



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
ΝΙΚΟΛΑ ΑΙΜΙΛΙΟΥ
της 12ης Ιουνίου 2025¹

Υπόθεση C-731/23 P

**Nicoventures Trading Ltd,
British American Tobacco (Germany) GmbH,
British American Tobacco Italia SpA (BAT Italia),
British American Tobacco Polska Trading sp. z o.o.,
British American Tobacco España SA,
P.J. Carroll & Company Ltd
κατά**

Ευρωπαϊκής Επιτροπής

«Αίτηση αναιρέσεως – Δημόσια υγεία – Οδηγία 2014/40/ΕΕ – Κατ' εξουσιοδότηση οδηγία (ΕΕ) 2022/2100 – Θερμαινόμενα προϊόντα καπνού – Άρθρο 263 ΣΛΕΕ – Ενεργητική νομιμοποίηση – Ατομικός επηρεασμός – Νομολογία Plaumann – Συστηματοποίηση και επανεξέταση της νομολογίας – Κριτήριο της κλειστής ομάδας»

I. Εισαγωγή

1. «Μπροστά στον νόμο στέκει ένας θυρωρός. Σ' αυτόν το θυρωρό έρχεται ένας χωρικός και ζητά να μπει μέσα. Μα ο θυρωρός λέει πως δεν μπορεί να τον αφήσει τώρα να μπει. Ο άνθρωπος συλλογιέται και ύστερα ρωτά μήπως θα μπορούσε να μπει αργότερα. “Ίσως”, λέει ο θυρωρός, “τώρα όμως όχι”. [...] Τέτοιες δυσκολίες δεν τις περίμενε ο χωρικός. Ο νόμος ωστόσο πρέπει να 'ναι στον καθένα και πάντα προσιτός, σκέπτεται.»

2. Το ανωτέρω απόσπασμα από το διήγημα του Φραντς Κάφκα «Μπροστά στον νόμο»² είναι απολύτως κατάλληλο για να αποτυπώσει τη δυσκολία που αντιμετωπίζουν οι προσφεύγοντες όταν επιχειρούν, κατ' αρχάς, να *αντιληφθούν* κατά πόσον μια πράξη της Ένωσης τους «αφορά ατομικά» κατά την έννοια του άρθρου 263 ΣΛΕΕ και, στη συνέχεια, να το *αποδείξουν* ενώπιον των δικαστηρίων της Ένωσης.

3. Το βασικό κριτήριο για τη διαπίστωση της πλήρωσης της απαίτησης του ατομικού επηρεασμού καθιερώθηκε –ως γνωστόν– το πρώτον το 1963 στην υπόθεση Plaumann: υποκείμενα άλλα από τους αποδέκτες μιας πράξης δεν μπορούν να ισχυριστούν ότι η πράξη τα «αφορά ατομικά», κατά την έννοια του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, παρά μόνον όταν η πράξη αυτή τα θίγει λόγω

¹ Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

² Πρώτη δημοσίευση το 1915. Μετάφραση στην ελληνική γλώσσα: Ανεμογιάννη, Τ.

ορισμένων ιδιαιτέρων ιδιοτήτων τους ή λόγω μιας πραγματικής κατάστασης που τα χαρακτηρίζει σε σχέση με κάθε άλλο πρόσωπο, με αποτέλεσμα να τα εξατομικεύει κατά τρόπο ανάλογο προς αυτόν του αποδέκτη (στο εξής: κανόνας της απόφασης Plaumann)³.

4. Στη μεταγενέστερη νομολογία, το ανωτέρω κριτήριο όχι μόνον επιβεβαιώθηκε παγίως, αλλά και εφαρμόστηκε κατά τρόπο αρκετά αυστηρό από το Δικαστήριο (στο εξής: νομολογία Plaumann). Το Δικαστήριο ακολούθησε την πρακτική αυτή παρά τις προτάσεις που διατυπώθηκαν κατά καιρούς στο εσωτερικό του θεσμικού οργάνου για την τροποποίηση του κριτηρίου και παρά την (ενίοτε αρκετά αυστηρή) κριτική που έχει διατυπωθεί στη νομική θεωρία. Μολονότι η κύρια κριτική που ασκείται κατά της νομολογίας Plaumann είναι ότι είναι υπερβολικά περιοριστική, ορισμένοι σχολιαστές επισημαίνουν, επίσης, την ασάφεια και την πολυπλοκότητά της καθώς και ορισμένες ανακολουθίες κατά την εφαρμογή της με την πάροδο των ετών.

5. Η υπό κρίση υπόθεση παρέχει στο Δικαστήριο την ευκαιρία να αναθεωρήσει την εν λόγω νομολογία. Οι αναιρεσείουσες ζητούν να αναιρεθεί η διάταξη της 20ής Σεπτεμβρίου 2023, Nicoventures Trading κ.λπ. κατά Επιτροπής⁴, με την οποία το Γενικό Δικαστήριο έκρινε απαράδεκτη την προσφυγή ακυρώσεως που άσκησαν κατά της κατ' εξουσιοδότηση οδηγίας (ΕΕ) 2022/2100⁵, με το σκεπτικό ότι η εν λόγω πράξη αφορά μεν άμεσα, αλλά όχι ατομικά, τις αναιρεσείουσες.

6. Από την ανάλυσή μου θα καταδειχθεί ότι, υπό το πρίσμα μιας αυστηρής και τυπολατρικής εφαρμογής της νομολογίας Plaumann, η προσβαλλόμενη πράξη δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι «αφορά ατομικά» τις αναιρεσείουσες της υπό κρίσης υπόθεσης, ενώ, στο πλαίσιο μιας πιο ελαστικής και ρεαλιστικής εφαρμογής της, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι τους αφορά. Μάλιστα, γνώμη μου είναι ότι η πιο δίκαιη έκβαση της διαφοράς θα συνίστατο ακριβώς σε αυτό το τελευταίο: ότι *πρέπει* να έχουν τη δυνατότητα να ασκήσουν προσφυγή κατά της προσβαλλόμενης πράξης ενώπιον των δικαστηρίων της Ένωσης. Το να θεωρηθεί ότι η εν λόγω πράξη δεν τις «αφορά ατομικά» μπορεί ενδεχομένως να συνάδει με ορισμένα νομολογιακά προηγούμενα των δικαστηρίων της Ένωσης, αλλά, κατά τη γνώμη μου, θα ήταν ασυμβίβαστο με την ορθή ερμηνεία του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, κατά μείζονα λόγο στο νομικό σύστημα της Ένωσης ως έχει στη μετά-Λισσαβόνα εποχή.

7. Στο πλαίσιο αυτό, με τις παρούσες προτάσεις προτείνω πρωτίστως στο Δικαστήριο να κρίνει ότι, περίπου εξήντα έτη μετά την έκδοση της απόφασης Plaumann, πλέον είναι η κατάλληλη στιγμή να εξεταστεί αν και, ενδεχομένως, σε ποιον βαθμό ο θυρωρός θα πρέπει να ανοίξει την πόρτα του νόμου.

II. Ιστορικό και νομικό πλαίσιο της διαφοράς

8. Το ιστορικό της διαφοράς εκτίθεται στις σκέψεις 2 έως 6 της αναιρεσιβαλλόμενης διάταξης. Για τις ανάγκες της παρούσας διαδικασίας, μπορεί να συνοψιστεί ως ακολούθως.

³ Απόφαση της 15ης Ιουλίου 1963, Plaumann κατά Επιτροπής (25/62, στο εξής: απόφαση Plaumann, EU:C:1963:17, σ. 107).

⁴ T-706/22, στο εξής: αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη, EU:T:2023:579.

⁵ Κατ' εξουσιοδότηση οδηγία της Επιτροπής, της 29ης Ιουνίου 2022, για την τροποποίηση της οδηγίας 2014/40/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την απόσυρση ορισμένων εξαιρέσεων όσον αφορά τα θερμαινόμενα προϊόντα καπνού (ΕΕ 2022, L 283, σ. 4) (στο εξής: προσβαλλόμενη πράξη).

9. Οι Nicoventures Trading Ltd, British American Tobacco (Germany) GmbH, British American Tobacco Italia SpA (BAT Italia), British American Tobacco Polska Trading sp. z o.o., British American Tobacco España, SA και P.J. Carroll & Company Ltd (στο εξής: αναιρεσείουσες) ανήκουν στον όμιλο British American Tobacco (στο εξής: όμιλος BAT), ο οποίος παράγει και εμπορεύεται προϊόντα καπνού. Οι αναιρεσείουσες δραστηριοποιούνται στην ανάπτυξη και εμπορία, στην Ευρωπαϊκή Ένωση, προϊόντων τα οποία δεν υπόκεινται σε καύση, συμπεριλαμβανομένων των θερμαινόμενων προϊόντων καπνού.

10. Η οδηγία 2014/40/ΕΕ⁶ ρυθμίζει τη διάθεση των προϊόντων καπνού στην αγορά. Προς τούτο, επιδιώκει την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που αφορούν, μεταξύ άλλων, τα συστατικά, την επισήμανση και τη συσκευασία των προϊόντων καπνού.

11. Το άρθρο 7, παράγραφοι 1 και 7, της οδηγίας 2014/40 προβλέπει ότι τα κράτη μέλη πρέπει να απαγορεύουν τη διάθεση στην αγορά των προϊόντων καπνού που έχουν χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση και εκείνων που περιέχουν αρωματικές ουσίες σε οποιοδήποτε από τα συστατικά τους. Το άρθρο 7, παράγραφος 12, της εν λόγω οδηγίας, πριν από την τροποποίησή του με την προσβαλλόμενη πράξη, εξαιρούσε τα προϊόντα καπνού πλην των τσιγάρων και του καπνού για στριφτά τσιγάρα από τις απαγορεύσεις που προβλέπονται στις παραγράφους 1 και 7 της εν λόγω διάταξης. Ομοίως, το άρθρο 11, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 2014/40, πριν από την τροποποίησή του με την προσβαλλόμενη πράξη, προέβλεπε ότι τα κράτη μέλη μπορούσαν να προβλέπουν εξαιρέσεις για τα προϊόντα καπνού για κάπνισμα πλην των τσιγάρων, του καπνού για στριφτά τσιγάρα και του καπνού για ναργιλέ από ορισμένες υποχρεώσεις σχετικά με την επισήμανση των προϊόντων καπνού και την υποχρεωτική αναγραφή στη συσκευασία ορισμένων προειδοποιήσεων, ενημερωτικών μηνυμάτων και συνδυασμένων προειδοποιήσεων για την υγεία. Επιπλέον, το άρθρο 7, παράγραφος 12, και το άρθρο 11, παράγραφος 6, της εν λόγω οδηγίας προβλέπουν ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκδίδει πράξεις κατ' εξουσιοδότηση για την ανάκληση των εξαιρέσεων που αναφέρονται στο άρθρο 7 ή της δυνατότητας χορήγησης των εξαιρέσεων που αναφέρονται στο άρθρο 11 για συγκεκριμένη κατηγορία προϊόντων, αν υπάρξει ουσιαστική μεταβολή των συνθηκών, όπως διαπιστώνεται με έκθεση της Επιτροπής.

12. Στις 15 Ιουνίου 2022 η Επιτροπή δημοσίευσε έκθεση, σύμφωνα με την οδηγία 2014/40, στην οποία διαπίστωνε ουσιαστική μεταβολή των συνθηκών όσον αφορά τα θερμαινόμενα προϊόντα καπνού. Μετά τη δημοσίευση της εν λόγω έκθεσης, η Επιτροπή εξέδωσε στις 29 Ιουνίου 2022 την προσβαλλόμενη πράξη. Με το άρθρο 1 της προσβαλλόμενης πράξης τροποποιήθηκαν το άρθρο 7, παράγραφος 12, και το άρθρο 11, παράγραφος 1, της οδηγίας 2014/40. Από τις 23 Οκτωβρίου 2023, ημερομηνία κατά την οποία τα προβλεπόμενα από την προσβαλλόμενη πράξη μέτρα έπρεπε να είχαν μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο, τα θερμαινόμενα προϊόντα καπνού έπαυσαν να εμπίπτουν στις εξαιρέσεις που προβλέπονται στα άρθρα 7 και 11 της οδηγίας 2014/40.

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

13. Με την προσφυγή τους δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου, οι αναιρεσείουσες ζήτησαν την ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης, προβάλλοντας δύο λόγους προς στήριξη της προσφυγής τους. Η δε Επιτροπή προέβαλε ένσταση απαραδέκτου της προσφυγής.

⁶ Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 3ης Απριλίου 2014, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση προϊόντων καπνού και συναφών προϊόντων και την κατάργηση της οδηγίας 2001/37/ΕΚ (ΕΕ 2014, L 127, σ. 1).

14. Με την αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε την προσφυγή απαράδεκτη και καταδίκασε τις αναιρεσεύουσες στα δικαστικά έξοδα. Όπως προαναφέρθηκε, το Γενικό Δικαστήριο απεφάνθη ότι η προσβαλλόμενη πράξη αφορούσε μεν άμεσα, αλλά όχι ατομικά, τις αναιρεσεύουσες.

IV. Η διαδικασία και τα αιτήματα των διαδίκων ενώπιον του Δικαστηρίου

15. Με την αίτηση αναιρέσεως που έχουν ασκήσει ενώπιον του Δικαστηρίου, οι αναιρεσεύουσες ζητούν από το Δικαστήριο: i) να αναιρέσει την αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη· ii) εφόσον κρίνει ότι η διαφορά είναι ώριμη προς εκδίκαση επί του παραδεκτού, να απορρίψει την ένσταση απαραδέκτου, να κρίνει την προσφυγή παραδεκτή και να αναπέμψει την υπόθεση στο Γενικό Δικαστήριο προκειμένου αυτό να αποφανθεί επί της ουσίας· και iii) να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

16. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να απορρίψει την αίτηση αναιρέσεως και να καταδικάσει τις αναιρεσεύουσες στα δικαστικά έξοδα.

17. Με απόφαση του Προέδρου του Δικαστηρίου της 25ης Απριλίου 2024, επετράπη στη Γαλλική Δημοκρατία να παρέμβει υπέρ της Επιτροπής.

V. Εκτίμηση

18. Κατ' αρχάς, ίσως είναι χρήσιμο να υπενθυμιστεί ότι, βάσει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, οι μη προνομιούχοι προσφεύγοντες μπορούν να ασκούν προσφυγή κατά πράξης της Ένωσης που παράγει νομικά αποτελέσματα εφόσον η πράξη i) έχει αυτούς ως αποδέκτες· ii) τους αφορά άμεσα και ατομικά· ή iii) είναι κανονιστική πράξη που δεν περιλαμβάνει εκτελεστικά μέτρα και τους αφορά άμεσα. Η παρούσα υπόθεση αφορά τη δεύτερη ως άνω περίπτωση και μόνον την ερμηνεία της απαίτησης ότι η επίμαχη πράξη πρέπει να «αφορά ατομικά» τους προσφεύγοντες.

19. Προς στήριξη της αιτήσεώς τους αναιρέσεως, οι αναιρεσεύουσες προβάλλουν έναν μοναδικό λόγο αναιρέσεως, ο οποίος υποδιαιρείται σε δύο σκέλη και με τον οποίο προσάπτουν στο Γενικό Δικαστήριο πλάνη περί το δίκαιο κατά την εκτίμηση του κατά πόσον η προσβαλλόμενη πράξη τις αφορά ατομικά.

20. Πριν από την εκτίμηση των επιχειρημάτων των αναιρεσειουσών (ενότητες Β και Γ των παρούσων προτάσεων), κρίνω σκόπιμο να εξετάσω, γενικότερα, τη νομολογία Plaumann (ενότητα Α).

Α. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις: επί του παρελθόντος, του παρόντος και του μέλλοντος της νομολογίας Plaumann

21. Στην παρούσα ενότητα των προτάσεων, πρώτον, θα επιχειρήσω να συστηματοποιήσω τη νομολογία Plaumann. Δεύτερον, θα εξετάσω τις επικρίσεις που έχουν διατυπωθεί κατά της εν λόγω νομολογίας. Τρίτον, θα εκθέσω τους λόγους για τους οποίους φρονώ ότι η βασική ιδέα στην οποία στηρίζεται ο κανόνας της απόφασης Plaumann είναι σε γενικές γραμμές ορθή και ότι, ως εκ τούτου, δεν πρέπει να εγκαταλειφθεί. Τέλος, θα εξηγήσω ότι η συγκεκριμένη εφαρμογή του

εν λόγω κριτηρίου υπήρξε ενίοτε υπερβολικά αυστηρή και ανακόλουθη. Ως εκ τούτου, θα προτείνω στο Δικαστήριο να εκδώσει μια απόφαση-ορόσημο, με την οποία θα επανεξετάσει, θα αποσαφηνίσει και ενδεχομένως θα βελτιώσει την εφαρμογή της νομολογίας Plaumann.

1. Η νομολογία Plaumann υπό το πρίσμα της νυν ισχύουσας νομοθεσίας

22. Όπως διευκρινίστηκε στην εισαγωγή, από την έκδοση της απόφασης Plaumann και εφεξής, το Δικαστήριο δέχεται παγίως ότι πράξη «αφορά ατομικά» πρόσωπα που δεν είναι αποδέκτες της όταν η πράξη αυτή τα θίγει λόγω ορισμένων ιδιαιτέρων ιδιοτήτων τους ή λόγω μιας πραγματικής κατάστασης που τα χαρακτηρίζει σε σχέση με κάθε άλλο πρόσωπο, με αποτέλεσμα να τα εξατομικεύει κατά τρόπο ανάλογο προς αυτόν των αποδεκτών⁷.

23. Τούτο σημαίνει, προφανέστατα, ότι ο προσφεύγων δεν πρέπει κατ' ανάγκη να είναι το μόνο πρόσωπο που θίγεται από την προσβαλλόμενη πράξη, προκειμένου να θεωρηθεί ότι η πράξη αυτή τον αφορά ατομικά. Ωστόσο, ο προσφεύγων πρέπει να αποδεικνύει την ύπαρξη μιας κατάστασης που τον χαρακτηρίζει, σε σχέση με την επίδικη διάταξη, έναντι οποιουδήποτε άλλου επιχειρηματία⁸.

24. Πράξεις που εφαρμόζονται σε αντικειμενικώς καθοριζόμενες καταστάσεις και συνεπάγονται έννομα αποτελέσματα για μια κατηγορία προσώπων τα οποία καθορίζονται γενικώς και αφηρημένως δεν θεωρούνται, κατ' αρχήν, ότι αφορούν ατομικά τους προσφεύγοντες⁹. Εντούτοις, το γεγονός ότι μια προσβαλλόμενη πράξη έχει κανονιστικό χαρακτήρα ή γενική ισχύ δεν αποκλείει, αυτό καθαυτό, το ενδεχόμενο να αφορά ατομικά ορισμένα από τα θιγόμενα πρόσωπα¹⁰.

25. Για παράδειγμα, τέτοια περίπτωση συντρέχει όταν προσφεύγοντες μνημονεύονται ρητώς ως θιγόμενοι στην ίδια την πράξη, οπότε η πράξη αυτή είναι, ταυτόχρονα, πράξη γενικού περιεχομένου, καθόσον αφορά μια κατηγορία αποδεκτών που καθορίζονται κατά τρόπο γενικό και αόριστο, και δέσμη ατομικών αποφάσεων οι οποίες αφορούν τα πρόσωπα που κατονομάζονται σε αυτές¹¹.

26. Εξάλλου, πράξη που επηρεάζει ομάδα προσώπων βάσει γενικών και αφηρημένων κριτηρίων, ακόμη και χωρίς ρητή αναφορά σε συγκεκριμένα πρόσωπα, μπορεί εντούτοις να αφορά ατομικά ορισμένα από τα θιγόμενα πρόσωπα. Όπως έχει κρίνει το Δικαστήριο, όταν μια πράξη επηρεάζει μια ομάδα προσώπων που ήταν προσδιορισμένα ή που μπορούσαν να προσδιοριστούν κατά τον χρόνο έκδοσης της πράξης αυτής και βάσει κριτηρίων συνδεδεμένων ειδικά με τα μέλη της εν λόγω ομάδας, η πράξη αυτή μπορεί να αφορά ατομικά τα εν λόγω πρόσωπα καθόσον αυτά αποτελούν

⁷ Για την πρόσφατη νομολογία, βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 12ης Ιουλίου 2022, Nord Stream 2 κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-348/20 P, στο εξής: απόφαση Nord Stream 2, EU:C:2022:548, σκέψη 156), και της 4ης Οκτωβρίου 2024, Επιτροπή κατά Συμβουλίου και Συμβουλίου κατά Front Polisario (C-779/21 P και C-799/21 P, EU:C:2024:835, σκέψη 107).

⁸ Βλ. απόφαση της 18ης Μαΐου 1994, Codorniu κατά Συμβουλίου (C-309/89, στο εξής: απόφαση Codorniu, EU:C:1994:197, σκέψη 22).

⁹ Πρβλ. απόφαση της 6ης Νοεμβρίου 2018, Scuola Elementare Maria Montessori κατά Επιτροπής, Επιτροπή κατά Scuola Elementare Maria Montessori και Επιτροπή κατά Ferracci (C-622/16 P έως C-624/16 P, EU:C:2018:873, σκέψη 31 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

¹⁰ Βλ., για παράδειγμα, απόφαση Codorniu (σκέψη 19).

¹¹ Πρβλ. απόφαση της 23ης Απριλίου 2013, Gbagbo κ.λπ. κατά Συμβουλίου (C-478/11 P έως C-482/11 P, EU:C:2013:258, σκέψη 56). Βλ., επίσης, αποφάσεις της 29ης Οκτωβρίου 1980, Roquette Frères κατά Συμβουλίου (138/79, EU:C:1980:249, σκέψεις 15 και 16), και της 17ης Απριλίου 2008, Flaherty κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-373/06 P, C-379/06 P και C-382/06 P, στο εξής: απόφαση Flaherty, EU:C:2008:230, σκέψεις 26, 27 και 41).

μέλη ενός στενού κύκλου θιγόμενων προσώπων¹². Κατ' ουσίαν, τούτο σημαίνει ότι, εντός του γενικού κύκλου των προσώπων που εμπíπτουν στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής της πράξης, είναι δυνατόν να προσδιοριστεί ένα υποσύνολο ενός ή περισσότερων προσώπων που παρουσιάζει ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τα οποία το διαφοροποιούν από τα υπόλοιπα¹³. Θα αναφέρομαι στο κριτήριο αυτό ως «κλειστή ομάδα»¹⁴.

27. Προς αποφυγή παρεξηγήσεων, η δυνατότητα και μόνον προσδιορισμού, με μεγαλύτερη ή μικρότερη ακρίβεια, του αριθμού ή ακόμη και της ταυτότητας των υποκειμένων δικαίου στην περίπτωση των οποίων έχει εφαρμογή μια πράξη ουδόλως συνεπάγεται ότι πρέπει να γίνεται δεκτό ότι η εν λόγω πράξη αφορά ατομικά τα ως άνω υποκείμενα δικαίου, εφόσον η εφαρμογή αυτή στηρίζεται σε αντικειμενική νομική ή πραγματική κατάσταση που ορίζεται από την οικεία πράξη¹⁵. Επομένως, τούτο δεν αρκεί προκειμένου να θεωρηθεί ότι μια πράξη αφορά ατομικά έναν δυνητικό προσφεύγοντα.

28. Όπως αντιλαμβάνομαι, το Δικαστήριο έχει δεχθεί την ύπαρξη ατομικού επηρεασμού, κατ' εφαρμογήν του κριτηρίου της κλειστής ομάδας, σε τέσσερις κατηγορίες καταστάσεων. Τέτοια περίπτωση συντρέχει όταν ο προσφεύγων θίγεται από πράξη της Ένωσης διότι η εν λόγω πράξη ενδεχομένως i) δεν έλαβε υπόψη την κατάσταση του προσφεύγοντος· ii) προσέβαλε ουσιαστικό δικαίωμα του προσφεύγοντος· iii) προσέβαλε διαδικαστικό δικαίωμα του προσφεύγοντος· και iv) έθιξε ουσιαστικώς έννομο συμφέρον του προσφεύγοντος.

29. Πριν παραθέσω περισσότερες λεπτομέρειες συναφώς, θα ήθελα να διευκρινίσω δύο σημεία. Πρώτον, χρησιμοποιώ το επίρρημα «ενδεχομένως», δεδομένου ότι το ζήτημα αν η προσβαλλόμενη πράξη όντως προσέβαλε δικαίωμα ή έθιξε αδικαιολόγητα έννομο συμφέρον του προσφεύγοντος είναι –προφανέστατα– ζήτημα που άπτεται της ουσίας της προσφυγής και όχι του παραδεκτού της. Αρκεί ο προσφεύγων να αποδείξει ότι, λαμβανομένων υπόψη των προβαλλόμενων νομικών και πραγματικών στοιχείων, υπάρχει το ενδεχόμενο να προσβάλλεται το δικαίωμά του ή να θίγεται αδικαιολόγητα το έννομο συμφέρον του¹⁶.

¹² Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 13ης Μαρτίου 2008, Επιτροπή κατά Infront WM (C-125/06 P, στο εξής: απόφαση Infront, EU:C:2008:159, σκέψη 71), και της 27ης Φεβρουαρίου 2014, Stichting Woonpunt κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-132/12 P, στο εξής: απόφαση Stichting Woonpunt, EU:C:2014:100, σκέψη 59).

¹³ Ομοίως, Hartley, T. C., *The Foundations of European Union Law*, 8η έκδοση, Oxford University Press, 2014, σ. 373, και Γρατσίας, Δ., «Άμεση δικαστική προστασία των ιδιωτών κατά το άρθρο 263 ΣΛΕΕ: Μερικές σκέψεις», σε Αρέστης, Γ., Αναγνωστοπούλου, Δ., Βενιζέλος, Ε., (επιμ.), *Το Δικαστήριο της ΕΕ – Εγγυητής της εύρυθμης λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των δικαιωμάτων των πολιτών*, Σάκκουλας, 2016, σ. 19 έως 44.

¹⁴ Χάριν πληρότητας, επισημαίνω επιπλέον ότι, για ορισμένο χρονικό διάστημα, το κριτήριο της κλειστής ομάδας εφαρμοζόταν από το Δικαστήριο παράλληλα με ένα άλλο (εναλλακτικό) κριτήριο, το οποίο συχνά αναφέρεται ως το κριτήριο της *αφηρημένης ορολογίας*. Το κριτήριο αυτό συνίστατο κατ' ουσίαν στην εξέταση του αν η προσβαλλόμενη πράξη αποτελούσε *πραγματική* απόφαση και όχι πράξη γενικής ισχύος (βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 5ης Μαΐου 1977, Koninklijke Scholten Honig κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, 101/76, EU:C:1977:70, σκέψεις 7 και 8, και της 17ης Ιουνίου 1980, Calpak και Società Emiliana Lavorazione Frutta κατά Επιτροπής, 789/79 και 790/79, EU:C:1980:159, σκέψεις 7 και 8). Το εναλλακτικό αυτό κριτήριο βασιζόταν στη διατύπωση του τότε άρθρου 173 ΕΚ, το οποίο αναφερόταν σε «αποφάσεις» που, αν και εκδίδονται ως κανονισμοί ή αποφάσεις που απευθύνονται σε άλλο πρόσωπο, [...] αφορούν άμεσα και ατομικά [τον προσφεύγοντα]» (η υπογράμμιση δική μου). Το κριτήριο αυτό εγκαταλείφθηκε μετά τα τέλη της δεκαετίας του 1980, διότι αντέβαινε στη νομολογία του Δικαστηρίου κατά την οποία αυτό που έχει σημασία βάσει του (νυν) άρθρου 263 ΣΛΕΕ είναι η ουσία μιας πράξης και όχι η μορφή της. Εν πάση περιπτώσει, η εν λόγω προσέγγιση θα ήταν πλέον ασύμβατη με τη νέα διατύπωση του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, αφότου η Συνθήκη της Λισσαβώνας αντικατέστησε τον όρο «απόφαση» με τον όρο «πράξη».

¹⁵ Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση Nord Stream 2 (σκέψη 157).

¹⁶ Πρβλ. απόφαση της 17ης Ιανουαρίου 1985, Πειραϊκή-Πατραϊκή κ.λπ. κατά Επιτροπής (11/82, στο εξής: απόφαση Πειραϊκή-Πατραϊκή, EU:C:1985:18, σκέψεις 20 και 21).

