις Επιτροπή κατά Συμβουλίου, σκέψη 46, Γερμανία κατά Επιτροπής, σκέψη 34, Γαλλία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, σκέψη 13, και Ισπανία κατά Συμβουλίου, σκέψη 13

⁴⁵ υπόθεση C-281/89, Ιταλία κατά Επιτροπής, σκέψη 14

ΤΡΙΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ- Η ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗ ΠΡΟΣ ΑΣΚΗΣΗ ΑΙΤΗΣΗΣ ΑΚΥΡΩΣΕΩΣ

3.1 Εισαγωγικές Παρατηρήσεις

Στο Κεφάλαιο αυτό θα εξετάσουμε αυτοτελώς και θα εμβαθύνουμε περισσότερο στη νομιμοποίηση του προσφεύγοντος. Αφού κάνουμε μια γρήγορη αναφορά στο ποιοι νομιμοποιούνται να προσφύγουν και στη διάκριση «προνομιούχων» και «μη προνομιούχων» προσφευγόντων, θα εισέλθουμε στην καρδιά της προβληματικής της εργασίας, που είναι οι προϋποθέσεις, κάτω από τις οποίες δύναται ένας ιδιώτης (φυσικό ή νομικό πρόσωπο, που ανήκει έτσι κι αλλιώς στους «μη προνομιούχους προσφεύγοντες») να ασκήσει ευθεία προσφυγή κατά ενωσιακής πράξης.

Εδώ, όμως επιβάλλεται μια περαιτέρω διάκριση της ύλης. Το άρθρο 263 παράγραφος 4 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Συνθήκη της Λισαβόνας), επέφερε πολύ σημαντικές αλλαγές σε σχέση με την προγενέστερη ρύθμιση (άρθρο 230 παράγραφος 4 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα-ΣΕΚ) σε ό,τι αφορά την άσκηση εκ μέρους του ιδιώτη του ένδικου μέσου της αίτησης ακύρωσης. Αυτό συνέβη, γιατί η Λισαβόνα ενσωμάτωσε εν πολλοίς ένα σημαντικό κομμάτι της προβληματικής, που εξελίχθηκε, σχετικά με τη δυνατότητα του ιδιώτη να επιτύχει αποτελεσματική δικαστική προστασία στο πλαίσιο της Ένωσης, των διεργασιών και των εισηγήσεων στην πορεία για την ψήφιση του Ευρωπαϊκού «Συντάγματος», που περιλάμβανε την ανωτέρω προβληματική αλλά και της Νομολογίας του Δικαστηρίου, που διαδραμάτισε, και σε αυτή την περίπτωση, πρωταγωνιστικό ρόλο. Αυτή η διαφοροποίηση του άρθρου 263 της ΣΛΕΕ σε σχέση με το άρθρο 230 της ΣΕΚ, επιτάσσει την ξεχωριστή καταγραφή της προϋπάρχουσας ρύθμισης. Με άλλα λόγια θα αφιερώσουμε ένα κεφάλαιο σχετικά με το πως νομιμοποιούνταν ο ιδιώτης να ασκήσει αίτηση ακύρωσης κατά κοινοτικής πράξης, υπό το πρίσμα της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, και ειδικότερα του άρθρου 230 παράγραφος 4. Εν συνεχεία θα αναλύσουμε τη νέα διάταξη του άρθρου 263 παράγραφος 4, που αποτυπώνει τις ρυθμίσεις της Λισαβόνας.

Σε αυτή την εξελικτική πορεία λοιπόν, θα έχουμε την ευκαιρία να δούμε και την «ιστορική διαδρομή» που οδήγησε από τη μια ρύθμιση στην άλλη, ιδίως υπό το πρίσμα της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Είναι προφανές, τέλος, ότι, όπου απαντώνται κοινά σημεία, κοινές καταγραφές και κοινές ερμηνείες νομικών εννοιών σε αυτές τις ρυθμίσεις, δεν θα αναλύονται πάλι, υπό το κίνδυνο να μην επαναλαμβανόμαστε συνεχώς.

3.2 Η νομική βάση

3.2.1 Δικαίωμα έγερσης αίτησης ακυρώσεως

Το άρθρο 263 της ΣΛΕΕ, στις παραγράφους 2, 3 και 4, περιλαμβάνει τον κύκλο των νομιμοποιούμενων ενεργητικά προς άσκηση αίτησης ακυρώσεως, υπό συγκεκριμένους όρους και προϋποθέσεις για τον κάθε προσφεύγοντα. Η διάταξη του 263 ΣΛΕΕ έχει ως εξής:

«το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να αποφαινεται επί προσφυγών που ασκούνται από Κράτος μέλος, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο ή την Επιτροπή, λόγω αναρμοδιότητας, παραβάσεως ουσιώδους τύπου, παραβάσεως των Συνθηκών ή οποιουδήποτε κανόνα δικαίου σχετικού με την εφαρμογή της ή λόγω καταχρήσεως εξουσίας.

Το Δικαστήριο είναι αρμόδιο, υπό τις ίδιες προϋποθέσεις, να αποφαινεται επί προσφυγών που ασκούνται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και την Επιτροπή των Περιφερειών, με σκοπό τη διατήρηση των προνομίων τους.

Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο μπορεί, υπό τις προϋποθέσεις του πρώτου και του δευτέρου εδαφίου, να ασκεί προσφυγή κατά των πράξεων των οποίων είναι αποδέκτης ή που το αφορούν άμεσα και ατομικά, καθώς και κατά των κανονιστικών πράξεων που το αφορούν άμεσα χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα».

Συνεπώς, αυτοί που νομιμοποιούνται να προσφύγουν στο ΔΕΕ με ασκώντας αίτηση ακυρώσεως είναι τα Κράτη μέλη, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, η

Επιτροπή, το Ελεγκτικό Συνέδριο, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, η Επιτροπή των Περιφερειών καθώς και ιδιώτες, φυσικά και νομικά πρόσωπα.

Από τους παραπάνω προσφεύγοντες, τα Κράτη μέλη, το Κοινοβούλιο⁴⁶, η Επιτροπή και το Συμβούλιο αποτελούν «προνομιούχους» διαδίκους, με την έννοια ότι δύνανται να ασκούν αίτηση ακύρωσης κατά οποιασδήποτε ενωσιακής πράξης, χωρίς να είναι υποχρεωμένοι να αποδείξουν την ύπαρξη εννόμου συμφέροντος. Αντίθετα, οι υπόλοιποι καλούνται «μη προνομιούχοι» διάδικοι. Το μεν Ελεγκτικό Συνέδριο, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και η Επιτροπή των Περιφερειών δύνανται να ασκούν την προσφυγή ακύρωσης κατά ενωσιακών πράξεων μόνο για τη διατήρηση των προνομίων τους. Οι δε ιδιώτες μόνο υπό τους όρους του 263 παράγραφος 4, το οποίο θα αναλύσουμε διεξοδικότερα παρακάτω.

3.2.2 Προνομιούχοι προσφεύγοντες

Όπως σημειώσαμε αμέσως παραπάνω, το Κράτος μέλος, το Κοινοβούλιο, η Επιτροπή και το Συμβούλιο αποτελούν «προνομιούχους» διαδίκους. Αυτό σημαίνει ότι ασκούν την αίτηση κατά οποιασδήποτε πράξης, χωρίς να απαιτείται η ύπαρξη έννομου συμφέροντος. Στο πλαίσιο αυτό είναι χρήσιμο να προβούμε σε ορισμένες παρατηρήσεις.

Το Κράτος μέλος, ως προνομιούχος διάδικος, έχει κριθεί ότι έχει «δικαίωμα να αμφισβητήσει, ασκώντας προσφυγή ακυρώσεως, τη νομιμότητα οποιουδήποτε κανονισμού του Συμβουλίου, χωρίς η άσκηση του εν λόγω δικαιώματος να εξαρτάται από τη θέση που έλαβαν οι εκπρόσωποι των κρατών που απαρτίζουν το Συμβούλιο κατά τη θέσπιση του οικείου κανονισμού»⁴⁷. Δηλαδή ακόμη και αν στο πλαίσιο του Συμβουλίου, ενέκρινε την προσβαλλόμενη πράξη, έχει δικαίωμα προσφυγής εναντίον της.

⁴⁶ Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όπως θα δούμε παρακάτω, προστέθηκε στον κύκλο των «προνομιούχων» διαδίκων με τη Συνθήκη της Νίκαιας

⁴⁷ Υπόθεση C-166/78, Ιταλία κατά Συμβουλίου, σκέψη 6

Ακολουθως, η νομιμοποίηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (τόσο ενεργητικά όσο και παθητικά) στις δίκες, ενώπιον του ΔΕΕ (πρώην ΔΕΚ), με αντικείμενο τον έλεγχο της νομιμότητας των ενωσιακών (πρώην κοινοτικών) πράξεων, συνδέεται με την ιστορική εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τη σταθερή αναβάθμιση της θέσης του Κοινοβουλίου, ως θεσμικού οργάνου της Ένωσης, καθώς και την απονομή ολοένα και περισσότερων εξουσιών σε αυτό (αποκορύφωμα υπήρξε η πρόσφατη Συνθήκη της Λισαβόνας). Όπως είδαμε παραπάνω (υπό 2.2.3 κεφάλαιο), στη γνωστή υπόθεση του Κόμματος των Οικολόγων Les Verts κατά του Κοινοβουλίου, το Κοινοβούλιο νομιμοποιείται παθητικά, είναι δηλαδή δυνατή η άσκηση αίτησης ακυρώσεως εναντίον του, για πράξεις του που παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων. Όσο για την ενεργητική νομιμοποίηση προς άσκηση προσφυγής, αυτή για πρώτη φορά αναγνωρίστηκε με την απόφαση του ΔΕΚ της 22ας Μαΐου 1990, υπόθεση C-70/88, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, όπου το Δικαστήριο έκρινε 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 και στηρίζεται μόνο σε λόγους αντλούμενους από την προσβολή των τελευταίων»⁴⁸. Άρα το Κοινοβούλιο αποτέλεσε ξεκάθαρα «μη προνομιούχο» διάδικο, και έχει δικαίωμα έγερσης αίτησης ακυρώσεως, με σκοπό τη διατήρηση των προνομίων του. Αυτό αναγνωρίστηκε ρητά και στη Συνθήκη του Μάαστριχτ, όπου στο άρθρο 230 παράγραφος 3 της ΣΕΚ προβλέπεται ότι «το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να αποφαινεται επί προσφυγών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου... οποίες αποβλέπουν στη διατήρηση των προνομίων τους». Εν τέλει, η Συνθήκη της Νίκαιας επέφερε αλλαγές στο άρθρο 230 της ΣΕΚ και κατέταξε ρητά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στους «προνομιούχους» διαδίκους, ρύθμιση που παρέμεινε αμετάβλητη και στο πλαίσιο της Λισαβόνας.

Ένα τελευταίο ζήτημα, το οποίο έχει προκαλέσει συζητήσεις, είναι το θέμα του εννόμου συμφέροντος και η επίκληση του ή μη από μεριάς των «προνομιούχων»

⁴⁸ Βλ. υπόθεση C-70/88, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, συλ. 1990, σ. I-2041 καθώς και υπόθεση C-295/90, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, συλ. 1992, σ. I-4193, σκέψη 9

διαδίκων. Τούτο μάλιστα, καθώς το «έννομο συμφέρον... αποτελεί την πρώτη και βασική προϋπόθεση για την άσκηση κάθε ένδικου βοηθήματος». Το Δικαστήριο, με πάγια νομολογία και με βάση το γράμμα του 230 της ΣΕΚ (πρώην 173 ΣΕΚ και νυν 263 της ΣΛΕΕ) έχει κρίνει ότι «σε σχέση με το έννομο συμφέρον.... αρκεί να σημειωθεί ότι το άρθρο 173 της Συνθήκης κάνει σαφή διάκριση μεταξύ του δικαιώματος προσφυγής των κοινοτικών οργάνων και των κρατών μελών αφενός και των φυσικών και νομικών προσώπων αφετέρου. Η πρώτη παράγραφος του άρθρου αυτού δίνει μεταξύ άλλων σε κάθε κράτος μέλος το δικαίωμα να αμφισβητήσει με προσφυγή ακυρώσεως τη νομιμότητα οποιασδήποτε οδηγίας του Συμβουλίου, η άσκηση δε του δικαιώματος αυτού δεν εξαρτάται από τη δικαιολόγηση εννόμου συμφέροντος. Επομένως η προσφυγή είναι παραδεκτή»⁴⁹.

3.2.3 Μη προνομιούχοι προσφεύγοντες

Η πρώτη κατηγορία «μη προνομιούχων» διαδίκων είναι, με βάση την παράγραφο 3 του άρθρου 263 της ΣΛΕΕ, το Ελεγκτικό Συνέδριο, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και η Επιτροπή των Περιφερειών. Τα ενωσιακά αυτά όργανα έχουν τον περιορισμό ότι προσφεύγουν ενώπιον του ΔΕΕ με αίτηση ακύρωσης μόνο κατά ενωσιακών πράξεων με σκοπό τη διατήρηση των προνομίων τους. Περιπτώσεις προνομίων των παραπάνω οργάνων είναι π.χ. η γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών, όπου προβλέπεται είτε υποχρεωτικά είτε δυνητικά, σε διάφορους τομείς της ενωσιακής αρμοδιότητας. Επίσης, η δήλωση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που βεβαιώνει την ακρίβεια των λογαριασμών και τη νομιμότητα και κανονικότητα των σχετικών πράξεων και είναι απαραίτητη για την απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου περί απαλλαγής της Επιτροπής ως προς την εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ένωσης⁵⁰. Αν παρακαμφθούν είτε η γνώμη είτε η δήλωση βεβαίωσης, τότε η Επιτροπή των Περιφερειών και το Ελεγκτικό Συνέδριο δύνανται να προσφύγουν στο ΔΕΕ ζητώντας την ακύρωση των αντίστοιχων αποφάσεων.

⁴⁹ Βλ. απόφαση της 23^{ης} Φεβρουαρίου 1988, στην υπόθεση Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου, C-131/86, απόφαση της 26ης Μαρτίου 1987, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, C-45/86

⁵⁰ Η δήλωση αυτή προβλέπεται στο άρθρο 287 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ

Η δεύτερη κατηγορία «μη προνομιούχων» προσφευγόντων είναι οι ιδιώτες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα, τα οποία έχουν επίσης περιορισμένη νομιμοποίηση προς άσκηση αίτησης ακυρώσεως, όπως ορίζουν οι Συνθήκες. Στο πλαίσιο της Συνθήκης της Λισαβόνας, οι όροι και οι προϋποθέσεις για το δικαίωμα αυτό των ιδιωτών, ρυθμίζονται στην παράγραφο 4 του άρθρου 263 της ΣΛΕΕ. Όπως σημειώσαμε παραπάνω, είναι σημαντικό, αρχικά, να ανατρέξουμε στη ρύθμιση του άρθρου 230 παράγραφος 4 της ΣΕΚ, να αναλύσουμε επαρκώς την ενεργητική νομιμοποίηση των ιδιωτών, στο πλαίσιο της Συνθήκης για της Ευρωπαϊκή Κοινότητα, τα νομικά ζητήματα που ανέκυψαν και ήταν εξαιρετικά σημαντικά και ενδιαφέροντα, την εξέλιξη της νομολογίας και τις ενδεχόμενες μεταστροφές της, προτού αποβούμε σε μια κριτική της ρύθμισης και τους λόγους που οδήγησαν στη νέα ρύθμιση της Λισαβόνας, υπό το 263 παράγραφος 4 της ΣΛΕΕ, την οποία θα εξετάσουμε σε επόμενο τμήμα της εργασίας.

3.3 Η Νομιμοποίηση των ιδιωτών στο πλαίσιο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ΣΕΚ)

3.3.1 Εισαγωγικές Παρατηρήσεις

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ΣΕΚ), στο άρθρο 230 παράγραφος 4 (πρώην άρθρο 173 παράγραφος 4) αναγνώρισε το δικαίωμα των ιδιωτών για άσκηση αίτησης ακυρώσεως, υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Πιο συγκεκριμένα η διατύπωση του άρθρου 230 παρ. 4 είχε ως εξής:

«Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο δύναται με τις ίδιες προϋποθέσεις (σημ. εννοεί τους λόγους ακύρωσης της κοινοτικής πράξης) 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»

Από τη γραμματική διατύπωση του παραπάνω άρθρου, συνάγονται ορισμένες χρήσιμες παρατηρήσεις, καθώς προκύπτει ότι οι ιδιώτες (φυσικά και νομικά πρόσωπα) έχουν περιορισμένο δικαίωμα και νομιμοποίηση για την προσφυγή

ακύρωσης και συγκαταλέγονται, συνεπώς, στους «μη προνομιούχους» προσφεύγοντες».

Κατά πρώτον, οι ιδιώτες δύνανται να προσβάλλουν καταρχήν μόνο αποφάσεις των κοινοτικών (νυν ενωσιακών) οργάνων και όχι Κανονισμούς ή Οδηγίες. Αυτή η ρύθμιση υπηρετεί την αρχή της ασφάλειας δικαίου, στο πλαίσιο της κοινοτικής έννομης τάξης, καθώς τόσο ο Κανονισμός όσο και η Οδηγία (με έμμεσο τρόπο σε ό,τι αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα) θέτουν αντικειμενικό, αφορούν σε έννομες σχέσεις απροσδιόριστου ή εξαιρετικά μεγάλου αριθμού προσώπων σε όλη την Επικράτεια ή σε ένα Κράτος μέλος και άμεση ισχύ (η Οδηγία υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις). Επομένως, κατά το πνεύμα της ΣΕΚ, δεν πρέπει να διαταράσσονται αυτές οι ρυθμίσεις από την πρωτοβουλία ενός ιδιώτη να εγείρει αίτηση ακύρωσης κατά Κανονισμού ή Οδηγίας, αλλά μόνο κατά κοινοτικών πράξεων, που παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι αυτού ή έναντι περιορισμένου κύκλου προσώπων.

Κατά δεύτερον, γεννάται το ερώτημα, αν το περιορισμένο δικαίωμα των ιδιωτών προς άσκηση αίτησης ακυρώσεως, όπως αποτυπώνεται στο άρθρο 230 παρ. 4 της ΣΕΚ, συνιστά φαλκίδευση του δικαιώματος έννομης προστασίας αυτών, ιδίως σε περίπτωση που Κανονισμοί ή Οδηγίες θίγουν και προσβάλλουν δικαιώματα και συμφέροντά τους. Με βάση τη ΣΕΚ, αυτός ο περιορισμός δεν αναιρεί το δικαίωμα δικαστικής προστασίας των ιδιωτών, επειδή στο πλαίσιο του κοινοτικού συστήματος δικαστικής προστασίας, δύναται ο ιδιώτης να αξιοποιήσει άλλα ένδικα βοηθήματα, προκειμένου να ζητήσει δικαστική προστασία έναντι τέτοιων κοινοτικών πράξεων (Κανονισμών και Οδηγιών). Πιο συγκεκριμένα δύναται να προσβάλλει το κύρος Κανονισμού ή Οδηγίας, σε δίκη ενώπιον του εθνικού δικαστή, και μέσω της διαδικασίας της προδικαστικής παραπομπής του άρθρου 234 της ΣΕΚ, να επιτύχει την μη εφαρμογή τους στην επίδικη υπόθεση. Επίσης, υπό τους όρους του άρθρου 241 της ΣΕΚ, μπορεί κάθε ιδιώτης να επικαλεστεί την ένσταση παρανομίας και έτσι, να αμφισβητήσει την ισχύ Κανονισμού και να πετύχει το ανεφάρμοστό του. Συνεπώς, κατά το πνεύμα της ΣΕΚ, το κοινοτικό σύστημα εξασφαλίζει ικανοποιητικό επίπεδο δικαστικής προστασίας στον ιδιώτη, καθώς είτε με τους όρους του 230 παρ. 4 της ΣΕΚ είτε με τους όρους των άρθρων 234 και 241

της ΣΕΚ, δύναται να προσβάλλει τις κοινοτικές πράξεις, που θίγουν την έννομη κατάσταση του.

Περιττό να επισημάνουμε ότι η παραπάνω θέση όχι μόνο δεν είναι χωρίς αντίλογο, αλλά υφίσταται ισχυρή επιχειρηματολογία εναντίον της. Ωστόσο, θα έχουμε τη δυνατότητα σε επόμενο τμήμα της εργασίας να επανέλθουμε στην κριτική και στον αντίλογο.

3.3.2 Κύκλος των νοούμενων ως ιδιωτών

Το άρθρο 230 παρ. 4 αναφέρεται σαφώς σε φυσικά και νομικά πρόσωπα. Ως φυσικά πρόσωπα νοούνται όχι μόνο οι πολίτες των Κρατών μελών αλλά και κάθε άλλο φυσικό πρόσωπο ανεξαρτήτως ιθαγένειας. Ως νομικό πρόσωπο νοείται κάθε ένωση προσώπων ή ομάδα περιουσία, που έχει αυτοτελώς ικανότητα Δικαίου, ανεξάρτητα από την ιθαγένεια, την έδρα και το δίκαιο με βάση το οποίο έχει συσταθεί.

Επίσης, τα νομικά πρόσωπα νομιμοποιούνται να ασκήσουν αίτηση ακυρώσεως, ανεξάρτητα από το δημόσιο ή ιδιωτικό χαρακτήρα τους. Συνεπώς, και οι Δήμοι και οι Κοινότητες των Κρατών μελών έχουν το δικαίωμα αυτό, όπως έχει αναγνωρίσει και το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ)⁵¹.

Τέλος, χρήζει αναφοράς ότι με βάση τη νομολογία του ΔΕΚ, οι Υπερπόντιες χώρες και Εδάφη (ΥΧΕ) της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεν αποτελούν «προνομιούχους» προσφεύγοντες αλλά δύνανται να ασκήσουν αίτηση ακυρώσεως, με βάση το άρθρο 230 παρ. 4 της ΣΕΚ, ως ιδιώτες, με την προϋπόθεση ότι η πράξη τις αφορά άμεσα και ατομικά⁵².

⁵¹ συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-62 και 72/87, Περιφερειακή Κυβέρνηση της Βαλονίας κατά Επιτροπής, σκέψη 8

⁵² Βλ. υπόθεση C-142/00P, Επιτροπή κατά Nederlandse Antillen, συλ. 2003, σ. II-3483 καθώς και υπόθεση T-54/98, Aruba κατά Επιτροπής, συλ. 2003, σ. II-3083

3.3.3 Προϋποθέσεις για την άσκηση αίτησης ακύρωσης κατά το άρθρο 230 παρ. 4 ΣΕΚ

3.3.3.1 Γενικά

Οι προϋποθέσεις, που πρέπει να συντρέχουν για τη νομιμοποίηση του ιδιώτη προς άσκηση της αίτησης ακύρωσης είναι κατά βάση δύο. Η πρώτη είναι να υπάρχει επί της ουσίας απόφαση του κοινοτικού οργάνου. Η απόφαση είτε έχει αποδέκτη τον προσφεύγοντα είτε τρίτο πρόσωπο. Η δεύτερη προϋπόθεση είναι η απόφαση αυτή να αφορά τον προσφεύγοντα άμεσα και ατομικά. Μάλιστα στο πλαίσιο αυτό εξετάζονται και πράξεις των κοινοτικών οργάνων, που αν και εκδίδονται ως Κανονισμοί, αφορούν τον προσβαλλόμενο ιδιώτη άμεσα και ατομικά.

Όπως είδαμε, το δικαίωμα του ιδιώτη προς άσκηση ακυρώσεως δεν αναγνωρίζεται γενικά, με την έννοια ότι απορρίπτεται η *actio popularis*.

Σημειώνουμε ότι οι δύο, κατά βάση, προϋποθέσεις πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά, με την έννοια ότι η έλλειψη μιας από τις προϋποθέσεις αυτές καθιστούν απαράδεκτη την αίτηση ακυρώσεως.

3.3.3.2 Απόφαση του Κοινοτικού οργάνου

Με βάση το 230 παρ. 4 της ΣΕΚ, ένας ιδιώτης μπορεί να προσβάλλει με αίτηση ακυρώσεως, κατά κανόνα τρεις κατηγορίες αποφάσεων

- Α. Τις αποφάσεις που απευθύνονται σε αυτόν
- Β. Τις αποφάσεις που απευθύνονται μεν σε άλλο πρόσωπο αλλά τον αφορούν άμεσα και ατομικά
- Γ. Τις αποφάσεις, που εκδίδονται μεν με την ονομασία του Κανονισμού αλλά τον αφορούν άμεσα και ατομικά.

Από την παραπάνω αρίθμηση προκύπτει ότι ο ιδιώτης μπορεί να προσβάλλει μόνο αποφάσεις που απευθύνονται σε αυτόν ή αποφάσεις που απευθύνονται σε άλλο αποδέκτη αλλά τον αφορούν άμεσα και ατομικά. Στην τελευταία περίπτωση εντάσσεται και μια κοινοτική πράξη, που έχει εκδοθεί ως Κανονισμός αλλά φέρει τα χαρακτηριστικά της απόφασης, και αφορά άμεσα και ατομικά τον ιδιώτη. Άλλωστε από πολύ νωρίς το ΔΕΚ έχει κρίνει ότι «όταν μια πράξη χαρακτηριστεί ως κανονισμός απ τον συντάκτη της περιλαμβάνει διατάξεις που μπορούν να αφορούν ορισμένα φυσικά ή νομικά πρόσωπα κατά τρόπο όχι μόνο άμεσο αλλά και ατομικά, πρέπει να γίνει δεκτό ότι εν πάση περιπτώσει και υπό την επιφύλαξη του αν η εξεταζόμενη πράξη στο σύνολό της μπορεί να χαρακτηριστεί ορθώς ως κανονισμός, οι εν λόγω διατάξεις δεν έχουν κανονιστικό χαρακτήρα και μπορούν, επομένως, να προσβληθούν από τα εν λόγω πρόσωπα κατά το άρθρο 173, δεύτερη παράγραφος (σημ. νυν άρθρο 230 ΣΕΚ)»⁵³.

Συνεπώς, έχει μεγάλη σημασία ο καθορισμός της έννοιας του Κανονισμού και της Απόφασης και των χαρακτηριστικών, που διακρίνουν αυτές τις δύο κοινοτικές πράξεις.

Σύμφωνα με το 249 ΣΕΚ (πρώην 189 ΣΕΚ) ο Κανονισμός έχει γενική ισχύ. Είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του και ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος μέλος. Ενώ η απόφαση είναι δεσμευτική ως προς όλα τα μέρη της για τους αποδέκτες που ορίζει. Κύρια, δηλαδή, διαφορά, μεταξύ Κανονισμού και Απόφασης είναι η γενική ισχύς. Ο Κανονισμός έχει γενική ισχύ, αναφέρεται σε ένα απροσδιόριστο αριθμό προσώπων και εννόμων σχέσεων και καταστάσεων, τις οποίες ρυθμίζει γενικά και αφηρημένα και ενεργεί *erga omnes*, ενώ η Απόφαση, είναι μεν δεσμευτική, όπως ο Κανονισμός, ως προς όλα τα μέρη της, δεν έχει όμως γενική ισχύ αλλά απευθύνεται και δεσμεύει εκείνους προς τους οποίους απευθύνεται (Κράτη μέλη ή ιδιώτες).

⁵³ Η διατύπωση αυτή περιλαμβάνεται στη βασική απόφαση του ΔΕΚ, της 14^{ης} Δεκεμβρίου 1962, στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-16/62 και 17/62, *Confederation nationale des producteurs de fruits et legumes* κατά Συμβουλίου. Το Δικαστήριο αναπτύσσει στην απόφασή του μια συλλογιστική σχετικά με τη διαφορά Κανονισμού και Απόφασης, καταλήγοντας στο συμπέρασμα ότι δεν αρκεί για τη διακρίβωση της νομικής φύσης μιας πράξης η ονομασία της πράξης αλλά, ιδίως το αντικείμενο και το περιεχόμενό της

Χρειάζεται, βέβαια, να σημειώσουμε ότι ο Κανονισμός δεν αποβάλλει τη γενική ισχύ από μόνο το γεγονός ότι δύναται να προσδιοριστεί ο αριθμός των προσώπων προς τα οποία απευθύνεται. Αρκεί να προσδιορίζει αντικειμενικά τις καταστάσεις και παράγει έννομα αποτελέσματα έναντι κατηγοριών προσώπων λαμβανομένων αφηρημένα⁵⁴.

Επομένως, για τη διάκριση πρέπει να ερευνάται η φύση και ο χαρακτήρας της συγκεκριμένης κοινοτικής πράξης και ιδιαίτερα, τα έννομα αποτελέσματα που παράγει και έναντι ποιων⁵⁵. Εάν η συγκεκριμένη κοινοτική πράξη εφαρμόζεται επί αντικειμενικώς διαμορφωμένων καταστάσεων και παράγει αποτελέσματα έναντι κατηγοριών προσώπων, που προσδιορίζονται γενικά και αφηρημένα, τότε πρόκειται σαφέστατα για Κανονισμό. Αντίθετα, αν η κοινοτική πράξη δεν θέτει αντικειμενικό δίκαιο, και αφορά συγκεκριμένο, επακριβώς προσδιορισμένο αριθμό προσώπων, πρόκειται περί Απόφασης, είτε απευθύνεται σε Κράτος μέλος είτε σε συγκεκριμένους αποδέκτες. Κρίσιμο στοιχείο για τον προσδιορισμό του κύκλου των αποδεκτών, προκειμένου να κριθεί αν πρόκειται για Απόφαση, είναι η στιγμή της έκδοσης της πράξης.

Συμπερασματικά, τα φυσικά και νομικά πρόσωπα, με βάση το άρθρο 230 παρ. 4 της ΣΕΚ, μπορούν να προσβάλλουν με αίτηση ακυρώσεως μόνο κοινοτικές πράξεις, που λόγω της φύσεως, του περιεχομένου και των εννόμων αποτελεσμάτων, είναι επί της ουσίας Αποφάσεις. Μια κοινοτική πράξη, που ενδύεται την ονομασία Κανονισμός, μπορεί να προσβληθεί από τον ιδιώτη με αίτηση ακυρώσεως, αν με βάση τα παραπάνω χαρακτηριστικά συνιστούν Αποφάσεις, ακόμη και όταν συγκεκριμένες

⁵⁴ Βλ. μεταξύ άλλων και υπόθεση C-101/76, Koninklijke Scholten Honig NV κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Συλ. 1977, σ. 797 επ. καθώς και C-6/92, Federmineraria κατά Επιτροπής, σκέψεις 12 επ.

⁵⁵ βλ. μεταξύ άλλων και απόφαση του Δικαστηρίου της 24ης Φεβρουαρίου 1987, 26/86, Deutz und Geldermann κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1987, σ. 941, σκέψη 7, και απόφαση του Πρωτοδικείου της 7ης Νοεμβρίου 1996, T-298/94, Roquette Frères κατά Συμβουλίου, σκέψη 36

διατάξεις ενός Κανονισμού φέρουν τα χαρακτηριστικά των Αποφάσεων, οπότε προσβάλλονται αυτές οι διατάξεις με αίτηση ακυρώσεως⁵⁶.

Περαιτέρω, είναι χρήσιμες ορισμένες επισημάνσεις. Μολονότι το άρθρο 230 παρ 4 της ΣΕΚ αναφέρεται ευθέως σε κοινοτικές πράξεις, που εκδίδονται ως Κανονισμοί, πρέπει να αναγνωρίσουμε ότι αυτή η ρύθμιση επεκτείνεται και σε κοινοτικές πράξεις, που ενδύονται την ονομασία της Οδηγίας. Αυτό ισχύει θέτοντας μια παρόμοια συλλογιστική σχετικά με τη διάκριση Κανονισμού και Απόφασης και τηρουμένων των αναλογιών και της φύσης της Οδηγίας ως κοινοτικής κανονιστικής ρύθμισης που δεσμεύει τα Κράτη μέλη προς τα οποία απευθύνεται μόνο ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αφήνοντας τους ένα πεδίο ευχέρειας ως προς τα μέσα μεταφοράς της Οδηγίας στο εσωτερικό εθνικό δίκαιο των Κρατών μελών. Άλλωστε, όπως έχει δεχτεί και το ΔΕΚ «Πρέπει, συνεπώς, να εξεταστεί η φύση της οδηγίας ...καθώς και οι έννομες συνέπειες που αυτή έχει σκοπό να παραγάγει ή πράγματι παράγει. Στην προκειμένη περίπτωση επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, εκ πρώτης όψεως, η εν λόγω οδηγία φαίνεται να αποτελεί, από τη φύση της, μέτρο γενικής ισχύος...»⁵⁷. Κατά συνέπεια, ερευνάται εάν κοινοτική πράξη τιτλοφορείται ως Οδηγία, παρόλο που φέρει τα χαρακτηριστικά Απόφασης, έτσι ώστε να δύναται να προσβληθεί από τον ιδιώτη με αίτηση ακυρώσεως.

Είναι εύλογο, ότι και κάθε άλλη πράξη κοινοτικού οργάνου, ανεξαρτήτως της ονομασίας που φέρει, δύναται να αποτελέσει αντικείμενο αίτησης ακυρώσεως από τους ιδιώτες, με επίκληση του ίδιου κριτηρίου διάκρισης μεταξύ Κανονισμού και Απόφασης, δηλαδή τη «γενική ή μη έκταση εφαρμογής της οικείας πράξεως. Επομένως, πρέπει να εξετάζεται η φύση της προσβαλλομένης πράξεως και, ειδικότερα, τα έννομα αποτελέσματα που αποσκοπεί να παραγάγει ή πράγματι παρήγαγε»⁵⁸.

⁵⁶ Βλ. ανωτέρω στην παραπομπή υπ. Αριθμ. 53, απόφαση του ΔΕΚ, της 14^{ης} Δεκεμβρίου 1962, στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-16/62 και 17/62

⁵⁷ Διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου, επί της υπόθεσης C-160/88R, *Fédération européenne de la santé animale* κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1988, σελ. 4121, σκέψη 28

⁵⁸ Ο.π. παραπομπή υπ. Αριθμό 55. Ειδικά όμως για οποιαδήποτε άλλη πράξη, ανεξαρτήτως της ονομασίας που φέρει, παραπέμπουμε και στην υπόθεση C-22/70, Επιτροπή κατά

Μάλιστα, όπως θα διαπιστώσουμε και στο αμέσως επόμενο κεφάλαιο, ο ιδιώτης μπορεί να προσβάλλει Κανονισμό (δηλαδή κοινοτική πράξη γενικής ισχύος), όχι μόνο επικαλούμενος ότι εν όλω ή εν μέρει (ορισμένες διατάξεις) πρόκειται για κατ' επίφαση Κανονισμό και κατ' ουσία Απόφαση, αλλά επικαλούμενος ότι ο Κανονισμός αυτός τον αφορά άμεσα και ατομικά. Αυτό μας οδηγεί στην καρδιά της προβληματικής πότε μια κοινοτική πράξη αφορά τον ιδιώτη άμεσα και πότε ατομικά.

3.3.3.3 Αποφάσεις των Κοινοτικών οργάνων που αφορούν άμεσα και ατομικά τον ιδιώτη

Η δεύτερη ουσιαστική προϋπόθεση για την άσκηση αίτησης ακύρωσης εκ μέρους του ιδιώτη, είναι η απόφαση των κοινοτικών οργάνων να τον αφορά άμεσα και ατομικά. Μάλιστα αυτός ο όρος αναφέρεται σε Αποφάσεις, οι οποίες δεν έχουν αποδέκτη τον προσφεύγοντα (εκεί δεν χρειάζεται να αποδείξει ότι τον αφορούν άμεσα και ατομικά-άλλο βέβαια το ζήτημα της επίκλησης και απόδειξης του εννόμου συμφέροντος) αλλά έχουν άλλον αποδέκτη ή έχουν εκδοθεί, όπως είδαμε αμέσως παραπάνω, με τη μορφή Κανονισμού. Είναι χαρακτηριστικό ότι η διαπίστωση της αμεσότητας και της ατομικότητας αποτέλεσε, στην εξέλιξη της νομολογίας, ένα ενδιαφέρον αλλά και εξαιρετικά δυσχερές ερμηνευτικό εγχείρημα. Είναι, συνεπώς, επιβεβλημένο, να επιχειρήσουμε μια αποσαφήνιση των εννοιών άμεσα και ατομικά, επαναλαμβάνοντας ότι πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά, προκειμένου να κριθεί παραδεκτή μια προσφυγή ακύρωσης εκ μέρους του ιδιώτη.

3.3.3.3.1 Πότε μια απόφαση αφορά τον ιδιώτη άμεσα

Μια κοινοτική πράξη αφορά ή θίγει τον ιδιώτη άμεσα, όταν αποτελεί την άμεση αιτία ενός αποτελέσματος γι αυτόν. Πιο συγκεκριμένα, όταν τα έννομα

Συμβουλίου, με θέμα την ευρωπαϊκή συμφωνία περί της εργασίας των πληρωμάτων των οχημάτων που πραγματοποιούν διεθνείς μεταφορές οδικώς, όπου στις σκέψεις 39 έως 42 υπάρχει ειδική αναφορά ότι η προσφυγή ακυρώσεως πρέπει να είναι δυνατή εναντίον οποιωνδήποτε πράξεων των κοινοτικών οργάνων, όποια και αν είναι η φύση ή η μορφή τους, οι οποίες αποσκοπούν στη δημιουργία εννόμων αποτελεσμάτων.

αποτελέσματα της κοινοτικής πράξης επέρχονται, ως προς τον προσφεύγοντα, χωρίς να απαιτείται η παρέμβαση κάποιου τρίτου οργάνου (κατά κανόνα του εθνικού νομοθέτη ή κάποιας άλλης εθνικής αρχής). Όταν, για παράδειγμα, στα εθνικά όργανα καταλείπονται περιθώρια διακριτικής ευχέρειας, κατά την εφαρμογή της κοινοτικής πράξης, είναι προφανές ότι δεν υπάρχει το κριτήριο της αμεσότητας. Τούτο, όμως, κάμπτεται, όταν η εξουσία ή η ευχέρεια του εθνικού οργάνου δεν μπορεί να ασκηθεί παρά προς μια συγκεκριμένη κατεύθυνση.

Για πληρέστερη κατανόηση των παραπάνω παρατηρήσεων, είναι χρήσιμο να παραθέσουμε ορισμένα νομολογιακά παραδείγματα, της αντιμετώπισης από το ΔΕΚ του άμεσου χαρακτήρα μιας κοινοτικής πράξης.

Στην υπόθεση C-333/85, της γερμανικής εταιρίας Mannesmann-Roehrenwerke AG, κατά Συμβουλίου, η προσφεύγουσα άσκησε προσφυγή με την οποία ζητούσε την ακύρωση του κανονισμού 2355/85 του Συμβουλίου, της 6ης Αυγούστου 1985, για τη συμπλήρωση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 60/85 για τους περιορισμούς των εξαγωγών σωλήνων κάθε είδους, από χάλυβα, προς τις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η εν λόγω απόφαση δεν αφορά τις προσφεύγουσες άμεσα, εφόσον η κατανομή, μεταξύ των επιχειρήσεων, της υποποσοστώσεως που χορηγεί το Συμβούλιο σε ένα κράτος μέλος γίνεται και από τις αρχές αυτού του κράτους μέλους. Επομένως, το Δικαστήριο κατέληξε ότι «από τα προηγούμενα προκύπτει ότι ο καθορισμός του ποσοστού της υποποσοστώσεως για την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, από τον κανονισμό 2355/85, δεν επηρεάζει άμεσα τη νομική κατάσταση των επιχειρήσεων που παράγουν σωλήνες OCTG στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, δεδομένου ότι οι χορηγήσεις σ' αυτές τις επιχειρήσεις τίτλων εξαγωγής δεν εξαρτάται άμεσα από αυτό το ποσοστό αλλά, αφενός, από τον τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή υπολόγισε και προσαρμοσε το ανώτατο κοινοτικό όριο εξαγωγής και όρισε τη γερμανική υποποσώστωση βάσει αυτού του ποσοστού και, αφετέρου, από την κατανομή αυτής της υποποσοστώσεως, από τις εθνικές αρχές, μεταξύ των ενδιαφερομένων επιχειρήσεων και η οποία κατανομή πραγματοποιείται, χωρίς κανένα αυτοματισμό, βάσει διαφορετικών κριτηρίων... Κατά συνέπεια, το παράρτημα III του κανονισμού

60/85, όπως θεσπίστηκε με τον κανονισμό 2355/85, δεν αφορά άμεσα τις προσφεύγουσες... και η προσφυγή είναι απαράδεκτη». Το ΔΕΚ με την απόφαση αυτή, επί της ουσίας, επανέλαβε, τη συλλογιστική που είχε διατυπώσει σε παλιότερες υποθέσεις.

Το Δικαστήριο, σε μια άλλη σειρά αποφάσεων, έκρινε ότι αν τα αποτελέσματα της κοινοτικής πράξης για τον ιδιώτη δεν υπόκεινται στη διακριτική ευχέρεια του εθνικού οργάνου και, στην ουσία, δεν υπάρχει εξουσία εκτιμήσεως της εθνικής αρχής, τότε η κοινοτική πράξη, ακόμη και αν προβλέπει παρέμβαση του εθνικού οργάνου, επηρεάζει άμεσα τον ιδιώτη⁵⁹.

Ενδιαφέρουσα, στην ίδια κατεύθυνση, είναι και η απόφαση του ΔΕΚ, της 17^{ης} Ιανουαρίου του 1985, στην υπόθεση C-11/82, Πειραιϊκή Πατραϊκή ΑΕ κλπ (εταιρίες που δραστηριοποιούνταν στο χώρο της Κλωστοϋφαντουργίας) κατά Επιτροπής. Με την αίτησή τους, οι προσφεύγουσες ζητούσαν την ακύρωση της απόφασης 81/988 της Επιτροπής, της 30ής Οκτωβρίου 1981 (ΕΕ L 362, σ. 33), με την οποία επετράπη στη Γαλλική Δημοκρατία, κατ' εφαρμογή του άρθρου 130 της πράξεως περί των όρων προσχωρήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας και των προσαρμογών των συνθηκών, να θέσει τις εισαγωγές στη Γαλλία νημάτων βάμβακος ελληνικής προελεύσεως υπό σύστημα ποσοστώσεων για τους μήνες Νοέμβριο και Δεκέμβριο 1981 και Ιανουάριο 1982. Πέρα από τα ζητήματα ουσίας της υπόθεσης, αμφισβητήθηκε αν υπάρχει άμεσος επηρεασμός των θιγόμενων από την απόφαση αυτή της Επιτροπής, δεδομένου ότι η προσβαλλόμενη απόφαση απαιτούσε τη λήψη εκτελεστικών μέτρων, εκ μέρους της Γαλλίας, από τα οποία και θα προέκυπταν οι άμεσες συνέπειες για τους ιδιώτες. Είναι αξιομνημόνευτο το σκεπτικό του ΔΕΚ (σκέψεις 7 έως 10 της απόφασης), όταν αποφάνθηκε για το παραδεκτό της προσφυγής, αξιολογώντας το κριτήριο της αμεσότητας «Είναι βεβαίως αληθές ότι, χωρίς μέτρα εκτελέσεως στο εθνικό επίπεδο, η απόφαση της Επιτροπής δεν θα μπορούσε να επηρεάσει τις προσφεύγουσες. Ωστόσο, στην παρούσα περίπτωση, το επιχείρημα αυτό δεν αρκεί για να αποκλείσει το ενδεχόμενο να αφορά η εν λόγω

⁵⁹ Χαρακτηριστικές, εν προκειμένω, είναι οι αποφάσεις του ΔΕΚ επί αφενός των συνεκδικασθεισών υποθέσεων C-106/63 και 107/63, Alfred C. Törfel KG κατά Επιτροπής, αφετέρου επί των συνεκδικασθεισών υποθέσεων C-41/70 και 44/70, NV International Fruit Company κατά Επιτροπής, σκέψεις 23 έως 28

απόφαση τις προσφεύγουσες άμεσα, εφόσον άλλα στοιχεία επιτρέπουν να συναχθεί το συμπέρασμα ότι έχουν άμεσο ατομικό συμφέρον ασκήσεως προσφυγής... η Γαλλική Κυβέρνηση, ήδη πριν της παράσχει την έγκριση η Επιτροπή, διατηρούσε σε ισχύ ένα πολύ περιοριστικό σύστημα αδειών εισαγωγής νημάτων βάμβακος ελληνικής καταγωγής. Πρέπει, επίσης, να παρατηρηθεί ότι όχι μόνο η αίτηση εγκρίσεως μέτρων διασφαλίσεως υποβλήθηκε από τις γαλλικές αρχές, αλλά και ότι με την αίτηση ζητήθηκε από την Επιτροπή να εγκρίνει σύστημα ποσοστώσεων εισαγωγής πιο αυστηρό από εκείνο που της εγκρίθηκε τελικά... Υπό τις περιστάσεις αυτές, η δυνατότητα της Γαλλικής Δημοκρατίας να αποφασίσει να μην κάνει χρήση της ευχέρειας που της παρέσχε η απόφαση της Επιτροπής ήταν καθαρά θεωρητική, καθόσον δεν υπήρχε καμία αμφιβολία για τη βούληση των γαλλικών αρχών να εφαρμόσουν την απόφαση... Επομένως πρέπει να γίνει δεκτό ότι η επίδικη απόφαση αφορούσε άμεσα τις προσφεύγουσες».

3.3.3.3.2 Πότε μια απόφαση αφορά τον ιδιώτη ατομικά

Μια κοινοτική πράξη αφορά τον ιδιώτη ατομικά, όταν η πράξη αυτή τον θίγει λόγω συγκεκριμένων και ξεχωριστών ιδιοτήτων ή μιας πραγματικής κατάστασης, που τον χαρακτηρίζει και τον ξεχωρίζει σε σχέση με άλλα πρόσωπα, έτσι ώστε να τον εξατομικεύει, κατά τρόπο ανάλογο με αυτόν του αποδέκτη μιας απόφασης.

Τη διατύπωση αυτή χρησιμοποίησε το ΔΕΚ, στην απόφαση-σταθμό της 15^{ης} Ιουλίου του 1963, επί της περιβόητης πλέον υπόθεσης C-25/62, Plaumann & Co. Κατά της Επιτροπής και επαναλαμβάνει έκτοτε σε πάγια νομολογία.

Ο ιδιώτης Plaumann & Co., εισαγωγέας γεωργικών προϊόντων, προσέφυγε στο ΔΕΚ, ζητώντας την ακύρωση της αποφάσεως της Επιτροπής S III 03079 της 22ας Μαΐου 1962, που αρνήθηκε να επιτρέψει στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας τη μερική αναστολή των δασμών που ισχύουν στα «νωπά μανταρίνια και κλεμεντίνες» που εισάγονται από τρίτες χώρες. Το Δικαστήριο κατά την έρευνα του παραδεκτού της προσφυγής, έκρινε ότι «Υποκείμενα άλλα από τους αποδέκτες μιας αποφάσεως δεν μπορούν να ισχυριστούν ότι τα αφορά ατομικά, παρά μόνον αν τα θίγει λόγω

ορισμένων ξεχωριστών ιδιοτήτων ή μιας πραγματικής καταστάσεως που τα χαρακτηρίζει σε σχέση με κάθε άλλο πρόσωπο και έτσι τα εξατομικεύει κατά τρόπο ανάλογο προς αυτόν του αποδέκτη. Στην προκειμένη περίπτωση η επίδικη απόφαση αφορά την προσφεύγουσα επειδή εισάγει κλεμεντίνες, δηλαδή λόγω εμπορικής δραστηριότητας που μπορεί οποιαδήποτε στιγμή ν' ασκηθεί από οποιονδήποτε, και δεν είναι συνεπώς κατάλληλη να την χαρακτηρίσει σε σχέση με την προσβαλλόμενη απόφαση κατά τρόπο ανάλογο προς αποδέκτη. Για τους λόγους αυτούς προκύπτει ως συμπέρασμα ότι η παρούσα προσφυγή ακυρώσεως πρέπει να κηρυχθεί απαράδεκτη»⁶⁰. Επομένως, η κοινοτική πράξη δεν τον αφορούσε ατομικά αλλά μόνο ως μέλος μιας μεγάλης και ανοιχτής στον καθένα κατηγορίας πολιτών, άρα δεν νομιμοποιούνταν να ασκήσει προσφυγή. Η διατύπωση, πάντως, των προϋποθέσεων, κάτω από τις οποίες μια κοινοτική πράξη αφορά ατομικά τον ιδιώτη, θεμελιώθηκε στην απόφαση αυτή.

Αργότερα όμως, το ΔΕΚ, σε απόφασή του στις 1 Ιουλίου του 1965, στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-106/63 και 107/63, επί προσφυγής των Alfred C. Törfer KG κλπ κατά Επιτροπής, με αντικείμενο την ακύρωση της αποφάσεως της Επιτροπής, της 3ης Οκτωβρίου 1963, περί εξουσιοδοτήσεως της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας προς διατήρηση εν ισχύ των μέτρων διασφάλισης κατά την εισαγωγή αραβοσίτου, κέχρου και σόργου (63/533/ΕΟΚ), διαφοροποίησε κάπως το κριτήριο της ατομικότητας και δέχθηκε ότι «Είναι αναμφισβήτητο ότι χάρη στην απόφαση της Επιτροπής της 1ης Οκτωβρίου 1963, η οποία καθόρισε τις νέες τιμές «ελεύθερο στα σύνορα» για την εισαγωγή αραβοσίτου στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας για το μετά τις 2 Οκτωβρίου διάστημα, δεν υφίστατο πλέον μετά την ημερομηνία αυτή ο κίνδυνος τον οποίο έπρεπε να αντιμετωπίσει το μέτρο διασφάλισης που διατηρήθηκε από την Επιτροπή. Συνεπώς, το μέτρο αυτό αφορούσε μόνο τους εισαγωγείς που είχαν ζητήσει άδεια εισαγωγής την 1η Οκτωβρίου 1963. Ο αριθμός και το όνομα αυτών των εισαγωγέων μπορούσε να εξακριβωθεί ήδη πριν από τις 4 Οκτωβρίου, ημέρα εκδόσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως. Η Επιτροπή μπορούσε να γνωρίζει ότι η απόφασή

⁶⁰ Απόφαση της 15.7.1963 — υπόθεση C- 25/62, σελ. 942

της έθιγε τα συμφέροντα και τη νομική κατάσταση αυτών μόνο των εισαγωγέων. Υπό αυτές τις συνθήκες οι αναφερθέντες εισαγωγείς, μεταξύ των οποίων και οι προσφεύγουσες, εξατομικεύτηκαν σε σχέση με όλα τα άλλα πρόσωπα κατά τον ίδιο τρόπο όπως και ο αποδέκτης της αποφάσεως. Επομένως, η ένσταση περί απαραδέκτου είναι αβάσιμη και οι προσφυγές παραδεκτές»⁶¹. Με άλλα λόγια έκρινε ότι η μετατροπή μιας ομάδας εισαγωγέων από ανοιχτή, που μπορούσε ο καθένας να ασκήσει την εμπορική αυτή δραστηριότητα, σε κλειστή, λόγω της πραγματικής κατάστασης που δημιουργήσε η κοινοτική πράξη, την εξατομικεύει και συνεπώς πληρούται το κριτήριο της ατομικότητας, ως προϋπόθεση για το παραδεκτό της προσφυγής.