30. Δεύτερον, με τον όρο «έννομο συμφέρον» αναφέρομαι, γενικότερα, σε καταστάσεις προστατευόμενες από το δίκαιο της Ένωσης οι οποίες δεν μπορούν να θεωρηθούν ότι αφορούν δικαιώματα *stricto sensu*¹⁷. Ο όρος αυτός αντιστοιχεί σε καταστάσεις στις οποίες το δίκαιο της Ένωσης εγγυάται στον προσφεύγοντα μια ελευθερία (ή ευχέρεια) ή του παρέχει μια εξουσία ή ασυλία¹⁸. Για να αναφέρω απλώς ένα παράδειγμα, οι επιχειρήσεις μπορούν, υπό ορισμένες περιστάσεις, να προσφεύγουν ενώπιον των δικαστηρίων της Ένωσης προκειμένου να διασφαλίσουν τα συμφέροντά τους που θίγονται από πράξεις της Ένωσης οι οποίες ενδέχεται να στρεβλώνουν τον ανταγωνισμό στην εσωτερική αγορά¹⁹.

31. Επανερχόμενος στις περιπτώσεις που μνημονεύονται στο σημείο 28 των παρουσών προτάσεων, παρατηρώ ότι μια πρώτη νομολογιακή τάση αφορά τις υποθέσεις στις οποίες το Δικαστήριο έκρινε ότι προσφεύγοντες μπορούσαν να ασκήσουν προσφυγή κατά πράξης η οποία τους αφορούσε ατομικά καθώς για την έκδοσή της ήταν αναγκαία, βάσει της εφαρμοστέας νομοθεσίας, η εκ μέρους του οικείου φορέα εξέταση της κατάστασης συγκεκριμένης ομάδας προσώπων στην οποία ανήκε ο προσφεύγων²⁰. Οι εν λόγω αποφάσεις αποτελούν τη λογική προέκταση της νομολογίας που μνημονεύεται στο σημείο 25 των παρουσών προτάσεων. Η λογική τους είναι σαφής: ορισμένοι από τους ενδιαφερομένους ενδέχεται να μην κατονομάζονται στην πράξη, αλλά η ιδιαίτερη κατάστασή τους έχει εντούτοις επισημανθεί ρητά από τον ίδιο τον νομοθέτη.

32. Μια δεύτερη νομολογιακή τάση περιλαμβάνει τις υποθέσεις στις οποίες επετράπη στους προσφεύγοντες να προσβάλουν πράξη της Ένωσης η οποία, αντιθέτως προς ό,τι ίσχυε για την πλειονότητα των ενδιαφερομένων, είχε αναδρομικό αντίκτυπο σε κεκτημένα δικαιώματα ή σε ενεργές έννομες σχέσεις των προσφευγόντων²¹. Η εν λόγω νομολογιακή τάση μπορεί, κατά τη γνώμη μου, να θεωρηθεί ως συνέπεια πλειόνων γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης: της ασφάλειας δικαίου, της προβλεψιμότητας, της απαγόρευσης αναδρομικότητας και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Εξυπακούεται ότι κανείς στην Ευρωπαϊκή Ένωση δεν μπορεί να αναμένει ότι η νομοθεσία της Ένωσης θα παραμένει αμετάβλητη. Ταυτόχρονα, ωστόσο, τα άτομα που έχουν ευθυγραμμίσει τη συμπεριφορά τους με τους υφιστάμενους νόμους πρέπει να έχουν εμπιστοσύνη στη σταθερότητα των νομικών καταστάσεων που έχουν αποκρυσταλλωθεί στο παρελθόν και των εννόμων σχέσεων που έχουν ήδη συναφθεί, εκτός εάν εξαιρετικές περιστάσεις δικαιολογούν το αντίθετο²².

¹⁷ Τούτο ήταν σαφές ήδη από τον πρώτο καιρό: βλ., για παράδειγμα, Bebr, G., *Judicial Control of the European Communities*, Stevens & Sons, 1962, σ. 69 έως 76.

¹⁸ Η ορολογία που χρησιμοποιώ είναι σε μεγάλο βαθμό εμπνευσμένη από τα έργα του W. N. Hohfeld. Από τον ίδιο συγγραφέα, βλ., για παράδειγμα, «Some Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning», *Yale Law Journal*, τόμος 23, 1913, σ. 16 έως 59, ιδίως σ. 30.

¹⁹ Μολονότι το δίκαιο της Ένωσης δεν προβλέπει συναφώς κανένα συγκεκριμένο δικαίωμα, ένα καθεστώς ανόθευτου ανταγωνισμού είναι ουσιώδες για την εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς [βλ. άρθρο 3 ΣΕΕ και πρωτόκολλο (αριθ. 27) σχετικά με την εσωτερική αγορά και τον ανταγωνισμό] και μπορεί επίσης να θεωρηθεί ως απόρροια της επιχειρηματικής ελευθερίας (η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 16 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο εξής: Χάρτης). Βλ., ωστόσο, απόφαση της 6ης Νοεμβρίου 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori* κατά Επιτροπής, Επιτροπή κατά *Scuola Elementare Maria Montessori* και Επιτροπή κατά *Ferracci* (C-622/16 P έως C 624/16 P, EU:C:2018:873, σκέψη 43).

²⁰ Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 26ης Ιουνίου 1990, *Sofrimport* κατά Επιτροπής (C-152/88, EU:C:1990:259, σκέψη 11), *Πειραική-Πατραϊκή*, σκέψεις 15 έως 19, και της 11ης Φεβρουαρίου 1999, *Antillean Rice Mills* κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-390/95 P, EU:C:1999:66, σκέψεις 25 έως 30).

²¹ Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις *Codorniu* (σκέψη 21), *Infront* (σκέψη 72), και *Stichting Woonpunt* (σκέψεις 61 και 62). Υπογραμμίζοντας το σημείο αυτό στη νομική θεωρία, Craig, P. και De Burca, G., *EU Law: Text, Cases, and Materials*, 4η έκδοση, Oxford University Press, 2008, σ. 513.

²² Τούτο δεν σημαίνει ότι η κατάσταση του προσφεύγοντος πρέπει να έχει αποκρυσταλλωθεί πλήρως στο παρελθόν. Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 27ης Νοεμβρίου 1984, *Agricola commerciale olio* κ.λπ. κατά Επιτροπής (232/81, EU:C:1984:358, σκέψεις 10 και 11), και *Flaherty* (σκέψεις 40 και 41).

33. Μια τρίτη νομολογιακή τάση αφορά διαδικαστικά δικαιώματα των προσφευγόντων τα οποία μπορεί να προσβλήθηκαν στο πλαίσιο ορισμένων διαδικασιών της Ένωσης, όπως αυτά που προβλέπονται από τους κανόνες της Ένωσης στον τομέα του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων. Για παράδειγμα, τέτοια περίπτωση συντρέχει όταν η Επιτροπή εγκρίνει κακώς ένα μέτρο ενίσχυσης κατά τη διάρκεια της προκαταρκτικής εξέτασης, στερώντας κατ' αυτόν τον τρόπο από τα ενδιαφερόμενα μέρη τη δυνατότητα ακρόασης κατά το στάδιο της εμπεριστατωμένης εξέτασης. Στις περιπτώσεις αυτές, η απόφαση της Επιτροπής θεωρείται παγίως ότι αφορά ατομικά τους ενδιαφερομένους²³. Εφόσον η νομοθεσία της Ένωσης παρέχει σε ορισμένους συγκεκριμένα διαδικαστικά δικαιώματα, είναι λογικό κάθε διαφορά που αφορά την προσβολή των εν λόγω δικαιωμάτων να εξετάζεται απευθείας από τα δικαστήρια της Ένωσης, στα οποία η διαδικασία διέπεται εξ ολοκλήρου από το δίκαιο της Ένωσης και διεξάγεται σε επίπεδο Ένωσης.

34. Στην εν λόγω κατηγορία υποθέσεων περιλαμβάνονται επίσης εκείνες στις οποίες το Δικαστήριο δέχθηκε ότι προσβαλλόμενη πράξη της Ένωσης αφορούσε ατομικά τον προσφεύγοντα, όταν η πράξη αυτή, μολονότι δεν είχε τον ίδιο ως αποδέκτη, εκδόθηκε κατά το πέρας διαδικασίας η οποία είχε κινηθεί κατόπιν αλληλεπίδρασής του με το οικείο θεσμικό όργανο της Ένωσης και είχε βασιστεί σε μεγάλο βαθμό στην αλληλεπίδραση αυτήν²⁴. Στις εν λόγω υποθέσεις, είναι πιθανό ο προσφεύγων να μην απολάμβανε συγκεκριμένα διαδικαστικά δικαιώματα βάσει της σχετικής νομοθεσίας της Ένωσης. Εντούτοις, λαμβανομένου υπόψη του κρίσιμου ρόλου του προσφεύγοντος στη διαδικασία, το εν λόγω θεσμικό όργανο ενδέχεται να προσέβαλε ένα από τα δικαιώματα που αντλούσε ο προσφεύγων από το δικαίωμα χρηστής διοίκησης (το οποίο πλέον κατοχυρώνεται στο άρθρο 41 του Χάρτη).

35. Τέλος, μια τέταρτη νομολογιακή τάση περιλαμβάνει τις υποθέσεις στις οποίες το Δικαστήριο έκρινε ότι η προσβαλλόμενη πράξη αφορούσε ατομικά προσφεύγοντες των οποίων η θέση στην αγορά εθίγη σοβαρά από την προσβαλλόμενη πράξη. Οι υποθέσεις αυτές αφορούσαν κατά κανόνα τους τομείς του δικαίου του ανταγωνισμού, των κρατικών ενισχύσεων, του ελέγχου των συγκεντρώσεων και του αντιντάμπινγκ, αλλά και της γεωργίας²⁵. Στους τομείς αυτούς, το αρμόδιο θεσμικό όργανο μπορεί να κάνει χρήση των οιονεί νομοθετικών ή εκτελεστικών εξουσιών του ή των εξουσιών επιβολής που διαθέτει, συνήθως κατά το πέρας μιας *ad hoc* διοικητικής διαδικασίας, προκειμένου να αντιμετωπίσει μια πολύ συγκεκριμένη κατάσταση (που περιλαμβάνει πραγματικές και νομικές εκτιμήσεις), η οποία αφορά ένα μεταξύ πολλών πρόσωπο που έχει προσδιοριστεί ή μπορούσε να προσδιοριστεί²⁶. Επιπλέον, η εν λόγω κατηγορία υποθέσεων περιλαμβάνει τις περιπτώσεις στις οποίες ένα θεσμικό όργανο έχει εκδώσει –ομοίως

²³ Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 19ης Μαΐου 1993, *Cook* κατά Επιτροπής (C-198/91, EU:C:1993:197, σκέψεις 23 έως 26), και της 24ης Μαΐου 2011, *Επιτροπή κατά Kronoply και Kronotex* (C-83/09 P, EU:C:2011:341, σκέψεις 45 έως 48).

²⁴ Βλ. αποφάσεις της 25ης Οκτωβρίου 1977, *Metro SB-Großmärkte* κατά Επιτροπής (26/76, EU:C:1977:167, σκέψη 13), της 20ής Μαρτίου 1985, *Timex* κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (264/82, EU:C:1985:119, σκέψεις 13 έως 16), της 28ης Ιανουαρίου 1986, *Cofaz* κ.λπ. κατά Επιτροπής (169/84, EU:C:1986:42, σκέψεις 24 και 25), της 3ης Απριλίου 2003, *BaByliss* κατά Επιτροπής (T-114/02, EU:T:2003:100, σκέψεις 92 έως 95), και της 11ης Ιουλίου 2007, *Alrosa* κατά Επιτροπής (T-170/06, EU:T:2007:220, σκέψη 40).

²⁵ Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 16ης Μαΐου 1991, *Extramet Industrie* κατά Συμβουλίου (C-358/89, EU:C:1991:214), της 3ης Απριλίου 2003, *BaByliss* κατά Επιτροπής (T-114/02, EU:T:2003:100, σκέψεις 87 έως 117), της 22ας Δεκεμβρίου 2008, *British Aggregates* κατά Επιτροπής (C-487/06 P, EU:C:2008:757, σκέψεις 46 έως 57), και της 20ής Ιανουαρίου 2022, *Deutsche Lufthansa* κατά Επιτροπής (C-594/19 P, EU:C:2022:40, σκέψεις 74 έως 76).

²⁶ Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 6ης Νοεμβρίου 1990, *Weddel* κατά Επιτροπής (C-354/87, EU:C:1990:371, σκέψεις 20 έως 23). Ο *Hartley*, T. C. αναφέρθηκε συναφώς σε «πράξεις οιονεί δικαστικού χαρακτήρα» (σε αντιδιαστολή προς τις «αμιγώς πολιτικές πράξεις και πράξεις διακριτικής ευχέρειας»). Βλ. υποσημείωση 13 των παρούσων προτάσεων, σ. 371.

προκειμένου να αντιμετωπίσει μια πολύ συγκεκριμένη κατάσταση και ακολουθώντας ειδική διαδικασία— πράξη η οποία, τουλάχιστον τυπικώς, έχει νομοθετικό χαρακτήρα και πεδίο εφαρμογής, ενώ παράλληλα έχει και ορισμένο περιεχόμενο λήψης απόφασης²⁷.

36. Στις περιπτώσεις αυτές, τα πρόσωπα τα οποία αφορά άμεσα το περιεχόμενο λήψης απόφασης βρίσκονται προδήλως σε αρκετά διακριτή κατάσταση. Επιπλέον, το ενδεχόμενο το θεσμικό όργανο να ευνοεί τις δραστηριότητες ενός ή περισσοτέρων (προσδιορισμένων ή δυνάμενων να προσδιοριστούν) προσώπων συνεπάγεται σχεδόν αναπόφευκτα ότι οι δραστηριότητες ενός ή περισσοτέρων (προσδιορισμένων ή δυνάμενων να προσδιοριστούν) προσώπων περιέρχονται, συνακόλουθα, σε μειονεκτική θέση ή αντιστρόφως²⁸. Είναι αυτονόητο ότι τα πρόσωπα που θίγονται αρνητικά έχουν, υπό ορισμένες περιστάσεις, το δικαίωμα να προσβάλουν την επίμαχη πράξη της Ένωσης απευθείας ενώπιον των δικαστηρίων της Ένωσης. Αντιθέτως, όπως θα αναλυθεί στο επόμενο τμήμα της παρούσας ενότητας, το Δικαστήριο δεν έχει δεχθεί ένα κριτήριο που βασίζεται στον «σοβαρό επηρεασμό» όσον αφορά πράξεις της Ένωσης οι οποίες είναι, τόσο από τυπική όσο και από ουσιαστική άποψη, γενικού χαρακτήρα και, ως εκ τούτου, προϊόν πραγματικών δράσεων χάραξης πολιτικής.

37. Έχοντας πλέον εκθέσει εν συντομία τις γενικές γραμμές της νομολογίας Plaumann, θα εξετάσω ακολούθως τις συνηθέστερες επικρίσεις σε βάρος της.

2. Η κριτική κατά του κανόνα της απόφασης Plaumann

38. Δεν είναι υπερβολικό να υποστηριχθεί ότι η απόφαση Plaumann είναι μία από τις πλέον πολυσυζητημένες αποφάσεις του Δικαστηρίου στην περίπου εβδομηντάχρονη ιστορία του. Εξίσου αναμφισβήτητο είναι ότι αποτελεί, επίσης, μία από τις σοβαρότερα επικριθείσες αποφάσεις, ιδίως από σχολιαστές της κοινωνίας των πολιτών και της ακαδημαϊκής κοινότητας²⁹.

39. Συχνά, η κριτική επικεντρώνεται στο περιοριστικό αποτέλεσμα της μετέπειτα αναπτυχθείσας νομολογίας η οποία βασίστηκε στην εν λόγω απόφαση. «Ένα σχεδόν ανυπέρβλητο εμπόδιο [που πρέπει να υπερπηδηθεί]» ή «ένα αδιαπέραστο [πλέγμα]», που βασίζεται σε ένα «οικονομικά μη ρεαλιστικό [κριτήριο]», προσφέροντας «ελάχιστη [καθοδήγηση]» στους ενδιαφερομένους και «καταλήγοντας σε παράλογα αποτελέσματα»: η εκτενής μελέτη των σχολίων επί της νομολογίας Plaumann αναδεικνύει μια μακρά αλληλουχία υπερβολών³⁰.

²⁷ Τούτο ίσχυε, ειδικότερα, για τους δασμούς αντνιτάμπινγκ, οι οποίοι, πριν από την έκδοση του κανονισμού (ΕΕ) 37/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Ιανουαρίου 2014, για την τροποποίηση ορισμένων κανονισμών σχετικών με την κοινή εμπορική πολιτική όσον αφορά τις διαδικασίες θέσπισης ορισμένων μέτρων (ΕΕ 2014, L 18, σ. 1), επιβάλλονταν με κανονισμούς του Συμβουλίου. Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 21ης Φεβρουαρίου 1984, Allied Corporation κ.λπ. κατά Επιτροπής (239/82 και 275/82, ΕΥ:C:1984:68, σκέψη 11).

²⁸ Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 30ής Ιουνίου 1988, CIDA κ.λπ. κατά Συμβουλίου (297/86, ΕΥ:C:1988:351, σκέψη 13), της 24ης Μαρτίου 1994, Air France κατά Επιτροπής (Τ-3/93, ΕΥ:Τ:1994:36, σκέψη 82), και της 14ης Ιουλίου 2022, Ιταλία και Comune di Milano κατά Συμβουλίου και Κοινοβουλίου (Εδρα του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Φαρμάκων) (C-106/19 και C-232/19, ΕΥ:C:2022:568, σκέψεις 69 έως 72 και 76).

²⁹ Βλ. προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott στην υπόθεση Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-583/11 P, ΕΥ:C:2013:21, σημείο 1).

³⁰ Βλ., μεταξύ άλλων, Barav, A., «Direct and Individual Concern: An Almost Insurmountable Barrier to the Admissibility of Individual Appeal to the EEC Court», *Common Market Law Review*, 1974, σ. 191, Enchelmaier, S., «No-One Slips Through the Net? Latest Developments, and Non-Developments, in the European Court of Justice's Jurisprudence on Art. 230(4) EC», *Yearbook of European Law*, 2005, σ. 173, Craig, P. και De Burca, G., υποσημείωση 21, όπ.π., σ. 512, και Kombos, C. C., «The Recent Case Law on Locus Standi of Private Applicants under Art. 230 (4) EC: A Missed Opportunity or A Velvet Revolution?», *European Integration online Papers*, αριθ. 17, 2005.

40. Ωστόσο, είναι εξίσου αληθές ότι από την εκτενή ανάλυση της νομολογίας προκύπτει μια αρκετά ζοφερή εικόνα, σαν να μην είναι σχεδόν τίποτα κρίσιμο κατά τη διαπίστωση του ατομικού επηρεασμού. Συγκεκριμένα, τα δικαστήρια της Ένωσης έχουν κρίνει ότι τα ακόλουθα στοιχεία, αυτά καθεαυτά και αφ' εαυτών, δεν δικαιολογούν τη διαπίστωση «ατομικού επηρεασμού»: i) ο προσφεύγων είναι το μοναδικό ή ένα από τα λίγα πρόσωπα τα οποία θίγονται από την προσβαλλόμενη πράξη³¹· ii) ο προσφεύγων θίγεται από την προσβαλλόμενη πράξη κατά τρόπο ιδιαιτέρως σοβαρό³²· iii) ο προσφεύγων μπορούσε να μετάσχει ή μετείχε πράγματι στη διαδικασία που οδήγησε στην έκδοση της προσβαλλομένης πράξης³³· iv) η προσβαλλόμενη πράξη παράγει «διαφορετικά συγκεκριμένα αποτελέσματα για τα διάφορα υποκείμενα δικαίου επί των οποίων έχει εφαρμογή»³⁴· v) η προσβαλλόμενη πράξη περιέχει περιορισμούς και παρεκκλίσεις από τους κανόνες γενικής ισχύος ή διατάξεις μεταβατικού χαρακτήρα που αφορούν κλειστό κύκλο επιχειρηματιών³⁵· και vi) ειδικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης υποχρεώνουν το αποφασίζον θεσμικό όργανο «να λαμβάν[ει] υπόψη τις συνέπειες τις οποίες η πράξη που σχεδιάζ[ει] να εκδώσ[ει] μπορεί να έχει επί της καταστάσεως ορισμένων ιδιωτών»³⁶.

41. Ειδικότερα, οι συγγραφείς επικρίνουν την αδυναμία των ιδιωτών και των ενώσεων να λειτουργούν ως δημόσιοι συνήγοροι υπεράσπισης κατά πράξεων που βλάπτουν έναν κύκλο ανθρώπων. Συναφώς, αναφέρονται συχνά σε ένα παράδοξο που δημιουργείται από το κριτήριο: όσο πιο διάχυτο και επιβλαβές είναι ένα μέτρο (όπως συμβαίνει συχνά με τα περιβαλλοντικά μέτρα) τόσο πιο απίθανο είναι να θεωρηθεί ότι αφορά ατομικά ένα ή περισσότερα (φυσικά ή νομικά) πρόσωπα βάσει της νομολογίας Plaumann³⁷. Η πρόσφατη απόφαση Carvalho (σχετικά με μέτρα της Ένωσης για την κλιματική αλλαγή) επισημαίνεται ως χαρακτηριστικό παράδειγμα συναφώς³⁸.

42. Ένα άλλο μέρος της θεωρίας επικρίνει, επίσης, τη νομολογία Plaumann λόγω της φερόμενης ασάφειάς της, η οποία συνεπάγεται την έκδοση αντιφατικών αποφάσεων. Κατά την άποψη ορισμένων συγγραφέων, η εφαρμογή του κανόνα της απόφασης Plaumann στην πράξη επικεντρώθηκε, σε ορισμένες περιπτώσεις, περισσότερο στα τυπικά στοιχεία της προσβαλλόμενης πράξης και, σε άλλες, στις ουσιαστικές υποχρεώσεις που απορρέουν από την εν λόγω πράξη. Σε πολλές αποφάσεις, συμπεριλαμβανομένων των πιο «εμβληματικών», το σχετικό σκεπτικό δεν αποτελεί υπόδειγμα σαφήνειας. Η εν λόγω ερμηνευτική ανομοιογένεια και ασάφεια φρονώ ότι αποτελεί απόρροια ενός συνόλου αρκετά κατακερματισμένων και περιπτωσιολογικών αποφάσεων, των οποίων η κοινή συνισταμένη δεν είναι ευδιάκριτη. Αυτός είναι ο λόγος για τον

³¹ Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 29ης Ιανουαρίου 1985, Münchener Import-Weinkellerei Binderer κατά Επιτροπής (147/83, EU:C:1985:26, σκέψεις 10 και 13), της 11ης Σεπτεμβρίου 2002, Pfizer Animal Health κατά Συμβουλίου (T-13/99, EU:T:2002:209, σκέψη 89), και της 1ης Απριλίου 2004, Επιτροπή κατά Jégo-Quére (C-263/02 P, EU:C:2004:210, σκέψη 46).

³² Βλ., για παράδειγμα, διατάξεις της 30ής Απριλίου 2003, VVG International κ.λπ. κατά Επιτροπής (T-155/02, EU:T:2003:125, σκέψεις 43 και 44), και της 13ης Νοεμβρίου 2008, Lemaître Sécurité κατά Επιτροπής (T-301/06, στο εξής: διάταξη Lemaître, EU:T:2008:495, σκέψη 24).

³³ Βλ. διατάξεις Lemaître (σκέψη 25), και της 5ης Μαΐου 2009, WWF-UK κατά Συμβουλίου (C-355/08 P, EU:C:2009:286, σκέψεις 44 και 45), καθώς και απόφαση της 28ης Φεβρουαρίου 2002, BSC Footwear Supplies κ.λπ. κατά Συμβουλίου (T-598/97, EU:T:2002:52, σκέψη 61).

³⁴ Βλ. διάταξη της 18ης Δεκεμβρίου 1997, Επιτροπή κατά Sveriges Betodlare και Henrikson (C-409/96 P, EU:C:1997:635, σκέψη 37), και απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 2002, Επιτροπή κατά Camar και Tico (C-312/00 P, EU:C:2002:736, σκέψη 77).

³⁵ Βλ. απόφαση της 29ης Ιουνίου 1993, Γιβραλτάρ κατά Συμβουλίου (C-298/89, EU:C:1993:267, σκέψη 18), και διάταξη της 15ης Σεπτεμβρίου 1998, Μιχαηλίδης κ.λπ. κατά Επιτροπής (T-100/94, EU:T:1998:197, σκέψη 60).

³⁶ Βλ. αποφάσεις της 22ας Νοεμβρίου 2001, Nederlandse Antillen κατά Συμβουλίου (C-452/98, στο εξής: απόφαση Nederlandse Antillen, EU:C:2001:623, σκέψεις 70 έως 75), και της 10ης Απριλίου 2003, Επιτροπή κατά Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217, σκέψεις 70 έως 75).

³⁷ Βλ., για παράδειγμα, Gormley, L. W., «Judicial review in EC and EU law – Some architectural malfunctions and design improvements?», *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2001, σ. 174, και Winter, G., «Plaumann withering: standing before the EU General Court underway from distinctive to substantial concern», *European Journal of Legal Studies*, 2023, σ. 85.

³⁸ Απόφαση της 25ης Μαρτίου 2021, Carvalho κ.λπ. κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-565/19 P, στο εξής: απόφαση Carvalho, EU:C:2021:252).

οποίο η εκτίμηση του παραδεκτού των προσφυγών που ασκούνται δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ από ιδιώτες προσφεύγοντες απαιτεί συχνά εκτενή ανάλυση στις αποφάσεις των δικαστηρίων της Ένωσης³⁹.

43. Την ανωτέρω κριτική συμμερίζεται εν πολλοίς ο γενικός εισαγγελέας F. G. Jacobs, ο οποίος, στις προτάσεις του στην υπόθεση UPA, εξέθεσε λεπτομερώς τους λόγους για τους οποίους φρονούσε ότι το Δικαστήριο έπρεπε να αναθεωρήσει τη νομολογία Plaumann και, προς τούτο, πρότεινε την καθιέρωση του ακόλουθου νέου κριτηρίου για τον ατομικό επηρεασμό: «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 ουσιαστικώς τα συμφέροντά του»⁴⁰.

44. Λίγο μετά την ανάπτυξη των εν λόγω προτάσεων, το Γενικό Δικαστήριο εξέδωσε την απόφασή του στην υπόθεση Jégo-Quéré, στην οποία κατέληξε σε παρόμοια συμπεράσματα ως προς την ανάγκη επανεξέτασης της νομολογίας, κρίνοντας ότι, «για να διασφαλιστεί η αποτελεσματική δικαστική προστασία των ιδιωτών, πρέπει να θεωρηθεί ότι μια [...] διάταξη [της Ένωσης] 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»⁴¹.

45. Ωστόσο, το Δικαστήριο δεν ενστερνίστηκε τις αναλύσεις και τις προτάσεις ούτε του γενικού εισαγγελέα ούτε του Γενικού Δικαστηρίου. Στην απόφασή του στην υπόθεση UPA, το Δικαστήριο i) επιβεβαίωσε τον κανόνα της απόφασης Plaumann· ii) τόνισε ότι το «πλήρες σύστημα ένδικων βοηθημάτων» που προβλέπουν οι Συνθήκες βασίζεται, μεταξύ άλλων, στους συμπληρωματικούς ρόλους που διαδραματίζουν οι προσφυγές ακυρώσεως και οι διαδικασίες προδικαστικής παραπομπής· iii) κατέστησε σαφές ότι εναπόκειται στα κράτη μέλη να προβλέψουν ένα σύστημα ένδικων βοηθημάτων και διαδικασιών προκειμένου να εξασφαλίσουν τον σεβασμό του δικαιώματος για παροχή αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας· iv) αναγνώρισε ότι οι προϋποθέσεις του παραδεκτού μιας προσφυγής που ασκείται από ιδιώτες πρέπει να ερμηνεύονται υπό το πρίσμα της αρχής της παροχής αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, υπογραμμίζοντας ταυτόχρονα ότι τούτο δεν είναι δυνατόν να καταλήγει *de facto* στο να μη λαμβάνονται υπόψη οι προϋποθέσεις αυτές, οι οποίες προβλέπονται ρητώς από τις Συνθήκες· και v) εξέθεσε ότι, μολονότι είναι δυνατόν να υπάρξει ένα σύστημα ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων της Ένωσης κανονιστικού χαρακτήρα διαφορετικό από αυτό που καθιερώνει η ιδρυτική Συνθήκη, ωστόσο εναπόκειται στα κράτη μέλη, ως συντάκτες των Συνθηκών, να αναμορφώσουν το ισχύον σύστημα⁴².

46. Στο επόμενο τμήμα της παρούσας ενότητας, θα εξηγήσω γιατί –παρά το γεγονός ότι ορισμένες από τις επικρίσεις που μόλις εξετάστηκαν δεν στερούνται ερείσματος– είμαι της γνώμης ότι ο κανόνας της απόφασης Plaumann εξακολουθεί να είναι, μέχρι σήμερα, αποδεκτός και ότι, ως εκ τούτου, δεν πρέπει να εγκαταλειφθεί από το Δικαστήριο.