Με το ίδιο σκεπτικό, στην υπόθεση C-152/88, με προσφεύγοντα την Sofrimport SARL κατά Επιτροπής, με αντικείμενο την ακύρωση των κανονισμών (ΕΟΚ) 962/88 και 984/88της Επιτροπής, της 12ης και της 14ης Απριλίου 1988 αντίστοιχα, για την αναστολή της εκδόσεως πιστοποιητικών εισαγωγής για τα επιτραπέζια μήλα καταγωγής Χιλής, και του κανονισμού(ΕΟΚ) 1040/88 της Επιτροπής, της 20ήςΑπριλίου 1988, που καθορίζει τις ποσότητες κατά την εισαγωγή επιτραπέζιων μήλων καταγωγής τρίτων χωρών και τροποποιεί τον κανονισμό 962/88, το Δικαστήριο απεφάνθη ότι «πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι προσβαλλόμενοι κανονισμοί αφορούν ατομικά τους εισαγωγείς των οποίων τα εμπορεύματα βρίσκονταν υπό διαμετακόμιση κατά τον χρόνο της ενάρξεως της ισχύος των ανωτέρω κανονισμών, καθόσον οι κανονισμοί αυτοί αφορούν τα εν λόγω εμπορεύματα. Η προσφυγή ακυρώσεως είναι επομένως παραδεκτή μόνο καθόσον βάλλει κατά της εφαρμογής των μέτρων διασφάλισης επί των υπό διαμετακόμιση προϊόντων»⁶².

Πλούσια είναι η νομολογία του Δικαστηρίου, στο πλαίσιο αυτό, και στο πεδίο των Κανόνων Ανταγωνισμού της Κοινότητας (Ένωσης), με τις οποίες διαπιστώνεται παράβαση των άρθρων 81 επομ. της ΣΕΚ (νυν 101 επομ. της ΣΛΕΕ).

⁶¹ Απόφαση του Δικαστηρίου της 1ης Ιουλίου 1965 Στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-106/63 και 107/63, σελ. 105

⁶² Απόφαση του Δικαστηρίου στις 26. 6. 1990 — Υπόθεση C-152/88, σκέψη 13

Είναι προφανές ότι ένας ιδιώτης (δηλαδή επιχείρηση) μπορεί να προσβάλλει τις αποφάσεις, των οποίων είναι αποδέκτης. Τούτο δεν γεννά ερμηνευτικά ζητήματα. Το ερώτημα είναι εάν δύναται ιδιώτης να προσφύγει κατά του κοινοτικού οργάνου, που εξέδωσε πράξη, επί υπόθεσης νόθευσης ανταγωνισμού, που αρνείται την παράβαση των κανόνων ανταγωνισμού, και να ζητήσει την ακύρωση της πράξης αυτής, της οποίας δεν είναι αποδέκτης. Το δυσχερές είναι η απόδειξη της ατομικότητας, καθώς η επίκληση ότι κάποιος είναι ανταγωνιστική επιχείρηση δεν επαρκεί. Το Δικαστήριο, στην υπόθεση C-26/76, Metro SB-Großmärkte κατά Επιτροπής, δέχθηκε ότι «Χάριν της δίκαιης παροχής εννόμου προστασίας και της ορθής εφαρμογής των άρθρων 85 και 86, τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που νομιμοποιούνται να καταθέσουν αίτηση προς την Επιτροπή κατά το άρθρο 3, παράγραφος 2, περίπτωση β του κανονισμού¹⁷ για διαπίστωση παραβάσεως των άρθρων 85 και 86 έχουν τη δυνατότητα σε περίπτωση ολικής ή μερικής απορρίψεως της αιτήσεώς τους να ασκήσουν προσφυγή προς προστασία του εννόμου συμφέροντός τους. Ως εκ τούτου πρέπει να θεωρηθεί ότι η επίδικη απόφαση αφορά την προσφεύγουσα άμεσα και ατομικά κατά την έννοια του άρθρου 173 παράγραφος 2 (230 παρ. 4 της ΣΕΚ) συνεπώς η προσφυγή είναι παραδεκτή»⁶³. Με σταθερή νομολογία, το Δικαστήριο εισήγαγε τη συλλογιστική ότι αν κάποια επιχείρηση έχει καταγγείλει ή υποβάλλει παρατηρήσεις και αντιρρήσεις στην Επιτροπή επί αιτήματος ανταγωνιστικής επιχείρησης, νομιμοποιείται, ατομικά, σε περίπτωση άρνησης της καταγγελίας ή απόρριψης των αντιρρήσεων της να προσφύγει με τους όρους του 230 παρ. 4 της ΣΕΚ⁶⁴.

Με την ίδια νομική επιχειρηματολογία, αντιμετωπίζονται και οι κοινοτικές πράξεις, οι οποίες εκδίδονται από την Επιτροπή, στο πλαίσιο των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις (άρθρο 87 της ΣΕΚ, νυν 107 της ΣΛΕΕ). Αναφερόμαστε ιδίως, στις περιπτώσεις που μια ενίσχυση κρίθηκε συμβατή με το κοινοτικό (ενωσιακό) δίκαιο. Η νομιμοποίηση του ιδιώτη (δηλαδή της μια ανταγωνίστριας επιχείρησης) προς άσκηση αίτησης ακυρώσεως κατά της πράξης αυτής, περνάει μέσα από την συνδρομή στο πρόσωπό του, του κριτηρίου της ατομικότητας. Με άλλα λόγια

⁶³ Σκέψη 13, στην υπόθεση C-26/76

⁶⁴ Βλ. μεταξύ άλλων και υπόθεση C-75/84, Metro κατά Επιτροπής, Συλ. 1986, σελ. 3021 επ.

οφείλει να αποδείξει ότι συγκεκριμένα χαρακτηριστικά της πράξης τον ξεχωρίζουν και τον εξατομικεύουν σε βαθμό ανάλογο με αυτόν του αποδέκτη της πράξης (της άλλης ανταγωνίστριας επιχείρησης, που λαμβάνει την κρατική ενίσχυση).

Το Δικαστήριο, με σταθερή νομολογία, επαναφέρει το σκεπτικό της υπόθεσης Plaumann σχετικά με τις προϋποθέσεις της ατομικότητας και προχωρώντας κρίνει ότι «Για να καθοριστεί εάν πληρούνται, εν προκειμένω, οι προϋποθέσεις αυτές, πρέπει να υπομνηστεί το αντικείμενο των διαδικασιών που προβλέπονται στις παραγράφους 2 και 3 αντιστοίχως του άρθρου 93 (σημειώση: νυν 103 της ΣΛΕΕ) της Συνθήκης ...Όπως έχει ήδη κρίνει το Δικαστήριο (βλ. απόφαση της 19ης Μαΐου 1993, C-198/91, Cook, Συλλογή 1993, σ. 1-2487), πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ, αφενός, της θεσπιζόμενης από το άρθρο 93, παράγραφος 2, της Συνθήκης προκαταρκτικής φάσεως εξετάσεως των ενισχύσεων, η οποία μοναδικό σκοπό έχει να επιτρέψει στην Επιτροπή να διαμορφώσει μια πρώτη γνώμη ως προς το συμβιβαστό, εν όλω ή εν μέρει, της επίμαχης ενισχύσεως, και, αφετέρου, της φάσεως εξετάσεως του άρθρου 93, παράγραφος 2, της Συνθήκης. Μόνο στο πλαίσιο αυτής της φάσεως εξετάσεως, που σκοπό έχει να επιτρέψει στην Επιτροπή να έχει πλήρη πληροφόρηση επί του συνόλου των δεδομένων της υποθέσεως, προβλέπει η Συνθήκη την υποχρέωση της Επιτροπής να τάσσει προθεσμία στους ενδιαφερομένους για να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους ...Στην περίπτωση που η Επιτροπή, χωρίς να κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 93, παράγραφος 2, διαπιστώνει, βάσει της παραγράφου 3 του ίδιου άρθρου, ότι μία ενίσχυση συνάδει προς την κοινή αγορά, οι τυγχάνοντες των διαδικαστικών αυτών εγγυήσεων δεν μπορούν να εξασφαλίσουν την τήρηση τους παρά μόνον εάν έχουν τη δυνατότητα να προσβάλουν ενώπιον του Δικαστηρίου την απόφαση αυτή της Επιτροπής ...Ως ενδιαφερόμενοι, κατά την έννοια του άρθρου 93, παράγραφος 2, της Συνθήκης, προσδιορίστηκαν από το Δικαστήριο τα πρόσωπα, οι επιχειρήσεις ή οι ενώσεις των οποίων τα συμφέροντα θίγονται, ενδεχομένως, από τη χορήγηση της ενισχύσεως, ιδίως δε οι ανταγωνιστικές επιχειρήσεις και οι επαγγελματικές οργανώσεις (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 1984, 323/82, Intermills κατά Επιτροπής, Συλλογή 1984, σ. 3809, σκέψη 16, και προπαρατεθείσα απόφαση Cook, σκέψη 24)... Στην υπό κρίση περίπτωση, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι τα συμφέροντα ...θίγονται από τη χορήγηση της επίδικης ενισχύσεως και ότι συνεπώς

έχει την ιδιότητα του ενδιαφερομένου, κατά την έννοια του άρθρου 93, παράγραφος 2, της Συνθήκης ...Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η ασκηθείσα ...προσφυγή πρέπει να κηρυχθεί παραδεκτή»⁶⁵. Με βάση το παραπάνω σκεπτικό, η με οποιοδήποτε τρόπο συμμετοχή του ιδιώτη στην ενώπιον της Επιτροπής διαδικασία, με υποβολή υπομνημάτων, αντιρρήσεων και παρατηρήσεων, σχετικά με το συμβατό μιας ενίσχυσης με το κοινοτικό (ενωσιακό) δίκαιο, τον εξατομικεύει και άρα τον νομιμοποιεί στην άσκηση προσφυγής κατά βλαπτικής προς αυτόν κοινοτικής πράξης.

3.3.3.4 Ο έλεγχος της συνδρομής των προϋποθέσεων της αίτησης ακύρωσης από τους ιδιώτες

Σχετικά με την έρευνα από το Δικαστήριο της συνδρομής των προϋποθέσεων, προκειμένου η αίτηση ακύρωσης του ιδιώτη να είναι παραδεκτή, με βάση και το γράμμα του άρθρου 230 παρ. 4 της ΣΕΚ, χρειάζεται να κάνουμε μερικές παρατηρήσεις.

Έχουμε ήδη σημειώσει ότι οι προϋποθέσεις αυτές πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά. Αυτό σημαίνει ότι μια από τις προϋποθέσεις να μη συντρέχει ως προς τον προσφεύγοντα, η προσφυγή απορρίπτεται ως απαράδεκτη. Το Δικαστήριο άλλωστε σαφώς έχει κρίνει ότι «Το άρθρο 173, εδάφιο 2, της συνθήκης εξαρτά το παραδεκτό μιας προσφυγής ακυρώσεως ασκηθείσης από ιδιώτη από την προϋπόθεση ότι η προσβαλλομένη πράξη, αν και εξεδόθη υπό τη μορφή κανονισμού, συνιστά στην πραγματικότητα απόφαση, η οποία αφορά τον προσφεύγοντα κατά τρόπο άμεσο και ατομικό»⁶⁶.

Αυτή είναι και η σειρά εξέτασης των προϋποθέσεων. Πρώτα δηλαδή εξετάζεται αν η κοινοτική πράξη πρόκειται για επί της ουσίας Απόφαση (όταν υπάρχει Απόφαση που απευθύνεται σε συγκεκριμένο αποδέκτη δεν υπάρχουν ερμηνευτικές

⁶⁵ Ολόκληρη η διατύπωση περιλαμβάνεται στην απόφαση του ΔΕΚ, της 15^{ης} Ιουνίου 1993, στην υπόθεση C-225/91, Matra κατά Επιτροπής, Συλ. 1993, σελ. I-2487, σκέψεις 15 έως 20

⁶⁶ Απόφαση του ΔΕΚ, στις 6.10.1982, στην υπόθεση C-307/81, ALUSUISSE ITALIA SPA κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, σκέψη 7

δυσχέρειες σε αυτό το πεδίο). Στη συνέχεια εξετάζεται αν η πράξη του κοινοτικού οργάνου αφορά τον ιδιώτη άμεσα (με την έννοια ότι δεν υπάρχει παρεμβολή τρίτου ή διακριτική ευχέρεια). Τέλος ερευνάται αν η προσβαλλόμενη απόφαση αφορά τον αιτούντα ατομικά. Αν διαπιστώσει ότι συντρέχει και αυτή η προϋπόθεση, το Δικαστήριο κρίνει την προσφυγή ακύρωσης παραδεκτή (το παραδεκτό εξετάζεται πάντα στην αρχή) και εισέρχεται στην ουσία της υπόθεσης για να αποφανθεί για την ουσία βασιμότητα ή μη της αίτησης του ιδιώτη, ερευνώντας, όπως είδαμε σε προηγούμενο κεφάλαιο, την (περιοριστικά απαριθμούμενη) συνδρομή των λόγων ακύρωσης της κοινοτικής (νυν ενωσιακής) πράξης.

3.4 Κριτική θεώρηση της προστασίας του ιδιώτη υπό το πρίσμα του άρθρου 230 παρ. 4 της ΣΕΚ

3.4.1 Ειδικές περιπτώσεις προσβολής κοινοτικών κανονιστικών πράξεων από τη νομολογία του ΔΕΚ

Από την ανάλυση, που προηγήθηκε, σχετικά με τις προϋποθέσεις της νομιμοποίησης του ιδιώτη προς άσκηση αίτησης ακυρώσεως, διαπιστώνουμε σαφώς, ότι υπάρχει μια αρκετά περιοριστική προσέγγιση και δυσχέρεια, ιδίως στην απόδειξη του ατομικού συνδέσμου του προσφεύγοντος ιδιώτη με την προσβαλλόμενη κοινοτική κανονιστική πράξη.

Η νομολογία του ΔΕΚ, σε ορισμένες ειδικές περιπτώσεις έκαμψε αυτή την περιοριστική ερμηνεία και δέχθηκε ότι δύναται κατ' εξαίρεση ο ιδιώτης να προσβάλλει κανονιστική πράξη.

Πιο συγκεκριμένα, η σημαντικότερη κατηγορία αυτών των ειδικών περιπτώσεων είναι στο πλαίσιο των μέτρων εμπορικής άμυνας (αντινταμπιγκ). Σύμφωνα με την κοινοτική νομοθεσία, κατά το άρθρο 13, παράγραφος 1, του κανονισμού 3017/79, «οι δασμοί αντιντάμπιγκ ή οι αντισταθμιστικοί δασμοί, ανεξάρτητα αν εφαρμόζονται προσωρινά ή οριστικά, θεσπίζονται με κανονισμό». Οι διατάξεις του

έχουν κανονιστικό χαρακτήρα και συνεπώς, δεν είναι παραδεκτή η προσφυγή εναντίον τους, με βάση το άρθρο 230 παρ. 4 της ΣΕΚ. Ωστόσο το ΔΕΚ έκρινε, σε ό,τι αφορά καταρχάς τους παραγωγούς και τους εξαγωγείς (συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-239 και 275/82 σκέψεις 12 επ.) ότι «Οι πράξεις περί επιβολής δασμών αντιντάμπινγκ είναι τέτοιας φύσης που αφορούν άμεσα και ατομικά εκείνες τις επιχειρήσεις παραγωγής και εξαγωγής που αποδεικνύουν ότι αναφέρονται ειδικώς στις πράξεις της Επιτροπής και του Συμβουλίου ή ότι τις αφορούν οι προπαρασκευαστικές έρευνες». Και οι παραγωγοί και οι εξαγωγείς δεν διαθέτουν ένδικο βοήθημα ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου «δεδομένου ότι δικαίωμα για άσκηση προσφυγής ενώπιον των εθνικών δικαιοδοτικών οργάνων παρέχεται μόνο κατόπιν της κανονικής εξοφλήσεως επιβληθέντος δασμού αντιντάμπινγκ από εισαγωγέα που διαμένει στην Κοινότητα». Συνεπώς, οι παραγωγοί και οι εξαγωγείς προσβάλλουν παραδεκτά τις διατάξεις του κανονισμού, καθώς άλλη επιχειρηματολογία θα τους στερούσε τη δυνατότητα οποιουδήποτε δικαστικού ελέγχου και προστασίας. Ακόμα όμως και για τους εισαγωγείς, οι οποίοι κατά κανόνα δεν νομιμοποιούνται, επειδή διαθέτουν ένδικο μέσο ενώπιον του αρμόδιου εθνικού δικαστηρίου στο πλαίσιο του οποίου μπορούν να προβάλλουν τους λόγους τους κατά του κύρους των επίδικων κανονισμών, το Δικαστήριο, σε επόμενη απόφαση δέχτηκε ότι ο βαθμός εξάρτησης ενός σημαντικού εισαγωγέα της Κοινότητας από τις εισαγωγές που αποτέλεσαν αντικείμενο ρύθμισης του κανονισμού, δικαιολογεί την εξατομίκευσή του, άρα και την δυνατότητα παραδεκτής προσβολής του κανονισμού αυτού⁶⁷.

Σε μια άλλη περίπτωση⁶⁸, το ΔΕΚ έκρινε ότι η κατά παράδοση χρήση ενός σήματος από τον ιδιώτη προσφεύγοντα, τόσο πριν όσο και μετά την κατάθεση του, αποδεικνύει την ύπαρξη μιας καταστάσεως που τον χαρακτηρίζει, σε σχέση με την επίδικη προσβαλλόμενη διάταξη, έναντι οποιουδήποτε άλλου ιδιώτη (επιχειρηματία). Άρα πληρούται και εδώ το κριτήριο της ατομικότητας σε σχέση με την προσβαλλόμενη κανονιστική πράξη.

⁶⁷ Βλ. απόφαση του ΔΕΚ, στις 16.5.1991, στην υπόθεση C-358/89, Extramet Industrie κατά Συμβουλίου, σκέψη 17

⁶⁸ Απόφαση του ΔΕΚ, στις 18.5.1994, στην υπόθεση C-309/89, Codorniu κατά Συμβουλίου, σκέψεις 21 και 22

Τέλος, σε μια σειρά αποφάσεων, το ΔΕΚ σε περιπτώσεις προσφύγων ιδιωτών κατά κοινοτικών κανονιστικών πράξεων, έκρινε ότι «στο σημείο αυτό, πρέπει να σημειωθεί... το Δικαστήριο και το Πρωτοδικείο κρίνουν πλέον παραδεκτές τις προσφυγές ακυρώσεως που ασκούνται κατά πράξεως κανονιστικού χαρακτήρα εφόσον υπάρχει υπέρτερος κανόνας δικαίου που υποχρεώνει τον συντάκτη της πράξεως να λαμβάνει υπόψη την ιδιαίτερη κατάσταση του προσφεύγοντος»⁶⁹.

3.4.2 Τα μειονεκτήματα της διαδικασίας ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων (ιδίως της προδικαστικής παραπομπής) στην αποτελεσματική δικαστική προστασία του ιδιώτη

Σε όλες τις παραπάνω περιπτώσεις δεν αναιρείται ο κανονιστικός χαρακτήρας της προσβαλλόμενης πράξης, η οποία, παρά την κατ' εξαίρεση παραδεκτή προσβολή της από ιδιώτη, είναι και παραμένει κανονιστική. Πρέπει να εμπεδώσουμε ότι η ευθεία πρόσβαση ιδιώτη στο κοινοτικό δικαιοδοτικό σύστημα εξαρτάται απόλυτα από την εκτίμηση του ίδιου του κοινοτικού δικαστή ως προς την ύπαρξη στο πρόσωπο του ιδιώτη των κριτηρίων της αμεσότητας και ατομικότητας με την κοινοτική πράξη.

Η απόδειξη από τον προσφεύγοντα ιδιώτη ότι μια κοινοτική κανονιστική πράξη τον αφορά άμεσα και, ιδίως, ατομικά είναι, όπως είδαμε ιδιαίτερα δυσχερής. Σε αυτό συνετέλεσε και η αυστηρότητα με την οποία η μέχρι σήμερα κοινοτική νομολογία έχει ερμηνεύσει το άρθρο 230 παράγραφος 4 της ΣΕΚ. Το Δικαστήριο έμεινε προσκολλημένο σε μια αρκετά συντηρητική προσέγγιση στα ερμηνευτικά αυτά ζητήματα.

Η περιοριστική προσέγγιση της κοινοτικής νομολογίας στο εξεταζόμενο ζήτημα βρίσκει έρεισμα και στην ισχύουσα σήμερα κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ, αφενός

⁶⁹ βλ. αποφάσεις του Δικαστηρίου της 17ης Ιανουαρίου 1985, 11/82, Πειραϊκή-Πατραϊκή κατά Επιτροπής, Συλλογή 1985, σ.207, σκέψεις 11 έως 32, και της 26ης Ιουνίου 1990, C-152/88, Sofrimport κατά Επιτροπής, Συλλογή 1990, σ. I-2477, σκέψεις 11 έως 13· και την απόφαση του Πρωτοδικείου της 14ης Σεπτεμβρίου 1995, T-480/93 και T-483/93, Antillean Rice Mills κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 1995, σ. II-2305, σκέψεις 67 έως 78

των κοινοτικών δικαιοδοτικών οργάνων και αφετέρου των δικαιοδοτικών οργάνων των κρατών μελών. Στα πλαίσια της κατανομής αυτής, τα εθνικά δικαστήρια διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στη δικαστική προστασία των κοινοτικών δικαιωμάτων των ιδιωτών μέσω του ελέγχου νομιμότητας των εθνικών μέτρων που λαμβάνονται σε εκτέλεση των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, με τα κατάλληλα ένδικα μέσα και διαδικασίες που προβλέπουν οι εθνικές έννομες τάξεις σύμφωνα με την αρχή της δικονομικής αυτονομίας των κρατών μελών⁷⁰. Σε προηγούμενο άλλωστε κεφάλαιο αναφερθήκαμε ότι όταν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων ανακύπτει ζήτημα κύρους ή ερμηνείας διάταξης του κοινοτικού δικαίου, του οποίου η επίλυση είναι αναγκαία για την έκδοση της δικής τους απόφασης, τα δικαστήρια αυτά δύνανται ή υποχρεούνται, με βάση και το 234 της ΣΕΚ, να διατυπώνουν προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΚ για την έκδοση σχετικής προδικαστικής απόφασης. Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται η δικαστική προστασία των ιδιωτών και, παράλληλα, εξασφαλίζεται η συνοχή της κοινοτικής έννομης τάξης.

Ωστόσο, η διαδικασία της προδικαστικής παραπομπής παρουσιάζει αρκετά μειονεκτήματα, που αποβαίνουν εις βάρος της πλήρους και αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας του ιδιώτη.

Οι αδυναμίες της προδικαστικής παραπομπής

Κατά πρώτον, η προδικαστική παραπομπή δεν είναι ένδικο μέσο που ασκούν οι ιδιώτες. Ο ιδιώτης δεν έχει δικαίωμα προσφυγής στο ΔΕΚ με τη διαδικασία της προδικαστικής παραπομπής, ούτε διατυπώνει άλλωστε και το προδικαστικό ερώτημα. Μάλιστα, τα εθνικά δικαστήρια μπορούν να αποφύγουν ή να αρνηθούν τη διατύπωση προδικαστικού ερωτήματος ή να υποπέσουν σε σφάλμα κατά τον έλεγχο του κύρους των κοινοτικών πράξεων, συνέπεια του οποίου δεν κρίνεται απαραίτητη η απόφαση για προδικαστική παραπομπή⁷¹.

⁷⁰ Ειδικότερα παραπέμπουμε στο Βηλαράς Μιχαήλ, «Η τεχνική της αποτελεσματικής προστασίας των κοινοτικών δικαιωμάτων από τον εθνικό δικαστή», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2000, σελ. 21 επ.

⁷¹ Πρέπει να παρατηρήσουμε, ότι στις περιπτώσεις που το εθνικό δικαστήριο υποχρεούται να απευθύνει προδικαστικό ερώτημα, δεν προβλέπεται καμιά ειδική κύρωση αν δεν

Εν συνεχεία, όταν οι κοινοτικές διατάξεις είναι άμεσης εφαρμογής, χωρίς να απαιτείται παρέμβαση της εθνικής αρχής, η δικαστική προστασία του ιδιώτη μέσω της διαδικασίας της προδικαστικής παραπομπής είναι δυσχερής και αλυσιτελής. Ο ιδιώτης για να μην υπαχθεί στις συνέπειες της κοινοτικής πράξης, θα πρέπει επί της ουσίας να παρανομήσει, παραβαίνοντας τους τιθέμενους από την κοινοτική πράξη κανόνες, να υποστεί τις κυρώσεις, να τις αμφισβητήσει και να προσβάλλει στη συνέχεια στο εθνικό δικαστήριο το κύρος της κοινοτικής πράξης, βάσει της οποίας δέχθηκε τις κυρώσεις. Αυτή η λύση *de lege ferenda* δεν μπορεί, σε καμιά περίπτωση, να γίνει δεκτή.