³⁹ Βλ., για παράδειγμα, Krämer, L., «The environment before the European Court of Justice», σε Voigt, C. (επιμ.), *International Judicial Practice on the Environment*, Cambridge University Press, 2019, σ. 25, και Arnall, A., «Private applicants and the action for annulment since Codorniu», *Common Market Law Review*, 2001, σ. 8 και 9.

⁴⁰ Προτάσεις στην υπόθεση Unión de Pequeños Agricultores κατά Συμβουλίου (C-50/00 P, στο εξής: προτάσεις στην υπόθεση UPA, EU:C:2002:197, σημεία 33 έως 103). Θα επανέλθω σε ορισμένα από τα επιχειρήματα που ανέπτυξε ο γενικός εισαγγελέας F. G. Jacobs στη συνέχεια των προτάσεών μου.

⁴¹ Απόφαση της 3ης Μαΐου 2002, Jégo-Quéré κατά Επιτροπής (T-177/01, EU:T:2002:112, σκέψεις 27 έως 51).

⁴² Απόφαση της 25ης Ιουλίου 2002, Unión de Pequeños Agricultores κατά Συμβουλίου (C-50/00 P, EU:C:2002:462, σκέψεις 34 έως 75).

3. Προς υπεράσπιση του κανόνα της απόφασης *Plaumann*

α) Ποιες εναλλακτικές λύσεις;

47. Κατ' αρχάς, πρέπει να επισημάνω ότι οι επικρίσεις που έχουν διατυπωθεί κατά του κανόνα της απόφασης *Plaumann* διατυπώνονται συχνά «εκ του αποτελέσματος»: με απλά λόγια, το κριτήριο είναι υπερβολικά αυστηρό και, ως εκ τούτου, δεν μπορεί να είναι ορθό (ή, εναλλακτικά, δεν είναι κατάλληλο). Ωστόσο, σπανίως μόνον επιχειρούν οι σχολιαστές να εξηγήσουν πού ακριβώς συνίσταται η πλάνη του Δικαστηρίου κατά την ερμηνεία του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ και πώς πρέπει, αντιθέτως, να ερμηνεύεται η προϋπόθεση του «ατομικού επηρεασμού». Όταν μάλιστα προτείνεται ένα εναλλακτικό κριτήριο, πρόκειται είτε για ένα κριτήριο που εμπνέεται από τις ισχύουσες σε εθνικό επίπεδο διατάξεις είτε για ένα κριτήριο που είναι (σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό) παραπλήσιο με τα κριτήρια που πρότειναν ο γενικός εισαγγελέας F. G. Jacobs και το Γενικό Δικαστήριο και που μνημονεύθηκαν στα σημεία 43 και 44 των παρούσων προτάσεων⁴³.

48. Όσον αφορά τους κανόνες περί ενεργητικής νομιμοποίησης σε επίπεδο κράτους μέλους, οφείλω να επισημάνω ότι, τουλάχιστον, οι συνηθέστερα αναφερόμενοι εξ αυτών⁴⁴ περιλαμβάνονται σε διατάξεις οι οποίες είναι διατυπωμένες με αρκετά διαφορετικό τρόπο από το άρθρο 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ και οι οποίες λειτουργούν σε δικαστικά συστήματα τα οποία, αντιθέτως προς το σύστημα της Ένωσης, είναι αυτοτελή⁴⁵.

49. Τα δε κριτήρια που προτάθηκαν από τον γενικό εισαγγελέα F. G. Jacobs και το Γενικό Δικαστήριο, καθώς και τα κριτήρια που εμπνέονται από τα κριτήρια αυτά, είναι πράγματι εν μέρει αρκετά εύλογα. Ειδικότερα, παρέχουν στο Δικαστήριο τη δυνατότητα, όταν εξετάζει αν η κατάσταση του προσφεύγοντος είναι αρκούντως διακριτή, να λαμβάνει υπόψη, σε κάθε περίπτωση, i) τις ποικίλες νομικές και πραγματικές περιστάσεις που ενδέχεται να ασκούν επιρροή και ii) τη σοβαρότητα του αντίκτυπου που έχει μια προσβαλλόμενη πράξη. Επιπλέον, σε θεωρητικό επίπεδο, δύσκολα μπορεί να μη γίνει δεκτή η άποψη ότι τα άτομα που θίγονται ουσιαστικώς ή που θίγονται κατά τρόπο σαφή και ενεστώτα από πράξη της Ένωσης πρέπει συνήθως να μπορούν να προσβάλλουν την εν λόγω πράξη.

50. Ωστόσο, το Δικαστήριο έχει αποφασίσει να μην ενστερνιστεί τα εν λόγω κριτήρια. Φρονώ ομοίως ότι τα κριτήρια αυτά έχουν δύο σημαντικά μειονεκτήματα.

51. Πρώτον, τα κριτήρια αυτά έχουν ορισμένα διαρθρωτικά όρια που είναι δύσκολο να υπερβληθούν. Τα προτεινόμενα κριτήρια είναι, σε ορισμένο βαθμό, ελάχιστα προβλέψιμα, δεδομένου ότι όλα βασίζονται σε κατά περίπτωση εκτίμηση. Επίσης, βασίζονται σε ορισμένα επίθετα (ουσιαστικός, σαφής, ενεστώς) τα οποία δεν είναι, αυτά καθεαυτά, πολύ ακριβή και, ως εκ τούτου, θα μπορούσαν να ερμηνευθούν και να εφαρμοστούν με αρκετά διαφορετικό τρόπο. Η απαίτηση ατομικού επηρεασμού καθίσταται, στην πράξη, ζήτημα «έντασης» του αποτελέσματος.

⁴³ Βλ., για παράδειγμα, το κριτήριο της «πράξης που θίγει τα συμφέροντα του προσφεύγοντος», που προτείνει ο Arnulf, A., «Challenging Community acts – An introduction», σε Micklitz, H.W. και Reich, N. (επιμ.), *Public Interest Litigation Before European Courts*, Nomos, 1996, σ. 51, και του «προσωπικού και σοβαρού επηρεασμού», που προτείνει ο Winter, G., υποσημείωση 37 των παρούσων προτάσεων, σ. 105 επ.

⁴⁴ Βλ. τα παραδείγματα που παρατίθενται, μεταξύ άλλων, σε Kombos, C., «Locus standi of representative groups in the shadow of *Plaumann*: Limitations and possible solutions», *Acta Juridica Hungarica*, τόμος 47, αριθ. 4, 2006, σ. 375, και Winter, G., υποσημείωση 37 των παρούσων προτάσεων, σ. 95 και 107.

⁴⁵ Όπως θα εξηγήσω στα σημεία 60 έως 64 των παρούσων προτάσεων.

Στην περίπτωση αυτή, το ζήτημα πού πρέπει να χαράσσεται η διαχωριστική γραμμή μεταξύ ενός αντίκτυπου που μπορεί να θεωρηθεί αρκούντως ουσιαστικός και ενός που δεν μπορεί να θεωρηθεί ενδεχομένως να καταλήγει να αποτελεί, σε πολλές περιπτώσεις, υποκειμενική επιλογή.

52. Δεύτερον, δεν είναι προφανές ότι τα κριτήρια αυτά βρίσκουν έρεισμα στο άρθρο 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ. Τούτο με οδηγεί στην επόμενη παρατήρησή μου.

β) Γραμματική και ιστορική ερμηνεία του άρθρου 263 ΣΛΕΕ

53. Φρονώ ότι ο κανόνας της απόφασης Plaumann αποτελεί μια πιο αυθεντική και εύλογη ερμηνεία του όρου «ατομικά», ο οποίος χρησιμοποιείται σε όλες σχεδόν τις γλωσσικές αποδόσεις της Συνθήκης. Στην καθομιλουμένη, τα συνηθέστερα συνώνυμα του όρου «ατομικά» είναι μοναδικά, συγκεκριμένα, ιδιαίτερα, διακριτά και ξεχωριστά.

54. Συμφωνώ απολύτως ότι, σε σχέση με συγκεκριμένη πράξη της Ένωσης, περισσότερα του ενός πρόσωπα ενδέχεται να περιέρχονται σε μια κατάσταση η οποία είναι τόσο ιδιάζουσα που θα μπορούσε να θεωρηθεί ως μοναδική ή σχεδόν μοναδική. Ταυτόχρονα, όμως, φρονώ ότι θα ήταν ακραίο να υποστηριχθεί –όπως ανέφερε το Γενικό Δικαστήριο στην απόφαση Jégo-Quéré κατά Επιτροπής– ότι «[ο] αριθμός και η κατάσταση άλλων προσώπων που επηρεάζονται επίσης ή επηρεάζονται δυνητικώς από την [προσβαλλόμενη πράξη] δεν αποτελούν [...] εκτιμήσεις ασκούσες επιρροή» όσον αφορά το ζήτημα αν η εν λόγω πράξη αφορά ατομικά τον προσφεύγοντα⁴⁶. Για να το θέσω απλά και σχηματικά: ένα άτομο μπορεί να είναι ιδιαίτερο, δέκα άτομα μπορούν πιθανώς επίσης να είναι όλα ιδιαίτερα, αλλά θα χρειάζονται πολύ ισχυρά επιχειρήματα για να πεισθώ ότι κάθε ένα άτομο από μια ομάδα χιλίων ή ενός εκατομμυρίου ατόμων μπορεί να είναι ιδιαίτερο για τους σκοπούς του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ. Κατά τη γνώμη μου, όσο μεγαλύτερος είναι ο αριθμός των ατόμων που προβάλλουν την επέλευση ιδιαίτερου αποτελέσματος, τόσο λιγότερο πιθανό είναι να μπορεί να θεωρηθεί ότι η επίμαχη πράξη τους «αφορά ατομικά» όλους: η επίμαχη πράξη φαίνεται να εφαρμόζεται γενικά βάσει αφηρημένων κριτηρίων⁴⁷.

55. Η ιστορική ερμηνεία του όρου «ατομικά» επιρρωννύει επίσης τη σχετικά στενή ερμηνεία του. Δεν πρέπει να λησμονείται ότι, βάσει του άρθρου 33, παράγραφος 2, της (πλέον καταργηθείσας) Συνθήκης ΕΚΑΧ, οι ιδιώτες προσφεύγοντες είχαν το δικαίωμα να προσβάλλουν «τις ατομικές αποφάσεις και συστάσεις που τους αφορούν ή [...] τις γενικές αποφάσεις και συστάσεις που θεωρούν ότι συνιστούν κατάχρηση εξουσίας που τους επηρεάζει»⁴⁸. Οι συντάκτες της Συνθήκης των Παρισίων είχαν ως σκοπό να παράσχουν στους ιδιώτες προσφεύγοντες τη δυνατότητα να προσβάλλουν αποφάσεις οι οποίες, ενώ ήταν, κατ' ουσίαν, ατομικές αποφάσεις, ήταν

⁴⁶ Βλ. απόφαση της 3ης Μαΐου 2002, Jégo-Quéré κατά Επιτροπής (T-177/01, EU:T:2002:112, σκέψη 51 της απόφασης) (η υπογράμμιση δική μου).

⁴⁷ Εντούτοις, είναι δυνατή η συνδρομή εξαιρετικών περιστάσεων υπό τις οποίες η επίμαχη πράξη θα μπορούσε να «αφορά ατομικά» έναν σχετικά μεγάλο αριθμό θιγόμενων προσώπων. Η υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση Danielsson αποτελεί, κατά τη γνώμη μου, χαρακτηριστική τέτοια περίπτωση. Η εν λόγω υπόθεση αφορούσε αίτηση λήψης ασφαλιστικών μέτρων την οποία υπέβαλαν τρεις πολίτες της Γαλλικής Πολυνησίας που αμφισβητούσαν τη νομιμότητα απόφασης της Επιτροπής η οποία είχε εκδοθεί δυνάμει των κανόνων της Συνθήκης Ευρατόμ και η οποία, κατ' ουσίαν, δεν απαγόρευε τη διεξαγωγή πυρηνικών δοκιμών από τις γαλλικές αρχές στις πολυνησιακές ατόλες Μουρουρά και Φαγκατάουφα. Ωστόσο, ο Πρόεδρος του Γενικού Δικαστηρίου έκρινε την προσφυγή προδήλως απαράδεκτη, με το σκεπτικό ότι δεν αφορούσε ατομικά τους προσφεύγοντες. Έκρινε ότι «ακόμα και αν υποθεθεί ότι είναι δυνατόν, ενδεχομένως, να υποστούν οι αιτούντες ατομική βλάβη λόγω των υποτιθέμενων ολέθριων συνεπειών των επίμαχων πυρηνικών δοκιμών για το περιβάλλον ή για την υγεία του πληθυσμού, το γεγονός αυτό δεν αρκεί, αφ' εαυτού, για να τους εξατομικεύσει [...] διότι μια βλάβη όπως αυτή που επικαλούνται θα μπορούσε να υποστεί, κατά πανομοιότυπο τρόπο, κάθε πρόσωπο που κατοικεί στην οικεία ζώνη». Στη συνέχεια, επισήμανε ότι οι προσφεύγοντες δεν προσκόμισαν κανένα στοιχείο που μπορούσε να αποδείξει, εκ πρώτης όψεως, ότι η προσβαλλόμενη απόφαση τους αφορούσε για οιονδήποτε συγκεκριμένο λόγο. Βλ. διάταξη της 22ας Δεκεμβρίου 1995, Danielsson κ.λπ. κατά Επιτροπής (T-219/95 R, EU:T:1995:219, σκέψεις 71 και 72).

⁴⁸ Η υπογράμμιση δική μου.

συγκεκριαυμμένες ως πράξεις γενικότερης ισχύος⁴⁹. Ωστόσο, στις πρώτες αποφάσεις του, το Δικαστήριο υιοθέτησε μια ευρεία ερμηνεία της ενεργητικής νομιμοποίησης των ιδιωτών προσφευγόντων⁵⁰. Ως εκ τούτου, φαίνεται ότι, κατά τη διαπραγμάτευση της Συνθήκης της Ρώμης, οι συντάκτες της σκοπίμως επέλεξαν ένα αυστηρότερο κείμενο σχετικά με την ενεργητική νομιμοποίηση⁵¹. Από ιστορικά έγγραφα προκύπτει ότι η ιδέα ήταν (εκ νέου) να παρασχεθεί στους μη προνομιούχους προσφεύγοντες η δυνατότητα να προσβάλλουν μόνον τις αποφάσεις που τους αφορούν ατομικά, ακόμη και όταν οι αποφάσεις αυτές είναι «συγκεκριαυμμένες» ως κανονισμοί ή ως αποφάσεις που έχουν τρίτους ως αποδέκτες⁵².

56. Αξίζει να σημειωθεί ότι το ζήτημα της ενδεχόμενης ελαστικοποίησης της απαίτησης του «ατομικού επηρεασμού» μέσω τροποποίησης της Συνθήκης τέθηκε πριν και κατά τη διάρκεια διαφόρων διακυβερνητικών διασκέψεων. Ωστόσο, οι συντάκτες των Συνθηκών –έχοντας προφανώς πλήρη επίγνωση του «άκαμπτου» χαρακτήρα της νομολογίας Plaumann– αποφάσισαν εν τέλει να μην προβούν σε καμία τροποποίηση συναφώς. Για παράδειγμα, στο πλαίσιο του κύκλου συζητήσεων σχετικά με το Δικαστήριο, ο οποίος δημιουργήθηκε κατά τη διάρκεια της Συνέλευσης για το μέλλον της Ευρώπης 2002-2003, υπήρχε διχογνωμία όσον αφορά το ζήτημα αν η απαίτηση του ατομικού επηρεασμού έπρεπε να καταργηθεί (ή να τροποποιηθεί), ενώ, ταυτόχρονα, η πλειοψηφία των μελών του εν λόγω οργάνου συμφώνησε για την επέλευση άλλων τροποποιήσεων στη διάταξη⁵³. Στην πραγματικότητα, μόνον οι τελευταίες αυτές τροποποιήσεις περιλήφθηκαν, αρχικά, στην πρόταση Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης και, στη συνέχεια, στη Συνθήκη της Λισσαβώνας⁵⁴.

57. Τούτο επισημάνθηκε από το Δικαστήριο στην απόφασή του στην υπόθεση Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, στην οποία οι προσφεύγοντες είχαν ζητήσει ρητώς από το Δικαστήριο να επανεξετάσει τον κανόνα της απόφασης Plaumann και να τον αντικαταστήσει με το κριτήριο της «ουσιαστικής βλάβης». Ειδικότερα, το Δικαστήριο έκρινε ότι «κανένα στοιχείο δεν συνηγορεί υπέρ της απόψεως ότι οι συντάκτες της Συνθήκης της Λισσαβώνας είχαν την πρόθεση να τροποποιήσουν το περιεχόμενο των προϋποθέσεων παραδεκτού που προέβλεπε ήδη το άρθρο [263], τέταρτο εδάφιο, [ΣΛΕΕ]»⁵⁵.

58. Ούτε υφίσταται –θα ήθελα επίσης να επισημάνω– οιοδήποτε στοιχείο που μπορεί να υποδηλώνει, στο πλαίσιο γραμματικής ή ιστορικής ερμηνείας, ότι οι συντάκτες των Συνθηκών είχαν τη βούληση (κατά τη σύναψη της Συνθήκης της Ρώμης ή κατά τις μεταγενέστερες τροποποιήσεις της), με το (νυν) άρθρο 263 ΣΛΕΕ, να παράσχουν στους ιδιώτες προσφεύγοντες

⁴⁹ Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Lagrange στην υπόθεση Assider κατά Ανωτάτης Αρχής (3/54, EU:C:1954:6, σ. 171).

⁵⁰ Βλ., ειδικότερα, αποφάσεις της 11ης Φεβρουαρίου 1955, Assider κατά Ανωτάτης Αρχής (3/54, EU:C:1955:2, σ. 69), και της 29ης Νοεμβρίου 1956, Fédération charbonnière de Belgique κατά Ανωτάτης Αρχής (8/55, EU:C:1956:11, σ. 257 και 258).

⁵¹ Βλ. απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes κ.λπ. κατά Συμβουλίου (16/62 και 17/62, EU:C:1962:47, σ. 478), και, λεπτομερέστερα, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Lagrange στις ίδιες συνεκδικασθείσες υποθέσεις (EU:C:1962:40, σ. 482 και 483).

⁵² Βλ., μεταξύ άλλων, Catalano, N., «La protezione giurisdizionale nel sistema del trattato C.E.E. nei confronti degli atti non normativi», *Foro Italiano*, 1965, μέρος V, στήλη 77. Βλ., επίσης, με παραπομπές σε άλλα σύγχρονα έγγραφα, Boerger-De Smedt, A., «La Cour de Justice dans les négociations du traité de Paris instituant la CEEA», *Journal of European Integration History*, 2008, σ. 7, και Arena, A., «The Community system of judicial protection: A tale of two legal revolutions», *Yearbook of European Law*, 2025, σ. 13 έως 20.

⁵³ Βλ. Ευρωπαϊκή Συνέλευση, Τελική έκθεση του κύκλου συζήτησης για τον τρόπο λειτουργίας του Δικαστηρίου, CONV 636/03, σημεία 17 έως 27.

⁵⁴ Βλ. Ευρωπαϊκή Συνέλευση, Προεδρείο, Άρθρα για το Δικαστήριο και το Γενικό Δικαστήριο, CONV 734/03, σ. 17 έως 21.

⁵⁵ Απόφαση της 3ης Οκτωβρίου 2013, Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-583/11 P, EU:C:2013:625, σκέψεις 69 έως 71). Η υπογράμμιση δική μου.

τη δυνατότητα άσκησης ενός είδους *actio popularis*⁵⁶ ή συνταγματικής προσφυγής⁵⁷ ή να τους παράσχουν ειδικό δικαίωμα προσφυγής για προβαλλόμενες προσβολές των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους⁵⁸.

59. Πέραν των ανωτέρω στοιχείων που αφορούν τη γραμματική και την ιστορική ερμηνεία, η συστηματική ερμηνεία συνηγορεί επίσης υπέρ της προσεκτικής ερμηνείας της απαίτησης περί ατομικού επηρεασμού.

γ) *Συστηματική ερμηνεία του άρθρου 263 ΣΛΕΕ*

60. Το σύστημα απονομής δικαιοσύνης της Ένωσης έχει μια ιδιότυπη δομή δύο πυλώνων, η οποία απορρέει από το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν είναι ούτε συνήθης διεθνής οργανισμός ούτε εθνικό κράτος⁵⁹. Η ιδιοτυπία αυτή καθίσταται εμφανής, κατ' αρχάς, από το άρθρο 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ, το οποίο –ενώ αναθέτει στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης την αποστολή να «εξασφαλίζει την τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή των Συνθηκών»– ορίζει ότι «[τ]α 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». Από τη διάταξη αυτή συνάγεται ότι τα εθνικά δικαστήρια προορίζονται να αποτελούν, για τους πολίτες που επιδιώκουν προστασία των δικαιωμάτων που αντλούν από το ενωσιακό δίκαιο, τα δικαστήρια γενικής δικαιοδοσίας του ενωσιακού δικαίου⁶⁰.

61. Επιπλέον, κατά το άρθρο 13, παράγραφος 2, ΣΕΕ, κάθε θεσμικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να «δρα εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που του ανατίθενται από τις Συνθήκες, σύμφωνα με τις διαδικασίες, τους όρους και τους σκοπούς τους οποίους προβλέπουν». Η διάταξη αυτή πρέπει να ερμηνεύεται υπό το πρίσμα της αρχής της θεσμικής ισορροπίας, η οποία αποτελεί βασικό χαρακτηριστικό της θεσμικής δομής της Ένωσης και σημαίνει ότι κάθε θεσμικό όργανο ασκεί τις αρμοδιότητές του σεβόμενο τις αρμοδιότητες των υπολοίπων⁶¹. Όσον αφορά το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεν μπορεί να αγνοηθεί ότι του έχει ανατεθεί μια σαφώς καθορισμένη αρμοδιότητα: κατά το άρθρο 274 ΣΛΕΕ, «[ε]φόσον οι Συνθήκες δεν προβλέπουν αρμοδιότητα του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι διαφορές στις οποίες η Ένωση είναι διάδικος δεν εξαιρούνται εκ του λόγου αυτού από την αρμοδιότητα των εθνικών δικαστηρίων».

⁵⁶ Όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας Γ. Κοσμάς στις προτάσεις του στην υπόθεση *Greenpeace Council κ.λπ. κατά Επιτροπής* (C-321/95 P, ΕΥ:C:1997:421, σημείο 53), «[η] [...] έννομη τάξη [της Ένωσης] δεν αναγνωρίζει *actio popularis*». Θα συμπληρώνα ότι πρόκειται για ένα είδος ένδικου βοηθήματος το οποίο είναι άγνωστο στα νομικά συστήματα των περισσότερων κρατών μελών. Βλ., για παράδειγμα, *Eliantonio, M. κ.λπ., Standing up for your right(s) in Europe – A comparative study on legal standing (Locus Standi) before the EU and Member States' courts*, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, μελέτη, 2012, σ. 60.

⁵⁷ Η υφιστάμενη διάκριση μεταξύ προνομιούχων και μη προνομιούχων προσφευγόντων είναι προδήλως αντίθετη προς την εν λόγω ιδέα. Αυτού του είδους η διαδικασία δεν απαιτείται από το άρθρο 6 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (στο εξής: ΕΣΔΑ). Όπως έχει κρίνει το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (στο εξής: ΕΔΔΑ), «[τ]ο άρθρο 6 [...] δεν εγγυάται δικαίωμα πρόσβασης σε δικαστήριο που είναι αρμόδιο να κρίνει ανίσχυρο ή ανεφάρμοστο νόμο θεσπισθέντα από τον νομοθέτη» (απόφαση της 24ης Σεπτεμβρίου 2002, *Posti και Rahko* κατά Φινλανδίας, CE:ECHR:2002:0924JUD002782495, § 52).

⁵⁸ Βλ., εκ νέου, τελική έκθεση του κύκλου συζήτησης για τον τρόπο λειτουργίας του Δικαστηρίου (υποσημείωση 53 των παρούσων προτάσεων), σημείο 19. Βλ., επίσης, αποφάσεις *Carvalho* (σκέψεις 47 και 49) και της 10ης Σεπτεμβρίου 2024, *KS* κ.λπ. κατά Συμβουλίου κ.λπ. (C-29/22 P και C-44/22 P, στο εξής: απόφαση *KS* και *KD*, ΕΥ:C:2024:725, σκέψη 73), καθώς και διάταξη της 14ης Ιανουαρίου 2021, *Sabo* κ.λπ. κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-297/20 P, ΕΥ:C:2021:24, σκέψη 29).

⁵⁹ Βλ., ειδικότερα, γνωμοδότηση 2/13 (Προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ) της 18ης Δεκεμβρίου 2014 (ΕΥ:C:2014:2454, σκέψεις 157 και 158).

⁶⁰ Βλ., με περαιτέρω παραπομπές, προτάσεις μου στην υπόθεση *Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου* (Απόφαση του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-516/22, ΕΥ:C:2023:857, σημείο 76).

⁶¹ Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 22ας Νοεμβρίου 2022, *Επιτροπή κατά Συμβουλίου* (Προσχώρηση στην Πράξη της Γενεύης) (C-24/20, ΕΥ:C:2022:911, σκέψη 83).

62. Από τις προαναφερθείσες διατάξεις προκύπτει ότι υπάρχουν (προφανέστατα) όρια στην ερμηνεία των διατάξεων των Συνθηκών από το Δικαστήριο όσον αφορά την οριοθέτηση της αρμοδιότητάς του βάσει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ. Επίσης, οι εν λόγω διατάξεις καταδεικνύουν την ύπαρξη άρρηκτου δεσμού και αμοιβαίας αλληλεξάρτησης μεταξύ των δικαστηρίων της Ένωσης και των δικαστηρίων των κρατών μελών⁶².

63. Όπως επισήμανε το Δικαστήριο στη γνωμοδότηση 1/09, «το Δικαστήριο και τα δικαστήρια των κρατών μελών μεριμνούν για τη διασφάλιση της τηρήσεως [...] της έννομης τάξεως και του δικαιοδοτικού συστήματος της Ένωσης» και τα εθνικά δικαστήρια επιτελούν, σε συνεργασία με το Δικαστήριο, «αποστολή που τους έχει ανατεθεί από κοινού προκειμένου να διασφαλίζεται η τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή των Συνθηκών»⁶³.

64. Στην πραγματικότητα, ο έλεγχος της νομιμότητας των πράξεων της Ένωσης βασίζεται σε δύο συμπληρωματικές μεταξύ τους δέσμες δικαστικών διαδικασιών: στα απευθείας ένδικα βοηθήματα (μεταξύ των οποίων, κυρίως, στην προσφυγή ακυρώσεως) και στη διαδικασία προδικαστικής αποφάσεως όσον αφορά το κύρος πράξεων. Όπως παγίως τονίζει το Δικαστήριο στη νομολογία του, οι Συνθήκες έχουν καθιερώσει, αφενός, με τα άρθρα 263 και 277 ΣΛΕΕ⁶⁴ και, αφετέρου, με το άρθρο 267 ΣΛΕΕ, «ένα πλήρες σύστημα ένδικων βοηθημάτων και διαδικασιών για τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων της Ένωσης»⁶⁵. Η ιδιότυπη αυτή διάρθρωση έχει κριθεί από το ΕΔΔΑ, στη γνωστή υπόθεση *Bosphorus*⁶⁶, κατ' ουσίαν, ότι πληροί τις απαιτήσεις της ΕΣΔΑ.

65. Για όλους αυτούς τους λόγους, δεν είμαι πεπεισμένος ότι ο κανόνας της απόφασης *Plaumann* απηχεί μια εσφαλμένη ερμηνεία της προβλεπόμενης στο άρθρο 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ απαίτησης περί ατομικού επηρεασμού. Οι προτεινόμενες, δικαστικά ή εξωδικαστικά, εναλλακτικές ερμηνείες της εν λόγω απαίτησης i) δεν προσφέρουν επαρκή βαθμό ασφάλειας δικαίου και ii) δεν συνάδουν πλήρως με την προέλευση, το πνεύμα και το γράμμα της διάταξης της Συνθήκης. Τέλος, φρονώ επίσης ότι δεν είναι παράλογο, σε πολλές περιπτώσεις, τα ζητήματα κύρους πράξεων της Ένωσης να πρέπει πρώτα να υποβάλλονται προς εξέταση ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, τα οποία λειτουργούν ως φίλτρο για να κριθεί αν τα εν λόγω ζητήματα –εφόσον εκ πρώτης όψεως δεν προβάλλονται καταχρηστικά– πρέπει να παραπεμφθούν στο Δικαστήριο δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ.

66. Τούτου λεχθέντος, σημαίνει τούτο –για να παραφράσω τον Καντίντ του Βολταίρου⁶⁷– ότι όλα γίνονται για καλό στη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τον «ατομικό επηρεασμό» και ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση διαθέτει το καλύτερο δυνατό σύστημα απονομής δικαιοσύνης;

67. Φρονώ πως όχι.

⁶² Βλ., συναφώς, Eliantonio, M. και Lees, E. (επιμ.), *The Legitimacy of EU Environmental Governance and the Role of the European Courts*, Oxford University Press, 2025, ιδίως κεφάλαιο 7.

⁶³ Γνωμοδότηση 1/09 (Συμφωνία περί δημιουργίας ενοποιημένου συστήματος επιλύσεως διαφορών σε θέματα διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας) της 8ης Μαρτίου 2011 (ΕΥ:C:2011:123, σκέψεις 66 και 69).

⁶⁴ Το άρθρο 277 ΣΛΕΕ προβλέπει την «ένσταση έλλειψης νομιμότητας», η οποία παρέχει τη δυνατότητα παρεμπόδισης ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων της Ένωσης. Επιτρέπει σε κάθε διάδικο επ' ευκαιρία διαφοράς στην οποία τίθεται υπό αμφισβήτηση *πράξη γενικής ισχύος*, να επικαλείται το ανεφάρμοστο της πράξης αυτής για έναν από τους λόγους ακυρότητας που προβλέπονται στη Συνθήκη, ακόμη και μετά τη λήξη της προθεσμίας εντός της οποίας η πράξη αυτή μπορεί να προσβληθεί.

⁶⁵ Πρβλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 23ης Απριλίου 1986, *Les Verts* κατά Κοινοβουλίου (294/83, στο εξής: απόφαση *Les Verts*, ΕΥ:C:1986:166, σκέψη 23), *Inuit*, σκέψη 92, και της 15ης Ιουλίου 2021, *FBF* (C-911/19, ΕΥ:C:2021:599, σκέψη 60).

⁶⁶ Απόφαση της 30ής Ιουνίου 2005, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi* κατά Ιρλανδίας (CE:ECHR:2005:0630JUD004503698, § 159 έως 165).

⁶⁷ François-Marie Arouet (γνωστός και ως Βολταίρος), *Καντίντ ή η αισιοδοξία*, πρώτη δημοσίευση το 1759.

4. Αναθεώρηση της νομολογίας Plaumann

68. Είμαι της γνώμης ότι, μολονότι ο κανόνας της απόφασης Plaumann είναι ορθός, η νομολογία πόρρω απέχει από το να είναι σαφής και ότι, επιπλέον, ορισμένες ερμηνείες του εν λόγω κανόνα ήταν υπερβολικά στενές και δεν συνάδουν με μια εύλογη ερμηνεία του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, κατά μείζονα λόγο στην Ευρωπαϊκή Ένωση του 2025. Ως εκ τούτου, ακολούθως, θα διατυπώσω τρεις προτάσεις προς το Δικαστήριο και, στη συνέχεια, θα ολοκληρώσω με ορισμένες τελικές παρατηρήσεις σχετικά με τους λόγους για τους οποίους θα ήταν εφικτή, ευκαία και σκόπιμη η επανεξέταση της νομολογίας Plaumann.

α) Συστηματοποίηση της νομολογίας

69. Η πρώτη μου πρόταση προς το Δικαστήριο είναι να συστηματοποιηθεί η νομολογία, προκειμένου να καταστεί σαφέστερη, τόσο έναντι των δυνητικών προσφευγόντων όσο και έναντι του Γενικού Δικαστηρίου, όσον αφορά τις διάφορες περιστάσεις υπό τις οποίες μπορεί να θεωρηθεί ότι μια πράξη της Ένωσης «αφορά ατομικά» ορισμένα πρόσωπα. Δεν είναι ασυνήθιστο το να εκδώσει το Δικαστήριο μια απόφαση-ορόσημο με την οποία επικαιροποιεί και συνενώνει διάφορες νομολογιακές τάσεις, προκειμένου να προσφέρει ένα συνεκτικό και εξαντλητικού χαρακτήρα πλαίσιο για ένα συγκεκριμένο ζήτημα διαδικαστικού χαρακτήρα⁶⁸.

70. Για έναν μη ειδικό σε θέματα δικαίου της Ένωσης μπορεί να προξενεί έκπληξη το γεγονός ότι, σε πολλές αποφάσεις των δικαστηρίων της Ένωσης, η εκτίμηση του παραδεκτού της προσφυγής απαιτεί μακρά και διεξοδική ανάλυση. Ιδανικά, το παραδεκτό θα έπρεπε να μπορεί να εκτιμάται σχετικά ευχερώς. Το να απαιτείται σε πολλές υποθέσεις εκτενέστερη ανάλυση του παραδεκτού της προσφυγής και πολύ συντομότερη ανάλυση του βασίμου της συνιστά εγγενή ιδιοτυπία ενός συστήματος⁶⁹.

71. Η πολυπλοκότητα του εν λόγω ζητήματος ήταν ενδεχομένως αυτή που οδήγησε στην έκδοση της απόφασης Boehringer, στην οποία το Δικαστήριο δέχθηκε ότι, όταν είναι δικαιολογημένο, από άποψη ορθής απονομής της δικαιοσύνης, είναι δυνατή η επί της ουσίας απόρριψη προσφυγής που έχει ασκηθεί δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ χωρίς προηγούμενη απόφαση επί της ένστασης απαραδέκτου⁷⁰. Η εν λόγω νομολογία προσφέρει μια ρεαλιστική λύση στα ζητήματα που απορρέουν από την εν λόγω πολυπλοκότητα. Ωστόσο, μολονότι μπορεί να θεωρηθεί δικαιολογημένη για λόγους δικονομικής οικονομίας, πιθανότατα δεν θα είχε λόγο ύπαρξης σε ένα λιγότερο περίπλοκο σύστημα.

72. Λόγω της αβεβαιότητας που απορρέει από την πολυπλοκότητα της ανάλυσης του ατομικού επηρεασμού μπορεί, επίσης, να τεθεί ζήτημα υπό το πρίσμα της νομολογίας TWD Textilwerke Deggendorf. Στην εν λόγω απόφαση, το Δικαστήριο έκρινε, κατ' ουσίαν, ότι θα αντέβαινε στην αρχή της ασφάλειας δικαίου το να επιτραπεί σε πρόσωπο το οποίο είχε *αναμφίβολα* το δικαίωμα προσβολής μιας πράξης της Ένωσης ενώπιον των δικαστηρίων της Ένωσης, αλλά άφησε να παρέλθει άπρακτη η προβλεπόμενη συναφώς στο άρθρο 263 ΣΛΕΕ αποσβεστική προθεσμία, να αμφισβητήσει τη νομιμότητά της ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου στο πλαίσιο προσφυγής κατά των μέτρων που έλαβαν οι εθνικές αρχές σε εκτέλεσή της. Οποιαδήποτε άλλη λύση θα παρείχε

⁶⁸ Τέτοιο παράδειγμα αποτελεί η απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874).

⁶⁹ Ομοίως, Bobek, M., «Why is it better to treat every provision of a directive as a (horizontally) directly effective one», *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2023, σ. 220. Βλ., επίσης, προτάσεις στην υπόθεση UPA (σημεία 64 έως 67).

⁷⁰ Απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 2002, Συμβούλιο κατά Boehringer (C-23/00 P, EU:C:2002:118, σκέψη 52). Βλ., επίσης, μεταξύ άλλων, απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Club Hotel Loutraki κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-131/15 P, EU:C:2016:989, σκέψη 68).

στον προσφεύγοντα την ευχέρεια να υπονομεύσει τον απρόσβλητο χαρακτήρα που κατ' ανάγκη έχει η προσβαλλόμενη πράξη μετά την εκπνοή των προθεσμιών άσκησης προσφυγής. Κατά συνέπεια, αίτηση προδικαστικής απόφασης επί του κύρους μιας τέτοιας πράξης είναι, υπό τις περιστάσεις αυτές, απαράδεκτη⁷¹.

73. Φρονώ ότι θα ήταν ορθό να υποστηριχθεί ότι, παρά το γεγονός ότι παρέχεται στους ενδιαφερομένους το ευεργέτημα της αμφιβολίας («αναμφίβολα»), η ανάλυση που απαιτείται βάσει της νομολογίας TWD Textilwerke Deggendorf δεν είναι εύκολο να πραγματοποιηθεί⁷². Τούτο σημαίνει, όπως είναι αρκετά προφανές, ότι, σε πολλές περιπτώσεις, τα πρόσωπα τα οποία αφορά η πράξη πρέπει, για λόγους ασφαλείας, να κινούν δύο διαδικασίες: μία ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και μία ενώπιον των δικαστηρίων της Ένωσης⁷³. Αυτό ακριβώς είναι που έχει συμβεί, στην πραγματικότητα, στην παρούσα διαδικασία⁷⁴. Ο πολλαπλασιασμός των διαδικασιών για το ίδιο ζήτημα, με το επακόλουθο υψηλότερο κόστος τόσο για τους διαδίκους όσο και για την κοινωνία, αποτελεί μια εξέλιξη που πρέπει να αποφεύγεται, τούτο δε για προφανείς λόγους.

74. Κατά συνέπεια, είμαι της γνώμης ότι συντρέχουν ιδιαίτερα σοβαροί λόγοι για τους οποίους το Δικαστήριο θα πρέπει να αποσαφηνίσει περισσότερο τη νομολογία του σχετικά με την απαίτηση περί ατομικού επηρεασμού μέσω μιας απόφασης-οροσήμου. Ελπίζω ότι η ανωτέρω προταθείσα συστηματοποίηση θα μπορούσε να φανεί χρήσιμη στο Δικαστήριο για τον σκοπό αυτό. Για να είμαι σαφής, η εν λόγω συστηματοποίηση δεν αποσκοπεί στην *εξαντλητική* απεικόνιση όλων των πιθανών καταστάσεων στις οποίες μια πράξη μπορεί να «αφορά ατομικά» ένα πρόσωπο κατά το άρθρο 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, αλλά μόνο στην αποτύπωση της υπάρχουσας νομολογίας. Τούτο δε διότι, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας M. Bobek στις προτάσεις του στην υπόθεση Nord Stream 2, «το κριτήριο [της απόφασης Plaumann] είναι μεν ασφαλώς αυστηρό, πλην όμως είναι επίσης, τουλάχιστον εκ πρώτης όψεως, σχετικά *ανοικτό και ευέλικτο*»⁷⁵. Η πλήρωση της απαίτησης του ατομικού επηρεασμού δεν εξαρτάται μόνον από τη συγκεκριμένη κατάσταση του προσφεύγοντος, αλλά και από τη μορφή και το περιεχόμενο της πράξης καθώς και από τη διαδικασία στο πλαίσιο της οποίας εκδόθηκε η πράξη. Για παράδειγμα, όπως προκύπτει από τον λεγόμενο κανονισμό Århus⁷⁶, η νομοθεσία της Ένωσης μπορεί να δημιουργεί νέες κατηγορίες προσώπων τα οποία «αφορούν ατομικά» ορισμένες πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης⁷⁷.

⁷¹ Νομολογία που προέκυψε από την απόφαση της 9ης Μαρτίου 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, σκέψεις 17 και 18). Βλ., πιο πρόσφατα, αποφάσεις της 5ης Μαρτίου 2015, Banco Privado Português και Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, σκέψη 28 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), και της 25ης Ιουλίου 2018, Georgsmarienhütte κ.λπ. (C-135/16, EU:C:2018:582, σκέψεις 43 και 44).

⁷² Βλ., για παράδειγμα, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα D. Ruiz-Jarabo Colomer στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Atzeni κ.λπ. (C-346/03 και C-529/03, EU:C:2005:256, σημείο 88).

⁷³ Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 17ης Μαρτίου 2011, AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153), και διάταξη της 14ης Φεβρουαρίου 2012, AJD Tuna κατά Επιτροπής (T-329/08, EU:T:2012:72). Συναφώς, βλ. Mastroianni, R. και Pezza, A., «Striking the right balance: Limits on the right to bring an action under Article 263(4) of the Treaty on the Functioning of the European Union», *American University International Law Review*, 2015, σ. 743. Βλ., επίσης, πιο πρόσφατα, προτάσεις της γενικής εισαγγελέα T. Čápetá στην υπόθεση WhatsApp Ireland κατά ΕΣΠΔ (C-97/23 P, EU:C:2025:210, σημεία 174 και 175).

⁷⁴ Μάλιστα, η παρούσα διαδικασία συνυπάρχει με εκείνη στην υπόθεση, PJ Carroll και Nicoventures Trading, στην οποία ανέπτυξα τις προτάσεις μου στις 30 Ιανουαρίου 2025 (C-759/23, EU:C:2025:44) και η οποία εκκρεμεί επί του παρόντος ενώπιον του Δικαστηρίου.

⁷⁵ C-348/20 P, EU:C:2021:831, σημείο 191. Η υπογράμμισή δική μου.

⁷⁶ Κανονισμός (ΕΚ) 1367/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 6ης Σεπτεμβρίου 2006, για την εφαρμογή στα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας των διατάξεων της σύμβασης του Århus σχετικά με την πρόσβαση στις πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα (ΕΕ 2006, L 264, σ. 13), όπως έχει τροποποιηθεί.

⁷⁷ Βλ. προτάσεις της γενικής εισαγγελέως J. Kokott στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις ΕΤΕπ κατά ClientEarth και Επιτροπή κατά ΕΤΕπ (C-212/21 P και C-223/21 P, EU:C:2022:1003, σκέψεις 47 έως 57).

75. Επομένως, μολονότι μια σημερινή συστηματοποίηση της νομολογίας δεν θα αποκλείσει το ενδεχόμενο, στο μέλλον, το Δικαστήριο να εντοπίσει άλλες περιπτώσεις στις οποίες ένα συγκεκριμένο είδος πράξεων της Ένωσης να μπορεί να αφορά ατομικά μια ομάδα προσώπων, εντούτοις θα παράσχει σαφή καθοδήγηση σχετικά με το παρόν στάδιο εξέλιξης του δικαίου όχι μόνο στους δυνητικούς προσφεύγοντες, αλλά και στο Γενικό Δικαστήριο.

β) Βελτίωση του κριτηρίου της κλειστής ομάδας

76. Στο σημείο Α.3 των παρουσών προτάσεων, εξήγησα τους λόγους για τους οποίους φρονώ ότι ο κανόνας της απόφασης Plaumann συνιστά εύλογη ερμηνεία της προβλεπόμενης στο άρθρο 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ απαίτησης περί ατομικού επηρεασμού. Υπό το πρίσμα αυτό, φρονώ επίσης ότι το κριτήριο της κλειστής ομάδας συνιστά εύλογη εφαρμογή του κανόνα της απόφασης Plaumann. Υπενθυμίζω ότι, με βάση το εν λόγω κριτήριο, το οποίο χρησιμοποιείται συνήθως για πράξεις γενικού χαρακτήρα, όταν η πράξη επηρεάζει μια ομάδα προσώπων που ήταν προσδιορισμένα ή που μπορούσαν να προσδιοριστούν κατά τον χρόνο έκδοσης της πράξης αυτής και βάσει κριτηρίων συνδεόμενων ειδικά με τα μέλη της εν λόγω ομάδας, η πράξη αυτή μπορεί να αφορά ατομικά τα εν λόγω πρόσωπα καθόσον αυτά αποτελούν μέλη ενός στενού κύκλου θιγόμενων προσώπων.

77. Δύσκολα μπορεί να αμφισβητηθεί ότι, αν τα πρόσωπα τα οποία αφορά μια πράξη της Ένωσης δεν ήταν ούτε προσδιορισμένα ούτε μπορούσαν να προσδιοριστούν, η πράξη αυτή θα εκδόθηκε προκειμένου να ανταποκριθεί σε ορισμένο σύνολο περιστάσεων οι οποίες είχαν γίνει αντιληπτές κατά τρόπο αφηρημένο, βάσει εκτιμήσεων γενικής πολιτικής. Ταυτόχρονα, θεωρώ επίσης εύλογο ότι το γεγονός και μόνον ότι όλα τα πρόσωπα τα οποία αφορά μια πράξη της Ένωσης ήταν προσδιορισμένα ή μπορούσαν να προσδιοριστούν κατά τον χρόνο έκδοσης της πράξης αυτής δεν αρκεί, αφ' εαυτού, για να θεωρηθεί ότι η εν λόγω πράξη αφορά ατομικά τα πρόσωπα αυτά. Πράγματι, δεν είναι ασυνήθιστο σε μια συγκεκριμένη αγορά να υπάρχουν μόνο λίγες επιχειρήσεις οι οποίες είναι πολύ γνωστές στις αρχές και στο κοινό. Το κριτήριο του ατομικού επηρεασμού δεν μπορεί να εφαρμόζεται με διαφορετικό τρόπο ανάλογα με το αν η πράξη αφορά, για παράδειγμα, αφενός, την παροχή υπηρεσιών από δικηγόρους ή ιατρούς ή, αφετέρου, την κατασκευή μεγάλων αεροσκαφών ή θωρακισμένων στρατιωτικών οχημάτων. Μπορεί, εντούτοις, να διαφέρει όταν η πράξη, μολονότι είναι διατυπωμένη με γενικούς όρους και έχει εφαρμογή αδιακρίτως σε όλους τους ενδιαφερομένους, είναι κατ' ουσίαν προσαρμοσμένη στην κατάσταση ενός ή περισσότερων συγκεκριμένων προσώπων⁷⁸.

78. Επομένως, όπως επισημάνθηκε στο σημείο 27 των παρουσών προτάσεων, δεν αρκεί το γεγονός και μόνον ότι τα πρόσωπα είναι προσδιορισμένα ή μπορούσαν να προσδιοριστούν. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο η νομολογία απαιτεί τα πρόσωπα αυτά να ανήκουν σε κλειστό κύκλο ο οποίος, σε σχέση με την προσβαλλόμενη διάταξη, έχει ορισμένα διακριτικά γνωρίσματα. Τούτο συνάδει με τον σκοπό για τον οποίο θεσπίστηκε η διάταξη, ο οποίος, όπως εκτέθηκε, συνίστατο ανέκαθεν στην αντιμετώπιση της κατάστασης κατά την οποία μια πράξη της Ένωσης έχει αντίκτυπο στη νομική κατάσταση ενός ή περισσότερων προσώπων ο οποίος υπερβαίνει τον αντίκτυπο που έχει η εν λόγω πράξη στα λοιπά πρόσωπα. Αυτή η διαφορά ως προς τον

⁷⁸ Πρβλ. απόφαση Nord Stream 2 (σκέψεις 159 έως 163).

αντίκτυπο στα πρόσωπα τα οποία αφορά ατομικά μια πράξη και στα πρόσωπα τα οποία δεν αφορά ατομικά δεν μπορεί να συναρτάται (μόνον ή κυρίως) με την ένταση του αντίκτυπου αυτού, αλλά πρέπει να εξαρτάται (τουλάχιστον σε μεγάλο βαθμό) από το είδος του⁷⁹.

79. Κατά τη γνώμη μου, η κοινή συνισταμένη των υποθέσεων στις οποίες έχει γίνει δεκτός ο ατομικός επηρεασμός συνίσταται στο γεγονός ότι το αποφασίζον θεσμικό όργανο έλαβε (ρητά ή σιωπηρά) –ή όφειλε (βάσει ορισμένων ειδικών διατάξεων ή ορισμένων γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης) να είχε λάβει– υπόψη την ιδιάζουσα κατάσταση των προσφευγόντων πριν από την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης. Τέτοια περίπτωση συντρέχει, κατ' ουσίαν, όταν οι λόγοι πολιτικής που ώθησαν το θεσμικό όργανο να δράσει έπρεπε να συμβιβαστούν με τα δικαιώματα και τα συμφέροντα ορισμένων υποκειμένων τα οποία, για κάποιον συγκεκριμένο λόγο, δεν μπορούν να εξομοιωθούν πλήρως με εκείνα των άλλων θιγόμενων προσώπων. Το γεγονός ότι το εν λόγω θεσμικό όργανο αγνοούσε τον αριθμό ή την ταυτότητα των προσώπων αυτών δεν ασκεί επιρροή, δεδομένου ότι ήταν σε θέση να λάβει τις αναγκαίες πληροφορίες⁸⁰. Φρονώ ότι οι τέσσερις περιπτώσεις που μνημονεύονται στο σημείο 28 των παρουσών προτάσεων αποτελούν καλά παραδείγματα συναφώς.

80. Ασφαλώς, έχω επίγνωση του γεγονότος ότι υπάρχουν ορισμένες αποφάσεις του Δικαστηρίου με τις οποίες φαίνεται να μη συνάδει το ανωτέρω συμπέρασμα⁸¹. Ωστόσο, οι υποθέσεις αυτές είναι μάλλον ιδιάζουσες και οι κρίσεις του Δικαστηρίου επί του εν λόγω ζητήματος δεν μπορούν να γενικευθούν. Οι επίμαχες υποθέσεις αφορούσαν προσφυγές που ασκήθηκαν όχι από ιδιώτες ενεργούντες για την προστασία των δικαιωμάτων τους, αλλά από περιφερειακή αρχή (ένα από τα τρία εδάφη που απαρτίζουν το Βασίλειο των Κάτω Χωρών), η οποία ενεργούσε απλώς χάριν του γενικού συμφέροντος, ως φορέας υπεύθυνος για τις οικονομικές και κοινωνικές υποθέσεις που υπάγονταν στη δικαιοδοσία του, κατά μέτρου που είχε σχετικά περιορισμένο αντίκτυπο στην οικονομία του⁸². Συναφώς, υπενθυμίζω ότι, κατά πάγια νομολογία, το γεγονός και μόνον ότι περιφέρεια ή άλλος φορέας τοπικής αυτοδιοίκησης διαθέτει κάποια αρμοδιότητα –ως οργανισμός αρμόδιος για οικονομικά, κοινωνικά ή περιβαλλοντικά ζητήματα εντός του εδάφους του– όσον αφορά το ζήτημα που ρυθμίζεται από ενωσιακή πράξη γενικής ισχύος δεν αρκεί, αφ' εαυτού, για να θεωρηθεί ότι η εν λόγω πράξη «αφορά» την περιφέρεια αυτή κατά την έννοια του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ⁸³. Επιπλέον, στις επίμαχες υποθέσεις, η σχετική νομοθεσία της Ένωσης περιείχε απλώς αόριστες και γενικές αναφορές σχετικά με την ανάγκη να ληφθεί υπόψη από το αποφασίζον θεσμικό όργανο, μεταξύ των διαφόρων παραγόντων που έπρεπε να συνεκτιμηθούν, ο αντίκτυπος της σχεδιαζόμενης πράξης στις θιγόμενες περιοχές⁸⁴. Όπως δε έκρινε το Δικαστήριο, ο αντίκτυπος που είχε η προσβαλλόμενη πράξη στο έδαφος που ενέπιπτε στη δικαιοδοσία του προσφεύγοντος δεν διέφερε από τον αντίκτυπο που είχε στα λοιπά επηρεαζόμενα εδάφη⁸⁵.

⁷⁹ Πρβλ. απόφαση Carvalho (σκέψη 40). Βλ., επίσης, απόφαση της 2ας Μαρτίου 2010, Arcelor κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (T-16/04, EU:T:2010:54, σκέψη 104). Ωστόσο, η σοβαρότητα του αντίκτυπου τον οποίον έχει μια προσβαλλόμενη πράξη στην κατάσταση του προσφεύγοντος μπορεί κάλλιστα να αποτελεί έναν από τους παράγοντες οι οποίοι, σε συνδυασμό με άλλους, μπορούν να λαμβάνονται υπόψη προκειμένου να διαπιστωθεί αν η προσβαλλόμενη πράξη αφορά ατομικά τον προσφεύγοντα. Πρβλ. απόφαση της 18ης Οκτωβρίου 2023, Zippo Manufacturing και Zippo κατά Επιτροπής (T-402/20, EU:T:2023:640, σκέψη 26).

⁸⁰ Πρβλ. αποφάσεις της 1ης Ιουλίου 1965, Toepfer και Getreide-Import Gesellschaft κατά Επιτροπής (106/63 και 107/63, EU:C:1965:65, σ. 411), και Πειραική-Πατραϊκή (σκέψη 31).

⁸¹ Βλ. τις αποφάσεις που μνημονεύονται στην υποσημείωση 36 των παρουσών προτάσεων.

⁸² Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση Nederlandse Antillen (σκέψεις 57 και 62 έως 64).

⁸³ Βλ., με παραπομπές στη νομολογία, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Bobek στην υπόθεση Région de Bruxelles-Capitale κατά Επιτροπής (C-352/19 P, στο εξής: προτάσεις στην υπόθεση Région de Bruxelles-Capitale, EU:C:2020:588, σημείο 62).

⁸⁴ Βλ. άρθρο 109 και παράρτημα IV της απόφασης 91/482/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Ιουλίου 1991, σχετικά με τη σύνδεση των υπερπόντιων χωρών και εδαφών με την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΕ 1991, L 263, σ. 1).

⁸⁵ Βλ., ειδικότερα, απόφαση Nederlandse Antillen (σκέψεις 73 και 74).

81. Ως εκ τούτου, φρονώ ότι οι ανωτέρω αποφάσεις δεν δύνανται να θέσουν υπό αμφισβήτηση τις προεκτεθείσες εκτιμήσεις μου. Στην πραγματικότητα, μια πολύ ευρεία ερμηνεία δεν θα ήταν μόνο δύσκολο να συμβιβαστεί με την υπόλοιπη νομολογία Plaumann, αλλά θα ήταν προβληματική και από συστημική άποψη. Συγκεκριμένα, εάν ένα θεσμικό όργανο της Ένωσης υποχρεούται εκ του νόμου να εξετάζει την κατάσταση ενός ή περισσότερων συγκεκριμένων προσώπων, τα πρόσωπα αυτά έχουν αντίστοιχο δικαίωμα να εξεταστεί η κατάστασή τους. Ασφαλώς, *ubi ius ibi remedium*: όπου υπάρχει δικαίωμα υπάρχει και ένδικο βοήθημα. Επομένως, οι ενδιαφερόμενοι πρέπει να έχουν δυνατότητα διασφάλισης της προστασίας του δικαιώματος ενώπιον δικαστηρίου, προσβάλλοντας την πράξη που φέρεται να μην έχει λάβει υπόψη την κατάσταση τους ή να την έλαβε υπόψη εσφαλμένα. Μάλιστα, αυτό ακριβώς το δικαίωμα (της συνεκτίμησης) είναι –για να υπενθυμίσω τον κανόνα της απόφασης Plaumann– που «εξατομικεύει [τους προσφεύγοντες] κατά τρόπο ανάλογο προς αυτόν του αποδέκτη»⁸⁶. Κατ' ουσίαν, με την έκδοση συγκεκριμένης πράξης, το αποφασίζον θεσμικό όργανο μπορεί όχι μόνο να θέσπισε γενικούς και αφηρημένους κανόνες που έχουν εφαρμογή σε απροσδιόριστο αριθμό προσώπων, αλλά και να ρύθμισε την κατάσταση ενός ή περισσότερων προσδιορισμένων ή δυνάμενων να προσδιοριστούν προσώπων, σαν να αποτελούσαν αυτοί αποδέκτες πράξης με συγκεκριμένο περιεχόμενο λήψης απόφασης.

82. Τούτου λεχθέντος, υπάρχει ένα στοιχείο του κριτηρίου της κλειστής ομάδας το οποίο με προβληματίζει αρκετά.

83. Σε ορισμένες αποφάσεις, τα δικαστήρια της Ένωσης απαίτησαν (ή φάνηκαν να απαιτούν) η κατηγορία των προσώπων τα οποία θίγονται ιδιαιτέρως από την προσβαλλόμενη πράξη, στην οποία υποστηρίζει ότι ανήκει ο προσφεύγων, να αποτελείται από συγκεκριμένο αριθμό προσώπων ο οποίος δεν μπορεί να διευρυνθεί *μετά* την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης (στο εξής: μελλοντικό στοιχείο)⁸⁷.

84. Έχω δύο επιφυλάξεις συναφώς.