Συνακόλουθα, η διαδικασία της προδικαστικής παραπομπής, δεν παρέχει τις ίδιες δικονομικές εγγυήσεις στον ιδιώτη, με αυτές που έχει όταν νομιμοποιείται να ασκήσει προσφυγή ακύρωσης ενώπιον του Δικαστηρίου. Άλλωστε η διαδικασία της προδικαστικής παραπομπής ανοίγει μια παρεμπόπτουσα δίκη (η κύρια δίκη είναι αυτή στο πλαίσιο του εθνικού δικαστή που διατύπωσε το ερώτημα), η οποία, πέραν των αδυναμιών που επισημάναμε ήδη, δεν εγγυάται δικονομικά πλήρη ενεργό συμμετοχή του ενδιαφερομένου ιδιώτη. Ο ιδιώτης έχει το δικαίωμα κατάθεσης έγγραφων παρατηρήσεων, όχι όμως δικαίωμα αντίκρουσης ισχυρισμών των αντιδίκων καθώς και προφορικών παρατηρήσεων. Είναι, μάλιστα, ισχυρή δικονομική εγγύηση και πλεονέκτημα η χορήγηση αναστολής εκτέλεσης της κοινοτικής πράξης, που συμβαίνει όταν ο ιδιώτης έχει δυνατότητα ευθείας προσφυγής. Χρειάζεται τέλος, να αναφέρουμε ότι και οι τρίτοι απολαμβάνουν μεγαλύτερη δικονομική προστασία, στο πλαίσιο δίκης που ανοίγεται με αίτηση ακύρωσης στο ΔΕΚ, καθώς μπορούν να παρέμβουν ευχερέστερα. Αντίθετα, στο πλαίσιο της προδικαστικής παραπομπής, δικαιούνται να υποβάλλουν παρατηρήσεις μόνο εάν είχαν παρέμβει στη δίκη, ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου.

συμμορφώνεται στην υποχρέωση αυτή. Βέβαια θα μπορούσε η Επιτροπή να κινήσει τη διαδικασία της προσφυγής κατά κράτους μέλους (άρθρο 258 της ΣΛΕΕ, πρώην άρθρο 226 ΣΕΚ), λόγω παράβασης του ενωσιακού δικαίου από τα εθνικά δικαστήρια. Ωστόσο, μέχρι σήμερα, η Επιτροπή δεν έχει κινήσει αυτή τη διαδικασία, για παράβαση των εθνικών δικαστηρίων να κινήσουν υποχρεωτικά διαδικασία προδικαστικής παραπομπής

Ένας ακόμη λόγος, που καθιστά τη διαδικασία της προδικαστικής παραπομπής μειονεκτούσα σε σχέση με την ευθεία νομιμοποίηση του ιδιώτη, ως προς την αποτελεσματική του προστασία είναι και η οικονομία χρόνου και δαπάνης. Οι σημαντικές καθυστερήσεις στις αποφάσεις αλλά και το κόστος που συνεπάγεται η χρονοβόρα διαδικασία, αποβαίνουν εις βάρος του ιδιώτη.

Παρά τα προαναφερόμενα μειονεκτήματα της προδικαστικής παραπομπής η κοινοτική νομολογία επέμεινε να αρνείται να υιοθετήσει μια πιο ευέλικτη και χαλαρή ερμηνεία των προϋποθέσεων του παραδεκτού της ευθείας προσβολής κοινοτικών κανονιστικών πράξεων από ιδιώτες, έστω και αν η προστασία των δικαιωμάτων των ιδιωτών από τα εθνικά δικαστήρια, μπορεί να είναι απρόσφορη και προβληματική.

Είναι χαρακτηριστική η σταθερά επαναλαμβανόμενη διατύπωση της νομολογίας ότι «όσον αφορά, αφενός, το επιχείρημα που αντλείται από τη μη ύπαρξη εθνικών ενδίκων μέσων και, αφετέρου, από το επιχείρημα ότι τέτοια ένδικα μέσα δεν είναι, εν πάση περιπτώσει, αποτελεσματικά, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι τέτοια γεγονότα, έστω και αν υποτεθεί ότι συντρέχουν, δεν μπορούν να δικαιολογήσουν τροποποίηση του συστήματος των ενδίκων μέσων και διαδικασιών που έχει καθιερωθεί από τη Συνθήκη, μέσω μιας δικαστικής ερμηνείας. Σε καμία περίπτωση, τέτοια γεγονότα δεν επιτρέπουν να θεωρούνται παραδεκτές προσφυγές ακυρώσεως που ασκούνται από φυσικά ή νομικά πρόσωπα τα οποία δεν πληρούν τις προϋποθέσεις του άρθρου 173 (σημ. 230), τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης»⁷².

Το συμπέρασμα που εξάγεται από αυτή τη σύντομη κριτική θεώρηση της δικαστικής προστασίας των ιδιωτών, όπως εξελίχθηκε νομολογιακά (κυρίως) στο πλαίσιο του άρθρου 230 παρ. 4 της ΣΕΚ, είναι ότι κατά την παραδοσιακή κοινοτική νομολογία, το έλλειμμα δικαστικής προστασίας των ιδιωτών σε εθνικό επίπεδο, λόγω περιορισμένης αποτελεσματικότητας των εθνικών ενδίκων μέσων, δεν οδηγεί σε μια δυναμική αντιμετώπιση του παραδεκτού της ευθείας αίτησης ακύρωσης προς

⁷² (βλ. αντί πολλών, τις διατάξεις του Δικαστηρίου της 23ης Νοεμβρίου 1995, C-10/95 P, Asocarne κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1995, σ. I-4149, σκέψη 26 και απόφαση ΠΕΚ 22.2.2000, ACAV κτλ κατά Συμβουλίου, T-138/98, σκέψη 68)

το ΔΕΚ των ιδιωτών. Αυτή θα συνίστατο ξεκάθαρα σε μια διεύρυνση, εκ μέρους του Δικαστηρίου, του ατομικού συνδέσμου ιδιώτη-προσβαλλόμενης πράξης προς την έννοια του «εννόμου συμφέροντος», που είναι και πιο οικεία στις εθνικές έννομες τάξεις και εγγυάται πιο αποτελεσματική έννομη προστασία στους ιδιώτες.

Αυτό το ζήτημα αναζωπυρώθηκε με ορισμένες νομολογιακές εξελίξεις, οι οποίες θα μας απασχολήσουν στο αμέσως επόμενο κεφάλαιο.

3.5 Νομολογιακές εξελίξεις-μεταστροφή ή επιβεβαίωση της παραδοσιακής κοινοτικής νομολογίας;

Το Δικαστήριο, σε δύο πολύ σημαντικές υποθέσεις, που εκδικάζονταν σχεδόν παράλληλα χρονικά, σε πρώτο και δεύτερο βαθμό, τροφοδότησε την προβληματική της ενεργητικής νομιμοποίησης των ιδιωτών προς άσκηση της αίτησης ακυρώσεως και διαφοροποίησε σε πολύ σημαντικό βαθμό τα δεδομένα. Οι υποθέσεις αυτές ήταν η προσφυγή της *Unión de Pequeños Agricultores* κατά του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η προσφυγή της *Jego-Quere et Cie SA* κατά της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Οι δύο αυτές σημαντικές υποθέσεις και οι αντίστοιχες αποφάσεις του Πρωτοδικείου και του Δικαστηρίου, θα αποτελέσουν αντικείμενο ανάλυσης στο παρόν κεφάλαιο.

3.5.1 Η υπόθεση *Unión de Pequeños Agricultores*

3.5.1.1 Ιστορικό

Η *Unión de Pequeños Agricultores* αποτελεί επαγγελματική ένωση η οποία εκπροσωπεί και προασπίζεται τα συμφέροντα μικρών ισπανικών αγροτικών επιχειρήσεων. Το 1998 άσκησε προσφυγή ενώπιον του Πρωτοδικείου (νυν Γενικού Δικαστηρίου) κατά του Κανονισμού 1639/98 του Συμβουλίου (υπόθεση T-173/98), ο οποίος μεταρρύθμιζε επί το δυσμενέστερο τον αρχικό Κανονισμό 136/66/ΕΟΚ, περί δημιουργίας κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των λιπαρών ουσιών. Ο προσβαλλόμενος κανονισμός μεταρρύθμισε, μεταξύ άλλων, την κοινή οργάνωση

αγοράς ελαιολάδου. Συναφώς, 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.

Είναι άξιο μνείας, ότι η προσφεύγουσα, πέρα από τα «κλασικά» επιχειρήματα για τον άμεσο και ατομικό επηρεασμό από την προσβαλλόμενη πράξη, προέβαλε και μια άλλη σειρά επιχειρημάτων, σε άλλη νομική βάση, για να υποστηρίξουν την ευθεία προσφυγή της στο κοινοτικό δικαιοδοτικό σύστημα. Χαρακτηριστικά ισχυρίστηκε⁷³ ότι το Πρωτοδικείο, κηρύσσοντας την προσφυγή της απαράδεκτη, θα της στερούσε κάθε μέσο άμυνας και θα προσέβαλλε το θεμελιώδες δικαίωμα της καθώς και το δικαίωμα των μελών της για αποτελεσματική δικαστική προστασία. Κατ' αρχάς, η προσφεύγουσα εξέθεσε ότι, στην ισπανική έννομη τάξη, το δικαίωμα αυτό αποτελεί θεμελιώδη αρχή. Επισήμανε συναφώς, μεταξύ άλλων, ότι, καθώς ούτε το ισπανικό κράτος ούτε οι αυτόνομες περιφέρειες που το αποτελούν εξέδωσαν μέτρα εφαρμογής του προσβαλλόμενου κανονισμού, δεν έχει την παραμικρή δυνατότητα να κινήσει, ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, διαδικασία ικανή να καταλήξει σε προδικαστική παραπομπή, βάσει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 234 ΣΕΚ –σημ. πρόκειται περί της διαδικασίας προδικαστικής παραπομπής), σχετικά με το κύρος του προσβαλλόμενου κανονισμού. Στη συνέχεια, η προσφεύγουσα ισχυρίστηκε ότι το Δικαστήριο επιβεβαίωσε με τη νομολογία του ότι το δικαίωμα για αποτελεσματική δικαστική προστασία εντάσσεται στα θεμελιώδη δικαιώματα που αναγνωρίζονται στην κοινοτική έννομη τάξη και των οποίων διασφαλίζει την τήρησή⁷⁴. Η προσφεύγουσα

⁷³ Όλη η επιχειρηματολογία περιλαμβάνεται στη Διάταξη του ΠΕΚ, της 23^{ης} Νοεμβρίου 1999, για την υπόθεση T-173/98, σκέψεις 20-31

⁷⁴ αποφάσεις του Δικαστηρίου της 17ης Δεκεμβρίου 1970, 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 581, σκέψη 4, της 14ης Μαΐου 1974, 4/73, Noid κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1974, σ. 277, σκέψη 13, της 23ης Απριλίου 1986, 294/83, Les Verts κατά Κοινοβουλίου, Συλλογή 1986, σ. 1339, σκέψη 23, της 15ης Μαΐου 1986, 222/84, Johnston, Συλλογή 1986, σ. 1651, της 13ης Ιουλίου 1989, 5/88, Wachauf, Συλλογή 1989, σ. 2609, της 19ης Ιουνίου 1990, C-213/89, Factortame κ.λπ., Συλλογή 1990, α 1-2433, της 7ης Μαΐου 1992, C-104/91, Aguirre Borrell κ.λπ., Συλλογή 1992, σ. 1-3003, της 3ης Δεκεμβρίου 1992, C-97/91, Oleificio Borelli κατά Επιτροπής, Συλλογή

θεώρησε ότι θα ήταν ασυμβίβαστη προς το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας η κήρυξη της προσφυγής ως απαράδεκτης, εφόσον, όπως στην υπό κρίση περίπτωση, δεν πρόκειται για την επιβολή ορίων ή υποχρεώσεων στα κράτη μέλη αλλά για τον έλεγχο της εκ μέρους του Συμβουλίου ασκήσεως της διακριτικής του ευχέρειας. Τέλος, η προσφεύγουσα υποστήριξε ότι το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας στο κοινοτικό δίκαιο δεν σημαίνει ότι οι ιδιώτες είναι υποχρεωμένοι να αποδείξουν ότι τελούν σε απόλυτη αδυναμία προσβάσεως σε άλλο δικαστήριο εκτός των κοινοτικών δικαιοδοτικών οργάνων, αλλά ότι η πρόσβαση αυτή δεν θα ήταν αποτελεσματική.

3.5.1.2 Η απόφαση του Πρωτοδικείου

Το Πρωτοδικείο των Ευρωπαϊκών κοινοτήτων, με Διάταξη του στις 23 Νοεμβρίου του 1999, απέρριψε την προσφυγή της *Unión de Pequeños Agricultores* ως απαράδεκτη. Με μια συλλογιστική σχετικά με τον ατομικό επηρεασμό της προσφεύγουσας από την κοινοτική κανονιστική πράξη κατέληξε ότι δεν εξατομικεύεται με βάση κάποιο από τα κριτήρια που έχει δεχθεί η νομολογία για το παραδεκτό προσφυγής ακυρώσεως που ασκείται από ένωση. Όσον αφορά το επιχείρημα που αντλείται από την έλλειψη αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, το Πρωτοδικείο επιβεβαίωσε την προηγούμενη νομολογία και επανέλαβε ότι⁷⁵ «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 αρμοδιότητας του τα οποία θέτει η διάταξη αυτή... 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

1992, σ. 1-6313, και της 14ης Δεκεμβρίου 1995, C-312/93, *Peterbroeck*, Συλλογή 1995, σ. 1-4599

⁷⁵ Διάταξη του ΠΕΚ, της 23^{ης} Νοεμβρίου 1999, για την υπόθεση T-173/98, σκέψεις 63-65

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, CNRAAP κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1996, σ. I-2003, σκέψη 38)». Κατέληξε δε ότι «Επειδή η προσφεύγουσα δεν πληροί τη μία από τις προϋποθέσεις του παραδεκτού που θέτει το άρθρο 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης, παρέλκει η εξέταση του αν ο προσβαλλόμενος κανονισμός την αφορά άμεσα... η παρούσα προσφυγή πρέπει να απορριφθεί ως προδήλως απαράδεκτη».

3.5.1.3 Η αναίρεση ενώπιον του ΔΕΚ και οι προτάσεις του εισαγγελέα F.G. Jacobs

Κατά της Διάταξης του Πρωτοδικείου, η Unión de Pequeños Agricultores άσκησε αναίρεση ενώπιον του ΔΕΚ (υπόθεση C-50/00), προβάλλοντας τέσσερις λόγους αναιρέσεως της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης. Χαρακτηριστικά, στον τέταρτο λόγο, η αναιρεσείουσα ένωση επαναλαμβάνει ότι η αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη, παραλείποντας να εξετάσει εν προκειμένω το αν η κήρυξη της προσφυγής της ως απαράδεκτης καταλήγει ενδεχομένως, λαμβανομένων υπόψη όλων των πραγματικών και νομικών δεδομένων, στην προσβολή του θεμελιώδους δικαιώματος για παροχή αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, προσέβαλε ένα θεμελιώδες δικαίωμα που αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της κοινοτικής έννομης τάξεως.

Οι προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα F.G. Jacobs, επί της επίδικης υπόθεσης, ήρθαν να «ταράξουν τα νερά» και να τροφοδοτήσουν εκ νέου τη συζήτηση για το παραδεκτό της προσφυγής. Πιο συγκεκριμένα, στις προτάσεις της 21^{ης} Μαρτίου 2002, ο Γενικός Εισαγγελέας, αφού υποστήριξε ότι οι προσφυγές που ασκούνται ενώπιον του Πρωτοδικείου δυνάμει του άρθρου 230 ΣΕΚ είναι εν γένει προσφορότερες για την επίλυση ζητημάτων κύρους από τις προβλεπόμενες από το

άρθρο 234 ΕΚ διαδικασίες εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως⁷⁶, προχώρησε αναγνωρίζοντας 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»⁷⁷. Συμπερασματικά, συνόψισε τη συλλογιστική του ισχυριζόμενος ότι «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... Δεδομένου ότι η αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη του Πρωτοδικείου βασίζεται σε στενότερη ερμηνεία της έννοιας της αφορώσας ατομικά έναν ιδιώτη πράξεως, θεωρώ ότι πρέπει να αναιρεθεί»⁷⁸.

Η σκέψη 100 όμως, των προτάσεων του Γενικού Εισαγγελέα είναι καταπέλτης για την παραδοσιακή λογική σε σχέση με το παραδεκτό. Αξίζει να την παρουσιάσουμε αυτούσια:

«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 λιγότερο ικανοποιητικές παραμέτρους της κοινοτικής έννομης τάξεως. Επικρίσεων δεν έχει τύχει μόνον η περιορισμένη δυνατότητα προσβάσεως των ιδιωτών στην κοινοτική δικαιοσύνη⁷⁹,

⁷⁶ Σημείο 45 των προτάσεων του Γενικού Εισαγγελέα F.G.Jacobs, επί της υπόθεσης C-50/00

⁷⁷ Σημείο 59 και 60 των προτάσεων του Γενικού Εισαγγελέα F.G.Jacobs, επί της υπόθεσης C-50/00, που τιτλοφορούνται μάλιστα «Προτεινόμενη λύση: νέα ερμηνεία της έννοιας πράξη αφορώσα ατομικά έναν ιδιώτη»

⁷⁸ Σημείο 102 των προτάσεων του Γενικού Εισαγγελέα F.G.Jacobs, επί της υπόθεσης C-50/00

⁷⁹ Βλ., επιπλέον, τα επιχειρήματα υπέρ της ευρύτερης έννομης προστασίας των ιδιωτών τα οποία διατυπώνουν με τις προτάσεις τους ορισμένοι γενικοί εισαγγελείς: για παράδειγμα, τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Slynn της 6ης Μα.ου 1982, στην υπόθεση 246/81, Bethel (Συλλογή τόμος 1982, σ. 2277 μέχρι 2299), τις προτάσεις του Jacobs της 8ης Απριλίου 1992 στην υπόθεση C-358/89, Extramet Industrie κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1992, σ. I-3813, σημεία 71 μέχρι 74), και τις προτάσεις του Jacobs της 15ης Σεπτεμβρίου 1993 στην υπόθεση C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf (Συλλογή 1993, σ. I-833, σημεία 20 μέχρι 23) και τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Ruiz-Jarabo Colomer της 12ης

αλλά και η πολυπλοκότητα και η πρόδηλη έλλειψη συνοχής που είναι αποτέλεσμα προσπαθειών του Δικαστηρίου να δεχθεί τη δυνατότητα ασκήσεως ενώπιον 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»⁸⁰. 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».

Τέλος, κατά το Γενικό Εισαγγελέα οι ανησυχίες περί υπερβολικής επιβαρύνσεως του Πρωτοδικείου είναι υπερβολικές, καθόσον η προθεσμία που τάσσει το άρθρο 230, παράγραφος 5, ΣΕΚ και η προϋπόθεση περί πράξεως που αφορά άμεσα έναν ιδιώτη δεν επιτρέπουν την ανεξέλεγκτη αύξηση του όγκου των υποθέσεων. Πέραν αυτού υπάρχουν δικονομικά μέτρα με τα οποία μπορεί να αντιμετωπιστεί μια πιο συγκερατημένη αύξηση των υποθέσεων⁸¹.

Προτού προχωρήσουμε στην απόφαση του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων σχετικά με την αναίρεση, είναι χρήσιμο να αποτιμήσουμε, έστω συνοπτικά, τις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα.

Με βάση, λοιπόν, τις παραπάνω προτάσεις, ο Γενικός Εισαγγελέας έθεσε ενώπιον του ΔΕΚ ξεκάθαρα την αντικατάσταση (ή τη διεύρυνση) της έννοιας του ατομικού επηρεασμού του ιδιώτη από πράξη του κοινοτικού οργάνου από την έννοια του εννόμου συμφέροντος, καθώς μια κοινοτική διάταξη για να αφορά ατομικά έναν

Σεπτεμβρίου 1996 στην υπόθεση C-142/95 P, *Associazione agricoltori della provincia di Rovigo κ.λπ. κατά Επιτροπής κ.λπ.*, (Συλλογή 1996, σ. I-6669, σημεία 40 και 41)

⁸⁰ A. Arnall, «Private applicants and the action for annulment under Article 173 of the EC Treaty», *Common Market Law Review*, 1995, σ. 52

⁸¹ Σημείο 102 υπό (5) των προτάσεων του Γενικού Εισαγγελέα F.G.Jacobs, επί της υπόθεσης C-50/00

προσφεύγοντα ιδιώτη αρκεί να θίγει, ή είναι ικανό να θίξει, ουσιαστικώς τα συμφέροντά του. Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται εντυπωσιακή διεύρυνση της ενεργητικής νομιμοποίησης του θιγόμενου ιδιώτη, η οποία όμως δικαιολογείται *de lege ferenda*, αφού αποτρέπει την αρνησιδικία, ενισχύει την αποτελεσματική έννομη προστασία, μετατοπίζει τη βαρύτητα από τα τυπικά ζητήματα του παραδεκτού στα θέματα ουσίας και εξαλείφει την ανωμαλία, που έγκειται στο ότι όσο πιο ευρύς ο κύκλος των θιγόμενων από την κοινοτική πράξη τόσο πιο λίγες οι πιθανότητες του παραδεκτού, άρα και της δικαστικής προστασίας.

3.5.1.4 Η απόφαση του ΔΕΚ επί της αναίρεσης

Το Δικαστήριο, σε απόφασή του στις 25 Ιουλίου του 2002, δεν συμμερίστηκε τις ρηξικέλευθες προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα F.G. Jacobs, σχετικά με τη διεύρυνση της ενεργητικής νομιμοποίησης των ιδιωτών. Αντίθετα, έμεινε σταθερό στην παραδοσιακή ερμηνεία του άρθρου 230 παράγραφος 4 της ΣΕΚ, επαναλαμβάνοντας ότι «Η Συνθήκη, με τα άρθρα της 173 και 184 (νυν άρθρο 241 ΕΚ), αφενός, και με το άρθρο της 177, αφετέρου, καθιέρωσε ένα πλήρες σύστημα ένδικων βοηθημάτων και διαδικασιών για τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων των κοινοτικών οργάνων, αναθέτοντας τον έλεγχο αυτόν στον κοινοτικό δικαστή (βλ., υπό το ίδιο πνεύμα, απόφαση της 23ης Απριλίου 1986, 294/83, *Les Verts* κατά Κοινοβουλίου, Συλλογή 1986, σ. 1339, σκέψη 23). Στο πλαίσιο του συστήματος αυτού, τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που δεν έχουν τη δυνατότητα, λόγω των προϋποθέσεων του παραδεκτού που θέτει το άρθρο 173 τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης, να προσβάλλουν απευθείας τις κοινοτικές πράξεις κανονιστικού χαρακτήρα, έχουν τη δυνατότητα, αναλόγως της περιπτώσεως, να προβάλλουν την ακυρότητα των πράξεων αυτών είτε, κατά τρόπο παρεμπύπτοντα δυνάμει του άρθρου 184 της Συνθήκης, ενώπιον του κοινοτικού δικαστή, είτε ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και να ζητούν από αυτά, δεδομένου ότι δεν είναι αρμόδια να αναγνωρίζουν την ακυρότητα των εν λόγω πράξεων (βλ. απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 1987, 314/85, *Foto-Frost*, Συλλογή 1987, σ. 4199, σκέψη 20), να υποβάλλουν προς τούτο προδικαστικά ερωτήματα στο Δικαστήριο». Εν συνεχεία υπογράμμισε ότι «δεν μπορεί να γίνει δεκτή μια ερμηνεία του συστήματος των

ένδικων βοηθημάτων, όπως αυτή που προτείνει η αναιρεσείουσα, σύμφωνα με την οποία είναι παραδεκτή η άσκηση ευθείας προσφυγής ακυρώσεως ενώπιον του κοινοτικού δικαστή στον βαθμό που θα ήταν δυνατό να αποδειχθεί, κατόπιν συγκεκριμένου ελέγχου από αυτόν των εθνικών δικονομικών κανόνων, ότι οι κανόνες αυτοί δεν επιτρέπουν στον ιδιώτη την άσκηση ένδικου βοηθήματος με το οποίο θα είχε τη δυνατότητα να αμφισβητήσει το προσβαλλομένης κοινοτικής πράξεως. Πράγματι, ένα τέτοιου είδους σύστημα θα απαιτούσε σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση από τον κοινοτικό δικαστή να εξετάζει και να ερμηνεύει το εθνικό δικονομικό δίκαιο, πράγμα το οποίο θα υπερέβαινε την αρμοδιότητά του που έγκειται στον έλεγχο της νομιμότητας των κοινοτικών πράξεων»⁸². Κατέληξε δε στην απόρριψη της αίτησης αναίρεσης της Union de Pequeros Agricultores.