85. Πρώτον, σε θεωρητικό επίπεδο, το μελλοντικό στοιχείο δεν φαίνεται να συνάδει με τη λογική στην οποία στηρίζεται η νομολογία Plaumann. Κατ' ουσίαν, το στοιχείο αυτό απαιτεί τη σύγκριση, αφενός, της κατάστασης ενός συγκεκριμένου προσφεύγοντος (ή ομάδας προσώπων στην οποία ανήκει) και, αφετέρου, της κατάστασης των προσώπων τα οποία, σε μια συγκεκριμένη στιγμή στο μέλλον, ενδέχεται να θιγούν από την προσβαλλόμενη πράξη.

86. Ωστόσο, δεν είναι αυτή η σύγκριση την οποία απαιτεί η νομολογία Plaumann από τα δικαστήρια της Ένωσης. Η εξίσωση του «ατομικού επηρεασμού» περιλαμβάνει δύο στοιχεία: i) το γενικό σύνολο των προσώπων που θίγονται από την προσβαλλόμενη πράξη, τα οποία πρέπει να προσδιορίζονται *in abstracto*, με βάση το προσωπικό πεδίο εφαρμογής της εν λόγω πράξης (στο εξής: γενικό σύνολο), και ii) ένα υποσύνολο του εν λόγω γενικού συνόλου, ήτοι μια μικρότερη ομάδα θιγόμενων προσώπων (στην οποία ανήκει ο προσφεύγων), η οποία, λόγω ορισμένων διαζόντων χαρακτηριστικών της, φέρεται να μπορεί να διακριθεί από το γενικό σύνολο (στο εξής: στενός κύκλος)⁸⁸.

⁸⁶ Βλ. σημείο 3 των παρουσών προτάσεων (η υπογράμμιση δική μου).

⁸⁷ Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 14ης Ιουλίου 1983, *Spijker Kwasten* κατά Επιτροπής (231/82, EU:C:1983:220, σκέψη 9), και διατάξεις της 28ης Μαρτίου 1996, *Kik* κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (C-270/95 P, EU:C:1996:155, σκέψη 36), και της 12ης Δεκεμβρίου 2003, *Bactria* κατά Επιτροπής (C-258/02 P, EU:C:2003:675, σκέψεις 35 και 36). Βλ., επίσης, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα C. O. Lenz στην υπόθεση *Codorniu* κατά Συμβουλίου (C-309/89, EU:C:1992:406, σημείο 38) και του γενικού εισαγγελέα M. Bobek στην υπόθεση *Nord Stream 2* κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-348/20 P, EU:C:2021:831, σημείο 190).

⁸⁸ Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα C. O. Lenz στην υπόθεση *Codorniu* (σημεία 39 και 52).

87. Η ύπαρξη του στενού κύκλου πρέπει να εκτιμάται *in concreto*, λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των στοιχείων, νομικών και πραγματικών, που μπορεί να χαρακτηρίζουν την κατάσταση των ατόμων που ανήκουν στον εν λόγω κύκλο. Συγκεκριμένα, ο κανόνας της απόφασης Plaumann υπαγορεύει ρητά στα δικαστήρια της Ένωσης να εξετάζουν τις συγκεκριμένες «ιδιότητες» και την «κατάσταση» του προσφεύγοντος. Πράγματι, το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει ότι i) η διαπίστωση του ατομικού επηρεασμού πρέπει «να στηρίζεται στη *συγκεκριμένη κατάσταση* του ιδιώτη [...] σε σχέση με κάθε άλλο ενδιαφερόμενο πρόσωπο»⁸⁹, και ότι ii) η σύγκριση αυτή πρέπει να πραγματοποιείται «σε σχέση με την *επίδικη διάταξη*»⁹⁰, «κατά την *ημερομηνία* της εκδόσεως της [προσβαλλόμενης διάταξης]»⁹¹.

88. Εφόσον συντρέχει τέτοια περίπτωση, αυτό που είναι καθοριστικό για την ανάλυση είναι να διαπιστωθεί αν υφίσταται διαφορά ως προς το *είδος* του αντίκτυπου τον οποίον έχει η προσβαλλόμενη πράξη στις δύο ομάδες (γενικό σύνολο έναντι στενού κύκλου). Ο ρόλος ή η βαρύτητα που θα έπρεπε να έχει το μελλοντικό στοιχείο στο πλαίσιο της εν λόγω ανάλυσης εξακολουθεί να μη μου είναι αρκετά σαφής.

89. Ειδικότερα, δυσκολεύομαι να κατανοήσω τον λόγο για τον οποίο η δυνατότητα ενός ή περισσότερων προσώπων να προσβάλουν μια συγκεκριμένη πράξη η οποία (φέρεται να) εκδόθηκε χωρίς το επίμαχο θεσμικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης να έλαβε δεόντως υπόψη την ιδιαίτερη κατάστασή τους θα έπρεπε να εξαρτάται από την υποθετική μελλοντική συμπεριφορά άλλων ατόμων (εκείνων που, για παράδειγμα, ενδέχεται να αναλάβουν συγκεκριμένη δραστηριότητα, να ξεκινήσουν μια συγκεκριμένη επιχείρηση ή να μεταβούν σε συγκεκριμένο έδαφος εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης). Σε μια κοινότητα δικαίου η οποία, όπως θα εξηγήσω ακολούθως, απηχεί τις θεμελιώδεις ιδέες των φιλελεύθερων δημοκρατιών, οι οποίες βασίζονται σε μια ελεύθερη και ανοικτή οικονομία της αγοράς και οι οποίες δίνουν έμφαση στην ατομική αυτονομία και προστατεύουν τα θεμελιώδη δικαιώματα, είναι εξαιρετικά σπάνιο μια κατηγορία προσώπων που ασκούν δραστηριότητα να παραμένει αμετάβλητη στο μέλλον⁹².

90. Το μελλοντικό στοιχείο απορρέει, κατά τη γνώμη μου, από εσφαλμένη εφαρμογή της νομολογίας Plaumann. Αποτελεί το αποτέλεσμα μιας ανάλυσης η οποία είναι προσανατολισμένη στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής της προσβαλλόμενης πράξης και η οποία δεν λαμβάνει επαρκώς υπόψη τα πραγματικά χαρακτηριστικά του υποσυνόλου του. Τούτο σημαίνει ότι δίδεται καθοριστική σημασία σε στοιχεία θεωρητικού και υποθετικού χαρακτήρα, εις βάρος μιας υφιστάμενης πραγματικής κατάστασης. Κατά τη γνώμη μου, μια τέτοια προσέγγιση δύσκολα συμβιβάζεται με τη νομολογία του Δικαστηρίου που μνημονεύεται στο σημείο 87 των παρουσών προτάσεων.

91. Δεύτερον, από πρακτική άποψη, δεν είμαι βέβαιος ότι μπορεί να είναι λογικό και χρήσιμο να εξετάζεται το μελλοντικό στοιχείο.

92. Βεβαίως, το μελλοντικό στοιχείο αποτελεί εγγενές χαρακτηριστικό όλων των καταστάσεων τις οποίες το κριτήριο που διακρίνει τον στενό κύκλο από το γενικό σύνολο αφορά παρελθόντα γεγονότα, όπως για παράδειγμα στις περιπτώσεις που μνημονεύονται στο σημείο 32 των

⁸⁹ Βλ. απόφαση της 11ης Φεβρουαρίου 1999, *Antillean Rice Mills* κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-390/95 P, EU:C:1999:66, σκέψη 28) (η υπογράμμιση δική μου).

⁹⁰ Βλ. απόφαση *Codorniu* (σκέψη 22) (η υπογράμμιση δική μου).

⁹¹ Βλ. απόφαση *Flaherty* (σκέψεις 26 και 41) (η υπογράμμιση δική μου).

⁹² Μεταξύ πολλών άλλων, βλ. *Craig, P. και De Burca, G., υποσημείωση 21, όπ.π., σ. 512.*

παρουσών. Ωστόσο, στις περιπτώσεις αυτές, η εξακρίβωση του εν λόγω στοιχείου από το Δικαστήριο δεν προσφέρει καμία προστιθέμενη αξία, ακριβώς επειδή το στοιχείο αυτό είναι αναπόφευκτα παρόν.

93. Ακόμη και στις λοιπές περιπτώσεις, ήτοι όταν το κριτήριο που διακρίνει τον στενό κύκλο δεν αφορά παρελθόντα γεγονότα, ο έλεγχος του εν λόγω στοιχείου μπορεί να είναι παραπλανητικός ή μάταιος.

94. Αφενός, θα μπορούσε να οδηγήσει σε ορισμένες ανακολουθίες: προσφεύγων ο οποίος, σε σχέση με συγκεκριμένη πράξη, βρίσκεται, στην πραγματικότητα, σε κατάσταση ευδιάκριτα διαφορετική από εκείνη του γενικού συνόλου i) μπορεί παρά τούτα να θεωρηθεί ότι τον αφορά ατομικά η πράξη ακόμη και αν άλλα πρόσωπα βρίσκονται στην ίδια κατάσταση, αλλά ii) δεν θα μπορεί να θεωρηθεί ότι τον αφορά ατομικά αν άλλο πρόσωπο θα μπορούσε ενδεχομένως να βρεθεί σε παρεμφερή κατάσταση στο μέλλον. Ο λόγος για τον οποίο θα πρέπει να γίνει τέτοια διάκριση μου διαφεύγει.

95. Αφετέρου, διερωτώμαι μήπως ο ορθός προσδιορισμός του στενού κύκλου (ήτοι, *in concreto*, με την εκτίμηση όλων των κρίσιμων νομικών και πραγματικών στοιχείων) θα καταστήσει –εκ νέου– άσκοπη την εξέταση του μελλοντικού στοιχείου.

96. Για παράδειγμα, στην υπό κρίση υπόθεση, το Γενικό Δικαστήριο επικέντρωσε την ανάλυσή του σε επιχειρήσεις που επιδίδονται στην παραγωγή και την πώληση θερμαινόμενων προϊόντων καπνού, εξετάζοντας το καθ' ύλην και το προσωπικό πεδίο εφαρμογής της προσβαλλόμενης πράξης. Δεν υπάρχει καμία αμφιβολία ότι τόσο οι προσφεύγοντες όσο και κάθε επιχείρηση που θα δραστηριοποιηθεί στο μέλλον στη σχετική αγορά είναι συγκρίσιμες, καθόσον όλες θα υπόκεινται στους ίδιους κανόνες και, ως εκ τούτου, θα «πληγούν» από τους περιορισμούς των δραστηριοτήτων τους που εισήγαγε η προσβαλλόμενη πράξη.

97. Βρίσκονται όμως πράγματι σε παρεμφερή κατάσταση, για τους σκοπούς του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, οι σημερινές και οι μελλοντικές επιχειρήσεις που (θα) δραστηριοποιούνται στην εν λόγω αγορά; Κατά τη γνώμη μου, τέτοια περίπτωση προδήλως δεν συντρέχει εν προκειμένω.

98. Όπως θα εξηγήσω λεπτομερέστερα στο πλαίσιο της εκτίμησης του λόγου αναιρέσεως των αναιρεσειουσών, οι αναιρεσείουσες συγκαταλέγονται μεταξύ των επιχειρήσεων που εισήγαγαν ένα νέο προϊόν στην αγορά της Ένωσης και πραγματοποίησαν, προς τούτο, σημαντικές επενδύσεις, μεταξύ των οποίων την ανάπτυξη νέας τεχνολογίας, τη δημιουργία νέων διαύλων διανομής και την πραγματοποίηση διαφημιστικής εκστρατείας προκειμένου το προϊόν να καταστεί γνωστό και ελκυστικό στους πελάτες. Επιπλέον, η προσβαλλόμενη πράξη θεσπίστηκε – για να το θέσω απλά– για τον λόγο ακριβώς ότι οι αναιρεσείουσες ήταν αρκετά επιτυχείς στις προσπάθειές τους και ότι οι πωλήσεις του νέου προϊόντος αυξήθηκαν, ως εκ τούτου, σημαντικά εντός σχετικά σύντομου χρονικού διαστήματος. Επιπλέον, η αύξηση αυτή –και, επομένως, ο αναγκαίος χαρακτήρας και η σκοπιμότητα θέσπισης της προσβαλλόμενης πράξης– διαπιστώθηκε από την Επιτροπή με βάση τα σχετικά με τις πωλήσεις στοιχεία που προσκόμισαν, μεταξύ άλλων, οι ίδιες οι αναιρεσείουσες.

99. Πώς θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι επιχειρήσεις οι οποίες ενδέχεται κάποτε να εισέλθουν στην εν λόγω αγορά –για παράδειγμα, εκμεταλλευόμενες παρασιτικά τις επενδύσεις που πραγματοποίησαν οι αναιρεσείουσες– θα βρίσκονται σε κατάσταση πραγματικά παρεμφερή με εκείνη των αναιρεσειουσών;

100. Ολοκληρώνοντας επί του ζητήματος αυτού, είμαι της γνώμης ότι το μελλοντικό στοιχείο δύσκολα μπορεί να συμβιβαστεί με τις βασικές αρχές της νομολογίας Plaumann και ότι, επιπλέον, θα μπορούσε εύκολα να παρερμηνευθεί και να εφαρμοστεί εσφαλμένα. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο προτείνω στο Δικαστήριο να *επιβεβαιώσει* το κριτήριο της κλειστής ομάδας, *εγκαταλείποντας* όμως την απαίτηση η επίμαχη ομάδα προσώπων να μην μπορεί να διευρυνθεί μετά την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης.

γ) Τση μεταχείριση όλων των προσώπων όσον αφορά όλα τα δικαιώματα

101. Η τρίτη και τελευταία πρότασή μου προς το Δικαστήριο είναι να προβαίνει σε συνεκτικότερη εφαρμογή της νομολογίας Plaumann στις διάφορες υποθέσεις των οποίων επιλαμβάνεται, ανεξαρτήτως του είδους του προσφεύγοντος ή των θιγόμενων δικαιωμάτων ή συμφερόντων. Συγκεκριμένα, φρονώ ότι οι αρχές που απορρέουν από τη νομολογία Plaumann έχουν εφαρμοστεί ενίοτε αυστηρότερα και ενίοτε ελαστικότερα, σε υποθέσεις οι οποίες, τουλάχιστον αν εξεταστούν με τα σημερινά δεδομένα, είναι εν πολλοίς παρεμφερείς. Είναι αληθές ότι, ενώ τούτο ήταν δικαιολογημένο στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα του 1963, δεν ισχύει πλέον το ίδιο στην Ευρωπαϊκή Ένωση του 2025.

102. Μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1980 ή τις αρχές της δεκαετίας του 1990, οι τότε Κοινότητες είχαν ως αντικείμενό τους κυρίως το εμπόριο και την οικονομία. Οι περισσότερες υποθέσεις που κατέφθαναν στο Plateau de Kirchberg αφορούσαν θέματα όπως η ελεύθερη κυκλοφορία, ο ανταγωνισμός, η εμπορική πολιτική και η εμπορική άμυνα, τα τελωνεία, η γεωργία και η αλιεία⁹³. Ως εκ τούτου, δεν προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι η νομολογία Plaumann ήταν πιο δεκτική σε ενδεχόμενες προσβολές *οικονομικών δικαιωμάτων* που προβάλλονταν από *οικονομικώς ενεργά* άτομα: εργαζομένους, αυτοαπασχολούμενους ή εταιρίες. Εξάλλου, ο κύριος σκοπός των Κοινοτήτων κατά τον χρόνο εκείνο ήταν η δημιουργία κοινής αγοράς.

103. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση του 2025, η κατάσταση έχει εξελιχθεί σημαντικά. Για την επίτευξη των πρωταρχικών της σκοπών (προώθηση της ειρήνης, των αξιών της και της ευημερίας των λαών της), η Ευρωπαϊκή Ένωση οφείλει όχι μόνο να εγκαθιδρύσει και να ενισχύει την εσωτερική αγορά, αλλά και, μεταξύ άλλων, να «παρέχει στους πολίτες της χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης», να «εργάζεται για την αειφόρο ανάπτυξη», «με στόχο την πλήρη απασχόληση και την κοινωνική πρόοδο, και το υψηλό επίπεδο προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος» και να «προάγει την επιστημονική και τεχνολογική πρόοδο». Η προαγωγή της οικονομικής ευημερίας των Ευρωπαίων πολιτών δεν αποτελεί πλέον τη (μοναδική) κατευθυντήρια αρχή η οποία καθοδηγεί την Ευρωπαϊκή Ένωση.

104. Συνεπώς, τα οικονομικά δικαιώματα των πολιτών της Ένωσης δεν μπορούν να έχουν *primi inter pares* θέση στο νομικό σύστημα της Ένωσης, καθώς είναι εξίσου σημαντικά με τα δικαιώματα και τις ελευθερίες διαφορετικής φύσης (αστικού, πολιτικού, κοινωνικού χαρακτήρα κ.λπ.). Κατά πάγια νομολογία, στην έννομη τάξη της Ένωσης, καμία κατηγορία δικαιωμάτων δεν υπερέχει των άλλων⁹⁴. Όταν εγείρεται ζήτημα ως προς πλείονα θεμελιώδη δικαιώματα, οι επιταγές

⁹³ Βλ., για παράδειγμα, την πρώτη ετήσια έκθεση που δημοσιεύθηκε από το Δικαστήριο το 1998 (σχετικά με τη δικαιοδοτική δραστηριότητα του 1997), ιδίως σ. 172 και 178.

⁹⁴ Πρβλ. απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 2010, Volker und Markus Schecke και Eifert (C-92/09 και C-93/09, EU:C:2010:662, σκέψη 85).

τους πρέπει να συμβιβάζονται, στο μέτρο του δυνατού, με δίκαιη εξισορρόπηση μεταξύ τους⁹⁵. Στις περιπτώσεις ευθείας σύγκρουσης, τα δικαιώματα που υπερισχύουν εξαρτώνται από τις συγκεκριμένες περιστάσεις⁹⁶.

105. Επιπλέον, δεν χρειάζεται να υπογραμμίσω ότι η πρόθεση των πολιτών της Ένωσης να επιδιώκουν τα κοινά τους συμφέροντα με τη σύσταση νομικού προσώπου προστατεύεται από τον Χάρτη, τόσο ως προς τα συμφέροντα που είναι οικονομικής φύσεως όσο και ως προς εκείνα που είναι άλλης φύσεως⁹⁷.

106. Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι μπορεί να είναι αναγκαία ορισμένου είδους αναπροσαρμογή του τρόπου εφαρμογής της νομολογίας Plaumann στις διάφορες υποθέσεις. Ειδικότερα, κατά την εξέταση του ατομικού επηρεασμού, i) οι μη κερδοσκοπικές οντότητες (όπως οι ενώσεις και οι μη κυβερνητικές οργανώσεις⁹⁸) θα πρέπει γενικότερα να εξετάζονται με τα ίδια κριτήρια που ισχύουν για τις κερδοσκοπικές οντότητες (όπως οι εταιρίες) και ii) δεν θα πρέπει να ασκεί επιρροή το αν τα δικαιώματα ή τα συμφέροντα των προσφευγόντων που θίγονται από τις προσβαλλόμενες πράξεις είναι οικονομικής ή άλλης φύσεως.

107. Στη συνέχεια, θα παραθέσω δύο υποθετικά παραδείγματα, προκειμένου να καταδείξω τι θα μπορούσε να σημαίνει αυτό στην πράξη.

108. Πρώτον, πράξη της Ένωσης η οποία, προκειμένου να προστατεύσει ιχθυαποθέματα, απαγορεύει για μεγάλο χρονικό διάστημα τα πλέον επικερδή αλιεύματα στις θαλάσσιες περιοχές γύρω από τη νήσο Remota Insula θα μπορούσε, κατά τη γνώμη μου, να αφορά ατομικά την τοπική ένωση αλιέων μικρής κλίμακας –η οποία εκπροσωπεί τα συμφέροντα όλων των ατόμων των οποίων ο βιοπορισμός εξαρτάται πλήρως από τις αλιευτικές τους δραστηριότητες– αλλά όχι άλλες κατηγορίες προσώπων που επηρεάζονται επίσης σε διαφορετικό βαθμό από την πράξη: τους κατοίκους του νησιού, τους ιδιοκτήτες τοπικών εστιατορίων και τις μεγάλες εταιρίες που δραστηριοποιούνται στον κλάδο της ιχθυοκαλλιέργειας (οι οποίες θα μπορούσαν ευχερώς να στείλουν τα σκάφη τους αλλού).

109. Δεύτερον, πράξη της Ένωσης η οποία πλήττει σοβαρά το ζωικό είδος *avis anium*, το οποίο ζει στην περιοχή Natura 2000 της Antiqua Silva, δεν μπορεί να αφορά ατομικά τα διάφορα πρόσωπα που κατοικούν πλησίον της περιοχής, τους ερασιτέχνες παρατηρητές πουλιών ή τις διεθνείς περιβαλλοντικές ενώσεις. Ωστόσο, η εν λόγω πράξη θίγει ασφαλώς κατά τρόπο πολύ ευδιάκριτο μια τοπική ένωση της οποίας η καταστατική αποστολή συνίσταται ακριβώς στην προστασία του *avis anium* στην περιοχή Antiqua Silva.

110. Σε καθεμία από τις ανωτέρω υποθέσεις, η διαφορά του τρόπου με τον οποίο η επίμαχη πράξη της Ένωσης θίγει την υποθετική ένωση και του τρόπου με τον οποίο θίγει άλλα πρόσωπα δεν είναι διαφορά ως προς την ένταση, αλλά αφορά το είδος του αντικτύπου της εν λόγω πράξης. Το θιγόμενο συμφέρον μπορεί να είναι (πρώτο παράδειγμα) ή να μην είναι (δεύτερο

⁹⁵ Πρβλ. απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2020, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België* κ.λπ. (C-336/19, EU:C:2020:1031, σκέψη 65).

⁹⁶ Πρβλ. απόφαση της 4ης Μαΐου 2016, *Philip Morris Brands* κ.λπ. (C-547/14, EU:C:2016:325, σκέψεις 152 έως 156).

⁹⁷ Βλ., ειδικότερα, άρθρο 12 («Ελευθερία του συνέρχεσθαι και του συνεταιρίζεσθαι») και άρθρο 16 («Επιχειρηματική ελευθερία») του Χάρτη.

⁹⁸ Συναφώς, κατά πάγια νομολογία, ένωση προσώπων μπορεί να ασκήσει παραδεκτός προσφυγή σε τρεις συγκεκριμένες περιπτώσεις, ήτοι, πρώτον, όταν η ένωση εκπροσωπεί τα συμφέροντα επιχειρήσεων οι οποίες νομιμοποιούνται να ασκήσουν προσφυγή, ήτοι έχουν οι ίδιες ενεργητική νομιμοποίηση, δεύτερον, όταν η ένωση εξατομικεύεται λόγω του ότι θίγονται τα δικά της συμφέροντα ως ένωσης και τρίτον, όταν μια διάταξη αναγνωρίζει ρητά στην ένωση μια σειρά δικαιωμάτων διαδικαστικού χαρακτήρα. Βλ. προτάσεις της γενικής εισαγγελέα L. Medina στην υπόθεση *China Chamber of Commerce for Import and Export of Machinery and Electronic Products* κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-478/21 P, EU:C:2023:117, σημείο 35 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

παράδειγμα) οικονομικής φύσης. Σε αμφότερες τις περιπτώσεις, η πράξη πλήττει τον πυρήνα της δραστηριότητας της ένωσης, θίγοντας ένα συμφέρον που υπερβαίνει το συμφέρον των προσώπων που ανήκουν στην εν λόγω ένωση. Ως εκ τούτου, η ένωση πρέπει να θεωρηθεί ότι έχει ενεργητική νομιμοποίηση, λαμβανομένου υπόψη του αντίκτυπου που έχει η υποθετική πράξη στα δικά της συμφέροντα ως ένωση, σύμφωνα με τη νομολογία που μνημονεύεται στην υποσημείωση 98 των παρουσών προτάσεων. Το να θεωρηθεί ότι τα εν λόγω νομικά πρόσωπα δεν θίγονται ατομικά από τις πράξεις αυτές –απλώς και μόνο διότι δεν είναι τα μόνα που θίγονται και/ή διότι δεν έχουν *de jure* ή *de facto* μονοπώλιο στην προστασία των διακυβευόμενων συμφερόντων– θα ήταν όχι μόνον τυπολατρικό αλλά και αποκομμένο από την πραγματικότητα.

111. Δεν διακρίνω καμία σημαντική διαφορά μεταξύ των ανωτέρω υποθετικών περιπτώσεων και, για παράδειγμα, των διαδικασιών που κινούνται από εταιρίες οι οποίες ούτε είναι αποδέκτες ούτε μνημονεύονται σε αποφάσεις που εκδίδονται κατ' εφαρμογήν των κανόνων της Ένωσης περί συμπράξεων και κρατικών ενισχύσεων, αλλά είναι, αντιθέτως, δυνητικοί ή πραγματικοί ανταγωνιστές ή επιχειρηματικοί εταίροι των εταιριών τις οποίες αφορούν οι εν λόγω αποφάσεις.

112. Εν κατακλείδι, οι τρεις προτάσεις μου προς το Δικαστήριο είναι οι εξής: i) να συστηματοποιήσει τη νομολογία Plaumann προκειμένου να την καταστήσει σαφέστερη έναντι των δυνητικών προσφευγόντων και του Γενικού Δικαστηρίου· ii) να βελτιώσει το κριτήριο της κλειστής ομάδας, εγκαταλείποντας την υπερβολικά αυστηρή εφαρμογή του· και iii) να διασφαλίσει την ισότιμη μεταχείριση όλων των προσώπων όσον αφορά όλα τα δικαιώματα. Στις ακόλουθες τρεις υποενότητες των παρουσών προτάσεων, θα εκθέσω τους λόγους για τους οποίους η αναθεώρηση της νομολογίας Plaumann θα ήταν, κατά τη γνώμη μου, εφικτή, επιθυμητή και καίρια.

δ) Τελικές παρατηρήσεις (I): Γιατί η επανεξέταση της νομολογίας Plaumann είναι εφικτή

113. Αντιθέτως προς τα κριτήρια που έχουν προταθεί από τον γενικό εισαγγελέα F. G. Jacobs, το Γενικό Δικαστήριο και μέρος της νομικής θεωρίας, η ερμηνεία του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ την οποία προτείνω δεν αποκλίνει από την απόφαση Plaumann. Ούτε προτείνω να καταργηθεί ή να τροποποιηθεί ουσιαδώς το κριτήριο της κλειστής ομάδας, το οποίο τα δικαστήρια της Ένωσης χρησιμοποιούν παγίως για να διαπιστώσουν αν μια πράξη γενικής ισχύος αφορά ατομικά τον προσφεύγοντα.

114. Μάλιστα, η ερμηνεία την οποία προτείνω έχει συστηματικό χαρακτήρα και σχετικά περιορισμένη εμβέλεια εφαρμογής. Το Δικαστήριο μπορεί να την ενστερνιστεί, παραμένοντας όμως σαφώς εντός των ορίων που χαράσσει η μέχρι τούδε νομολογία, ακόμη και σε σημαντικές και πρόσφατες υποθέσεις όπως εκείνες επί των οποίων εκδόθηκαν οι αποφάσεις UPA, Inuit και Carvalho. Θα εγκαταλειφθεί μόνο μια αρκετά περιορισμένη και επουσιώδης νομολογία.

115. Υπό το πρίσμα των προεκτεθέντων, φρονώ, επίσης, ότι ενδεχόμενη ανησυχία ότι η ερμηνεία που προτείνω «θα άνοιγε τον ασκό του Αιόλου», έχοντας ως αποτέλεσμα την υπερφόρτωση των πινακίων των δικαστηρίων της Ένωσης, θα ήταν υπερβολική. Πρώτον, δεν πρέπει να παροραθεί ότι τα πρόσωπα που πληρούν την προϋπόθεση του ατομικού επηρεασμού πρέπει επίσης να πληρούν την προϋπόθεση του «άμεσου επηρεασμού» και να αποδεικνύουν ότι έχουν «έννομο

συμφέρον»⁹⁹. Επιπλέον, δεν χρειάζεται να συμπληρώσω ότι οι προσφεύγοντες έχουν μια σαφώς καθορισμένη προθεσμία εντός της οποίας μπορούν να ασκήσουν προσφυγή κατά πράξης της Ένωσης: πρέπει να το πράξουν εντός δύο μηνών από την ημερομηνία δημοσίευσης της πράξης, κοινοποίησής της σε αυτούς ή από την ημέρα κατά την οποία έλαβαν γνώση αυτής¹⁰⁰. Δεύτερον, η σχετική αύξηση του αριθμού των υποθέσεων που ενδέχεται να είναι παραδεκτές θα αντισταθμιζόταν αρκούτως, κατά τη γνώμη μου, από τους πόρους που θα εξοικονομούσε το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης χάρη στη σαφή συστηματοποίηση του αντικειμένου. Τρίτον, με το Γενικό Δικαστήριο να αποτελείται από 54 δικαστές, μια μικρή αύξηση του φόρτου θα έπρεπε να είναι απόλυτα διαχειρίσιμη¹⁰¹. Τέταρτον και τελευταίο (αλλά όχι λιγότερο σημαντικό), στο πλαίσιο του ελέγχου του κύρους των πράξεων της Ένωσης, το Δικαστήριο καταλείπει σχετικά ευρεία εξουσία εκτιμήσεως στα θεσμικά όργανα της Ένωσης όσον αφορά τις επιλογές πολιτικής και τις σύνθετες τεχνικές εκτιμήσεις (λεγόμενος ακροθιγής έλεγχος από το Δικαστήριο)¹⁰². Επομένως, ακόμη και μεταξύ των υποθέσεων που θα κρίνονται παραδεκτές, θα υπάρχει ένα μη αμελητέο ποσοστό το οποίο, επί της ουσίας, θα μπορεί να εκδικαστεί ταχέως, δεδομένου ότι το αρμόδιο θεσμικό όργανο δεν θα έχει υπερβεί τα όρια της εξουσίας του εκτιμήσεως και ως εκ τούτου δεν θα έχει υποπέσει σε πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως.