Είναι όμως αξιοσημείωτο ότι στη σκέψη 45 της απόφασης, το Δικαστήριο αισθάνθηκε την ανάγκη να επισημάνει ότι «Μολονότι είναι δυνατόν να υπάρξει βεβαίως ένα σύστημα ελέγχου της νομιμότητας των κοινοτικών πράξεων κανονιστικού χαρακτήρα διαφορετικό από αυτό που καθιερώνει η ιδρυτική Συνθήκη και το οποίο ουδέποτε έχει τροποποιηθεί ως προς τις αρχές του, ωστόσο εναπόκειται, αν παραστεί ανάγκη, στα κράτη μέλη, σύμφωνα με το άρθρο 48 ΕΕ, να αναμορφώσουν το νυν ισχύον σύστημα». Με άλλα λόγια, η πρωτοβουλία για μια διαφορετική αντιμετώπιση των προϋποθέσεων του παραδεκτού της αίτησης ακύρωσης των ιδιωτών, αφήνεται ξεκάθαρα στον Κοινοτικό Συντακτικό Νομοθέτη.

3.5.2 Η υπόθεση Jégo-Quéré

3.5.2.1 Ιστορικό

Η Jégo-Quéré είναι εφοπλιστική αλιευτική εταιρία εγκατεστημένη στη Γαλλία, η οποία ασκούσε μονίμως τη δραστηριότητά της νοτίως της Ιρλανδίας, με κύριο σκοπό την αλίευση του μπακαλιάρου «μερλάν», είδους που αντιπροσωπεύει κατά μέσον όρο το 2/3 των αλιευμάτων της. Το 2001 άσκησε, ενώπιον του Πρωτοδικείου

⁸² Η συλλογιστική αυτή περιλαμβάνεται στη σκέψη 40 της απόφασης του ΔΕΚ, της 25^{ης} Ιουλίου 2002, επί της υπόθεσης C-50/00, Unión de Pequenos Agricultores κατά Συμβουλίου

των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, προσφυγή (T-177/01) για την ακύρωση των άρθρων 3, στοιχείο δ και 5 του κανονισμού 1162/2001 της Επιτροπής, της 14ης Ιουνίου 2001, για θέσπιση μέτρων αποκατάστασης του αποθέματος μπακαλιάρου «Merluccius merluccius» στις υποπεριοχές CIEM III, IV, V, VI και VII και στις διαιρέσεις CIEM VIII a, b, d και e καθώς και συναφών όρων για τον έλεγχο δραστηριοτήτων αλιευτικών σκαφών. Ο κανονισμός 1162/2001 έχει ως κύριο στόχο την άμεση μείωση των αλιευμάτων ιχθυδίων μπακαλιάρου. Ο κανονισμός αυτός εφαρμόζεται στα αλιευτικά πλοία που ασκούν τη δραστηριότητά τους στις περιοχές τις οποίες καθορίζει. Επιβάλλει στα πλοία αυτά ένα ελάχιστο μέγεθος ματιού των δικτύων, το οποίο ποικίλλει αναλόγως των περιοχών, για τις διάφορες τεχνικές αλιείας με δίκτυα, ανεξαρτήτως του είδους ιχθύων που αλιεύει το οικείο πλοίο. Σημειώνουμε, τέλος, ότι η προσφεύγουσα ασκούσε μονίμως τη δραστηριότητά στη μνημονευόμενη στο άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο α, του κανονισμού 1162/2001, δηλαδή την περιοχή CIEM VII.

Η προσφεύγουσα εταιρία, πέραν του άμεσου και ατομικού επηρεασμού της από τις διατάξεις του Κανονισμού της Επιτροπής, επικαλέστηκε και ότι δεν διέθετε, εν προκειμένω, κανένα ένδικο βοήθημα ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων (της Γαλλίας), καθότι ο κανονισμός 1162/2001 δεν προβλέπει την εκ μέρους των κρατών μελών λήψη εκτελεστικών μέτρων και ότι, κατ' επέκταση, σε περίπτωση που το Πρωτοδικείο κρίνει την προσφυγή της απαράδεκτη, θα στερούνταν κάθε ένδικου βοηθήματος προκειμένου να αμφισβητήσει τη νομιμότητα των προσβαλλόμενων διατάξεων.

3.5.2.2 Η απόφαση του Πρωτοδικείου

Το Πρωτοδικείο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, αφού συζήτησε την υπόθεση στις 16 Απριλίου 2002, δημοσίευσε στις 3 Μαΐου του 2002 την απόφασή του. Είναι πραγματικά αξιοσημείωτο ότι η δημοσίευση έγινε σε χρόνο «ρεκόρ» από τη συζήτηση και αυτό έχει μια εμφανή εξήγηση. Το Πρωτοδικείο ήθελε προφανώς να διατυπώσει τη θέση του για το επίμαχο ζήτημα, προτού προλάβει να τοποθετηθεί το ΔΕΚ επί της αναίρεσης στην υπόθεση *Union de Pequenos Agricultores*, που είχε

προσδιοριστεί για τον Ιούνιο του 2002, όπως είδαμε ανωτέρω στη λεπτομερή παράθεσή της. Μάλιστα, το Πρωτοδικείο είχε ήδη λάβει γνώσει και των προτάσεων του εισαγγελέα F.G. Jacobs στην ίδια υπόθεση, όπως εκτέθηκαν ανωτέρω.

Το Πρωτοδικείο, λοιπόν, κινούμενο στην ίδια κατεύθυνση με τις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα F.G. Jacobs, επί της υπόθεσης *Unión de Pequeños Agricultores* κατά του Συμβουλίου, απέρριψε την ένσταση απαραδέκτου, που προέβαλε η Επιτροπή με μια πολύ ενδιαφέρουσα επιχειρηματολογία.

Πιο συγκεκριμένα, σε μια σειρά σκέψεων το Πρωτοδικείο ισχυρίστηκε ότι⁸³ «πέραν της προσφυγής ακυρώσεως, υφίστανται δύο άλλα ένδικα βοηθήματα τα οποία παρέχουν σε ιδιώτη τη δυνατότητα να προσφύγει ενώπιον του κοινοτικού δικαστή, μόνου εν προκειμένω αρμόδιου, για να ζητήσει τη διαπίστωση του παράνομου χαρακτήρα κοινοτικής πράξεως, ήτοι η προσφυγή ενώπιον εθνικού δικαστηρίου με προδικαστική παραπομπή ενώπιον του Δικαστηρίου σύμφωνα με το άρθρο 234 ΣΕΚ και η αγωγή λόγω εξωσυμβατικής ευθύνης της Κοινότητας, η οποία προβλέπεται στα άρθρα 235 ΣΕΚ και 288, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΚ... Όσον αφορά ωστόσο την προσφυγή ενώπιον εθνικού δικαστηρίου με προδικαστική παραπομπή ενώπιον του Δικαστηρίου σύμφωνα με το άρθρο 234 ΣΕΚ, επισημαίνεται ότι, σε περίπτωση όπως η προκειμένη, δεν υφίστανται εκτελεστικά μέτρα που θα μπορούσαν να αποτελέσουν τη βάση προσφυγής ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Το γεγονός ότι ένας ιδιώτης, ο οποίος θίγεται από κοινοτικό μέτρο, έχει τη δυνατότητα να αμφισβητήσει το κύρος του μέτρου αυτού ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, παραβαίνοντας τις προβλεπόμενες από το εν λόγω μέτρο διατάξεις και επικαλούμενος τον παράνομο χαρακτήρα τους στο πλαίσιο δικαστικής διαδικασίας κινηθείσας εναντίον του, δεν του παρέχει την προσήκουσα δικαιοδοτική προστασία... Το ένδικο βοήθημα της στηριζόμενης στην εξωσυμβατική ευθύνη της Κοινότητας αγωγής αποζημιώσεως δεν προσφέρει, σε περίπτωση όπως η προκειμένη, ικανοποιητική λύση για τα συμφέροντα των ιδιωτών. Συγκεκριμένα, δεν μπορεί να καταλήξει στην απομάκρυνση από την κοινοτική έννομη τάξη μιας

⁸³ Όλη η συλλογιστική περιέχεται στις σκέψεις 44 έως 54 της απόφασης του ΠΕΚ, υπόθεση T-177/01, *Jégo-Quérel et Cie SA* κατά Επιτροπής

πράξεως η οποία θεωρείται εντούτοις παράνομη... Βάσει των ανωτέρω, πρέπει να συναχθεί το συμπέρασμα ότι οι διαδικασίες οι οποίες προβλέπονται στα άρθρα 234 ΣΕΚ αφενός και 235 ΣΕΚ και 288 δεύτερο εδάφιο, ΣΕΚ αφετέρου, δεν μπορούν πλέον να θεωρούνται, υπό το φως των άρθρων 6 και 13 της ΕΣΔΑ και του άρθρου 47 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ως διασφαλίζουσες στους ιδιώτες ένα δικαίωμα αποτελεσματικής προσφυγής που τους επιτρέπει να αμφισβητήσουν τη νομιμότητα κοινοτικών διατάξεων γενικής ισχύος οι οποίες επηρεάζουν άμεσα τη νομική τους κατάσταση... Το γεγονός αυτό βέβαια δεν μπορεί να επιτρέψει την τροποποίηση του συστήματος ενδίκων βοηθημάτων και διαδικασιών που εισάγεται με τη Συνθήκη και προορίζεται να αναθέσει στον κοινοτικό δικαστή τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων των κοινοτικών οργάνων. Ουδόλως επιτρέπει να κηρυχθεί παραδεκτή η ασκούμενη από φυσικό ή νομικό πρόσωπο προσφυγή ακυρώσεως η οποία δεν πληροί τις προϋποθέσεις που θέτει το άρθρο 230, τέταρτο εδάφιο, ΣΕΚ⁸⁴... Επισημαίνεται ωστόσο ότι, όπως τόνισε ο Γενικός Εισαγγελέας Jacobs με τις προτάσεις του στην υπόθεση *Unión de Pequeños Agricultores* κατά Συμβουλίου, ουδέν μείζον επιχείρημα επιτρέπει να υποστηριχθεί ότι η έννοια του προσώπου το οποίο αφορά ατομικά μια διάταξη σύμφωνα με το άρθρο 230, τέταρτο εδάφιο, ΕΚ συνεπάγεται ότι ένας ιδιώτης που επιθυμεί να αμφισβητήσει μέτρο γενικής ισχύος πρέπει να εξατομικεύεται κατά τρόπο ανάλογο προς εκείνον του αποδέκτη του μέτρου... Βάσει των ανωτέρω, και για να διασφαλιστεί η αποτελεσματική δικαστική προστασία των ιδιωτών, πρέπει να θεωρηθεί ότι μια κοινοτική διάταξη γενικής ισχύος η οποία αφορά άμεσα ένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο, το αφορά επίσης ατομικά αν επηρεάζει κατά τρόπο σαφή και ενεστώτα τη νομική του κατάσταση, περιορίζοντας τα δικαιώματά του ή επιβάλλοντάς του υποχρεώσεις. Ο αριθμός και η κατάσταση άλλων προσώπων που επηρεάζονται επίσης ή επηρεάζονται δυνητικώς από την εν λόγω διάταξη δεν αποτελούν, συναφώς, εκτιμήσεις ασκούσες επιρροή... Εν προκειμένω, οι προσβαλλόμενες διατάξεις επιβάλλουν πράγματι υποχρεώσεις στην εταιρία *Jégo-Quéré*... Κατά συνέπεια, οι προσβαλλόμενες διατάξεις αφορούν ατομικά την

⁸⁴ βλ. τη διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 12ης Οκτωβρίου 2000, C-300/00P-R, *Federación de Cofradías de Pescadores* κ.λπ. κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2000, σ. I-8797, σκέψη 37

προσφεύγουσα... Εφόσον οι προσβαλλόμενες διατάξεις αφορούν επίσης άμεσα την προσφεύγουσα πρέπει να απορριφθεί η ένσταση απαραδέκτου που προέβαλε η Επιτροπή και να διαταχθεί η συνέχιση της διαδικασίας».

Προτού προχωρήσουμε, θεωρούμε χρήσιμες ακόμη δύο παρατηρήσεις. Πρώτον, το Πρωτοδικείο επικαλείται τις διατάξεις 6 και 13 της ΕΣΔΑ αλλά ιδίως, το άρθρο 47 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ως διασφαλίζουσες ένα δικαίωμα αποτελεσματικής έννομης προστασίας στους ιδιώτες. Συνεπώς, το Πρωτοδικείο προσδίδει στο Χάρτη μια κανονιστική ισχύ, πολύ πριν την προσδώσει ο Κοινοτικός νομοθέτης με τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Δεύτερον, αποτελεί μια καθαρή παραδοχή ότι μια διάταξη γενικής ισχύος, η οποία αφορά άμεσα έναν ιδιώτη, τον αφορά και ατομικά αν επηρεάζει κατά τρόπο σαφή και ενεστώτα τη νομική του κατάσταση, περιορίζοντας τα δικαιώματά του ή επιβάλλοντάς του υποχρεώσεις. Συνεπώς, διαφοροποιούνται οι προϋποθέσεις παραδεκτού της αίτησης ακύρωσης του ιδιώτη αυτού και διευκολύνεται η ευθεία προσφυγή του στο κοινοτικό δικαιοδοτικό σύστημα.

3.5.2.3 Η αναίρεση και η απόφαση του ΔΕΚ

Κατά της απόφασης αυτής του Πρωτοδικείου, η Επιτροπή άσκησε αναίρεση ενώπιον του ΔΕΚ (C-263/02). Το Δικαστήριο εξέδωσε την απόφαση επί της αναίρεσης την 1^η Απριλίου του 2004, με την οποία την έκανε δεκτή και αναίρεσε την απόφαση του Πρωτοδικείου. Η συλλογιστική του Δικαστηρίου υπήρξε παρόμοια με εκείνη επί της υποθέσεως *Unión de Pequeños Agricultores*, την οποία επί της ουσίας επανέλαβε.

Χαρακτηριστικά το ΔΕΚ υπενθύμισε ότι⁸⁵ «Πρέπει να υπομνησθεί ότι οι ιδιώτες πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να τυγχάνουν αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των δικαιωμάτων που αντλούν από την κοινοτική έννομη τάξη, δεδομένου ότι το δικαίωμα στην προστασία αυτή αποτελεί τμήμα των γενικών

⁸⁵ Απόφαση του ΔΕΚ, της 1ης Απριλίου 2004, στην υπόθεση C-263/02 P, *Jégo-Quéré et Cie SA κατά Επιτροπής* (όλη η συλλογιστική των εισαγωγικών στις σκέψεις 29 έως 36)

αρχών του δικαίου οι οποίες απορρέουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών. Το δικαίωμα αυτό καθιερώνεται επίσης από τα άρθρα 6 και 13 της ΕΣΔΑ⁸⁶... Η Συνθήκη, με τα άρθρα της 230 ΣΕΚ και 241 ΣΕΚ, αφενός, και με το άρθρο της 234 ΣΕΚ, αφετέρου, καθιέρωσε πλήρες σύστημα ένδικων βοηθημάτων και διαδικασιών για τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων των κοινοτικών οργάνων, αναθέτοντας τον έλεγχο αυτόν στον κοινοτικό δικαστή. Στο πλαίσιο του συστήματος αυτού, τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που δεν έχουν τη δυνατότητα, λόγω των προϋποθέσεων του παραδεκτού που θέτει το άρθρο 230, τέταρτο εδάφιο, ΕΚ, να προσβάλλουν απ' ευθείας τις κοινοτικές πράξεις κανονιστικού χαρακτήρα, έχουν τη δυνατότητα, αναλόγως της περιπτώσεως, να προβάλλουν την ακυρότητα των πράξεων αυτών, είτε παρεμπιπτόντως δυνάμει του άρθρου 241 ΕΚ ενώπιον του κοινοτικού δικαστή είτε ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, και να ζητούν από αυτά, δεδομένου ότι δεν είναι αρμόδια να διαπιστώνουν την ακυρότητα των εν λόγω πράξεων, να υποβάλλουν προς τούτο προδικαστικά ερωτήματα στο Δικαστήριο... Κατά συνέπεια, στα κράτη μέλη εναπόκειται να προβλέψουν ένα σύστημα ένδικων βοηθημάτων και διαδικασιών προκειμένου να εξασφαλίσουν τον σεβασμό του δικαιώματος για παροχή αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας... Εν τούτοις δεν είναι παραδεκτή η προσφυγή ακυρώσεως ενώπιον του κοινοτικού δικαστή εκ μέρους ιδιώτη που προσβάλλει πράξη γενικής ισχύος, όπως ο κανονισμός, η οποία δεν τον εξαισιάζει κατά τρόπο ανάλογο με αυτόν του αποδέκτη, ακόμη και αν ήταν δυνατό να αποδειχθεί, κατόπιν συγκεκριμένου ελέγχου εκ μέρους του εν λόγω δικαστή των εθνικών δικονομικών κανόνων, ότι οι κανόνες αυτοί δεν επιτρέπουν στον ιδιώτη την άσκηση ένδικου βοηθήματος με το οποίο θα είχε τη δυνατότητα να αμφισβητήσει το κύρος της προσβαλλομένης κοινοτικής πράξεως. Συγκεκριμένα, ένα τέτοιου είδους σύστημα θα απαιτούσε σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση από τον κοινοτικό δικαστή να εξετάζει και να ερμηνεύει το εθνικό δικονομικό δίκαιο, πράγμα το οποίο θα υπερέβαινε την αρμοδιότητά του που έγκειται στον έλεγχο της νομιμότητας των κοινοτικών πράξεων... Επομένως, δεν μπορεί να ασκηθεί προσφυγή ακυρώσεως ενώπιον του κοινοτικού δικαστή, ακόμη και αν αποδειχθεί

⁸⁶ βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 15ης Μαΐου 1986, 222/84, Johnston, Συλλογή 1986, σ. 1651, σκέψη 18, και της 25ης Ιουλίου 2002, C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2002, σ. I-6677, σκέψη 39

ότι οι εθνικοί δικονομικοί κανόνες δεν παρέχουν στον ιδιώτη τη δυνατότητα να αμφισβητήσει το κύρος της προσβαλλόμενης κοινοτικής πράξεως παρά μόνον αφού προηγηθεί παράβασή της... Ναι μεν η προϋπόθεση ότι ένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο δεν μπορεί να ασκήσει προσφυγή κατά κανονισμού παρά μόνον εάν ο κανονισμός αυτός το αφορά όχι μόνον άμεσα αλλά και ατομικά πρέπει να ερμηνεύεται υπό το πρίσμα της αρχής της παροχής αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, λαμβανομένων υπόψη των διαφόρων περιστάσεων που είναι δυνατό να εξατομικεύουν τον προσφεύγοντα, η ερμηνεία αυτή όμως δεν μπορεί να καταλήξει στην κατάργηση της εν λόγω προϋποθέσεως, την οποία προβλέπει ρητώς η Συνθήκη. Στην αντίθετη περίπτωση, τα κοινοτικά δικαστήρια θα υπερέβαιναν τις αρμοδιότητες που τους αναγνωρίζει η Συνθήκη... Κατόπιν των προεκτεθέντων, η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση πρέπει να εξαφανιστεί και να κηρυχθεί απαράδεκτη η προσφυγή περί ακυρώσεως του κανονισμού 1162/2001».

Από όσα αναλύσαμε στο παρόν, υπό 3.5 κεφάλαιο, συμπεραίνουμε ότι η Νομολογία χαρακτηρίζεται από μια ισορροπία σε «τεντωμένο σχοινί», σε σχέση με τη διεύρυνση ή όχι του *locus standi* των ιδιωτών για την άσκηση ευθείας προσφυγής ακύρωσης. Σε κάθε περίπτωση, αντί να υιοθετήσουμε αβίαστα μια λογική «ένα βήμα μπρος, δύο βήματα πίσω» της νομολογίας, ιδίως του ΔΕΚ, ας επικεντρωθούμε στην τροφοδότηση και προώθηση της συζήτησης, που ενίσχυσαν οι δύο περιβόητες υποθέσεις, που αναλύσαμε, πράγμα που αποτέλεσε και ένα από τα βασικά ζητήματα στη Συνέλευση για το μέλλον της Ευρώπης, που επεξεργάστηκε τη διαμόρφωση του νέου Ευρωπαϊκού Συντάγματος. Στις προτάσεις για τη μεταρρύθμιση του Κοινοτικού Συστήματος δικαστικής προστασίας, με αφορμή το Σχέδιο Συνταγματικής Συνθήκης για την Ευρώπη, το άρθρο 230 παρ. 4 της ΣΕΚ και το έννομο συμφέρον των ιδιωτών, ως προϋπόθεση παραδεκτού της ευθείας προσφυγής ακύρωσης, αποτέλεσαν πεδία ευρείας συζήτησης.

ΤΕΤΑΡΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ ΚΑΙ ΟΙ ΑΛΛΑΓΕΣ ΣΤΗΝ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΙΔΙΩΤΩΝ ΠΡΟΣ ΑΙΤΗΣΗ ΑΚΥΡΩΣΗΣ

4.1 Το Σχέδιο Συνθήκης για το Σύνταγμα της Ευρώπης

Η ανάγκη για αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ειδικά υπό την αναμενόμενη ένταξη των δέκα νέων κρατών το 2004, αναδείχθηκε σε μια δήλωση στη Συνθήκη της Νίκαιας το 2001. Η Συνθήκη της Νίκαιας εκπονήθηκε από τις κυβερνήσεις των Δεκαπέντε Κρατών μελών, σαν παροδική Συνθήκη, για να επιτρέψει στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα/Ένωση (ΕΚ/ΕΕ) να λειτουργήσει προσωρινά, μετά από την ένταξη δέκα νέων μελών. Δεν θέλησαν μέσω αυτής της προσωρινής Συνθήκης να επιτρέψουν στην ΕΚ/ΕΕ να κάνει νέα βήματα προόδου. Θέλοντας, πάντως, να προωθήσει τη διαδικασία της ολοκλήρωσης προς μια ουσιαστική μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της διευρυμένης Ένωσης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας συγκάλεσε μια νέα διακυβερνητική διάσκεψη, για να προτείνει μια νέα και ευρύτερη τροποποίηση των Συνθηκών. Για να εξασφαλίσει μια καλή προετοιμασία αυτής της διάσκεψης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Laeken (14-15 Δεκεμβρίου 2001) αποφάσισε να συγκαλέσει μια Συνέλευση για το μέλλον της Ευρώπης, με τον πρώην Πρόεδρο της Γαλλικής Δημοκρατίας, κ. Βαλερί Ζισκάρ Ντ' Εστέν ως πρόεδρο. Η Συνέλευση απαρτιζόταν από αντιπροσώπους των κυβερνήσεων και των εθνικών κοινοβουλίων των κρατών μελών καθώς επίσης και από αντιπροσώπους όλων των Ευρωπαϊκών οργάνων. Η Συνέλευση αυτή αποφάσισε να αποκαλέσει τη Συνθήκη που ετοίμαζε «Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης».

Η διάσκεψη, η οποία άρχισε τις εργασίες της στη Ρώμη τον Οκτώβριο 2003 με τη συμμετοχή εκπροσώπων εικοσιπέντε κρατών, υιοθέτησε βασικά τις προτάσεις της Συνέλευσης και παρουσίασε το σχέδιο του Συντάγματος στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο το ενέκρινε με μικρές αλλαγές στις 18 Ιουνίου 2004. Οι εικοσιπέντε αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων της διευρυμένης Ένωσης υπέγραψαν τη Συνταγματική Συνθήκη στις 29 Οκτωβρίου 2004 στη Ρώμη (προφανής η σημειολογία

με αυτή της υπογραφής της ιδρυτικής Συνθήκης της ΕΟΚ). Η νέα Συνθήκη πρόβλεπε τη θέση σε ισχύ της δύο χρόνια μετά από την ημερομηνία της υπογραφής της και μετά την επικύρωσή της, μέσα σε αυτό το διάστημα, από τα εικοσιπέντε κράτη μέλη.

Η επικύρωση πήρε διαφορετικές μορφές σε κάθε κράτος μέλος, ανάλογα με τις παραδόσεις, συνταγματικές ρυθμίσεις και πολιτικές διαδικασίες της κάθε χώρας. Το 2005 οι Γάλλοι και οι Ολλανδοί ψηφοφόροι απέρριψαν το Σύνταγμα σε δημοψηφίσματα και, παρόλο που η πλειοψηφία των Ευρωπαϊκών κρατών είχαν επικυρώσει το Σύνταγμα, κυρίως με βουλευτική επικύρωση (η Ισπανία και το Λουξεμβούργο διενέργησαν δημοψηφίσματα), έγινε ξεκάθαρο ότι δεν μπορούσε να εφαρμοστεί. Αυτό οδήγησε σε μια "περίοδο περισυλλογής" και στο πολιτικό τέλος του Συντάγματος.

4.2 Οι προβλέψεις του σχεδίου της Συνταγματικής Συνθήκης για την έννομη προστασία των ιδιωτών

Είναι χρήσιμο, ωστόσο, να επισημάνουμε ότι το Σχέδιο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος προέβλεπε και ενσωμάτωνε σημαντικότερες ρυθμίσεις⁸⁷, που αναφέρονται τόσο στο δικαιοδοτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και στην ουσία των δικαιωμάτων των πολιτών και της έννομης προστασίας. Στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, είναι απαραίτητο να εξετάσουμε τις ρυθμίσεις της Συνταγματικής Συνθήκης σε σχέση με το έννομο συμφέρον των ιδιωτών για την άσκηση προσφυγών ακυρώσεως, υπό το πρίσμα τόσο της υιοθέτησης από το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και της νέας ονοματολογίας των πράξεων των ευρωπαϊκών οργάνων.

⁸⁷ Βλ. σχετικώς Βασίλη Σκουρή, "Οι προτάσεις μεταρρύθμισης του κοινοτικού συστήματος δικαστικής προστασίας – Με αφορμή το Σχέδιο Συντάγματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης", Νίκος Φραγκάκης (επιμέλεια), *Το Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων μετά από πενήντα χρόνια λειτουργίας*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, σ. 13.

4.2.1 Το έννομο συμφέρον των ιδιωτών για άσκηση αίτησης ακύρωσης και ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων

Στο προηγούμενο κεφάλαιο αναλύσαμε λεπτομερώς το άρθρο 230 παρ. 4 της ΣΕΚ. Εξετάσαμε την προβληματική της περιοριστικής διατύπωσης του άρθρου αλλά και την αυστηρή στάση, που τήρησε το ΔΕΚ σε ό,τι αφορά ιδίως το κριτήριο της ατομικότητας. Η προβληματική που αναπτύχθηκε σχετικά με τη διεύρυνση της έννοιας του ατομικού προς την έννοια του ουσιαστικού συμφέροντος, αποτέλεσε πεδίο αναζήτησης και προβληματισμού και στο Σχέδιο Συνταγματικής Συνθήκης. Μάλιστα η υιοθέτηση από τη Συνθήκη του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων για την Ευρωπαϊκή Ένωση, επέτεινε την προβληματική αυτή.

Ιστορικά, τον Ιούνιο του 1999 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κολωνίας έκρινε σκόπιμο να συγκεντρώσει τα θεμελιώδη δικαιώματα που ίσχυαν σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης σε έναν Χάρτη, ώστε να τα καταστήσει περισσότερο εμφανή στους πολίτες. Οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων είχαν τη φιλοδοξία να συμπεριλάβουν στο χάρτη τις γενικές αρχές που περιέχονται στη Ευρωπαϊκή Σύμβαση ανθρωπίνων δικαιωμάτων του 1950, και εκείνες που προκύπτουν από την κοινή συνταγματική παράδοση των χωρών της ΕΕ. Επιπροσθέτως, ο Χάρτης έπρεπε να περιλαμβάνει τα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών της Ένωσης και τα οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα όπως προβλέπονται στον Κοινωνικό Χάρτη του Συμβουλίου της Ευρώπης και στον Κοινοτικό Χάρτη θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων των εργαζομένων. Ο Χάρτης αντικατοπτρίζει επίσης τις αρχές που προκύπτουν από τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.

Την εκπόνηση του χάρτη ανέλαβε μια συνέλευση η οποία αποτελούνταν από εκπροσώπους από όλες τις χώρες της ΕΕ και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, καθώς και μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων. Η υιοθέτηση του Χάρτη, ανακηρύχθηκε επίσημα στη Νίκαια τον Δεκέμβριο 2000 από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή.

Η προοπτική ένταξης του Χάρτη αυτού στο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, έθεσε σε νέες διαστάσεις το θέμα του εννόμου συμφέροντος της προσφυγής ακύρωσης των ιδιωτών. Δεδομένου ότι η αναγνώριση ουσιαστικών δικαιωμάτων στον πολίτη έχει πάντοτε το δικονομικό της αντίκρισμα και συνεπάγεται διεύρυνση και εμβάθυνση της έννομης προστασίας του, τέθηκε το ζήτημα αν τα προβλεπόμενα στο Χάρτη δικαιώματα, οδηγούν στην εισαγωγή στην Ευρωπαϊκή Ένωση ενός ειδικού ένδικου μέσου κατά τα πρότυπα της συνταγματικής προσφυγής του γερμανικού δικαίου ή αρκούν οι τροποποιήσεις των υφιστάμενων μέσων έννομης προστασίας, όπως αποτυπώνονται στις Συνθήκες. Με άλλα λόγια προτάθηκαν αφενός η εισαγωγή της συνταγματικής προσφυγής ενώπιον του ΔΕΚ αφετέρου η αναθεώρηση του άρθρου 230 παρ. 4 της ΣΕΚ, με στόχο το άνοιγμα των προϋποθέσεων της ενεργητικής νομιμοποίησης των ιδιωτών ιδίως εναντίον κανονισμών⁸⁸.

Τελικά επικράτησε η λύση της αναθεώρησης του άρθρου 230 παρ. 4 της Συνθήκης, που έλαβε την παρακάτω διατύπωση στο σχέδιο Συντάγματος υπό III 365 παρ. 4 (η οποία άλλωστε διατηρήθηκε και στη Συνθήκη της Λισαβόνας υπό το άρθρο 263 παρ 4 της ΣΛΕΕ): «Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο μπορεί... να ασκεί προσφυγή κατά των πράξεων των οποίων είναι αποδέκτης ή που το αφορούν άμεσα και ατομικά, καθώς και κατά των κανονιστικών πράξεων που το αφορούν άμεσα χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα». Η προτεινόμενη μεταρρύθμιση συνίσταται δηλαδή στις κανονιστικές πράξεις, όπου καταργείται η απαίτηση της ατομικότητας και αρκεί η αμεσότητα. Κατ' αυτόν τον τρόπο διευρύνεται η έννομη προστασία του ιδιώτη. Γι' αυτό όμως το ζήτημα θα ασχοληθούμε συστηματικά στο επόμενο κεφάλαιο, σχετικά με τις αλλαγές που επέφερε η Συνθήκη της Λισαβόνας.

⁸⁸ Βλ. σχετικά στο ζήτημα αυτό, την ακρόαση του Βασίλη Σκουρή, ως εκπρόσωπου του ΔΕΚ από την αρμόδια Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης : Τα Πρακτικά της σχετικής συνεδρίασης υπό τα στοιχεία WD019-WGII <http://european-convention.eu.int/docs/wd2/3057.pdf>.

4.2.2 Το έννομο συμφέρον των ιδιωτών για άσκηση αίτησης ακύρωσης και οι νομικές πράξεις της Ένωσης, όπως προβλέπονται στο Σχέδιο Συνταγματικής Συνθήκης

Η νέα διατύπωση υπό το III 365 παρ. 4 του Σχεδίου Συντάγματος πρέπει να αντιμετωπιστεί σε συνδυασμό με τη νέα τυπολογία των νομικών πράξεων της Ένωσης, όπως αποτυπώνονται στο Πρώτο μέρος του Σχεδίου και στα άρθρα 33 έως 39. Οι πράξεις που αναφέρονται στα άρθρα αυτά ως δεσμευτικές πράξεις της Ένωσης είναι ο ευρωπαϊκός νόμος, ο ευρωπαϊκός νόμος-πλαίσιο, ο ευρωπαϊκός κανονισμός και η ευρωπαϊκή απόφαση.

Στη συνέχεια οι ευρωπαϊκός νόμος και ο ευρωπαϊκός νόμος πλαίσιο είναι νομοθετικές πράξεις, ενώ ο ευρωπαϊκός κανονισμός και η ευρωπαϊκή απόφαση καλούνται μη νομοθετικές πράξεις.

Ο ευρωπαϊκός νόμος αποτελεί νομοθετική πράξη γενικής ισχύος. Είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του και ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος μέλος.

Ο ευρωπαϊκός νόμος-πλαίσιο αποτελεί νομοθετική πράξη που δεσμεύει κάθε κράτος μέλος στο οποίο απευθύνεται όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών.

Ο ευρωπαϊκός κανονισμός αποτελεί μη νομοθετική πράξη γενικής ισχύος για την εφαρμογή νομοθετικών πράξεων και ορισμένων διατάξεων του Συντάγματος. Δύναται να είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του και να ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος μέλος ή να δεσμεύει κάθε κράτος μέλος στο οποίο απευθύνεται όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, να αφήνει όμως την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών.

Η ευρωπαϊκή απόφαση αποτελεί μη νομοθετική πράξη, δεσμευτική ως προς όλα τα μέρη της. Όταν ορίζει αποδέκτες, είναι δεσμευτική μόνο για αυτούς.

Στο πλαίσιο της νέας ονοματολογίας των νομικών πράξεων της Ένωσης εγείρονται συγκεκριμένα ερωτηματικά, σε σχέση μάλιστα και με τη διατύπωση του III 365 παρ. 4 του Σχεδίου Συντάγματος. Τι σημαίνει κανονιστικές πράξεις και τι περιλαμβάνουν; Περιλαμβάνουν και τις νομοθετικές ή μόνο τις νομοθετικές πράξεις; Αν περιλαμβάνουν και τις νομοθετικές τότε μήπως η προσφυγή ακύρωσης στρέφεται κατά πράξεων που προσιδιάζουν στους τυπικούς νόμους, πράγμα που είναι πέρα από τις κοινές νομικές παραδόσεις των κρατών μελών; Αν όχι τότε μήπως η έννομη προστασία δεν είναι πλήρης; Με βάση τα ερωτήματα αυτά, η διευκρίνιση των όρων κανονιστικές πράξεις αποτελεί κομβικής σημασίας ζήτημα, για να γίνει σαφής η έκταση του ανοίγματος της δικαστικής προστασίας των ιδιωτών. Θέμα που το Δικαστήριο θα είχε τον πρώτο λόγο να ερμηνεύσει και να επεξεργαστεί.

Η απόρριψη του Σχεδίου Συνταγματικής Συνθήκης, οδήγησε μεν στη μη αντικατάσταση της τυπολογίας των νομικών πράξεων αλλά δεν έδωσε απαντήσεις στα παραπάνω ερωτηματικά. Η Συνθήκη της Λισαβόνας, που ακολούθησε, διατήρησε τη διατύπωση του υπό III 365 παρ. 4 άρθρου διατηρώντας εν πολλοίς την παλιά ονοματολογία. Στο επόμενο και τελευταίο κεφάλαιο θα αναλύσουμε τις αλλαγές αυτές και θα προσπαθήσουμε να απαντήσουμε τα ερωτηματικά, που δημιούργησαν.

4.3 Η Συνθήκη της Λισαβόνας και οι αλλαγές στη νομιμοποίηση των ιδιωτών προς άσκηση αίτησης ακύρωσης

4.3.1 Γενικά για τη Συνθήκη της Λισαβόνας

Η Συνθήκη της Λισαβόνας τέθηκε σε ισχύ την 1η Δεκεμβρίου 2009, ολοκληρώνοντας με τον τρόπο αυτό τις πολυετείς διαπραγματεύσεις σχετικά με θεσμικά ζητήματα.

Η Λισαβόνα τροποποιεί τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, χωρίς όμως να τις υποκαθιστά. Εφοδιάζει την Ένωση με το νομικό πλαίσιο και τα μέσα που της είναι απαραίτητα για να αντιμετωπίσει τις μελλοντικές προκλήσεις και να ικανοποιήσει τις προσδοκίες των πολιτών.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, την οποία υπέγραψαν οι αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων των 27 κρατών μελών, στις 13 Δεκεμβρίου 2007, αναλαμβάνει τις σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις που προτείνονταν από το θνησιγενές Σύνταγμα.

Καταρχήν, η Ευρωπαϊκή Ένωση απορρόφησε την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, η οποία έπαψε να υπάρχει από τη θέση σε ισχύ της νέας Συνθήκης, την 1η Δεκεμβρίου 2009. Υπό το όνομα της πόλης όπου υπογράφηκαν, βρίσκουμε ακόμα δύο Συνθήκες που είναι ισότιμες από νομική άποψη: τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) και τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), η οποία αντικατέστησε τη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣΕΚ), τερματίζοντας έτσι τη σύγχυση μεταξύ της «Κοινότητας» και της «Ένωσης». Η συγχώνευση της Κοινότητας και της Ένωσης κατήργησε την έννοια των «τριών πυλώνων» της Ένωσης: της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΕΚ), της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) και της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων (ΔΕΥ). Τώρα πλέον μιλούμε μόνο για την Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά αναφερόμαστε στην Κοινότητα σχετικά με όλη τη νομοθεσία που έχει θεσπιστεί πάνω στη βάση της. Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει πλέον ενιαία νομική προσωπικότητα με την οποία διαπραγματεύεται, υπογράφει και εφαρμόζει όλες τις εξωτερικές υποχρεώσεις, πολιτικές και δραστηριότητες, που περιλαμβάνουν την εμπορική πολιτική, την ενίσχυση στην ανάπτυξη, την εκπροσώπηση σε τρίτες χώρες και σε διεθνείς οργανισμούς και την εξωτερική πολιτική και άμυνας.

Με τη νέα Συνθήκη, η Ευρωπαϊκή Ένωση έγινε δημοκρατικότερη. Οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αυξήθηκαν σημαντικά. Η «διαδικασία συναπόφασης» του Κοινοβουλίου με το Συμβούλιο μετονομάστηκε σε «συνήθη

νομοθετική διαδικασία»⁸⁹ και επεκτάθηκε σε διάφορους νέους τομείς, όπως η δικαιοσύνη και οι εσωτερικές υποθέσεις, σε μερικές πτυχές της κοινής εμπορικής και της κοινής γεωργικής πολιτικής, όπως επίσης και στον προϋπολογισμό της ΕΕ⁹⁰. Έτσι, το Κοινοβούλιο έχει πλέον κατά κάποιο τρόπο το ρόλο μιας Βουλής των αντιπροσώπων των πολιτών της Ένωσης. Περαιτέρω, η Συνθήκη της Λισαβόνας περιλαμβάνει πολλά άλλα στοιχεία που στοχεύουν στον περαιτέρω εκδημοκρατισμό της λειτουργίας της Ένωσης. Ορίζει για πρώτη φορά τα δημοκρατικά θεμέλια της Ένωσης, τα οποία στηρίζονται σε τρεις αρχές: την αρχή της δημοκρατικής ισότητας, την αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και την αρχή της συμμετοχικής δημοκρατίας⁹¹. Δίνει στα εθνικά κοινοβούλια μεγαλύτερες δυνατότητες να συμμετέχουν παράλληλα με τα ευρωπαϊκά όργανα στις δραστηριότητες της Ένωσης, καθορίζοντας σαφώς το δικαίωμά τους στην πληροφόρηση, σε μηχανισμούς για την πολιτική στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης, στις διαδικασίες για τη μεταρρύθμιση των Συνθηκών και, κυρίως, σε ένα μηχανισμό που τους επιτρέπει να ελέγχουν ότι η Ένωση ενεργεί μόνον στις περιπτώσεις που η δράση της είναι αποτελεσματικότερη από μια δράση που αναλαμβάνεται σε εθνικό επίπεδο (επικουρικότητα). Καλεί τους πολίτες να συμμετέχουν στις πολιτικές της Ένωσης χάρη στην πρωτοβουλία των πολιτών, με την οποία ένα εκατομμύριο πολίτες, από έναν αριθμό χωρών μελών, μπορούν να καλούν την Επιτροπή να υποβάλει νέες προτάσεις πολιτικής⁹². Υπογραμμίζει την εθελοντική φύση της διαδικασίας ολοκλήρωσης, αναγνωρίζοντας ρητά τη δυνατότητα για ένα κράτος μέλος να αποσυρθεί από την Ένωση⁹³.

Από την άλλη, η Λισαβόνα παρέκαμψε ορισμένα στοιχεία, τα οποία ενοχλούσαν ιδιαίτερα τους ευρωσκεπτικιστές. Παραμέρισε τον τίτλο του «Συντάγματος» που για κάποιους υπονοούσε τη μετατροπή της Ένωσης σε υπερκράτος. Η τυπολογία των νομικών πράξεων δεν μεταβλήθηκε. Οι «ευρωπαϊκοί νόμοι» και οι «ευρωπαϊκοί νόμοι-πλαίσια» δεν θα αντικαταστήσουν τους «κανονισμούς» και τις «οδηγίες»,

⁸⁹ άρθρο 294 ΣΛΕΕ, πρώην άρθρο 251 ΣΕΚ

⁹⁰ άρθρο 14 ΣΕΕ - άρθρο I-20 Ευρωπαϊκού Συντάγματος

⁹¹ άρθρα 9-11 ΣΕΕ

⁹² άρθρα 10 και 11 ΣΕΕ - πρώην άρθρα I-46 και I-47, Συντάγματος

⁹³ άρθρο 50 ΣΕΕ - πρώην άρθρο I-60, Συντάγματος

όπως πρότεινε το Σύνταγμα, αλλά εν πάση περιπτώσει η προτεινόμενη από αυτό αλλαγή των ονομάτων των νομικών μέσων δεν θα επέφερε ουσιαστική αλλαγή στο ευρωπαϊκό νομικό σύστημα. Τέλος, ο Χάρτης των Θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν ενσωματώνεται στη Συνθήκη της Λισαβόνας, όπως στο Σύνταγμα, αλλά η νέα Συνθήκη καθιστά ξεκάθαρα νομικά δεσμευτικές τις διατάξεις του, με εξαίρεση το Ηνωμένο Βασίλειο και την Πολωνία.

4.3.2 Η Λισαβόνα και η μεταρρύθμιση του συστήματος δικαστικής προστασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η Λισαβόνα επέφερε πολύ σημαντικές αλλαγές και στο σύστημα έννομης προστασίας της Ένωσης⁹⁴. Αναφέρουμε τις βασικές ρυθμίσεις σε αδρές γραμμές.

Το Δικαστήριο μνημονεύεται για πρώτη φορά στο άρθρο 13, παράγραφος 1, της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), ως ένα από τα επτά όργανα που συγκροτούν το ενιαίο θεσμικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και καλούνται να συμβάλουν στην επίτευξη των στόχων της, δρώντας πάντοτε, όπως τονίζει η παράγραφος 2, εντός των ορίων των εξουσιών τους.

Σύμφωνα με το άρθρο 19 της ΣΕΕ, ως "Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης" νοείται το σύνολο της κοινοτικής δικαιοσύνης που περιλαμβάνει τρεις δικαιοδοτικούς σχηματισμούς: το Δικαστήριο, το Γενικό Δικαστήριο (μέχρι σήμερα επονομαζόμενο Πρωτοδικείο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων) και ειδικευμένα δικαστήρια. Το Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αποκαλείται πλέον "Δικαστήριο" και το Πρωτοδικείο "Γενικό Δικαστήριο". Η ανάγκη μετονομασίας προβλήθηκε κυρίως για το Πρωτοδικείο και τούτο διότι μετά την ίδρυση των ειδικευμένων δικαστηρίων και την υπαγωγή των αποφάσεων τους στον έλεγχο του "Πρωτοδικείου", ο όρος είναι ανακριβής, αφού θα δικάζει εδώ σε δεύτερο βαθμό. Σημειώνουμε βέβαια ότι οι

⁹⁴ Βλ. σχετικώς, Βασίλης Σκουρής, «Η μεταρρύθμιση του συστήματος δικαστικής προστασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης -Με αφορμή την Συνθήκη της Λισαβόνας», Δημοσιεύθηκε στο περιοδικό «Ευρωπαίων Πολιτεία», τεύχος 1/2008, σελ. 126-136

όροι αυτοί δημιουργούν κάποια ερμηνευτική σύγχυση, όπως παρατίθενται στη ΣΛΕΕ αλλά αυτό εκφεύγει της παρούσας εργασίας⁹⁵.

Πολύ θετική είναι η προσθήκη στο δεύτερο εδάφιο του άρθρου 19 ΕΕ της υπενθύμισης της υποχρέωσης των κρατών μελών να προβλέπουν αποτελεσματική έννομη προστασία και για το εφαρμοστέο, στο πλαίσιο της εθνικής έννομης τάξης, δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με άλλες λέξεις, τονίζεται η από το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης απορρέουσα υποχρέωση των κρατών μελών για αποτελεσματική έννομη προστασία των ιδιωτών ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, όταν αυτοί επικαλούνται δικαιώματα που αντλούν από το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Έτσι, υπογραμμίζεται ο αποκεντρωτικός χαρακτήρας του συστήματος απονομής της δικαιοσύνης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και επιβεβαιώνεται ότι ο εθνικός δικαστής είναι συνήθως ο πρώτος δικαστής ο οποίος καλείται να εφαρμόσει το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το σύστημα έννομης προστασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαιρείται σε δυο σκέλη, το εθνικό και το ευρωπαϊκό, και αποδίδει μόνο όταν και τα δυο λειτουργούν αποτελεσματικά.

Τέλος, μια σειρά άλλων προβλέψεων αναδεικνύουν ορισμένες βελτιώσεις του συστήματος έννομης προστασίας. Πιο συγκεκριμένα αναφέρουμε τον τρόπο επιλογής των δικαστών και των γενικών εισαγγελέων⁹⁶ σε συνδυασμό με τη Γνωμοδοτική Επιτροπή του άρθρου 255 ΣΛΕΕ. Την επιβολή κατ' αποκοπή ποσού ή χρηματικής ποινής, όπως τροποποιήθηκε στο άρθρο 260 παρ. 3 της ΣΛΕΕ, που ενισχύει την αποτελεσματικότητα στην επιβολή των υποχρεώσεων των κρατών μελών. Την επείγουσα προδικαστική διαδικασία, με βάση το άρθρο 267 παρ. 3

⁹⁵ Για παράδειγμα, το άρθρο 267 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) το οποίο αντικαθιστά το άρθρο 234 ΣΕΚ, αναφέρει ότι αρμόδιο να αποφαιίνεται επί προδικαστικών παραπομπών είναι το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Προκύπτει συνεπώς το ερώτημα εάν και κατά πόσο ο ενωσιακός νομοθέτης θέλησε να προβλέψει ότι επί προδικαστικών παραπομπών θα μπορούν να αποφαινούνται όλοι οι δικαιοδοτικοί σχηματισμοί του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σε αυτή όμως την περίπτωση, είναι ιδιαίτερα δύσκολο να εξηγήσει κανείς την παρουσία του άρθρου 256, παράγραφος 3 ΣΛΕΕ, όπου προβλέπεται ρητά ότι το "Γενικό Δικαστήριο είναι αρμόδιο να αποφαιίνεται επί προδικαστικών ζητημάτων[...] σε συγκεκριμένους τομείς που καθορίζονται από τον Οργανισμό του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης". Αντίστοιχα ερμηνευτικά προβλήματα μπορούν να προκύψουν μεταξύ άλλων και αναφορικά με τα άρθρα 257 ΣΛΕΕ, 257 ΣΛΕΕ, 258 ΣΛΕΕ, 259 ΣΛΕΕ, 260 ΣΛΕΕ, 263 ΣΛΕΕ

⁹⁶ άρθρο 252 ΣΛΕΕ

στοιχείο β', σύμφωνα με το οποίο όταν το ζήτημα της ερμηνείας της Συνθήκης και της εγκυρότητας ή της ερμηνείας των πράξεων των οργάνων της Ένωσης ανακύψει "σε εκκρεμή υπόθεση ενώπιον δικαστηρίου κράτους μέλους η οποία αφορά πρόσωπο υπό κράτηση, το Δικαστήριο αποφαινεται το συντομότερο δυνατόν". Την ειδική διαδικασία για τον έλεγχο της αρχής της επικουρικότητας, σύμφωνα με το άρθρο 8 του Πρωτοκόλλου σχετικά με την τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, που προσαρτάται στις Συνθήκες. Με βάση αυτό το άρθρο, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι αρμόδιο να αποφαινεται επί των προσφυγών λόγω παραβίασης, από νομοθετική πράξη, της αρχής της επικουρικότητας, οι οποίες ασκούνται σύμφωνα με τις διαδικασίες του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, από κράτος μέλος ή διαβιβάζονται από κράτος μέλος, σύμφωνα με την εσωτερική έννομη τάξη του, εξ ονόματος του εθνικού κοινοβουλίου του ή ενός σώματος του εν λόγω κοινοβουλίου.

Η σημαντικότερη όμως αλλαγή αναφέρεται στην αναθεώρηση του άρθρου 230 της ΣΕΚ, ζήτημα που θα εξετάσουμε συστηματικότερα, καθώς αποτελεί το καθεαυτό αντικείμενο της εργασίας, αμέσως παρακάτω.

4.3.3 Η Λισαβόνα και η αλλαγή του άρθρου 230 της ΣΕΚ

Το άρθρο 230 της ΣΕΚ τροποποιείται εκτενώς στη Συνθήκη της Λισαβόνας και αντικαταστάθηκε από το άρθρο 263 της ΣΛΕΕ. Για τις ανάγκες της παρούσας μελέτης θα μας απασχολήσουν οι τροποποιήσεις της πρώτης και της τέταρτης παραγράφου καθώς και της νέας πέμπτης παραγράφου που εισήχθη με τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Αυτό επιβάλλεται, για μια πιο συστηματική επεξεργασία των αλλαγών, αφού στην πρώτη παράγραφο αναφέρονται οι νομικές πράξεις της Ένωσης, που αποτελούν αντικείμενο του ελέγχου της νομιμότητας από το Δικαστήριο, στην τέταρτη αναφέρεται η ενεργητική νομιμοποίηση των ιδιωτών και η πέμπτη παράγραφος ενσωματώνει μια ειδική ρύθμιση για τις προσφυγές φυσικών και νομικών προσώπων.

4.3.3.1 Η ρύθμιση του 263 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ

Στο πλαίσιο της ΣΕΚ, το άρθρο 230 παράγραφος 1 προέβλεπε ότι

«Το Δικαστήριο ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων που εκδίδονται από κοινού από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, από το Συμβούλιο, την Επιτροπή και την ΕΚΤ, εκτός των συστάσεων και γνωμών και των πράξεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που παράγουν νομικά αποτελέσματα έναντι τρίτων».

Στο πλαίσιο της Λισαβόνας, το τροποποιημένο πλέον άρθρο 263 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ, έλαβε την παρακάτω διατύπωση:

«Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ελέγχει τη νομιμότητα των νομοθετικών πράξεων, των πράξεων του Συμβουλίου, της Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, εκτός των συστάσεων και γνωμών, και των πράξεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που παράγουν νομικά αποτελέσματα έναντι τρίτων. Ελέγχει επίσης τη νομιμότητα των πράξεων των λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης που προορίζονται να παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων».