ε) Τελικές παρατηρήσεις (II): Γιατί η επανεξέταση της νομολογίας Plaumann είναι επιθυμητή

116. Κατά τη γνώμη μου, υπάρχει ένα επιπλέον πλεονέκτημα σε σχέση με τα ήδη αναλυθέντα. Το πλεονέκτημα αυτό απορρέει από τον ενισχυμένο ρόλο που θα μπορούν να έχουν ορισμένες ενώσεις σε διαφορές που εισάγονται απευθείας στα δικαστήρια της Ένωσης.

117. Όπως έχει επισημάνει, κατ' ουσίαν, η γενική εισαγγελέας E. Sharpston, ένα σύστημα που ενθαρρύνει τους πολίτες να προσφεύγουν στη δικαιοσύνη μέσω ενώσεων όσον αφορά τις διαφορές που συνδέονται με συλλογικά συμφέροντα (όπως η προστασία του περιβάλλοντος) «αναγνωρίζ[ει] ότι τέτοιου είδους νομικά πρόσωπα δεν προκαλούν υπερβολικό φόρτο εργασίας στα δικαστήρια. Αντιθέτως, είναι δυνατό να συγκεντρωθούν σε μία μόνον ένδικη προσφυγή οι αιτήσεις μεγάλου αριθμού ιδιωτών [λειτουργώντας ως εκ τούτου] ως φίλτρο το οποίο, μακροπρόθεσμα, καταλήγει στη διευκόλυνση της εργασίας των δικαστηρίων». Επιπλέον, η γενική εισαγγελέας επισήμανε ότι «οι ενώσεις αυτές συχνά διαθέτουν τεχνική εξειδίκευση της οποίας συνήθως στερούνται οι ιδιώτες [και] η παροχή πληροφοριών τεχνικής φύσεως στο πλαίσιο της διαδικασίας αποτελεί επίσης θετικό στοιχείο χάρη στο οποίο το δικαστήριο έχει μεγαλύτερη ευχέρεια να επιλύσει τη διαφορά»¹⁰³.

118. Δεν έχω πολλά να συμπληρώσω σε αυτές τις πολύ εύλογες εκτιμήσεις. Η ενίσχυση του ρόλου των ενώσεων είναι, επίσης, μια πτυχή η οποία, σε ορισμένο βαθμό, θα άρει το παράδοξο που αναφέρθηκε στο σημείο 41 των παρουσών προτάσεων, ήτοι ότι όσο γενικότερος και

⁹⁹ Τούτο σημαίνει ότι η προτεινόμενη περιορισμένη διεύρυνση της νομολογίας i) θα αφορά κυρίως καταστάσεις στις οποίες ο προσφεύγων είναι απίθανο να έχει πρόσβαση σε εθνικό δικαστήριο το οποίο θα μπορούσε να υποβάλει αίτηση προδικαστικής αποφάσεως στο Δικαστήριο σχετικά με το κύρος της επίμαχης πράξης της Ένωσης δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ (δεδομένου ότι ενδέχεται να μην υφίσταται εθνική πράξη μεταφοράς στην εσωτερική έννομη τάξη)· και ii) θα αποκλείσει τη χρήση της προσφυγής ακυρώσεως ως ένα είδος *actio popularis*.

¹⁰⁰ Τούτο σημαίνει επίσης ότι θα ενισχυθεί η ασφάλεια δικαίου που απορρέει από τις προσβαλλόμενες πράξεις, δεδομένου ότι τα δικαστήρια της Ένωσης θα επιλαμβάνονται κάθε ζητήματος που αφορά το κύρος εντός σύντομου χρονικού διαστήματος, σε αντίθεση με τις υποθέσεις που εισάγονται ενώπιον του Δικαστηρίου δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, οι οποίες μπορεί να διαρκέσουν πολλά έτη.

¹⁰¹ Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Bobek στην υπόθεση Région de Bruxelles-Capitale (σημείο 142).

¹⁰² Βλ., αναλυτικότερα, προτάσεις μου στην υπόθεση EKT κατά Crédit Lyonnais (C-389/21 P, EU:C:2022:844, σημεία 41 έως 74).

¹⁰³ Προτάσεις στην υπόθεση Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening (C-263/08, EU:C:2009:421, σημείο 62).

συλλογικότερος είναι ο χαρακτήρας του διακυβευόμενου συμφέροντος και η βλάβη από την πράξη, τόσο πιο απίθανο είναι να θεωρηθεί ότι η πράξη αυτή αφορά ατομικά τους προσφεύγοντες βάσει της νομολογίας Plaumann.

119. Εντούτοις, κατανοώ μεν τα επιχειρήματα του γενικού εισαγγελέα Γ. Κοσμά ότι η εκ μέρους του Δικαστηρίου εκτεταμένη νομολογιακή διεύρυνση των κριτηρίων που αφορούν την ενεργητική νομιμοποίηση ενώσεων θα μπορούσε i) να χρησιμοποιηθεί με τρόπο καταχρηστικό, διότι τα φυσικά πρόσωπα που δεν νομιμοποιούνται ενεργητικώς θα μπορούσαν να επιχειρήσουν να παρακάμψουν το δικονομικό αυτό εμπόδιο συστήνοντας μια συγκεκριμένη ένωση ειδικού σκοπού η οποία θα χρησιμοποιούνταν ως δικονομικό όχημα, και ii) να καταστήσει δυνατή την άσκηση προσφυγών από έναν δυνητικά μεγάλο και απεριόριστο αριθμό ενώσεων¹⁰⁴.

120. Ωστόσο, χωρεί ικανοποιητικός αντίλογος στις ανωτέρω αντιρρήσεις. Πρώτον, θα ήταν ασφαλώς σκόπιμο να απαιτείται η εν λόγω ένωση να είναι πραγματική και να αποδεικνύει την προγενέστερη δραστηριότητά της¹⁰⁵. Δεύτερον, δεν θα αρκεί το να δραστηριοποιείται μια ένωση γενικώς στον τομέα που επηρεάζεται από την προσβαλλόμενη πράξη ή το να περιλαμβάνουν οι σκοποί της την προστασία του συμφέροντος που φέρεται ότι θίγεται από το εν λόγω μέτρο. Τούτο δε διότι μια τέτοια προσέγγιση θα διεύρυνε υπέρμετρα την έννοια των επηρεαζόμενων ενώσεων, σε πρόδηλη αντίθεση προς τη λογική που διέπει τη νομολογία Plaumann. Όπως διευκρινίστηκε, θα είναι αναγκαίο να εξακριβώνεται αν η προσβαλλόμενη πράξη μπορεί να έχει σημαντικό αντίκτυπο στη *βασική δραστηριότητα* της ένωσης, όπως αυτή καθορίζεται στο καταστατικό της.

121. Μάλιστα, φαίνεται ότι, σε ορισμένα κράτη μέλη, τα εθνικά δικαστήρια έχουν ερμηνεύσει τους δικονομικούς κανόνες τους (συμπεριλαμβανομένων εκείνων που αφορούν την ενεργητική νομιμοποίηση, ανάλογα με την περίπτωση) κατά τρόπο που να επιτρέπει την άσκηση ενδίκων βοηθημάτων κατά πράξεων που φέρονται ότι θίγουν συλλογικά συμφέροντα, ιδίως όταν ασκούνται από αντιπροσωπευτικές ενώσεις. Ορισμένες αποφάσεις που έχουν εκδοθεί στις εν λόγω υποθέσεις είναι ιδιαίτερα αξιοσημείωτες όσον αφορά τον βαθμό στον οποίο συνέβαλαν στην προστασία του δημόσιου συμφέροντος που θιγόταν αδικαιολόγητα από τις προσβαλλόμενες πράξεις¹⁰⁶.

122. Επιπλέον, το ΕΔΔΑ έχει προσφάτως επίσης αρχίσει να κινείται προς αυτήν την κατεύθυνση. Μάλιστα, φρονώ ότι το Δικαστήριο θα μπορούσε να αντλήσει έμπνευση από τις αποφάσεις που εξέδωσε, τον Απρίλιο του 2024, το τμήμα μείζονος συνθέσεως του ΕΔΔΑ σε τρεις υποθέσεις με αντικείμενο την κλιματική αλλαγή. Στις υποθέσεις αυτές, το ΕΔΔΑ, ενώ έκρινε απαράδεκτες τις προσφυγές που κατατέθηκαν από τους μεμονωμένους προσφεύγοντες, έκρινε ότι μια ένωση είχε το δικαίωμα να ασκήσει προσφυγή¹⁰⁷. Κατ' ουσίαν, το Δικαστήριο του Στρασβούργου έκρινε ότι, λόγω του συλλογικού χαρακτήρα του συμφέροντος που προστατεύουν οι προσφεύγοντες, είναι σημαντικό να προβλέπεται η δυνατότητα προσφυγής στη δικαιοσύνη από ενώσεις, αντί να είναι αποκλειστικά δυνατή η άσκηση ενδίκων βοηθημάτων από κάθε άτομο για δικό του λογαριασμό.

¹⁰⁴ Προτάσεις στην υπόθεση Greenpeace Council κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-321/95 P, EU:C:1997:421, σημείο 117).

¹⁰⁵ Ομοίως, Harding, C., «The private interest in challenging community action», *European Law Review*, 1980, σ. 354.

¹⁰⁶ Βλ., για παράδειγμα, απόφαση του Hoge Raad der Nederlanden (Ανωτάτου Δικαστηρίου, Κάτω Χώρες) της 20ής Σεπτεμβρίου 2019, *State of the Netherlands κατά Stichting Urgenda* (19/00135, NL:HR:2019:2007), διάταξη του Bundesverfassungsgericht (Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου, Γερμανία) της 24ης Μαρτίου 2021, *Klimabeschluss* (1 BvR 2656/18, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, DE:BVerfG:2021:rs20210324.1bvr265618), και απόφαση του Conseil d'État (Συμβουλίου της Επικρατείας, Γαλλία) της 1ης Ιουλίου 2021, *Commune de référence Synthe κατά Γαλλίας* (αριθ. 427301, FR:CECHR:2021:427301.20210701).

¹⁰⁷ Αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 9ης Απριλίου 2024, *Verein Klimaseniorinnen Schweiz κ.λπ. κατά Ελβετίας* (CE:ECHR:2024:0409JUD005360020) (στο εξής: απόφαση *Klimaseniorinnen*), της 9ης Απριλίου 2024, *Duarte Agostinho κ.λπ. κατά Πορτογαλίας* και 32 λοιποί (CE:ECHR:2024:0409DEC003937120), και της 9ης Απριλίου 2024, *Carême κατά Γαλλίας* (CE:ECHR:2024:0409DEC000718921).

Ωστόσο, το ΕΔΔΑ απαίτησε, προς τούτο, να πληρούνται τρία κριτήρια από τον προσφεύγοντα, ήτοι ότι η ένωση πρέπει να αποδεικνύει ότι: i) είναι νομίμως εγκατεστημένη στην οικεία έννομη τάξη ή νομιμοποιείται ενεργητικώς να ασκεί ένδικα βοηθήματα εκεί, ότι ii) επιδιώκει ειδικό σκοπό σύμφωνα με τους καταστατικούς σκοπούς του στην εν λόγω έννομη τάξη και ότι iii) μπορεί να θεωρηθεί ότι πληροί πραγματικά τις προϋποθέσεις και ότι είναι αρκούντως αντιπροσωπευτική ώστε να ενεργεί εξ ονόματος των μελών ή άλλων θιγόμενων ατόμων στην εν λόγω έννομη τάξη.

123. Φρονώ ότι τα τρία αυτά κριτήρια αντιστοιχούν, *mutatis mutandis*, σε εκείνα που πρότεινα στο σημείο 120 των παρουσών προτάσεων, σχετικά με την ανάγκη εξέτασης της βασικής αποστολής της ένωσης βάσει του καταστατικού της και εξακρίβωσης του υποστατού των δραστηριοτήτων της. Για τους λόγους που εκτίθενται στα σημεία 101 έως 112 των παρουσών προτάσεων, η προτεινόμενη προσέγγιση φαίνεται να συνάδει απολύτως με τη νομολογία Plaumann.

124. Στο πλαίσιο αυτό, θα ήθελα επίσης να συμπληρώσω, παρεμπιπτόντως, ότι και άλλα διεθνή δικαστήρια κρίνουν παραδεκτές παρόμοιες προσφυγές. Για παράδειγμα, τον Μάιο του 2024 το Διεθνές Δικαστήριο για το Δίκαιο της Θάλασσας εξέδωσε, επίσης, συμβουλευτική γνωμοδότηση για την κλιματική αλλαγή. Κατ' αρχάς, επιβεβαίωσε την αρμοδιότητά του να αποφανθεί, βάσει του άρθρου 21 του Οργανισμού του, παρά τις αντίθετες απόψεις ορισμένων μετεχόντων στη διαδικασία, και στη συνέχεια απεφάνθη ότι τα συμβαλλόμενα μέρη της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για το δίκαιο της θάλασσας υπέχουν ειδικές υποχρεώσεις, ήτοι «να λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα για την πρόληψη, τη μείωση και τον έλεγχο της θαλάσσιας ρύπανσης από ανθρωπογενείς εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου»¹⁰⁸.

125. Εν προκειμένω, τίθεται το ζήτημα μήπως η υπερβολικά περιοριστική εφαρμογή των κανόνων περί ενεργητικής νομιμοποίησης κατά το άρθρο 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ καταστήσει λιγότερο πιθανή την εκδίκαση διαφορών που εγείρουν παρόμοια ζητήματα από το Δικαστήριο. Οι προνομιούχοι προσφεύγοντες είναι συνήθως απίθανο να προσβάλλουν πράξεις γενικής ισχύος ενώπιον των δικαστηρίων της Ένωσης, δεδομένου ότι κατά κανόνα θα συμμετείχαν, είτε άμεσα (τα θεσμικά όργανα της Ένωσης) είτε έμμεσα (τα κράτη μέλη, ως μέλη του Συμβουλίου), στην έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης.

126. Ως εκ τούτου, στις περισσότερες περιπτώσεις, η δυνατότητα του Δικαστηρίου να εκδικάζει τέτοιες υποθέσεις εξαρτάται από την προαίρεση των εθνικών δικαστηρίων ενώπιον των οποίων ιδιώτης διάδικος έχει ασκήσει ένδικο βοήθημα, συνήθως ακριβώς με τον σκοπό να ωθήσει το επιληφθέν δικαστήριο να υποβάλει αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ. Ασφαλώς, αφενός, δεν υπάρχει καμιά βεβαιότητα ότι τούτο θα συμβεί και, αφετέρου, η σχετική διαδικασία μπορεί επίσης να είναι χρονοβόρα. Τούτο θα ήταν πολύ ατυχές, δεδομένου ότι τα εν λόγω ζητήματα αναμένεται να έχουν μεγάλη σημασία για τη μελλοντική δράση της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε ορισμένους τομείς στους οποίους το Δικαστήριο έχει διαδραματίσει πρωτοποριακό ρόλο κατά το παρελθόν¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Συμβουλευτική γνωμοδότηση της 21ης Μαΐου 2024, υπόθεση αριθ. 31/2022, αίτηση την οποία υπέβαλε η Επιτροπή Μικρών Νησιωτικών Κρατών για την κλιματική αλλαγή και το διεθνές δίκαιο.

¹⁰⁹ Για να αναφέρω απλώς ένα παράδειγμα, ήδη το 1985, το Δικαστήριο έκρινε ότι η προστασία του περιβάλλοντος είναι «ένας από τους ουσιαστικούς στόχους της Κοινότητας» (απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1985, ADBHU, 240/83, EU:C:1985:59, σκέψη 13), παρά το γεγονός ότι τότε δεν περιλαμβανόταν στις κοινοτικές συνθήκες ρητή αναφορά στο περιβάλλον. Σήμερα, η εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος συγκαταλέγεται στους σκοπούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρο 3 ΣΕΕ) και οι απαιτήσεις που απορρέουν από την προστασία της ανθρώπινης υγείας και του περιβάλλοντος πρέπει να ενσωματώνονται στον καθορισμό και την εφαρμογή των άλλων πολιτικών και δράσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρα 9 και 11 ΣΛΕΕ).

στ) Τελικές παρατηρήσεις (III): Γιατί η επανεξέταση της νομολογίας *Plaumann* είναι καίρια

127. Η ασφάλεια δικαίου, η οποία απαιτεί υψηλό επίπεδο σαφήνειας και σταθερότητας του δικαίου, αποτελεί αρχή συνταγματικής σημασίας στα περισσότερα νομικά συστήματα και η προστασία της αποτελεί βασικό καθήκον κάθε δικαστηρίου. Ωστόσο, σε όλα τα νομικά συστήματα, τα ανώτατα δικαστήρια ενίοτε διαπιστώνουν την ανάγκη να θέσουν υπό αμφισβήτηση ορισμένες παραδοχές και να αναθεωρήσουν πάγια νομολογία. Εξακολουθεί η νομολογία να συνάδει με τις θεμελιώδεις αρχές του νομικού συστήματος στο σύνολό του και να απηχεί τις αξίες και τις πεποιθήσεις του συστήματος διακυβέρνησης του οποίου αποτελεί έκφραση;

128. Συναφώς, το ΕΔΔΑ αναφέρει την ΕΣΔΑ ως ένα ζωντανό νομοθέτημα. Το Δικαστήριο δανείστηκε την εν λόγω έκφραση και τη χρησιμοποίησε σε σχέση με τον Χάρτη, τον οποίο χαρακτήρισε ως «ζωντανό νομοθέτημα που πρέπει να ερμηνεύεται υπό το πρίσμα των παρούσων συνθηκών ζωής και των αντιλήψεων που επικρατούν σήμερα στα δημοκρατικά κράτη [...] όπερ σημαίνει ότι θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η εξέλιξη των αξιών και των αντιλήψεων στα κράτη μέλη, τόσο από κοινωνική όσο και από δικαιοκή άποψη»¹¹⁰.

129. Είναι μάλλον περιττό να επισημάνω ότι η αναθεώρηση πάγιας νομολογίας δεν συνεπάγεται κατ' ανάγκη την ανατροπή ή την κατάργησή της· μπορεί απλώς να συνεπάγεται την επανεξέταση των θεμελιωδών αρχών που έχουν καθιερωθεί με αυτήν από μια σύγχρονη σκοπιά, υπό το πρίσμα του νέου νομικού και κοινωνικού πλαισίου. Προσφάτως, για παράδειγμα, στην απόφαση *Consorzio Italian Management*, το Δικαστήριο προέβη σε αναθεώρηση της επί μακρόν ισχύουσας νομολογίας *Cilfit*¹¹¹. Το Δικαστήριο επέλεξε, τελικώς, να επιβεβαιώσει τη συνολική προσέγγιση επί του ζητήματος, παρέχοντας παράλληλα ορισμένες διευκρινίσεις και επιφέροντας ορισμένες προσαρμογές¹¹².

130. Κατά τη γνώμη μου, οι συνθήκες είναι πλέον ώριμες για αναθεώρηση της νομολογίας *Plaumann* από το Δικαστήριο. Όχι μόνον επειδή η υπό κρίση υπόθεση προσφέρει μια ευκαιρία προς τούτο, αλλά, κατ' αρχάς και κυρίως, διότι, όπως προανέφερα, το νυν νομικό σύστημα διαφέρει ουσιωδώς από εκείνο που ίσχυε κατά τον χρόνο έκδοσης της απόφασης *Plaumann*.

131. Δεν είναι τόσο η αύξηση των μελών ή η γεωγραφική διεύρυνση ή η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων και η ενίσχυση των εξουσιών των θεσμικών οργάνων που έχουν μεταβληθεί μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας του 1963 και της Ευρωπαϊκής Ένωσης του 2025. Είναι τα ίδια τα συστατικά στοιχεία από τα οποία αποτελείται η (νυν) Ευρωπαϊκή Ένωση τα οποία έχουν μεταβληθεί κατά τη διάρκεια της περιόδου αυτής. Η τότε Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα ιδρύθηκε κυρίως ως οικονομικός οργανισμός και η ιδρυτική Συνθήκη δεν περιείχε καμία ρητή αναφορά στα θεμελιώδη δικαιώματα ή στο κράτος δικαίου¹¹³. Στο συγκεκριμένο αυτό πλαίσιο, οι αυστηρές απαιτήσεις όσον αφορά την απευθείας πρόσβαση των ιδιωτών διαδίκων στα δικαστήρια της Κοινότητας είχαν ασφαλώς νόημα.

¹¹⁰ Απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2020, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België* κ.λπ. (C-336/19, EU:C:2020:1031, σκέψη 77).

¹¹¹ Αποφάσεις της 6ης Οκτωβρίου 1982, *Cilfit* κ.λπ. (283/81, EU:C:1982:335), και της 6ης Οκτωβρίου 2021, *Consorzio Italian Management* και *Catania Multiservizi* (C-561/19, EU:C:2021:799).

¹¹² Βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση *Kubera* (C-144/23, EU:C:2024:522, σημεία 90 έως 99).

¹¹³ Βλ., εκτενώς, Mancini, G. F. και Keeling, D. T., «Democracy and the European Court of Justice», *The Modern Law Review*, 1994, αριθ. 2, σ. 175 έως 190.

132. Με απόφαση που εκδόθηκε λίγο μετά την απόφαση Plaumann, το Δικαστήριο απάντησε πολύ συνοπτικά στο επιχείρημα των προσφευγόντων ότι, «αν δεν γίνει δεκτή η στήριξη στο [τότε άρθρο 173 ΕΟΚ] λόγω στενής ερμηνείας του γράμματός του, οι ιδιώτες θα στερηθούν κάθε δικαστικής προστασίας, τόσο δυνάμει του κοινοτικού όσο και του εθνικού δικαίου, όπερ θα αντέβαινε στις θεμελιώδεις αρχές που διέπουν όλα τα κράτη μέλη». Το Δικαστήριο έκρινε ότι παρέλκει οιαδήποτε ανάλυση του εν λόγω επιχειρήματος, καθώς τούτο θα «έβαινε πέραν της σαφώς στενής διατύπωσης του άρθρου 173, το οποίο εναπόκειται στο Δικαστήριο να εφαρμόζει»¹¹⁴. Η εν λόγω μινιμαλιστική προσέγγιση θα ήταν αδιανόητη σήμερα.

133. Στο πλαίσιο αυτό, δεν πρέπει να παραβλεφθεί ότι η απόφαση Plaumann εκδόθηκε λίγους μήνες μετά την απόφαση van Gend & en Loos και ένα έτος πριν από την απόφαση Costa κατά ENEL¹¹⁵. Η καθιέρωση της αυτονομίας της έννομης τάξης της (τότε) ΕΟΚ –ως προς την οποία, κατά τον χρόνο εκείνο, είχε προσφάτως διακηρυχθεί ότι συνιστούσε μια «νέα έννομη τάξη του διεθνούς δικαίου»¹¹⁶– αποτελούσε ένα οικοδόμημα του οποίου η κατασκευή είχε μόλις αρχίσει.

134. Ωστόσο, κατά τις επόμενες δεκαετίες, το Δικαστήριο εισήγαγε σταδιακά στο (τότε) νομικό σύστημα της ΕΟΚ αρχές όπως η δημοκρατία, ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων και το κράτος δικαίου¹¹⁷. Στη συνέχεια, η προσέγγιση του Δικαστηρίου «συνταγματοποιήθηκε» από τα κράτη μέλη στο πλαίσιο διαδοχικών τροποποιήσεων των Συνθηκών. Η διαδικασία αυτή κορυφώθηκε με τη θέσπιση της Συνθήκης της Λισσαβώνας, η οποία ειδικότερα i) στο άρθρο 2 ΣΕΕ εξύψωσε τη δημοκρατία, τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και το κράτος δικαίου στο επίπεδο των αξιών στις οποίες *βασίζεται* η Ευρωπαϊκή Ένωση· ii) μετέτρεψε τον Χάρτη σε δεσμευτική πράξη του πρωτογενούς δικαίου· και iii) εισήγαγε στις Συνθήκες ορισμένες αρχές που απηχούν τον δημοκρατικό χαρακτήρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αναφέρομαι, ειδικότερα, στις αρχές που ενθαρρύνουν την ουσιαστικότερη συμμετοχή των πολιτών, των αντιπροσωπευτικών τους ενώσεων και, γενικότερα, της κοινωνίας των πολιτών στον δημοκρατικό βίο της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹¹⁸.

135. Οι εν λόγω συνταγματικές αλλαγές δεν μπορούν να παραβλέπονται όταν ανακύπτουν ζητήματα σχετικά με την πρόσβαση των ιδιωτών στη δικαιοσύνη. Ειδικότερα, η αρχή του κράτους δικαίου (άρθρο 2 ΣΕΕ) και το θεμελιώδες δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας (άρθρο 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ και άρθρο 47 του Χάρτη) πρέπει να εφαρμόζονται στην πράξη.

136. Παραμένει, ασφαλώς, αληθές ότι, όπως γίνεται δεκτό κατά πάγια νομολογία, τα δικαστήρια της Ένωσης «δεν μπορούν, χωρίς να υπερβαίνουν τη δικαιοδοσία τους, να ερμηνεύουν τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες ένας ιδιώτης μπορεί να ασκήσει προσφυγή κατά πράξης της Ένωσης κατά τρόπο που να έχει ως αποτέλεσμα την άρση των προϋποθέσεων αυτών, οι οποίες προβλέπονται ρητά στη Συνθήκη ΛΕΕ, ακόμη και υπό το πρίσμα της αρχής της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας»¹¹⁹. Πράγματι, όπως έχει επανειλημμένως κρίνει το Δικαστήριο, με την κωδικοποίηση της αρχής της πραγματικής δικαστικής προστασίας στο άρθρο 47 του Χάρτη «δεν

¹¹⁴ Απόφαση της 1ης Απριλίου 1965, Sgarlata κ.λπ. κατά Επιτροπής (40/64, EU:C:1965:36, σ. 227).

¹¹⁵ Αποφάσεις της 5ης Φεβρουαρίου 1963, van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1), και της 15ης Ιουλίου 1964, Costa (6/64, EU:C:1964:66).

¹¹⁶ Απόφαση της 5ης Φεβρουαρίου 1963, van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1, σ. 12) (η υπογράμμιση δική μου).

¹¹⁷ Αποφάσεις της 12ης Νοεμβρίου 1969, Stauder (29/69, EU:C:1969:57, σκέψη 7), της 29ης Οκτωβρίου 1980, Roquette Frères κατά Συμβουλίου (138/79, EU:C:1980:249, σκέψη 33), και Les Verts (σκέψη 23).

¹¹⁸ Βλ., ιδίως, άρθρο 11 ΣΕΕ και άρθρο 15 ΣΛΕΕ.

¹¹⁹ Βλ., πιο πρόσφατα, απόφαση Carvalho (σκέψη 69 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

επιδιώκεται η τροποποίηση του προβλεπόμενου από τις Συνθήκες συστήματος δικαστικού ελέγχου και ειδικότερα των κανόνων που διέπουν το παραδεκτό των ενδίκων βοηθημάτων που ασκούνται απευθείας ενώπιον των δικαστηρίων της Ένωσης»¹²⁰.

137. Ταυτόχρονα, ωστόσο, το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει ρητώς ότι οι κανόνες σχετικά με την αρμοδιότητά του και, γενικότερα, την πρόσβαση των ιδιωτών στη δικαιοσύνη πρέπει να ερμηνεύονται, στο μέτρο του δυνατού, υπό το πρίσμα των αρχών της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και του κράτους δικαίου. Τούτο ίσχυε ήδη πριν από τη Συνθήκη της Λισσαβώνας¹²¹ και συνεχίζει κατά μείζονα λόγο να ισχύει τώρα που εν λόγω αρχές έχουν κωδικοποιηθεί ρητώς.