Η έννοια της νομοθετικής πράξης δίδεται στο άρθρο 289 παράγραφος 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Έτσι, νομοθετικές είναι οι νομικές πράξεις που εκδίδονται με νομοθετική διαδικασία. Με άλλα λόγια οι πράξεις που εκδίδονται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο είτε με τη διαδικασία του άρθρου 289 παρ. 1 σε συνδυασμό με το 294 της ΣΛΕΕ είτε με ειδική νομοθετική διαδικασία όταν τούτο προβλέπεται. Παρατηρείται συνεπώς ότι, αντίθετα προς ό,τι προέβλεπαν τα άρθρα I-34 και I-35 του σχεδίου για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης, το νέο άρθρο 289 της ΣΛΕΕ δεν θεσπίζει κατάλογο νομοθετικών πράξεων βάσει της ονομασίας τους αλλά αποκλειστικά βάσει της διαδικασίας υιοθέτησής τους. Αντιθέτως, όπως ήδη είδαμε, το σχέδιο για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης προέβλεπε, στο άρθρο I-34, ότι νομοθετικές πράξεις αποτελούν αποκλειστικά οι ευρωπαϊκοί νόμοι και οι νόμοι-πλαίσιο και, στο άρθρο I-35, ότι η κατηγορία των μη νομοθετικών πράξεων περιελάμβανε τους ευρωπαϊκούς κανονισμούς, τις ευρωπαϊκές αποφάσεις και τις συστάσεις. Όμως, με τη Λισαβόνα, το άρθρο 288 της ΣΛΕΕ δεν αναθεώρησε το άρθρο 249 της ΣΕΚ, το

οποίο παραμένει αμετάβλητο ως προς την τυπολογία των πράξεων των οργάνων (κανονισμός, οδηγία, απόφαση), οι οποίες, συνεπώς, μπορεί να εμπίπτουν ή όχι στην κατηγορία των νομοθετικών πράξεων ανάλογα με τη διαδικασία υιοθέτησής τους.

Έτσι, το άρθρο 263, πρώτη παράγραφος, της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης επιχειρεί μια νέα διάκριση των πράξεων που δύνανται να προσβληθούν ενώπιον του κοινοτικού δικαστή, τις οποίες χωρίζει σε νομοθετικές πράξεις (πρώτη φράση), πράξεις του Συμβουλίου, της Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (δεύτερη φράση), πράξεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων (τρίτη φράση) και λοιπές πράξεις των κοινοτικών οργάνων και οργανισμών που παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων (τέταρτη φράση). Συνεπώς, βάσει του άρθρου 263, παρ. 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Δικαστήριο θα ελέγχει το σύνολο των πράξεων που εκδίδονται από τα όργανα ή οργανισμούς της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένων πλέον και των πράξεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου οι οποίες δεν συμπεριλαμβάνονται στον κατάλογο των πράξεων που μπορούν να προσβληθούν ενώπιον του Δικαστηρίου δυνάμει του προηγούμενου άρθρου 230 ΣΕΚ, υπό την προϋπόθεση ότι οι πράξεις αυτές παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων.

Παρέπεται βέβαια, η, από νομοτεχνική άποψη, άστοχη επιλογή της διάκρισης μεταξύ «νομοθετικών πράξεων» αφενός και «πράξεων» αφετέρου, η οποία μάλιστα, δημιουργεί και ερμηνευτικές συγχύσεις, καθώς προκαλείται, μεταξύ άλλων, και η εσφαλμένη εντύπωση ότι νομοθετικές πράξεις εκδίδουν όχι μόνο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αλλά και η Επιτροπή ή η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα.

4.3.3.2 Η ρύθμιση του 263 παράγραφος 5 της ΣΛΕΕ

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον, παρουσιάζει η νέα (εισήχθη με τη Συνθήκη της Λισαβόνας) ρύθμιση της παραγράφου 5 του άρθρου 263 της ΣΛΕΕ. Σύμφωνα με την προσθήκη αυτή:

«Οι πράξεις για τη δημιουργία λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης μπορούν να προβλέπουν ειδικές προϋποθέσεις και πρακτικές ρυθμίσεις όσον αφορά τις προσφυγές που ασκούνται από φυσικά ή νομικά πρόσωπα κατά πράξεων αυτών των λοιπών οργάνων ή οργανισμών που προορίζονται να παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι των εν λόγω προσώπων».

Γεννάται εύλογα το ερώτημα τι σημαίνει «ειδικές προϋποθέσεις και πρακτικές ρυθμίσεις» και, ειδικότερα, αν η θέσπιση τέτοιων προϋποθέσεων και ρυθμίσεων μπορεί επί της ουσίας να εξαιρέσει από το δικαστικό έλεγχο πράξεις των «λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης» ή να προβλέψει περιορισμούς στο δικαίωμα άσκησης προσφυγής κατά των πράξεων αυτών και στο δικαστικό τους έλεγχο. Είναι μάλλον προφανές ότι η διάταξη αυτή της Συνθήκης της Λισαβόνας πρέπει να ερμηνευθεί υπό το πρίσμα της πάγιας νομολογίας κατά την οποία η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι μια κοινότητα δικαίου, οι δε πράξεις των θεσμικών οργάνων της υπόκεινται σε έλεγχο για το αν είναι σύμφωνες με τη Συνθήκη και τις γενικές αρχές του δικαίου στις οποίες περιλαμβάνονται και τα θεμελιώδη δικαιώματα. Κατά συνέπεια, οι ιδιώτες πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να τύχουν αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των δικαιωμάτων που αντλούν από την ενωσιακή έννομη τάξη. Το δικαίωμα αυτό άλλωστε καθιερώνεται επίσης από τα άρθρα 6 και 13 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών αλλά και το 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση⁹⁷. Με δεδομένες αυτές τις παραδοχές, είναι αμφίβολο το κατά πόσο μια διάταξη που εξαιρεί από το δικαστικό έλεγχο πράξη κάποιου «εκ των λοιπών οργάνων και οργανισμών» της Ένωσης είναι σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο.

4.3.3.3 Η ρύθμιση του 263 παράγραφος 4 της ΣΛΕΕ

⁹⁷ Υπενθυμίζουμε εν προκειμένω την απόφαση του ΔΕΚ, 25.7.2002, C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2002, σ. I-6677, σκέψεις 38 και 39

4.3.3.3.1 Γενικά για τη ρύθμιση

Ο νέος ορισμός της δυνατότητας άσκησης προσφυγών ακυρώσεως από ιδιώτες (φυσικά και νομικά πρόσωπα) είναι πιθανότατα η σημαντικότερη αλλαγή στο σύστημα δικαστικής προστασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Όπως ήδη έχουμε σημειώσει, η περιοριστική διατύπωση του άρθρου 230, παράγραφος 4 της ΣΕΚ και η αυστηρή στάση του Δικαστηρίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, που θεωρεί ότι το στοιχείο της ατομικότητας συντρέχει, μόνο όταν η προσβαλλόμενη πράξη θίγει τον προσφεύγοντα ιδιώτη με τρόπο που τον κάνει να ξεχωρίζει από τα άλλα φυσικά ή νομικά πρόσωπα είχαν προκαλέσει αντιδράσεις, θέτοντας έτσι επί τάπητος το ζήτημα της επέκτασης της νομιμοποίησης των ιδιωτών με ευθύνη του ενωσιακού νομοθέτη.

Η τελική του διατύπωση, κατόπιν της αναθεώρησης της Λισαβόνας, απαντάται σήμερα στο άρθρο 263, παράγραφος 4 της ΣΛΕΕ:

«Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο μπορεί, υπό τις προϋποθέσεις του πρώτου και του δεύτερου εδαφίου, να ασκεί προσφυγή κατά των πράξεων των οποίων είναι αποδέκτης ή που το αφορούν άμεσα και ατομικά, καθώς και κατά των κανονιστικών πράξεων που το αφορούν άμεσα χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα»⁹⁸.

4.3.3.3.2 Η έννοια των κανονιστικών πράξεων

Η αλλαγή επέρχεται με το τελευταίο τμήμα της διάταξης που αναφέρεται ειδικώς στις "κανονιστικές πράξεις". Δηλαδή ενώ διατηρούνται τα κριτήρια της αμεσότητας και της ατομικότητας του έννομου συμφέροντος, όταν πρόκειται για κανονιστικές πράξεις, καταργείται η απαίτηση της ατομικότητας και αρκεί η αμεσότητα, που προϋποθέτει ότι η ίδια η προσβαλλόμενη κανονιστική πράξη θίγει τον προσφεύγοντα χωρίς να χρειάζονται εκτελεστικά μέτρα.

⁹⁸ Επαναλαμβάνουμε ότι πρόκειται για διάταξη ταυτόσημη με την παράγραφο 4 του άρθρου III-365 του σχεδίου για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης

(Παραλείπουμε και πάλι την από νομοτεχνική άποψη ατυχή διατύπωση καθώς το κείμενο, ακολουθώντας το ατυχές παράδειγμα της πρώτης παραγράφου της ίδιας διάταξης, διακρίνει μεταξύ «πράξεων» εν γένει και «κανονιστικών πράξεων»).

Θα μπορούσε κανείς να υποθέσει ότι με τον τρόπο αυτό ικανοποιείται η βασική ένσταση που προβαλλόταν κατά του άρθρου 230, παράγραφος 4 ΣΕΚ, η οποία επισήμαινε την αδυναμία προσβολής των άμεσα, πλην όμως όχι ατομικά, επιβαρυντικών για τους ιδιώτες κανονισμών. Αυτό όμως που παραμένει ανοιχτό είναι το ακριβές περιεχόμενο των δυνάμενων να προσβληθούν κανονιστικών πράξεων. Ο όρος μπορεί να συνηθίζεται στο πλαίσιο του εθνικού δικαίου, είναι ωστόσο ασυνήθιστος στο πλαίσιο του ενωσιακού δικαίου και δεν ανταποκρίνεται στο σύστημα των πράξεων των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ούτε η ΣΕΚ ούτε η Συνθήκη της Λισαβόνας ορίζουν την έννοια της κανονιστικής πράξης, από την οποία εξαρτάται η ερμηνεία του άρθρου αυτού. Συμπεριλαμβάνονται στις κανονιστικές πράξεις και οι νομοθετικές πράξεις, όπως εκδίδονται με τη συνήθη ή την ειδική νομοθετική διαδικασία ή όχι; Γιατί αν συμπεριλαμβάνονται, ο ιδιώτης δύναται να προσβάλλει και αυτές.

Έχουν υποστηριχτεί διάφορες εκδοχές, με πειστική επιχειρηματολογία.

Μια εκδοχή καταφεύγει στις ενδείξεις που το ίδιο το κείμενο της Συνθήκης περιλαμβάνει, προκειμένου να γίνει αντιληπτό το περιεχόμενο του όρου. Αυτές είναι άλλα άρθρα της Συνθήκης της Λισαβόνας όπου γίνεται λόγος για «κανονιστικές διατάξεις» των κρατών μελών σε αντιδιαστολή με τις «νομοθετικές διατάξεις» των εθνικών εννόμων τάξεων⁹⁹. Με βάση τη συλλογιστική αυτή, καταλήγει κανείς στο συμπέρασμα ότι στην κατηγορία των κανονιστικών πράξεων, ανήκουν όλες οι πράξεις γενικού περιεχομένου, των οποίων ο προσφεύγων δεν τυγχάνει αποδέκτης και οι οποίες δεν έχουν υιοθετηθεί με νομοθετική διαδικασία

⁹⁹ Ενδεικτικά αναφέρουμε ορισμένα άρθρα της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπου απαντάται η αναφορά σε «κανονιστικές» και «νομοθετικές» διατάξεις των κρατών μελών. Αυτά είναι για παράδειγμα τα άρθρα 81 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ, 79 παράγραφος 4 της ΣΛΕΕ, 168 παράγραφος 5 της ΣΛΕΕ καθώς και 114 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ

υπό την έννοια του άρθρου 289 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ. Συνεπώς, ένας ιδιώτης θα νομιμοποιείται να προσβάλλει το σύνολο των ατομικών πράξεων των οποίων τυγχάνει αποδέκτης καθώς και το σύνολο των νομοθετικών πράξεων που το αφορούν άμεσα και ατομικά. Όσον αφορά τις κανονιστικές πράξεις υπό την έννοια που προαναφέρθηκε, η νέα διάταξη δίνει τη δυνατότητα παραδεκτής προσβολής τους, υπό την προϋπόθεση ότι αφορούν τον προσφεύγοντα «άμεσα χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα». Η πρώτη παρατήρηση που επιβάλλεται είναι ότι ο προσφεύγων δεν υποχρεώνεται πλέον, σε περίπτωση προσβολής τέτοιας πράξης, να αποδείξει ότι τον επηρεάζει ατομικά. Η δεύτερη παρατήρηση συνίσταται στο ότι, δεδομένου ότι η Συνθήκη της Λισαβόνας δεν αφήνει να εννοηθεί ότι η έννοια του άμεσου επηρεασμού πρέπει να ερμηνευθεί με τρόπο διαφορετικό από αυτόν που ακολούθησε η παραδοσιακή νομολογία μέχρι σήμερα, αρκεί, προς θεμελίωση της ενεργητικής νομιμοποίησης, το αμφισβητούμενο μέτρο να επηρεάζει άμεσα τη νομική κατάσταση του προσφεύγοντος και να μην αφήνει καμία εξουσία εκτιμήσεως στους αποδέκτες του που είναι επιφορτισμένοι με την εφαρμογή του¹⁰⁰. Συνεπώς, στο μέτρο που το άρθρο 263 παρ. 4 της ΣΛΕΕ απαιτεί τόσο άμεσο επηρεασμό όσο και απουσία εκτελεστικών μέτρων, ταυτολογεί, δεδομένου ότι ο άμεσος επηρεασμός προϋποθέτει και αυτός απουσία εν γένει «παρεμβαλλόμενων κανόνων». Αν ακολουθηθεί αυτή η άποψη, τότε πράξεις που επηρεάζουν μεν άμεσα τον προσφεύγοντα αλλά συνεπάγονται την υιοθέτηση εθνικών πράξεων εκτελέσεως, θα μπορούν να προσβάλλονται μόνον εφόσον ο ιδιώτης επηρεάζεται από αυτές τόσο άμεσα όσο και ατομικά υπό την έννοια της μέχρι σήμερα διαμορφωμένης νομολογίας. Η λογική αυτής της προσέγγισης συνίσταται στο ότι, εφόσον μεσολαβούν οποιαδήποτε εθνικά εκτελεστικά μέτρα, προσφέρεται η δυνατότητα προσβολής τους ενώπιον του εθνικού δικαστή ακόμη και για λόγους αναγόμενους στη νομιμότητα της πράξης του ενωσιακού οργάνου, επί της οποίας, εφόσον ο εθνικός δικαστής αμφιβάλλει, υποχρεούται να υποβάλει προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο¹⁰¹. Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται επαρκής δικαστική προστασία των ενδιαφερόμενων προσώπων, λαμβανομένου

¹⁰⁰ Βλ. σχετικά την απόφαση του ΔΕΚ, στις 5.5.1998, C-386/96 P, Dreyfus κατά Επιτροπής, Συλλογή 1998, σ. I-2309, σκέψη 43 επ.

¹⁰¹ Βλ. σχετικά απόφαση ΔΕΚ, 22.10.1987, 314/85, Foto-Frost, Συλλογή 1987, σ. 4199, σκέψεις 14-20 και απόφαση ΔΕΚ, 18.7.2007, C-119/05, Lucchini, σκέψη 53.

υπόψη ότι στα κράτη μέλη εναπόκειται να προβλέψουν ένα σύστημα ένδικων βοηθημάτων και διαδικασιών προκειμένου να εξασφαλίσουν τον σεβασμό του δικαιώματος για παροχή αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.

Μία άλλη εκδοχή ερμηνεύει τις κανονιστικές πράξεις κατ' αντιδιαστολή με την παράγραφο 1 του άρθρου 263 της ΣΛΕΕ, όπου γίνεται λόγος για νομοθετικές πράξεις, και εξαιρεί τις κανονιστικές από τον έλεγχο των ιδιωτών. Συνεπώς, όταν μιλούμε για κανονιστικές πράξεις, εννοούμε είτε τις πράξεις του άρθρου 290 της ΣΛΕΕ, που είναι οι κατ' εξουσιοδότηση μη νομοθετικές πράξεις γενικής ισχύος που συμπληρώνουν ή τροποποιούν ορισμένα μη ουσιώδη στοιχεία της νομοθετικής πράξης είτε τις πράξεις του 291 της ΣΛΕΕ, που είναι εκτελεστικές πράξεις των ενωσιακών οργάνων για την εφαρμογή των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης¹⁰².

Μια τελευταία ερμηνευτική προσέγγιση¹⁰³, διασταλτική, έχει ως αφετηρία τη συλλογιστική ότι «κανονιστική πράξη» σημαίνει πράξη με γενικό και αφηρημένο περιεχόμενο. Όταν ο ενωσιακός νομοθέτης δεν κάνει διάκριση μεταξύ πράξεων, που μεταβάλλουν τη νομική κατάσταση του ιδιώτη, απονέμοντας δικαιώματα ή επιβάλλοντας υποχρεώσεις, οι οποίες μάλιστα δεν χρειάζονται περαιτέρω μέτρα εκτέλεσης τους, τότε ο ιδιώτης δύναται να προσβάλλει το σύνολο των πράξεων αυτών. Αυτή η διασταλτική ερμηνεία βρίσκεται πιο κοντά στο αίτημα για αποτελεσματικότερη δικαστική προστασία του ιδιώτη αλλά και στην αναγκαιότητα διεύρυνσης της δυνατότητας ευθείας προσβολής των πράξεων των ενωσιακών οργάνων, από τους ιδιώτες, αναγκαιότητα άλλωστε που οδήγησε και στην αναθεώρηση του άρθρου 230 παρ. 4 της ΣΕΚ. Συνεπώς, ο ιδιώτης δύναται να προσβάλλει Κανονισμό, Οδηγία και οποιαδήποτε άλλη πράξη με κανονιστικό περιεχόμενο, επικαλούμενος μόνο το κριτήριο του άμεσου επηρεασμού και χωρίς να χρειάζεται να αποδείξει ότι η πράξη τον αφορά και ατομικά. Κατ' αυτόν τον

¹⁰² Βλ. Βασίλειος Χριστιανός, Εισαγωγή στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011, σελ. 127

¹⁰³ Βλ. Δονάτος Παπαγιάννης, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2011, σελ. 346-347

τρόπο, ο όρος πλέον της ατομικότητας ισχύει μόνο για τις περιπτώσεις των ενωσιακών πράξεων που απευθύνονται σε τρίτους.

4.3.3.3 Η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με την έννοια των κανονιστικών πράξεων

Είναι προφανές ότι το Δικαστήριο επιφορτίστηκε με το βάρος της διευκρίνισης της έννοιας αυτής των κανονιστικών πράξεων και κατ' επέκταση των προϋποθέσεων κάτω από τις οποίες θα γίνονται δεκτές οι προσφυγές φυσικών και νομικών προσώπων κατά των κανόνων δικαίου που εκδίδουν τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Παρά το πρόσφατο της ρύθμισης (τέθηκε σε ισχύ στην ουσία από το 2010 και εντεύθεν) και την καθυστέρηση στην έκδοση των αποφάσεων του Δικαστηρίου, υπάρχει νομολογία, η οποία δίδει συγκεκριμένη κατεύθυνση.

Η πρώτη απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία διευκρίνισε την έννοια των κανονιστικών πράξεων, αποτέλεσε η Διάταξη του Γενικού Δικαστηρίου της 6^{ης} Σεπτεμβρίου 2011, στην υπόθεση T-18/10, Inuit Tapiriit Kanatami κτλ κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου.

Στις 16 Σεπτεμβρίου 2009, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξέδωσαν τον κανονισμό 1007/2009, περί εμπορίου προϊόντων φώκιας (ΕΕ L 286, σ. 36), ο οποίος κατά το άρθρο 1 αυτού έχει ως αντικείμενο τη θέσπιση εναρμονισμένων κανόνων που αφορούν τη διάθεση προϊόντων φώκιας στην αγορά. Κατά του Κανονισμού αυτού, οι προσφεύγοντες Inuit Tapiriit Kanatami κτλ, άσκησαν προσφυγή ζητώντας την ακύρωση του. Το Γενικό Δικαστήριο, στο σκεπτικό της Διάταξης του, κρίνοντας επί του παραδεκτού

της προσφυγής, «διείσδυσε» στην έννοια των κανονιστικών πράξεων. Η συλλογιστική του είναι ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα¹⁰⁴.

Κατ' αρχάς, το Γενικό Δικαστήριο αναγνώρισε ότι «καίτοι η διάταξη αυτή περιλαμβάνει μία καινοτομία σε σχέση με τα προβλεπόμενα στη Συνθήκη ΕΚ ως προς την πρόσβαση στον δικαστή της Ενώσεως, καθόσον, εφεξής, τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα μπορούν να ασκήσουν προσφυγή κατά κανονιστικών πράξεων που τα αφορούν άμεσα και δεν περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα, η έννοια της «κανονιστικής πράξεως» δεν ορίζεται στη ΣΛΕΕ»¹⁰⁵. Συνέχισε δε, διευκρινίζοντας ότι, κατόπιν τούτου, τα κριτήρια ερμηνείας της επίμαχης διάταξης θα είναι γραμματικά, ιστορικά και τελολογικά¹⁰⁶. Η παρακάτω επιχειρηματολογία του Δικαστηρίου, φρονούμε ότι πρέπει να παρατεθεί αυτούσια, καθώς ενσωματώνει όλη την παραδοσιακή νομολογία, τις θεωρητικές αναζητήσεις και «διαμάχες» αλλά ταυτόχρονα παίρνει θέση επί του επίμαχου θέματος. Προχωρά λοιπόν το Γενικό Δικαστήριο στην ακόλουθη συλλογιστική¹⁰⁷ (όπου δίδουμε έμφαση, σημειώνουμε με έντονα γράμματα):

«Πρώτον, υπενθυμίζεται ότι το άρθρο 230, τέταρτο εδάφιο, ΕΚ παρείχε στα φυσικά ή νομικά πρόσωπα τη δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής κατά αποφάσεων που το αφορούσαν ατομικά καθώς και κατά πράξεων γενικής ισχύος, όπως κανονισμών που τα αφορούσαν άμεσα και τα έθιγαν λόγω ορισμένων ιδιοτήτων που τους προσidiaζαν ή μιας πραγματικής καταστάσεως που τα εξατομίκευαν σε σχέση με οποιαδήποτε άλλα πρόσωπα και, ως εκ τούτου, τα εξατομίκευαν κατά τρόπο ανάλογο προς αυτόν του αποδέκτη αποφάσεως¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Είναι η Διάταξη του 7^{ου} πενταμελούς τμήματος του Γενικού Δικαστηρίου, της 6^{ης} Σεπτεμβρίου 2011, στην υπόθεση T-18/10, Inuit Tapiriit Kanatami κτλ κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου

¹⁰⁵ Σκέψη 39 της Διάταξης του Γενικού Δικαστηρίου, που αναφέρθηκε στην ανωτέρω παραπομπή υπ' αριθμό 104

¹⁰⁶ Ο.π σκέψη 40

¹⁰⁷ Ο.π σκέψεις 41 έως 56, που παρατίθενται αυτούσια

¹⁰⁸ βλ. υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις του Δικαστηρίου της 15ης Ιουλίου 1963, 25/62, Plaumann κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 939, και της 25ης Ιουλίου 2002, C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2002, σ. I-6677, σκέψη 36

Το άρθρο 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, καίτοι παραλείπει τον όρο «απόφαση», επαναλαμβάνει αυτές τις δύο δυνατότητες και προσθέτει μία τρίτη. Προβλέπει τη δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής κατά των ατομικών αποφάσεων, κατά των αποφάσεων γενικής ισχύος που αφορούν φυσικό ή νομικό πρόσωπο άμεσα και ατομικά, καθώς και κατά κανονιστικών πράξεων που το αφορούν άμεσα, χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα. Από τη συνήθη έννοια του όρου «κανονιστική» προκύπτει ότι οι πράξεις στις οποίες αναφέρεται η τελευταία αυτή δυνατότητα είναι επίσης γενικής ισχύος.

Στο πλαίσιο αυτό, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η εν λόγω δυνατότητα δεν αφορά το σύνολο των πράξεων γενικής ισχύος, αλλά πιο περιορισμένη κατηγορία αυτών, ήτοι τις κανονιστικές πράξεις.

Συγκεκριμένα, το άρθρο 263, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ προβλέπει διάφορες κατηγορίες πράξεων της Ενώσεως που δύνανται να υπαχθούν σε έλεγχο νομιμότητας, ήτοι, αφενός, τις νομοθετικές πράξεις και, αφετέρου, τις λοιπές δεσμευτικές πράξεις, που προορίζονται να παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων, οι οποίες δύναται να είναι είτε ατομικές πράξεις είτε πράξεις γενικής ισχύος.

Συνάγεται ότι το άρθρο 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το πρώτο του εδάφιο, προβλέπει ότι φυσικό ή νομικό πρόσωπο μπορεί να ασκήσει προσφυγή κατά αποφάσεων των οποίων είναι αποδέκτης, καθώς και, αφενός, κατά των γενικής ισχύος, νομοθετικών ή κανονιστικών, αποφάσεων που το αφορούν άμεσα και ατομικά και, αφετέρου, κατά ορισμένων πράξεων γενικής ισχύος, ήτοι κανονιστικών πράξεων, που το αφορούν άμεσα, χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα.