138. Μάλιστα, σε ορισμένες πρόσφατες υποθέσεις, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στηρίχθηκε στις εν λόγω αρχές για να ερμηνεύσει τους κανόνες της Ένωσης που αφορούν i) τα όρια της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου στον τομέα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας κατά το άρθρο 24, παράγραφος 1, ΣΕΕ και το άρθρο 275 ΣΛΕΕ¹²²· ii) την έννοια του «νομικού προσώπου» κατά το άρθρο 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ¹²³· και iii) τη νομική εκπροσώπηση των ιδιωτών στις ευθείες προσφυγές ενώπιον των δικαστηρίων της Ένωσης, σύμφωνα με τον Οργανισμό του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τον Κανονισμό Διαδικασίας του Γενικού Δικαστηρίου¹²⁴.

139. Το Δικαστήριο έχει ζητήσει από τα εθνικά δικαστήρια να προβαίνουν σε πλήρη αξιοποίηση των δυνατοτήτων που παρέχει η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, προκειμένου να διασφαλίζεται η πρόσβαση των ιδιωτών και των αντιπροσωπευτικών τους ενώσεων στη δικαιοσύνη. Μάλιστα, σε ορισμένες υποθέσεις, το Δικαστήριο έφτασε μέχρι του σημείου να ζητήσει από τα εθνικά δικαστήρια να ερμηνεύουν τους δικονομικούς τους κανόνες κατά τρόπο σύμφωνο προς τις σχετικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης ή να μην εφαρμόζουν τους κανόνες αυτούς εφόσον παρακωλύουν την πλήρη αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης¹²⁵.

140. Πρέπει να συμφωνήσω με τους γενικούς εισαγγελείς N. Jääskinen και M. Bobek ότι είναι απαραίτητη μια συνεκτική προσέγγιση στο ζήτημα αυτό: Αυτό που απαιτείται από τα εθνικά δικαστήρια πρέπει να απαιτείται και από τα δικαστήρια της Ένωσης¹²⁶. Μια άτολμη προσέγγιση

¹²⁰ Βλ. απόφαση της 9ης Ιουλίου 2020, Τσεχική Δημοκρατία κατά Επιτροπής (C-575/18 P, EU:C:2020:530, σκέψη 52 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

¹²¹ Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις Les Verts (σκέψη 33), UPA (σκέψη 44), και της 3ης Σεπτεμβρίου 2008, Kadi και Al Barakaat International Foundation κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (C-402/05 P και C-415/05 P, EU:C:2008:461, σκέψεις 281 και 316).

¹²² Βλ., ειδικότερα, αποφάσεις της 19ης Ιουλίου 2016, Η κατά Συμβουλίου κ.λπ. (C-455/14 P, EU:C:2016:569, σκέψη 58), της 28ης Μαρτίου 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, σκέψεις 72 έως 75), και KS και KD (σκέψεις 77 και 115 έως 119).

¹²³ Βλ. απόφαση της 22ας Ιουνίου 2021, Βενεζουέλα κατά Συμβουλίου (Επηρεασμός τρίτου κράτους) (C-872/19 P, EU:C:2021:507, σκέψεις 48 έως 52).

¹²⁴ Βλ. απόφαση της 5ης Νοεμβρίου 2019, EKT κ.λπ. κατά Trasta Komercbanka κ.λπ. (C-663/17 P, C-665/17 P και C-669/17 P, EU:C:2019:923, σκέψεις 54 έως 63).

¹²⁵ Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 3ης Δεκεμβρίου 1992, Oleificio Borelli κατά Επιτροπής (C-97/91, EU:C:1992:491, σκέψη 13), της 15ης Οκτωβρίου 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening (C-263/08, EU:C:2009:631, σκέψη 45), της 8ης Μαρτίου 2011, Lesoochránárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, σκέψεις 30 και 31), της 5ης Δεκεμβρίου 2013, Asociación de Consumidores Independientes de Castilla y León (C-413/12, EU:C:2013:800, σκέψη 13), της 29ης Ιουλίου 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, σκέψη 78), και της 17ης Μαΐου 2022, Unicaja Banco (C-869/19, EU:C:2022:397, σκέψεις 39 και 40).

¹²⁶ Βλ., αντιστοίχως, προτάσεις στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Συμβούλιο και Κοινοβούλιο κατά Επιτροπής και Επιτροπή κατά Vereniging Milieudefensie και Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P έως C-403/12 P, EU:C:2014:310, σημείο 132) και στην υπόθεση Région de Bruxelles-Capitale (σημείο 117).

όσον αφορά την εφαρμογή της αρχής της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας από το Δικαστήριο συναφώς θα μπορούσε να δημιουργήσει την εντύπωση ότι εφαρμόζονται δύο μέτρα και δύο σταθμά¹²⁷.

141. Δεν χρειάζεται κρυστάλλινη σφαίρα για να προβλεφθεί ότι, στην εποχή του «Κόσμος 2.0», οι βασικοί κίνδυνοι στους οποίους θα εκτίθενται οι πολίτες της Ένωσης δεν θα είναι (μόνον ή κυρίως) οικονομικής φύσης, αλλά μπορεί κάλλιστα να αφορούν δικαιώματα και ελευθερίες που σχετίζονται με την ανθρώπινη αξιοπρέπεια, την ελευθερία έκφρασης, την ιδιωτική ζωή και την προσωπική υγεία. Αντίστοιχα, η Ευρωπαϊκή Ένωση ενδέχεται να κληθεί να αντιμετωπίσει πολλές προκλήσεις όσον αφορά τη διαφύλαξη και την προώθηση των αξιών της, συμπεριλαμβανομένης της δημοκρατίας, της αλληλεγγύης, του κράτους δικαίου και της προστασίας του περιβάλλοντος. Η αποστολή του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα παραμείνει η ίδια, αλλά τα ζητήματα που θα υποβάλλονται στην κρίση του ασφαλώς θα διαφέρουν (ακόμη περισσότερο από ό,τι σήμερα) από την πλειονότητα εκείνων που καλούνταν να εξετάσει στο πλαίσιο των τότε Συνθηκών ΕΟΚ ή ΕΚ. Στο πλαίσιο αυτό, είναι εύλογο ορισμένες υποθέσεις οι οποίες θα απαιτούν προσεκτική εκτίμηση του τρόπου με τον οποίο η Ευρωπαϊκή Ένωση θα έχει ασκήσει τις αρμοδιότητές της –επιδιώκοντας την επίτευξη ισορροπίας μεταξύ αντικρουόμενων σκοπών– να πρέπει να εκδικάζονται απευθείας από τα δικαστήρια της Ένωσης.

142. Στις προτάσεις του στην υπόθεση UPA, ο γενικός εισαγγελέας F. G. Jacobs εξήγησε λεπτομερώς γιατί ήταν της γνώμης ότι, για διάφορους λόγους, η ευθεία προσφυγή ενώπιον των δικαστηρίων της Ένωσης είναι καταλληλότερη από μια αίτηση προδικαστικής απόφασης προκειμένου να διασφαλιστεί ο ενδεδειγμένος έλεγχος του κύρους μιας πράξης της Ένωσης¹²⁸. Κατά τη γνώμη μου, οι λόγοι αυτοί –των οποίων η ανάλυση παρέλκει εν προκειμένω– εξακολουθούν να ισχύουν σε μεγάλο βαθμό και σήμερα.

143. Επιπλέον, η πρότασή μου θα μπορούσε να αμβλύνει το –επισημανθέν από τον γενικό εισαγγελέα M. Wathelet– πρόβλημα ότι, ακόμη και μετά τις τροποποιήσεις που επέφερε η Συνθήκη της Λισσαβώνας στο άρθρο 263 ΣΛΕΕ, ενδέχεται να υπάρχουν περιπτώσεις στις οποίες δεν υπάρχει διαθέσιμο ένδικο βοήθημα σε εθνικό επίπεδο για την εξέταση τέτοιων ζητημάτων από εθνικό δικαστήριο¹²⁹. Στις περιπτώσεις αυτές, το δόγμα ότι οι Συνθήκες έχουν θεσπίσει ένα πλήρες σύστημα ένδικων βοηθημάτων και διαδικασιών που αποσκοπούν στη διασφάλιση του δικαστικού ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹³⁰ δεν αποτελεί –για να χρησιμοποιήσω ένα οξύμωρο σχήμα– απόλυτη αλήθεια.

144. Η κάλυψη των εν λόγω κενών θα ήταν, επίσης, υψίστης σημασίας σε περίπτωση που η Ευρωπαϊκή Ένωση προσχωρήσει στην ΕΣΔΑ, όπως απαιτεί το άρθρο 6, παράγραφος 2, ΣΕΕ. Όπως έχει επανειλημμένως κρίνει το ΕΔΔΑ, το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ, το οποίο αφορά το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη, αποτελεί διάταξη, μεταξύ άλλων, i) η οποία καθιερώνει μία από τις θεμελιώδεις αρχές κάθε δημοκρατικής κοινωνίας· ii) η οποία δεν μπορεί να ερμηνεύεται στενά· iii) η οποία κατοχυρώνει, όχι «θεωρητικά ή πλασματικά», αλλά «πρακτικά και αποτελεσματικά»

¹²⁷ Βλ., για παράδειγμα, Arnall, A., «The action for annulment: A case of double standards?», σε O'Keeffe, D. και Bavasso, A. (επιμ.), *Judicial review in the European Union*, Kluwer, 2000, σ. 185, και Krämer, L., «Access to environmental justice: the double standards of the ECJ», *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2017, σ. 159.

¹²⁸ Βλ. σημεία 45 έως 48 των προτάσεων στην υπόθεση Unión de Pequeños Agricultores κατά Συμβουλίου (C-50/00 P, EU:C:2002:197): μεταξύ άλλων, πλήρης ανταλλαγή παρατηρήσεων μεταξύ των διαδίκων, μεγαλύτερη δυνατότητα παρέμβασης τρίτων και αυξημένη ασφάλεια δικαίου λόγω της απαίτησης προσβολής της πράξης εντός σύντομης προθεσμίας.

¹²⁹ Προτάσεις στην υπόθεση Stichting Woonpunt κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-132/12 P, EU:C:2013:335, σημεία 59 έως 63).

¹³⁰ Βλ. σημεία 45 και 64 των παρούσων προτάσεων.

δικαιώματα· και iv) της οποίας οι απαιτήσεις πρέπει να πληρούνται σε κάθε περίπτωση¹³¹. Υπό το πρίσμα της απόφασης *Klimaseniorinnen* του ΕΔΔΑ¹³² και λαμβανομένης υπόψη της σχέσης μεταξύ του άρθρου 47 του Χάρτη και του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ, η εξέταση του εν λόγω ζητήματος φαίνεται ιδιαίτερα επίκαιρη. Πράγματι, μετά την επιτυχή ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων για μια αναθεωρημένη συμφωνία, τον Μάρτιο του 2023¹³³, και την έκδοση της απόφασης του Δικαστηρίου στις υποθέσεις KS και KD¹³⁴, ορισμένοι σχολιαστές θεωρούν ότι ο δρόμος προς την προσχώρηση μπορεί να είναι εκ νέου ανοικτός¹³⁵.

145. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω εκτιμήσεων θα εξετάσω ακολούθως τα επιχειρήματα που προβάλλουν οι αναιρεσείουσες στην υπό κρίση υπόθεση.

B. Επί του πρώτου σκέλους του λόγου αναιρέσεως

1. Τα επιχειρήματα των μετεχόντων στη διαδικασία

146. Στο πρώτο σκέλος του λόγου αναιρέσεως, το οποίο βάλλει κατά των σκέψεων 45 έως 52 της αναιρεσιβαλλόμενης διάταξης, οι αναιρεσείουσες υποστηρίζουν ότι το Γενικό Δικαστήριο ερμήνευσε εσφαλμένα το άρθρο 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ και ότι προέβη σε εσφαλμένο χαρακτηρισμό των πραγματικών περιστατικών, καθόσον έκρινε ότι η προσβαλλόμενη ρύθμιση δεν τις αφορά ατομικά και ότι, ως εκ τούτου, η προσφυγή ακυρώσεως που άσκησαν είναι απαράδεκτη. Κατά τη γνώμη τους, το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη κατά την εκτίμηση της νομικής σημασίας των αποδεικτικών στοιχείων τα οποία επικαλέστηκαν ενώπιόν του, καθώς και καθόσον κατέληξε στο συμπέρασμα ότι τα εν λόγω στοιχεία δεν αρκούσαν για να στοιχειοθετηθεί ατομικός επηρεασμός. Κατά τις αναιρεσείουσες, το Γενικό Δικαστήριο δεν προέβη σε σφαιρική ανάλυση της κατάστασής τους, αλλά εκτίμησε καθένα από τα στοιχεία που προσκόμισαν χωριστά. Η προσέγγιση αυτή είναι, όπως υποστηρίζουν, αντίθετη προς την πάγια νομολογία κατά την οποία πρέπει να προσδιορίζεται το σύνολο των αποδεικτικών στοιχείων ή το σύνολο των πραγματικών και νομικών στοιχείων που μπορούν να διακρίνουν τον προσφεύγοντα σε σχέση με τα λοιπά θιγόμενα πρόσωπα.

147. Η Επιτροπή φρονεί ότι το πρώτο σκέλος του λόγου αναιρέσεως των αναιρεσειουσών είναι αβάσιμο. Ειδικότερα, υποστηρίζει ότι το γεγονός ότι το Γενικό Δικαστήριο εξέτασε κατά τρόπο συστηματικό και διαρθρωμένο τα επιχειρήματα που προέβαλαν οι αναιρεσείουσες δεν σημαίνει ότι δεν έλαβε υπόψη το σύνολο των αποδεικτικών στοιχείων με ενιαίο τρόπο. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, πρωτοδίκως, οι αναιρεσείουσες προέβαλαν σχετικά περιορισμένο αριθμό επιχειρημάτων προς στήριξη του ισχυρισμού τους περί ατομικού επηρεασμού, ήτοι κατ' ουσίαν i) ότι αποτελούν κλειστό κύκλο επιχειρήσεων που μπορούσαν να προσδιοριστούν και πράγματι προσδιορίστηκαν κατά την έκδοση της κατ' εξουσιοδότηση οδηγίας, λόγω των δηλώσεων και των κοινοποιήσεων που πραγματοποίησαν βάσει των άρθρων 5 και 19 της οδηγίας 2014/40, και

¹³¹ Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 9ης Οκτωβρίου 1979, *Airey* κατά Ιρλανδίας (CE:ECHR:1979:1009JUD000628973, § 24), της 8ης Δεκεμβρίου 1983, *Pretto* κ.λπ. κατά Ιταλίας (CE:ECHR:1983:1208JUD000798477, § 21), της 23ης Οκτωβρίου 1990, *Moreira de Azevedo* κατά Πορτογαλίας (CE:ECHR:1990:1023JUD001129684, § 66), της 27ης Οκτωβρίου 1993, *Dombo Beheer B.V.* κατά Κάτω Χωρών (CE:ECHR:1993:1027JUD001444888, § 33), και της 17ης Ιανουαρίου 2008, *Ryakib Biryukov* κατά Ρωσίας (CE:ECHR:2008:0117JUD001481002, § 37).

¹³² Βλ. υποσημείωση 107 των παρουσών προτάσεων.

¹³³ Τελικό ενοποιημένο κείμενο των σχεδίων πράξεων προσχώρησης που εγκρίθηκαν προσωρινά από την Ομάδα 46 + 1 κατά τη 18η συνεδρίασή της, 46 + 1(2023)36 της 17ης Μαρτίου 2023 (διαθέσιμο στον ιστότοπο του Συμβουλίου της Ευρώπης).

¹³⁴ Βλ. υποσημείωση 58 των παρουσών προτάσεων.

¹³⁵ Βλ., για παράδειγμα, *Iglesias Sánchez, S.*, «The jurisdiction of European courts in the CFSP: Between exceptionalism and consistency of legal remedies in a Union based on the rule of law», *EU Law Live*, Week-end Edition, 9 Μαΐου 2025.

ii) ότι η κατ' εξουσιοδότηση οδηγία δύναται να θίξει ουσιαστικά τη θέση τους στην αγορά. Κατά την Επιτροπή, τα δύο αυτά επιχειρήματα εξετάζονται επακριβώς στην αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη. Επιπλέον, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι κακώς οι αναιρεσιβούσες υποστηρίζουν ότι το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι η προσβαλλόμενη πράξη παράγει τα ίδια αποτελέσματα έναντι όλων των επιχειρήσεων. Στην πραγματικότητα, κατά την Επιτροπή, το Γενικό Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η εν λόγω πράξη θίγει τις επιχειρήσεις που διαθέτουν άδεια κυκλοφορίας θερμαινόμενων προϊόντων καπνού κατά τον ίδιο τρόπο με τις επιχειρήσεις που δεν διαθέτουν τέτοια άδεια, αλλά προτίθενται να διαθέσουν τέτοια προϊόντα στην αγορά.

148. Η Γαλλική Κυβέρνηση συντάσσεται με τα επιχειρήματα της Επιτροπής. Ειδικότερα, υπογραμμίζει ότι το γεγονός και μόνον ότι οι αναιρεσιβούσες ανήκουν σε προσδιορισμένη ομάδα επιχειρήσεων δεν αποδεικνύει, αυτό καθεαυτό, ότι η προσβαλλόμενη πράξη τις αφορά ατομικά. Πρόκειται για πράξη –συμπληρώνει η Γαλλική Κυβέρνηση– γενικής ισχύος, στο μέτρο που εφαρμόζεται σε όλες τις επιχειρήσεις που επιδίδονται ή ενδιαφέρονται να επιδοθούν στην εμπορία θερμαινόμενων προϊόντων καπνού, ανεξαρτήτως του αν έχουν λάβει ή ζητήσει άδεια κυκλοφορίας στην αγορά.

2. Ανάλυση

149. Φρονώ ότι το σκέλος αυτό του λόγου αναιρέσεως είναι βάσιμο, δεδομένου ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ. Αφού συνοψίσω τα σχετικά εδάφια της αναιρεσιβαλλόμενης διάταξης (υπό α), θα εκθέσω τους λόγους για τους οποίους το παρατιθέμενο στην εν λόγω διάταξη σκεπτικό σχετικά με την απαίτηση περί ατομικού επηρεασμού δεν είναι πειστικό (υπό β). Θα εξηγήσω γιατί, αν το Γενικό Δικαστήριο είχε εφαρμόσει ορθώς τη νομολογία Plaumann, θα είχε καταλήξει σε διαφορετικό συμπέρασμα συναφώς.

α) Η αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη

150. Στις σκέψεις 34 έως 46 της αναιρεσιβαλλόμενης διάταξης, το Γενικό Δικαστήριο υπενθύμισε κατ' αρχάς τις βασικές αρχές της νομολογίας Plaumann. Στη συνέχεια, εξέτασε εν συντομία τις κρίσιμες πτυχές του συστήματος που καθιερώνει η οδηγία 2014/40 για την πώληση προϊόντων καπνού στην αγορά της Ένωσης. Στο πλαίσιο αυτό, υπογράμμισε ότι «οι κατασκευαστές και οι εισαγωγείς μπορούν να διαθέτουν στην αγορά μόνον τα προϊόντα καπνού που πληρούν τις απαιτήσεις της εν λόγω οδηγίας και έχουν δηλωθεί και κοινοποιηθεί συμφώνως με όσα προβλέπονται στην οδηγία αυτή, και μάλιστα, ενδεχομένως, έχουν λάβει τις άδειες που προβλέπουν τα κράτη μέλη που έχουν θεσπίσει σύστημα για την αδειοδότηση». Συναφώς, οι υποχρεώσεις που επιβάλλονται, μεταξύ άλλων, στους κατασκευαστές και στους εισαγωγείς νέων προϊόντων καπνού περιλαμβάνονται, όπως επισήμανε το Γενικό Δικαστήριο, στα άρθρα 5 και 19 της οδηγίας 2014/40.

151. Στη συνέχεια, το Γενικό Δικαστήριο εξέτασε αν το γεγονός ότι οι αναιρεσιβούσες είχαν προβεί στις εν λόγω δηλώσεις και κοινοποιήσεις στις αρμόδιες αρχές και, επιπλέον, ότι ορισμένες εξ αυτών είχαν λάβει άδειες εμπορίας για θερμαινόμενα προϊόντα καπνού με χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις (στα κράτη μέλη που έχουν θεσπίσει σύστημα χορήγησης άδειας) αποτελεί επαρκές στοιχείο για την εξατομίκευσή τους κατά την έννοια της νομολογίας Plaumann.

152. Το Γενικό Δικαστήριο απάντησε αρνητικά στο ερώτημα αυτό.

153. Κατ' αρχάς, το εν λόγω δικαστήριο έκρινε ότι το γεγονός και μόνον ότι οι επιχειρήσεις οι οποίες είχαν προβεί σε δήλωση ή κοινοποίηση ή κατείχαν άδεια ήταν δυνατόν να προσδιορισθούν κατά τον χρόνο της έκδοσης της προσβαλλόμενης πράξης δεν αρκούσε, εφόσον η εφαρμογή της τελευταίας στηριζόταν σε γενικές και αφηρημένες εκτιμήσεις. Συναφώς, το Γενικό Δικαστήριο επισήμανε ότι η Επιτροπή δεν ήταν υποχρεωμένη να λάβει ιδιαιτέρως υπόψη την κατάστασή τους κατά την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης. Επίσης, το Γενικό Δικαστήριο εξέθεσε ότι ούτε το γεγονός ότι η προσβαλλόμενη πράξη έθιγε προς το παρόν μικρό μόνον αριθμό επιχειρήσεων ασκούσε επιρροή.

154. Επιπλέον, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι, μολοντί «η απόλυτη απαγόρευση εμπορίας θερμαινόμενων προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις, η οποία απορρέει από την προσβαλλόμενη πράξη, θα [είχε] κατ' ανάγκην ως αποτέλεσμα να τεθούν υπό αμφισβήτηση οι άδειες που κατέχουν ορισμένες από τις προσφεύγουσες», το στοιχείο αυτό δεν μπορούσε «να θεωρηθεί ότι χαρακτηρίζει και εξατομικεύει τη θέση των κατόχων τους έναντι της προσβαλλόμενης πράξης». Ο λόγος ήταν, κατά το Γενικό Δικαστήριο, ότι οι επίμαχες άδειες δεν παρείχαν στους κατόχους τους «κεκτημένα δικαιώματα». Τα αποτελέσματα της προσβαλλόμενης πράξης επήλθαν, όπως εξέθεσε το Γενικό Δικαστήριο, έναντι όλων των σημερινών και μελλοντικών επιχειρήσεων. Επιπλέον, το Γενικό Δικαστήριο επισήμανε ότι οι άδειες οι οποίες εκδίδονται από τα κράτη μέλη «χρησιμοποιούνται χωρίς αποκλειστικότητα, βάσει της συμμόρφωσης των προϊόντων και μόνον, όπως και καμία αποκλειστικότητα δεν απορρέει από τις δηλώσεις που υποβάλλουν ή τις κοινοποιήσεις στις οποίες προβαίνουν οι επιχειρηματίες».

155. Τέλος, το Γενικό Δικαστήριο υπογράμμισε ότι η οδηγία 2014/40 προβλέπει ότι διάφορες κατ' εξουσιοδότηση πράξεις μπορούν να εξειδικεύουν ή να τροποποιούν τους όρους εμπορίας των προϊόντων καπνού που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της, συμπεριλαμβανομένης της ανάκλησης των επίμαχων εξαιρέσεων. Κατά συνέπεια, όπως έκρινε το Γενικό Δικαστήριο, «οι άδειες εμπορίας θερμαινόμενων προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις, τις οποίες κατέχουν ορισμένες από τις προσφεύγουσες, δεν μπορούσαν να θεωρούνται κεκτημένες επ' αόριστον, το ίδιο ισχύει δε και για το δικαίωμα εμπορίας τέτοιων προϊόντων κατόπιν δήλωσης ή κοινοποίησης».

β) Η πλάνη περί το δίκαιο στην αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη

156. Προκαταρκτικώς, μπορεί να είναι χρήσιμο να επισημανθεί ότι δεν αμφισβητείται ότι η προσβαλλόμενη πράξη είναι, κατ' αρχήν, πράξη γενικής ισχύος, δεδομένου ότι θίγει μεγάλο αριθμό επιχειρήσεων (κατασκευαστές και εισαγωγείς προϊόντων καπνού και, ιδίως, θερμαινόμενων προϊόντων καπνού) οι οποίοι προσδιορίζονται κατά τρόπο γενικό και αφηρημένο. Εξίσου αδιαμφισβήτητο είναι ότι στην προσβαλλόμενη πράξη ή στην κύρια πράξη την οποία τροποποιεί η εν λόγω πράξη, ήτοι στην οδηγία 2014/40, δεν μνημονεύεται ρητώς κανένας συγκεκριμένος επιχειρηματίας.

157. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω στοιχείων, θεωρώ εύλογο ότι το Γενικό Δικαστήριο επισήμανε, στην αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη, ότι, προκειμένου να θεωρηθεί ότι η προσβαλλόμενη πράξη αφορούσε τις αναιρεσείουσες ατομικά, αυτές έπρεπε να αποδείξουν ότι πληρούσαν το κριτήριο της κλειστής ομάδας. Προς τούτο, το Γενικό Δικαστήριο εξέτασε στη συνέχεια –και πάλι ορθώς κατά τη γνώμη μου– αν, κατά τον χρόνο έκδοσης της πράξης, οι αναιρεσείουσες i) περιλαμβάνονταν μεταξύ των προσώπων που μπορούσαν να προσδιοριστούν ως θιγόμενα από την εν λόγω πράξη και ii) ανήκαν σε στενό κύκλο επιχειρήσεων οι οποίες μπορούσαν να διακριθούν επαρκώς από τα λοιπά θιγόμενα πρόσωπα.

158. Αφού εξέτασε τα στοιχεία που προσκόμισαν οι διάδικοι, το Γενικό Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι i) οι αναιρεσείουσες περιλαμβάνονταν πράγματι μεταξύ των προσώπων που μπορούσαν να προσδιοριστούν ως θιγόμενα από την πράξη, αλλά ii) δεν μπορούσαν να διακριθούν επαρκώς από όλες τις άλλες επιχειρήσεις τις οποίες αφορούσε η εν λόγω πράξη.

159. Μολονότι το πρώτο συμπέρασμα στο οποίο κατέληξε το Γενικό Δικαστήριο είναι σαφέστατα ορθό, το δεύτερο είναι –κατά τη γνώμη μου– προβληματικό, τούτο δε για πολλούς λόγους. Αυτό δεν σημαίνει ότι οι κρίσεις του Γενικού Δικαστηρίου δεν βρίσκουν έρεισμα σε ορισμένες αποφάσεις των δικαστηρίων της Ένωσης. Εντούτοις, φρονώ ότι είναι αρκετά σαφές ότι, αν η νομολογία ληφθεί υπόψη στο σύνολό της και εφαρμοστεί κατά τρόπο ρεαλιστικό και όχι τυπολατρικό, οι εν λόγω κρίσεις δεν μπορούν να γίνουν δεκτές.

160. Είναι αληθές ότι, όπως επισήμανε το Γενικό Δικαστήριο, οι αναιρεσείουσες θίγονται από την προσβαλλόμενη πράξη διότι πρόκειται για επιχειρήσεις που ασκούν οικονομική δραστηριότητα (παραγωγή και/ή εμπορία θερμαινόμενων προϊόντων καπνού) η οποία μπορεί να ασκηθεί, τόσο επί του παρόντος όσο και στο μέλλον, από κάθε επιχείρηση που επιθυμεί να δραστηριοποιηθεί στην εν λόγω αγορά. Κατά συνέπεια, σε ένα *αφηρημένο* επίπεδο ανάλυσης –ήτοι εφόσον εξεταστεί μόνον το προσωπικό πεδίο εφαρμογής της προσβαλλόμενης πράξης–, είναι ακριβές ότι ο αντίκτυπος της πράξης αυτής στις δραστηριότητες των αναιρεσείουσών δεν διαφέρει από τον αντίκτυπο σε κάθε υφιστάμενο και μελλοντικό επιχειρηματία. Κατ' ουσίαν, το μέτρο θα καταστήσει αδύνατη την πώληση προϊόντων με άρωμα/γεύση στην αγορά της Ένωσης και θα υποχρεώσει τις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στην εν λόγω αγορά να αναγράψουν ορισμένες προειδοποιήσεις στις συσκευασίες.