Εξάλλου, τέτοιου είδους ερμηνεία του όρου «κανονιστική» και του αντίστοιχου όρου στις διάφορες γλωσσικές αποδόσεις της Συνθήκης ΛΕΕ, σε αντίθεση με τον όρο «νομοθετική», προκύπτει επίσης από πλείστες άλλες διατάξεις της Συνθήκης ΛΕΕ, και δη από το άρθρο 114 ΣΛΕΕ, το οποίο αφορά την προσέγγιση των «νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών».

Επιβάλλεται συναφώς η απόρριψη του επιχειρήματος των προσφευγόντων κατά το οποίο η διάκριση μεταξύ των νομοθετικών και κανονιστικών πράξεων, όπως προτείνουν το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο και εκτίθεται στις σκέψεις 42 έως 45 ανωτέρω, συνίσταται στην προσθήκη του επιθετικού προσδιορισμού «νομοθετικές»

δίπλα στον όρο «πράξεις» όσον αφορά τις δύο πρώτες δυνατότητες του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ. Συγκεκριμένα, όπως προκύπτει από τη διαπίστωση στη σκέψη 45 ανωτέρω, ο όρος «πράξεις» αναφερόμενος σε αυτές τις δύο πρώτες δυνατότητες αφορά, εκτός από τις πράξεις των οποίων είναι αποδέκτης το φυσικό ή νομικό πρόσωπο, όλες τις πράξεις, νομοθετικές ή κανονιστικές, που το αφορούν άμεσα και ατομικά. Ειδικότερα, οι νομοθετικές πράξεις και οι κανονιστικές πράξεις που περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής αυτής της τελευταίας δυνατότητας.

Επιπλέον, διευκρινίζεται ότι, αντιθέτως προς τα προβαλλόμενα από τους προσφεύγοντες, από το γράμμα της τελευταίας περιόδου του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, προκύπτει ότι σκοπός των κρατών μελών δεν ήταν να περιορίσουν την εμβέλεια της διατάξεως αυτής μόνο στις πράξεις κατ' εξουσιοδότηση κατά την έννοια του άρθρου 290 ΣΛΕΕ, αλλά γενικότερα, στις κανονιστικές πράξεις.

Δεύτερον, η ερμηνεία του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ όπως εκτίθεται στις σκέψεις 42 έως 45 ανωτέρω, επιβεβαιώνεται από τη διαδικασία που οδήγησε στη θέσπιση αυτής της διατάξεως, η οποία αρχικώς είχε προταθεί ως άρθρο III-365, τέταρτο εδάφιο, του σχεδίου συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος για την Ευρώπη. Ειδικότερα, προκύπτει ιδίως από το διαβιβαστικό σημείωμα του Προεδρείου της Συνελεύσεως (Γραμματεία της Ευρωπαϊκής Συνελεύσεως, CONV 734/03), της 12ης Μαΐου 2003, ότι, καίτοι προτάθηκε η σχετική τροποποίηση του άρθρου 230, τέταρτο εδάφιο, ΕΚ με αναφορά σε «πράξεις γενικής ισχύος», το Προεδρείο προέβη σε διαφορετική επιλογή, δηλαδή αναφέρθηκε σε «κανονιστικές πράξεις». Όπως προκύπτει από το προαναφερθέν διαβιβαστικό σημείωμα, αυτή η διατύπωση προέβλεπε τη δυνατότητα «διακρίσεως μεταξύ των νομοθετικών και κανονιστικών πράξεων, διατηρώντας συστατική προσέγγιση όσον αφορά τις προσφυγές ιδιωτών κατά νομοθετικών πράξεων (για τις οποίες η προϋπόθεση περί του ότι τους “αφορούν άμεσα και ατομικά” παραμένει σε ισχύ)». Τρίτον, καθόσον επελέγη να επαναληφθεί η διατύπωση αυτή στο άρθρο 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, επιβάλλεται να διαπιστωθεί ότι σκοπός της διατάξεως αυτής είναι να παράσχει τη δυνατότητα σε φυσικό ή νομικό πρόσωπο να ασκήσει προσφυγή κατά πράξεων γενικής ισχύος που δεν είναι νομοθετικές πράξεις, οι

οποίες το αφορούν άμεσα, χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα, αποφεύγοντας κατ' αυτόν τον τρόπο περιπτώσεις όπου το πρόσωπο αυτό θα έπρεπε να ενεργήσει παρανόμως προκειμένου να έχει πρόσβαση σε δικαστή (βλέπε προαναφερθέν διαβιβαστικό σημείωμα του Προεδρείου της Συνελεύσεως). Όπως προκύπτει από την ανάλυση στις προηγηθείσες σκέψεις, το γράμμα του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ δεν επιτρέπει την άσκηση προσφυγής κατά όλων των πράξεων που πληρούν τις προϋποθέσεις άμεσου επηρεασμού και απουσίας εκτελεστικών μέτρων ούτε κατά όλων των πράξεων γενικής ισχύος που πληρούν τις εν λόγω προϋποθέσεις, αλλά αποκλειστικώς κατά συγκεκριμένης κατηγορίας των τελευταίων αυτών πράξεων, ήτοι κατά των κανονιστικών πράξεων. Κατά συνέπεια, οι προϋποθέσεις παραδεκτού προσφυγής ακυρώσεως κατά νομοθετικής πράξεως παραμένουν πιο περιοριστικές σε σχέση με την περίπτωση προσφυγής κατά κανονιστικής πράξεως.

Η διαπίστωση αυτή δεν αναιρείται από την επιχειρηματολογία των προσφευγόντων σχετικά με το δικαίωμα σε αποτελεσματική δικαστική προστασία, ιδίως σύμφωνα με το άρθρο 47 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ 2007, C 303, σ. 1). Συγκεκριμένα, κατά πάγια νομολογία, ο δικαστής της Ενώσεως δεν μπορεί, χωρίς να υπερβαίνει τις αρμοδιότητές του, να ερμηνεύει τις προϋποθέσεις σύμφωνα με τις οποίες ιδιώτης μπορεί να ασκήσει προσφυγή κατά κανονισμού, κατά τρόπο που καταλήγει να παρακάμπτει τις προϋποθέσεις αυτές, οι οποίες προβλέπονται ρητώς στη Συνθήκη, τούτο δε ακόμη και υπό το πρίσμα της αρχής της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση του Δικαστηρίου της 1ης Απριλίου 2004, C-263/02 P, Επιτροπή κατά Jégo-Quéré, Συλλογή 2004, σ. I-3425, σκέψη 36, και διάταξη του Πρωτοδικείου της 9ης Ιανουαρίου 2007, T-127/05, *Lootus Teine Osaühing* κατά Συμβουλίου, μη δημοσιευθείσα ακόμη στη Συλλογή, σκέψη 50).

Ομοίως, επιβάλλεται η απόρριψη του επιχειρήματος των προσφευγόντων ότι η υποχρέωση «διασταλτικής» ερμηνείας του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, προκύπτει επίσης από δύο διεθνείς συμβάσεις υπογραφείσες στο πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών, ήτοι από τη σύμβαση για την Πρόσβαση στις Πληροφορίες, τη Δημόσια Συμμετοχή στη Λήψη των Αποφάσεων και την Πρόσβαση στην Δικαιοσύνη για Περιβαλλοντικά Ζητήματα, που υπογράφηκε στο Aarhus στις 25 Ιουνίου 1998,

καθώς και από τη σύμβαση για τη βιοποικιλότητα, που υπογράφηκε στο Ρίο ντε Τζανέιρο στις 5 Ιουνίου 1992.

Πρώτον, καίτοι οι προσφεύγοντες ζητούν να ερμηνευθεί το άρθρο 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ σύμφωνα με αυτές τις δύο συμβάσεις, ουδόλως επισημαίνουν με ποιον συγκεκριμένο τρόπο οι διάφορες προϋποθέσεις παραδεκτού κατά την έννοια του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ θα έπρεπε να ερμηνεύονται υπό το πρίσμα των επικαλούμενων διεθνών κανόνων, καθώς τα επιχειρήματά τους είναι ιδιαίτερα γενικόλογα και δεν επηρεάζουν τις εν λόγω προϋποθέσεις παραδεκτού.

Δεύτερον, η επικαλούμενη από τους προσφεύγοντες συναφής νομολογία (αποφάσεις του Δικαστηρίου της 14ης Ιουλίου 1998, C-341/95, Bettati, Συλλογή 1998, σ. I-4355, σκέψη 20, και της 1ης Απριλίου 2004, C-286/02, Bellio F.lli, Συλλογή 2004, σ. I-3465, σκέψη 33) αφορά την υποχρέωση του δικαστή της Ένωσης, ο οποίος καλείται να αποφανθεί επί ζητήματος σχετικού με το κύρος νομοθετήματος του παράγωγου δικαίου της Ενώσεως, να εξετάσει το κύρος αυτό και υπό το πρίσμα του διεθνούς δικαίου.

Σε κάθε περίπτωση, επιβάλλεται η υπόμνηση ότι η Συνθήκη έχει καθιερώσει πλήρες σύστημα ενδίκων μέσων και διαδικασιών, βάσει του οποίου ανατέθηκε στον δικαστή της Ενώσεως ο έλεγχος της νομιμότητας των πράξεων των θεσμικών οργάνων (βλ. υπό την έννοια αυτή, απόφαση Unión de Pequeños Agricultores κατά Συμβουλίου, σκέψη 41 ανωτέρω, σκέψη 40). Οι διατάξεις των επικαλούμενων διεθνών συμβάσεων δεν μπορούν να αποκλίνουν από αυτούς τους κανόνες του πρωτογενούς δικαίου της Ενώσεως (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση του Δικαστηρίου της 3ης Σεπτεμβρίου 2008, C-402/05 P και C-415/05 P, Kadi και Al Barakaat International Foundation κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Συλλογή 2008, σ. I-6351, σκέψεις 306 έως 308, και απόφαση του Πρωτοδικείου της 17ης Σεπτεμβρίου 2007, T-201/04, Microsoft κατά Επιτροπής, Συλλογή 2007, σ. II-3601, σκέψη 798).

Κατόπιν των ανωτέρω, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι ο όρος «κανονιστική πράξη» κατά την έννοια του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ πρέπει να νοηθεί ότι αφορά κάθε πράξη γενικής ισχύος πλην των νομοθετικών πράξεων. Κατά συνέπεια, μπορεί να ασκηθεί προσφυγή ακυρώσεως κατά νομοθετικής πράξεως

από φυσικό ή νομικό πρόσωπο αποκλειστικώς εφόσον η πράξη αυτή το αφορά άμεσα και ατομικά».

Με την ανωτέρω συλλογιστική το Γενικό Δικαστήριο, αφού εξέτασε αν, εν προκειμένω, ο προσβαλλόμενος κανονισμός έχει χαρακτήρα νομοθετικής ή κανονιστικής πράξεως (κατέληξε ότι πρόκειται για νομοθετική πράξη), έπειτα εξέτασε αν αφορά καθένα ξεχωριστά από τους προσφεύγοντες άμεσα και ατομικά καθώς και αν χρειάζονται εκτελεστικά μέτρα, έκρινε με τη Διάταξη του την προσφυγή ως απαράδεκτη.

Παρατηρούμε λοιπόν ότι το Γενικό Δικαστήριο δεν υιοθέτησε τη διασταλτική ερμηνεία του όρου «κανονιστικές πράξεις αλλά από την άλλη δεν περιόρισε την έννοια μόνο στις εκδιδόμενες κατά τα άρθρα 290 και 291 ΣΛΕΕ πράξεις. Ακολούθησε, κατά κάποιο τρόπο, μια μέση λύση σύμφωνα με την οποία, ένας ιδιώτης δύναται παραδεκτά, από άποψη ενεργητικής νομιμοποίησης, να προσβάλλει τις αποφάσεις των οποίων είναι αποδέκτης, καθώς και αφενός τις γενικής ισχύος, νομοθετικές ή κανονιστικές, πράξεις που τον αφορούν άμεσα και ατομικά αφετέρου, ορισμένες πράξεις γενικής ισχύος, δηλαδή κανονιστικές πράξεις, που τον αφορούν άμεσα, χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα. Στις κανονιστικές πράξεις, συμπληρώνουμε, δεν περιλαμβάνονται οι νομοθετικές πράξεις, για τις οποίες επαναλαμβάνουμε πρέπει να συντρέχουν τα κριτήρια της αμεσότητας και ατομικότητας.

Η νομολογία αυτή επιβεβαιώθηκε και σε επόμενες αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁰⁹.

¹⁰⁹ βλ. απόφαση της 25^{ης} Οκτωβρίου 2011, υπόθεση T-262/10, Microban International Ltd και Microban (Europe) Ltd κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ-ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Είναι πέρα από κάθε αμφιβολία, ότι η αναθεώρηση του άρθρου 230, παράγραφος 4, της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα και η αντικατάστασή του με το άρθρο 263, παράγραφος 4, της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, άνοιξε περισσότερες διεξόδους, προς τα φυσικά και νομικά πρόσωπα, αναφορικά με το δικαστικό έλεγχο πράξεων γενικής εφαρμογής υπό όρους μάλιστα αντικειμενικά ευμενέστερους σε σχέση με το προγενέστερο καθεστώς. Οι όποιες αλλαγές και βελτιώσεις του συστήματος δικαστικής προστασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναδεικνύονται καλύτερα και η δικαιοσύνη της Ευρωπαϊκής Ένωσης στηρίζεται σε σταθερότερες βάσεις και δημιουργεί τις απαραίτητες προϋποθέσεις, ώστε ο ενωσιακός δικαστής να συνεχίσει το έργο του προς όφελος των ιδιωτών που επιζητούν πλήρη και αποτελεσματικότερη έννομη προστασία, αλλά και του ίδιου του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Από την άλλη, οι διορθωτικές αυτές παρεμβάσεις στο ενωσιακό σύστημα δικαστικής προστασίας, δεν ικανοποίησαν απόλυτα όσους επιθυμούσαν την τροποποίηση του άρθρου 230, παράγραφος 4 της ΣΕΚ, ιδίως με την απάλειψη του ατομικού επηρεασμού ή με τη διατήρηση ως εναλλακτικής, σε σχέση με το κριτήριο της αμεσότητας, προϋπόθεσης του παραδεκτού των προσφυγών των φυσικών και νομικών προσώπων. Σύμφωνα με τη λογική αυτή, οι αλλαγές και οι τροποποιήσεις της Συνθήκης δεν μπορούν να χαρακτηριστούν γενναίες και ρηξικέλευθες.

Ωστόσο, προτού προσάψουμε κενά στο σύστημα δικαστικής προστασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσον αφορά ιδίως την αυστηρότητα στις προϋποθέσεις ευθείας προσφυγής των ιδιωτών στα ενωσιακά δικαιοδοτικά όργανα, ας σκεφτούμε δύο βασικά ερωτήματα. Κατά πρώτον σε πόσες εθνικές νομοθεσίες προβλέπεται ο απ' ευθείας έλεγχος της συνταγματικότητας νομοθετικών διατάξεων. Κατά δεύτερον, κατά πόσο θα επηρεαστεί η αποτελεσματική και γρήγορη έννομη προστασία, εάν αυξηθούν ραγδαία οι υποθέσεις που άγονται ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία μπορεί να οδηγήσει σε πλήρη

αναίρεση των όποιων ωφελειών δύνανται να προκύψουν, σε επίπεδο δικαιώματος σε δικαιοστική προστασία, από τη χαλάρωση των προϋποθέσεων του παραδεκτού των προσφυγών των ιδιωτών.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Βιβλία

1. Παπαγιάννης Δονάτος, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2011, 4^η έκδοση
2. Σαχπεκίδου Ευγενία Ρ., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011
3. Κανελλόπουλος Παναγιώτης, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010, 5^η έκδοση
4. Χριστιανός Βασίλειος, Εισαγωγή στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2010
5. Πλιάκος Αστέρης, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Θεσμικό και ουσιαστικό Δίκαιο, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012, 1^η έκδοση
6. Καλαβρός Γρηγόρης- Ευάγγελος, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης- Θεσμικό Δίκαιο, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2010
7. Πλιάκος Αστέρης, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην εφαρμογή του: Θεσμοί και ελευθερίες της ΕΕ, εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2009, 1^η έκδοση
8. Σαχπεκίδου Ευγενία, Στάγκος Πέτρος, Δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής Ένωσης – II, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2009
9. Σαχπεκίδου Ευγενία, Ευρωπαϊκή Ένωση, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008, 7^η έκδοση
10. Μούσης Νίκος, Ευρωπαϊκή Ένωση, Δίκαιο- Οικονομία- Πολιτική, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2011, 13^η έκδοση
11. Trevor Hartley, The Foundations of European Union Law, Oxford University Press, 2010, seventh edition
12. Μιχαήλ Κ. Βηλαράς, Κοινοτικός Δικαστής και αποτελεσματική δικαστική προστασία των ιδιωτών: παρόν και μέλλον, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2003
13. Νίκος Φραγκάκης (επιμέλεια), Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων μετά από πενήντα χρόνια λειτουργίας, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2004

14. Παπαγιάννης Δονάτος, Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 2007, 3^η έκδοση
15. Δαγτόγλου Πρόδρομος Δ., Οι νέες Ευρωπαϊκές Συνθήκες μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 2011
16. Συλλογικό Έργο, Κουσκουνά Μεταξία, Παπαδοπούλου Ρεβέκκα-Εμμανουέλλα, Περάκης Μανώλης, Χριστιανός Βασίλειος, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσα από τη Νομολογία, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011
17. Χίου- Μανιατοπούλου Θεοδώρα, Η μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισαβόνας, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2008
18. Κουγέας Βασίλης, Στοιχεία ελέγχου και εφαρμογής Κοινοτικού Δικαίου: Διαδικασίες, παραβάσεις και αντιμετώπισή τους, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2007
19. Χριστιανός Βασίλειος, Η δυναμική των σχέσεων Δικαστή και Νομοθέτη στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 2005
20. Κανελλόπουλος Παναγιώτης, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με βάση τη Συνθήκη της Νίκαιας, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 2003, 4^η έκδοση
21. Σκουρής Βασίλειος, Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 2003
22. Ευάγγελος Βενιζέλος, Η πρόκληση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, εκδ. Σάκκουλα Α.Ε, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2003
23. Γιαταγάνας Ξενοφών, Η ενσωμάτωση του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις Συνθήκες, εκδ. Σάκκουλα Α.Ε, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2003
24. Βηλαράς Μιχαήλ, Η τεχνική της αποτελεσματικής προστασίας των κοινοτικών δικαιωμάτων από τον εθνικό δικαστή, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 2000
25. Αποστολοπούλου Ζωή, Το δικαιοδοτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας μετά τη Συνθήκη της Νίκαιας, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2003

26. Αργύρης Φατούρος, Αστέρης Πλιάκος, Κεφάλαια Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 2000
27. Κανελλόπουλος Παναγιώτης, Η αίτηση ακυρώσεως των πράξεων των κοινοτικών οργάνων, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1998
28. Χριστιανός Βασίλειος, Οι μεταστροφές της νομολογίας του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1998
29. Σκανδάμης Νικόλαος, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Θεσμοί και έννομες τάξεις Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1997
30. Ξενοφών Γιαταγάνας, Οι ιδιώτες ενώπιον της κοινοτικής νομιμότητας, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1994

Άρθρα

1. Χιώλος Κωνσταντίνος, Η Ευρωπαϊκή Δικαστική Προστασία, δημ. στο ΑρχΝ (Αρχείο Νομολογίας), 4/2011, σελ 403 επ.
2. Σκουρής Βασίλης, Η μεταρρύθμιση των Ευρωπαϊκών Συνθηκών και οι επιδράσεις της στην Κοινοτική δικαιοσύνη, δημ. στην ΕΕΕυρΔ (Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου), 2010, τεύχος 1
3. Χρήστος Θ. Παπαδημητρίου, Η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου από τον εθνικό δικαστή και η δυνατότητα πρόσβασης των ιδιωτών στα δικαστήρια της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά το ισχύον δίκαιο και τη Συνθήκη της Λισαβόνας, δημ. στο Περιοδικό Δίκη, 11/2008
4. Σκουρής Βασίλης, Η μεταρρύθμιση του συστήματος δικαστικής προστασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης με αφορμή τη Συνθήκη της Λισαβόνας, δημ. στο Ευρωπαϊών Πολιτεία, 1/2008, σελ. 126 επ.
5. Γρύλλος Γεώργιος, Το παραδεκτό των προσφυγών που ασκούνται από φυσικά και νομικά πρόσωπα υπό το πρίσμα των τροποποιήσεων της συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας από τη Συνθήκη της Λισαβόνας, δημ. στο Ευρωπαϊών Πολιτεία, 1/2008, σελ 173 επ.
6. Xavier Lewis, Standing of private plaintiffs to annul generally applicable European Community measures: If the system is broken, where should it be

- fixed?, δημ. στο Fordham International Law Journal 2007, αριθ. 5, σελ 1496 επ.
7. Χρήστος Α. Μπαξεβάνης, Το δικαίωμα πρόσβασης των φυσικών και νομικών προσώπων στον Κοινοτικό δικαστή, δημ. στο Αρμ. (Αρμενόπουλος), 3/2006, σ. 517 επ.
 8. Αικ. Σαμώνη, Κ. Μπόσκοβιτς, Το δικαιοδοτικό σύστημα στη Συνταγματική Συνθήκη: Ομοσπονδιακή ή λειτουργική προσέγγιση;, δημ. στο ΕΕΕυρΔ (Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου), 2006, σ. 475 επ.
 9. Cornelia Koch, Locus standi of private applicants under the EU Constitution: preserving gaps in the protection of individuals' right to an effective remedy, δημ. στο European Law Review, 2005, σελ 511 επ.
 10. Σκουρής Βασίλης, Οι προτάσεις μεταρρύθμισης του κοινοτικού συστήματος δικαστικής προστασίας – Με αφορμή το Σχέδιο Συντάγματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δημ. στο Νίκος Φραγκάκης (επιμέλεια), Το Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων μετά από πενήντα χρόνια λειτουργίας, 2004, σ. 13 επ.
 11. Μεταξάς Αντώνης, Ενεργητική νομιμοποίηση φυσικών και νομικών προσώπων προς άσκηση ακυρωτικής προσφυγής κατά κοινοτικών κανονιστικών πράξεων: Παγιοποίηση του νομολογιακού στίγματος του ΔΕΚ; δημ. στο ΕΔΔΔΔ (Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου), 2004, τεύχος 3, σ. 677 επ.
 12. Μιχαήλ Βηλαράς, Η Δικαστική Προστασία των Ιδιωτών, δημ. στο Νίκος Φραγκάκης (επιμέλεια), Το Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων μετά από πενήντα χρόνια λειτουργίας, 2004, σ. 37 επ.
 13. Μεταξάς Αντώνης, Ευθύνη κράτους- μέλους λόγω παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου καταλογιζόμενων σε ανώτατα εθνικά δικαστήρια, δημ. στο ΕΔΔΔΔ (Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου), 2004, τεύχος 2, σ. 422 επ.
 14. Φραγκάκης Νίκος, Το Κοινοτικό Δικαιοδοτικό σύστημα μετά τη Συνθήκη της Νίκαιας, δημ. στο ΝοΒ (Νομικό Βήμα), τόμος 49, σελ 1421 επ.

15. Παναγιώτης Κανελλόπουλος, Οι τροποποιήσεις της Συνθήκης της Νίκαιας στο σύστημα δικαστικής προστασίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, δημ. στο ΕΕΕυρΔ (Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου), 2002, σ. 27 επ.
16. Γιώργος Παπαδημητρίου, Η δεσμευτική ισχύς του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, δημ. στο ΕΕΕυρΔ (Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου), 2002, σ. 213 επ.
17. Μεταξάς Αντώνης, Η πρόσφατη νομολογία των κοινοτικών δικαστηρίων επί της ενεργητικής νομιμοποίησης φυσικών και νομικών προσώπων προς άσκηση ακυρωτικής προσφυγής κατά κοινοτικών κανονιστικών πράξεων: Μια κριτική θεώρηση, δημ. στο ΕΔΔΔΔ (Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου), 12/2002, σ. 851 επ.
18. Παπαγιάννης Δονάτος, Οι αρμοδιότητες του ΔΕΚ μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, δημ. στο ΕΕΕυρΔ (Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου), 2000, σ. 801 επ.

Διαδικτυακές πηγές

1. Η Νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ): http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/
2. Επίσημη ιστοσελίδα της ΕΕ: http://europa.eu/index_el.htm
3. Επίσημη εφημερίδα της ΕΕ και τράπεζα νομικών πληροφοριών για την πρόσβαση στο Δίκαιο της ΕΕ: <http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do?ihmlang=el>
4. Ηλεκτρονικό βιβλίο του Μούση Νίκου: http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/

5. Εισήγηση σε επιστημονική ημερίδα του Πανεπιστημίου Πειραιά (Νοέμβριος 2002): <http://www.jurisconsultus.gr/pubs/uploads/430.pdf>
6. Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου: http://www.echr.coe.int/ECHR/Homepage_En/
7. Ακρόαση Βασίλη Σκουρή, ως εκπροσώπου του ΔΕΚ, από την αρμόδια Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης: <http://european-convention.eu.int/docs/wd2/3057.pdf>.