161. Ωστόσο, όταν το Γενικό Δικαστήριο, στη συνέχεια, επικέντρωσε την ανάλυσή του στην εξέταση της *πραγματικής κατάστασης* των αναιρεσείουσών, προκειμένου να ελέγξει αν υφίσταται στενός κύκλος θιγόμενων ατόμων, το έπραξε κατά τρόπο ο οποίος, κατά τη γνώμη μου, ήταν ταυτόχρονα ελλιπής και όχι εμπεριστατωμένος. Κατά τη γνώμη μου, το Γενικό Δικαστήριο i) εκτίμησε εσφαλμένα τη σημασία ορισμένων στοιχείων που προβλήθηκαν από τις αναιρεσείουσες και ii) παρέλειψε να εξετάσει άλλα στοιχεία που οι αναιρεσείουσες είχαν επικαλεστεί.

162. Στην πραγματικότητα, μου φαίνεται ότι, σε γενικό επίπεδο, στην υπό κρίση υπόθεση έχει εφαρμογή η λογική η οποία φρονώ ότι διέπει τη νομολογία Plaumann: το να επιτρέπεται δηλαδή η άσκηση προσφυγής από πρόσωπα των οποίων την ιδιάζουσα κατάσταση το αποφασίζον θεσμικό όργανο έλαβε (ρητά ή σιωπηρά) –ή όφειλε να είχε λάβει– υπόψη πριν από την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης¹³⁶. Πιο συγκεκριμένα, αν η κατάσταση των αναιρεσείουσών, τόσο από νομική όσο και από πραγματική άποψη, εξεταστεί υπό το πρίσμα της προγενέστερης νομολογίας, προκύπτουν πολλά κοινά σημεία με υποθέσεις στις οποίες τα δικαστήρια της Ένωσης έχουν αποφανθεί ότι μια πράξη αφορούσε ατομικά τους προσφεύγοντες.

163. Πρώτον, στην υπό κρίση υπόθεση, δύσκολα μπορεί να αμφισβητηθεί ότι, βάσει της εφαρμοστέας νομοθεσίας, η Επιτροπή όφειλε, κατά την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης, να λάβει υπόψη την κατάσταση μιας συγκεκριμένης κατηγορίας επιχειρήσεων, ήτοι εκείνων που παρασκεύαζαν και εμπορεύονταν ένα νέο προϊόν καπνού σε σχέση με το οποίο ανακλήθηκαν οι

¹³⁶ Βλ. σημείο 79 των παρουσών προτάσεων.

εξαιρέσεις¹³⁷. Οι πωλήσεις των εν λόγω επιχειρήσεων σε συνδυασμό με την ηλικία των πελατών τους, όπως υπολογίστηκαν βάσει των στοιχείων που παρασχέθηκαν από τις ίδιες τις επιχειρήσεις, ήταν που προκάλεσαν, κατά την Επιτροπή¹³⁸, την ανάκληση των εξαιρέσεων.

164. Δεν αμφισβητείται ότι στην υπό κρίση υπόθεση η Επιτροπή, πριν εκδώσει την προσβαλλόμενη πράξη, έλαβε υπόψη, μεταξύ άλλων, τις πωλήσεις που πραγματοποιούσαν οι αναιρεσείουσες και το μερίδιο των νέων καταναλωτών στην πελατειακή βάση¹³⁹. Ωστόσο, το ζήτημα αν το έπραξε τούτο ορθώς είναι αμφιλεγόμενο και αποτελεί έναν από τους λόγους ακυρώσεως που προέβαλαν οι αναιρεσείουσες πρωτοδίκως. Πρόκειται για στοιχείο το οποίο η υπό κρίση υπόθεση έχει κοινό με τις υποθέσεις που μνημονεύονται στο σημείο 31 των παρούσων προτάσεων.

165. Δεύτερον, η υπό κρίση υπόθεση παρουσιάζει, επίσης, ομοιότητες με ορισμένες από τις υποθέσεις στις οποίες τα δικαστήρια της Ένωσης –όπως εκτέθηκε στο σημείο 32 των παρούσων προτάσεων– δέχθηκαν ότι η προσβαλλόμενη πράξη αφορούσε ατομικά ορισμένα πρόσωπα τα οποία είχαν αποδείξει ότι η εν λόγω πράξη είχε αντίκτυπο σε κεκτημένο δικαίωμα. Πράγματι, όπως επισήμανε το Γενικό Δικαστήριο στη σκέψη 47 της αναιρεσιβαλλόμενης διάταξης, «δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η απόλυτη απαγόρευση εμπορίας θερμαινόμενων προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις, η οποία απορρέει από την προσβαλλόμενη πράξη, θα έχει κατ' ανάγκην ως αποτέλεσμα να τεθούν υπό αμφισβήτηση οι [χορηγηθείσες από τις αρχές των κρατών μελών, όπως επιτρέπει το άρθρο 19, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/40,] άδειες που κατέχουν ορισμένες από τις προσφεύγουσες».

166. Συναφώς, δεν συμφωνώ με το Γενικό Δικαστήριο, το οποίο έκρινε ότι η κατοχή τέτοιων αδειών δεν ασκούσε επιρροή, διότι i) σε ορισμένα κράτη μέλη τέτοιες άδειες δεν απαιτούνταν· ii) οι εν λόγω άδειες είχαν χορηγηθεί χωρίς αποκλειστικότητα· και iii) δεν μπορούσαν να θεωρούνται «κεκτημένες επ' αόριστον», δεδομένου ότι οι διατάξεις της οδηγίας 2014/40 επέτρεπαν στην Επιτροπή την ανάκληση των εξαιρέσεων που είχαν θεσπιστεί για τα θερμαινόμενα προϊόντα καπνού. Συγκεκριμένα, κανείς από τους λόγους αυτούς δεν με πείθει.

167. Κατ' αρχάς, δεν αντιλαμβάνομαι τον λόγο για τον οποίο το γεγονός ότι ορισμένα κράτη μέλη επέλεξαν να μη θεσπίσουν σύστημα προηγούμενης άδειας για την εμπορία νέων προϊόντων καπνού συνιστά στοιχείο αποκλεισμού. Σε τομέα συντρέχουσας αρμοδιότητας, τον οποίον ο νομοθέτης της Ένωσης έχει εναρμονίσει μόνον εν μέρει, παρέχοντας στα κράτη μέλη την ελευθερία να ρυθμίζουν ορισμένα ειδικά θέματα (εντός των ορίων που θέτουν οι σχετικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης, ήτοι εν προκειμένω το άρθρο 19 της οδηγίας 2014/40), δεν υπάρχει κανένας λόγος να θεωρηθεί ότι μόνον τα δικαιώματα που χορηγούνται από τις αρχές της Ένωσης και/ή που αφορούν το σύνολο του εδάφους της Ένωσης δικαιολογούν ειδική προστασία σε επίπεδο Ένωσης. Εάν συγκεκριμένη πράξη της Ένωσης θίγει κεκτημένο δικαίωμα ενός προσώπου, το πρόσωπο αυτό πρέπει να έχει τη δυνατότητα να προσβάλει την εν λόγω πράξη, ανεξάρτητα από την προέλευση του δικαιώματος ή το εδαφικό πεδίο εφαρμογής του.

168. Επιπλέον, το αν τα δικαιώματα που φέρονται να προσβάλλονται από την προσβαλλόμενη πράξη είναι αποκλειστικά ή όχι δεν ασκεί, κατά τη γνώμη μου, επιρροή υπό το πρίσμα του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ. Όπως διευκρινίστηκε στα σημεία 23 έως 26 των παρούσων

¹³⁷ Βλ. άρθρο 2, παράγραφος 28, άρθρο 5, παράγραφοι 6 και 7, άρθρο 7, παράγραφος 12, άρθρο 11, παράγραφος 6, και άρθρο 28, παράγραφοι 2 και 3, της οδηγίας 2014/40.

¹³⁸ Ωστόσο, το σημείο αυτό αμφισβητείται από τις αναιρεσείουσες. Βλ. σημείο 169 των παρούσων προτάσεων.

¹³⁹ Βλ. αιτιολογικές σκέψεις 5 και 6 της προσβαλλόμενης πράξης και έκθεση της Επιτροπής που μνημονεύεται στην αιτιολογική σκέψη 5 (βλ. σημείο 12 των παρούσων προτάσεων).

προτάσεων, βάσει της νομολογίας Plaumann, ο προσφεύγων δεν απαιτείται να είναι το μοναδικό πρόσωπο που θίγεται από την προσβαλλόμενη πράξη ούτε το μοναδικό πρόσωπο που θίγεται κατά τρόπο ευδιάκριτο. Συγκεκριμένα, αρκεί να ανήκει σε έναν στενό κύκλο προσώπων που θίγονται κατ' αυτόν τον τρόπο. Το γεγονός ότι τα δικαιώματα είναι αποκλειστικά αποτελεί, προφανώς, στοιχείο που μπορεί να είναι κρίσιμο στο πλαίσιο της ανάλυσης του «ατομικού επηρεασμού» (όπως, για παράδειγμα, στην απόφαση Infront¹⁴⁰, η οποία μνημονεύεται στην αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη), αλλά ασφαλώς δεν πρόκειται για προϋπόθεση *sine qua non* (όπως αποδεικνύεται από υποθέσεις όπως εκείνη επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση Stichting Woonpunt¹⁴¹, η οποία επίσης μνημονεύεται στην αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη).

169. Τέλος, η απαίτηση το δικαίωμα να είναι *κεκτημένο επ' αόριστον* προκαλεί επίσης σύγχυση από εννοιολογική άποψη. Δεν χρειάζεται να υπογραμμίσω, συναφώς, ότι, εντός ορισμένων ορίων, ο εθνικός νομοθέτης και ο νομοθέτης της Ένωσης μπορούν πάντοτε να θεσπίζουν μέτρα που τροποποιούν τη διάρκεια, την έκταση ή τη φύση των δικαιωμάτων τα οποία απολαύουν τα πρόσωπα βάσει της ισχύουσας νομοθεσίας. Ως εκ τούτου, υποθέτω ότι, στο εν λόγω χωρίο της αναιρεσιβαλλόμενης διάταξης, το Γενικό Δικαστήριο είχε την πρόθεση να υπογραμμίσει ότι οι αναιρεσιδούσες γνώριζαν (ή όφειλαν να γνωρίζουν) ότι οι εξαιρέσεις που είχαν θεσπιστεί για τα θερμαινόμενα προϊόντα καπνού μπορούσαν, βάσει των διατάξεων της οδηγίας 2014/40, να ανακληθούν όταν θα πληρούνταν ορισμένες προϋποθέσεις. Ωστόσο, στην προσφυγή τους ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου, οι αναιρεσιδούσες υποστήριξαν ότι i) οι διατάξεις της εν λόγω οδηγίας που επιτρέπουν την ανάκληση των εξαιρέσεων δεν έχουν εφαρμογή στα νέα προϊόντα καπνού και ότι ii) εν πάση περιπτώσει, οι προϋποθέσεις που προβλέπονται στις εν λόγω διατάξεις όσον αφορά την ανάκληση δεν πληρούνται στην προκειμένη περίπτωση. Φρονώ ότι οι αναιρεσιδούσες πρέπει να έχουν το δικαίωμα να ζητήσουν την εξέταση των εν λόγω ισχυρισμών από τα δικαστήρια της Ένωσης. Ο παρεμπίπτων και έμμεσος έλεγχος των εν λόγω ισχυρισμών, στον οποίο προέβη το Γενικό Δικαστήριο (στη σκέψη 50 της αναιρεσιβαλλόμενης διάταξης), κατά την εκτίμηση του παραδεκτού της προσφυγής, δεν συνάδει ασφαλώς με το δικαίωμα των αναιρεσιδουσών σε αποτελεσματική δικαστική προστασία.

170. Μάλιστα, η υπό κρίση υπόθεση είναι, σε ορισμένο βαθμό, παρεμφερής με εκείνη επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση Βέλγιο και Forum 187 κατά Επιτροπής, στην οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι η εκεί επίμαχη προσβαλλόμενη πράξη της Ένωσης αφορούσε ατομικά, κατά το άρθρο 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, διάφορες επιχειρήσεις που διέθεταν άδεια η οποία δεν μπορούσε πλέον να ανανεωθεί εξαιτίας της εν λόγω πράξης¹⁴².

171. Τρίτον, η υπό κρίση υπόθεση παρουσιάζει μεγάλη ομοιότητα με τις –υπομνησθείσες στα σημεία 33 και 34 των παρούσων προτάσεων– υποθέσεις στις οποίες έγινε δεκτό ότι η προσβαλλόμενη πράξη αφορούσε ατομικά ορισμένα πρόσωπα τα οποία διαδραμάτισαν καθοριστικό ρόλο στη διαδικασία που οδήγησε στην έκδοση της εν λόγω πράξης. Πιο συγκεκριμένα, η κατάσταση των αναιρεσιδουσών είναι, κατά τη γνώμη μου, ισοδύναμη με εκείνη των επιχειρήσεων των οποίων οι πληροφορίες χρησιμοποιήθηκαν για τον υπολογισμό κρίσιμων παραμέτρων στο πλαίσιο διαδικασιών αντιντάμπινγκ¹⁴³.

¹⁴⁰ Βλ. σκέψεις 73 έως 77 της απόφασης (η οποία μνημονεύεται στη σκέψη 41 της αναιρεσιβαλλόμενης διάταξης).

¹⁴¹ Βλ. σκέψεις 60 έως 62 της απόφασης (η οποία μνημονεύεται, ομοίως, στη σκέψη 41 της αναιρεσιβαλλόμενης διάταξης).

¹⁴² Απόφαση της 22ας Ιουνίου 2006 (C-182/03 και C-217/03, EU:C:2006:416, σκέψεις 61 έως 64).

¹⁴³ Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 20ής Μαρτίου 1985, Timex κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (264/82, EU:C:1985:119, σκέψεις 14 και 15), της 11ης Ιουλίου 1990, Neotype Techmashexport κατά Επιτροπής και Συμβουλίου (C-305/86 και C-160/87, EU:C:1990:295, σκέψεις 19 και 20), και της 18ης Σεπτεμβρίου 2014, Valimar (C-374/12, EU:C:2014:2231, σκέψεις 30 έως 32). Βλ., επίσης, γενικότερα, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Υ. Bot στην υπόθεση Philips Lighting Poland και Philips Lighting κατά Συμβουλίου (C-511/13 P, EU:C:2015:206, σημεία 92 έως 106).

172. Πρόκειται για στοιχείο το οποίο το Γενικό Δικαστήριο αγνόησε, παρά το γεγονός ότι ο ένας από τους δύο λόγους ακυρώσεως που προέβησαν οι αναιρεσείουσες αφορούσε ακριβώς τη χρήση από την Επιτροπή των στοιχείων που προσκόμισαν οι αναιρεσείουσες. Δεδομένου ότι ο όμιλος BAT είναι ένας από τους δύο κορυφαίους κατασκευαστές και πωλητές θερμαινόμενων προϊόντων καπνού στην αγορά της Ένωσης, είναι προφανές ότι η Επιτροπή έδωσε ιδιαίτερη βαρύτητα στα προσκομισθέντα από τον εν λόγω όμιλο δεδομένα στο πλαίσιο των υπολογισμών που πραγματοποίησε προκειμένου να κρίνει αν υπήρξε ουσιαστική μεταβολή των συνθηκών κατά την έννοια της οδηγίας 2014/40. Επομένως, οι αναιρεσείουσες πρέπει να έχουν το δικαίωμα να ζητήσουν την εξέταση των υπολογισμών αυτών από τα δικαστήρια της Ένωσης.

173. Τέταρτον, η προσβαλλόμενη πράξη δεν αποτελεί πράξη την οποία εξέδωσε ο νομοθέτης της Ένωσης κάνοντας χρήση των εξουσιών του για χάραξη πολιτικής, προκειμένου να ρυθμίσει, κατά τρόπο γενικό και αφηρημένο, συγκεκριμένη οικονομική δραστηριότητα. Στην πραγματικότητα, η προσβαλλόμενη πράξη είναι μια κανονιστική πράξη, η οποία εκδόθηκε από την Επιτροπή, δυνάμει των εξουσιών που της έχει αναθέσει ο νομοθέτης της Ένωσης, στο πλαίσιο μιας διαδικασίας μη νομοθετικής φύσεως, η οποία υπαγορεύθηκε από μια πολύ συγκεκριμένη κατάσταση (την αύξηση των πωλήσεων των θερμαινόμενων προϊόντων καπνού). Επομένως, παρά τον οιονεί νομοθετικό χαρακτήρα της, η προσβαλλόμενη πράξη έχει σαφώς περιεχόμενο λήψης απόφασης (όπως μια διοικητική απόφαση). Κατά συνέπεια, φρονώ ότι η υπό κρίση υπόθεση εμπίπτει πλήρως στο πεδίο εφαρμογής της νομολογιακής τάσης που μνημονεύεται στα σημεία 35 και 36 των παρούσων προτάσεων, η οποία αφορά τις περιπτώσεις στις οποίες τα δικαστήρια της Ένωσης δέχθηκαν ότι πρόσωπα των οποίων η θέση στην αγορά θιγόταν σοβαρά από τις προσβαλλόμενες πράξεις νομιμοποιούνταν να τις αμφισβητήσουν.

174. Ο ισχυρισμός των αναιρεσείουσών ότι η προσβαλλόμενη πράξη έθιξε σοβαρά τη θέση τους στην αγορά είναι, τουλάχιστον εκ πρώτης όψεως, εύλογος, λαμβανομένου υπόψη του όγκου των πωλήσεων προϊόντων θερμαινόμενου καπνού με άρωμα/γεύση στην αγορά της Ένωσης. Ωστόσο, πέραν τούτου φρονώ, έτι περαιτέρω, ότι και από τη σκοπιά αυτή εθίγησαν κατά μοναδικό τρόπο.

175. Πρωτοδίκως, οι αναιρεσείουσες επισήμαναν (και απέδειξαν με στοιχεία) την έκταση των επενδύσεων που πραγματοποιήθηκαν κατά τα τελευταία έτη όσον αφορά τα θερμαινόμενα προϊόντα καπνού. Ωστόσο, το Γενικό Δικαστήριο αγνόησε –εσφαλμένα, κατά τη γνώμη μου– την εν λόγω πτυχή ολοσχερώς. Στην πραγματικότητα, είναι αδιαμφισβήτητο ότι οι αναιρεσείουσες συγκαταλέγονται μεταξύ των (ελάχιστων) επιχειρήσεων που εισήγαγαν στην αγορά της Ένωσης ένα νέο προϊόν καπνού. Για τον σκοπό αυτό, χρειάστηκε να πραγματοποιήσουν σημαντικές επενδύσεις, προκειμένου, μεταξύ άλλων, να αναπτύξουν μια νέα τεχνολογία, να δημιουργήσουν νέους διαύλους διανομής και να καταστήσουν το προϊόν γνωστό και ελκυστικό προς τους πελάτες. Δεν θα ήταν ανακριβές να υποστηριχθεί ότι –όπως εξέθεσα στο σημείο 98 των παρούσων προτάσεων– η προσβαλλόμενη πράξη θεσπίστηκε ακριβώς εξαιτίας του γεγονότος ότι οι αναιρεσείουσες ήταν αρκετά επιτυχείς στην επίτευξη του εν λόγω σκοπού και ότι, ως εκ τούτου, οι πωλήσεις του επίμαχου προϊόντος παρουσίασαν απότομη αύξηση εντός σχετικά σύντομου χρονικού διαστήματος.

176. Στο πλαίσιο αυτό, το να θεωρηθεί ότι οι επιχειρήσεις που εισήλθαν πρόσφατα ή πρόκειται να εισέλθουν στο μέλλον στην αγορά της Ένωσης για τα θερμαινόμενα προϊόντα καπνού –πιθανότατα εκμεταλλευόμενες παρασιτικά τις επενδύσεις που πραγματοποίησαν επιχειρήσεις όπως οι αναιρεσείουσες– βρίσκονται σε κατάσταση συγκρίσιμη με εκείνη των αναιρεσείουσών είναι, από οικονομική άποψη, παράλογο.

177. Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι, υπό το πρίσμα της νομολογίας Plaumann, υπάρχουν τέσσερις διαφορετικοί λόγοι για τους οποίους θα έπρεπε να είχε κριθεί ότι η προσβαλλόμενη πράξη αφορούσε ατομικά τις αναιρεσείουσες. Πιθανότατα μάλιστα, καθένas από τους λόγους αυτούς ξεχωριστά θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι αρκεί για να συναχθεί το εν λόγω συμπέρασμα. Τούτο θα ισχύει κατά μείζονα λόγο αν οι λόγοι αυτοί εξεταστούν από κοινού, πρακτική την οποία, όπως υπογραμμίζουν οι αναιρεσείουσες, παγίως εφαρμόζουν τα δικαστήρια της Ένωσης¹⁴⁴.

178. Επομένως, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι το πρώτο σκέλος του λόγου αναιρέσεως είναι βάσιμο.

Γ. Επί του δευτέρου σκέλους του λόγου αναιρέσεως

1. Τα επιχειρήματα των μετεχόντων στη διαδικασία

179. Το δεύτερο σκέλος του λόγου αναιρέσεως βάλλει κατά των σκέψεων 54 και 55 της αναιρεσιβαλλόμενης διάταξης, στις οποίες το Γενικό Δικαστήριο εξετάζει το επιχείρημα των αναιρεσιουσών ότι η προσβαλλόμενη πράξη πρέπει να θεωρηθεί ότι τις αφορά ατομικά με βάση το κριτήριο ότι η θέση τους στην αγορά θίγεται ουσιαστικά. Οι αναιρεσείουσες υπογραμμίζουν ότι i) υπάρχουν μόνο δύο σημαντικές επιχειρήσεις στην αγορά θερμαινόμενων προϊόντων καπνού της Ένωσης, οι οποίες πωλούν σχεδόν το σύνολο των θερμαινόμενων προϊόντων καπνού που αγοράζονται στην Ευρωπαϊκή Ένωση (άνω του 99 %), και ii) το χαρτοφυλάκιο θερμαινόμενων προϊόντων καπνού του ομίλου BAT εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι σε σημαντικό βαθμό προσανατολισμένο προς τα προϊόντα με άρωμα/γεύση (περίπου το 70 % των πωλήσεών του).

180. Η Επιτροπή και η Γαλλική Κυβέρνηση φρονούν ότι τα ανωτέρω επιχειρήματα δεν αρκούν για να στοιχειοθετηθεί η ύπαρξη «ατομικού επηρεασμού». Ο αντίκτυπος της προσβαλλόμενης πράξης στη θέση των αναιρεσιουσών στην αγορά, ακόμη και αν θεωρηθεί ουσιαστικός, δεν δικαιολογεί, αυτός καθεαυτόν και αφ' εαυτού, ένα τέτοιο συμπέρασμα.

2. Ανάλυση

181. Δεδομένου ότι κατέληξα στο συμπέρασμα ότι το πρώτο σκέλος του λόγου αναιρέσεως είναι βάσιμο, προδήλως παρέλκει η εξέταση του δευτέρου σκέλους του λόγου αναιρέσεως αυτού. Εν πάση περιπτώσει, είναι σαφές ότι, για τους λόγους που εκτίθενται στα σημεία 35, 36 και 173 έως 176 των παρουσών προτάσεων, το δεύτερο σκέλος του λόγου αναιρέσεως των αναιρεσιουσών είναι επίσης, κατά τη γνώμη μου, βάσιμο.

182. Εντούτοις, σε περίπτωση που το Δικαστήριο δεν συμμεριστεί την εκτίμησή μου ως προς το πρώτο σκέλος του λόγου αναιρέσεως, τούτο θα σημαίνει ότι και το δεύτερο σκέλος του λόγου αυτού θα πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμο. Στην περίπτωση αυτή, θα πρέπει τότε να συνταχθώ με την άποψη της Επιτροπής και της Γαλλικής Κυβέρνησης ότι το γεγονός και μόνον ότι η προσβαλλόμενη πράξη θίγει, κατά ιδιαίτερα σοβαρό τρόπο, τις οικονομικές δραστηριότητες των αναιρεσιουσών –λόγω του σημαντικού μεριδίου τους στην αγορά της Ένωσης και/ή της σημασίας

¹⁴⁴ Πρβλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 16ης Μαΐου 1991, Extramet Industrie κατά Συμβουλίου (C-358/89, EU:C:1991:214, σκέψη 17), της 18ης Μαΐου 2022, Uzina Metalurgica Moldoveneasca κατά Επιτροπής (T-245/19, EU:T:2022:295, σκέψεις 66 και 69), της 18ης Οκτωβρίου 2023, Zipro Manufacturing και Zipro κατά Επιτροπής (T-402/20, EU:T:2023:640, σκέψεις 26 και 28), και της 20ής Ιουνίου 2024, Euranimi κατά Επιτροπής (C-252/23 P, EU:C:2024:538, σκέψεις 38 έως 40).

των επίμαχων προϊόντων μεταξύ των προϊόντων του χαρτοφυλακίου τους– δεν αποτελεί, αφ’ εαυτού, στοιχείο το οποίο δικαιολογεί το να θεωρηθεί ότι η εν λόγω πράξη τις αφορά ατομικά σύμφωνα με το άρθρο 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ¹⁴⁵.

VI. Συνέπειες της εκτίμησης

183. Επειδή ο λόγος αναιρέσεως που προβάλλουν οι αναιρεσείουσες είναι βάσιμος, η αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη πρέπει να αναιρεθεί.

184. Κατά το άρθρο 61, πρώτο εδάφιο, του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Δικαστήριο μπορεί, αφού αναιρέσει απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου, είτε να αναπέμψει τη διαφορά στο Γενικό Δικαστήριο για να την κρίνει είτε, εφόσον αυτή είναι ώριμη προς εκδίκαση, να αποφανθεί το ίδιο οριστικά επί της διαφοράς.

185. Στην προκειμένη περίπτωση, είμαι της γνώμης ότι η διαφορά είναι ώριμη προς εκδίκαση από το Δικαστήριο επί του παραδεκτού της προσφυγής ακυρώσεως που άσκησαν οι αναιρεσείουσες ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου και ότι επομένως το Δικαστήριο μπορεί να αποφανθεί οριστικά συναφώς.

186. Στις σκέψεις 18 έως 33 της αναιρεσιβαλλόμενης διάταξης, το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε την ένσταση απαραδέκτου που προέβαλε η Επιτροπή, στο μέτρο που το εν λόγω θεσμικό όργανο υποστήριξε ότι η προσβαλλόμενη πράξη δεν αφορούσε *άμεσα* τις αναιρεσείουσες. Κατά του εν λόγω σκέλους της διάταξης δεν έχει ασκηθεί αναίρεση και, ως εκ τούτου, το σκέλος αυτό είναι αμετάκλητο.

187. Επομένως, δεδομένου ότι πρέπει να θεωρηθεί ότι η προσβαλλόμενη πράξη αφορούσε τις αναιρεσείουσες τόσο ατομικά όσο και άμεσα, η προσφυγή τους είναι παραδεκτή.

188. Αντιθέτως, η διαφορά δεν είναι ώριμη προς εκδίκαση επί της ουσίας από το Δικαστήριο.

189. Στο δικόγραφο της προσφυγής τους ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου, οι αναιρεσείουσες προέβαλαν δύο λόγους ακυρώσεως κατά της προσβαλλόμενης πράξης. Για να εκτιμηθούν οι λόγοι αυτοί, απαιτείται λεπτομερής νομική και πραγματική εκτίμηση των επιχειρημάτων που προέβαλαν όλοι οι μετέχοντες στη διαδικασία, υπό το πρίσμα των αποδεικτικών στοιχείων που προσκόμισαν. Δεδομένου ότι τέτοια εκτίμηση δεν περιλαμβάνεται στην αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη, δεν θα ήταν πρόπον να αποφανθεί το Δικαστήριο οριστικά στην υπό κρίση υπόθεση.

190. Επομένως, το Δικαστήριο πρέπει να αναπέμψει την υπόθεση στο Γενικό Δικαστήριο και να επιφυλαχθεί ως προς τα δικαστικά έξοδα.

VII. Πρόταση

191. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω εκτιμήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο:

- να αναιρέσει τη διάταξη της 20ής Σεπτεμβρίου 2023, Nicoventures Trading κ.λπ. κατά Επιτροπής (T-706/22, EU:T:2023:579)·

¹⁴⁵ Βλ. σημεία 36, 43 έως 45, 57 και 78 των παρουσών προτάσεων και εκεί μνημονευόμενη νομολογία.

- να κρίνει την προσφυγή παραδεκτή·
- να αναπέμψει την υπόθεση στο Γενικό Δικαστήριο προκειμένου αυτό να αποφανθεί επί της ουσίας της προσφυγής· και
- να επιφυλαχθεί ως προς τα δικαστικά έξοδα.