

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

M. POIARES MADURO

της 21ης Ιουνίου 2007¹

1. Το δικόγραφο που κατατέθηκε, εν προκειμένω, ενώπιον του Δικαστηρίου αφορά την πρώτη ευθεία προσφυγή της Δημοκρατίας της Πολωνίας. Εγείρει πλέοντα σημαντικά και καινοφανή νομικά ζητήματα, τα οποία χρήζουν εξετάσεως από το τμήμα μείζονος συνθέσεως του Δικαστηρίου. Με την προσφυγή αυτή, η οποία μπορεί να αναχθεί στις δυσχερείς διαπραγματεύσεις προσχωρήσεως που είχαν ως αντικείμενο τον τομέα της γεωργίας και στη μεταρρύθμιση της κοινής γεωργικής πολιτικής (στο εξής: ΚΓΠ), ζητείται από το Δικαστήριο να αποφανθεί επί του εύρους της ευχέρειας που διαθέτουν τα κοινοτικά όργανα όσον αφορά την προσαρμογή των διατάξεων των συμφωνιών προσχωρήσεως. Το Δικαστήριο καλείται, επίσης, να προσδιορίσει την έκταση της ένδικης προστασίας της οποίας τυγχάνουν τα μελλοντικά κράτη μέλη έναντι των πράξεων που εκδίδονται μεταξύ της υπογραφής των πράξεων προσχωρήσεως και της ημερομηνίας ενάρξεως της ισχύος τους.

I — Νομικό πλαίσιο και πραγματικά περιστατικά της προσφυγής

2. Η υπό κρίση προσφυγή έχει ως αίτημα την ακύρωση του άρθρου 1, σημείο 5, της αποφάσεως 2004/281/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Μαρτίου 2004, για την αναπροσαρμογή της πράξης περί των όρων προ-

σχωρήσεως της Τσεχικής Δημοκρατίας, της Δημοκρατίας της Εσθονίας, της Κυπριακής Δημοκρατίας, της Δημοκρατίας της Λετονίας, της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, της Δημοκρατίας της Ουγγαρίας, της Δημοκρατίας της Μάλτας, της Δημοκρατίας της Πολωνίας, της Δημοκρατίας της Σλοβενίας και της Σλοβακικής Δημοκρατίας και των προσαρμογών των Συνθηκών επί των οποίων βασίζεται η Ευρωπαϊκή Ένωση, κατόπιν της μεταρρύθμισης της κοινής γεωργικής πολιτικής².

3. Η επίδικη απόφαση εκδόθηκε δυνάμει του άρθρου 2, παράγραφος 3, της Συνθήκης μεταξύ του Βασιλείου του Βελγίου, του Βασιλείου της Δανίας, της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, της Ελληνικής Δημοκρατίας, του Βασιλείου της Ισπανίας, της Γαλλικής Δημοκρατίας, της Ιρλανδίας, της Ιταλικής Δημοκρατίας, του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου, του Βασιλείου των Κάτω Χωρών, της Δημοκρατίας της Αυστρίας, της Πορτογαλικής Δημοκρατίας, της Δημοκρατίας της Φινλανδίας, του Βασιλείου της Σουηδίας, του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας (κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης) και της Τσεχικής Δημοκρατίας, της Δημοκρατίας της Εσθονίας, της Κυπριακής Δημοκρατίας, της Δημοκρατίας της Λετονίας, της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, της Δημοκρατίας της Ουγγαρίας, της

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η πορτογαλική.

2 — ΕΕ L 93, σ. 1 (στο εξής: επίδικη απόφαση).

Δημοκρατίας της Μάλτας, της Δημοκρατίας της Πολωνίας, της Δημοκρατίας της Σλοβενίας της Σλοβακικής Δημοκρατίας, για την προσχώρηση της Τσεχικής Δημοκρατίας, της Δημοκρατίας της Εσθονίας, της Κυπριακής Δημοκρατίας, της Δημοκρατίας της Λετονίας, της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, της Δημοκρατίας της Ουγγαρίας, της Δημοκρατίας της Μάλτας, της Δημοκρατίας της Πολωνίας, της Δημοκρατίας της Σλοβενίας και της Σλοβακικής Δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση³, το οποίο ορίζει ότι, «[παρά] την παράγραφο 2, τα όργανα της Ένωσης μπορούν να θεσπίσουν πριν από την προσχώρηση τα μέτρα που αναφέρονται στα άρθρα [...] 21 [και] 23 [...]. Τα μέτρα αυτά αρχίζουν να ισχύουν μόνο υπό την επιφύλαξη και από την ημερομηνία έναρξης ισχύος της παρούσας Συνθήκης». Η απόφαση αυτή εκδόθηκε βάσει του άρθρου 23 της Πράξεως περί των όρων προσχωρήσεως της Τσεχικής Δημοκρατίας, της Δημοκρατίας της Εσθονίας, της Κυπριακής Δημοκρατίας, της Δημοκρατίας της Λετονίας, της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, της Δημοκρατίας της Ουγγαρίας, της Δημοκρατίας της Μάλτας, της Δημοκρατίας της Πολωνίας, της Δημοκρατίας της Σλοβενίας και της Σλοβακικής Δημοκρατίας και των προσαρμογών των Συνθηκών επί των οποίων βασίζεται η Ευρωπαϊκή Ένωση⁴, το οποίο ορίζει ότι «[το] Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα επί προτάσεως της Επιτροπής και κατόπιν διαβούλευσης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, μπορεί να πραγματοποιήσει τις προσαρμογές στις διατάξεις της παρούσας Πράξης που αφορούν την [ΚΓΠ], οι οποίες τυχόν αποδεικνύονται αναγκαίες λόγω τροποποίησης κοινοτικών κανόνων. Τέτοιες προσαρμογές μπορούν να πραγματοποιηθούν πριν από την ημερομηνία προσχώρησής».

4. Η προσφεύγουσα προβάλλει ότι το άρθρο 1, σημείο 5, της επίδικης αποφάσεως (στο εξής: επίμαχη διάταξη) προβλέπει, όσον αφορά τα νέα κράτη μέλη, την επέκταση της εφαρμογής του συστήματος της σταδιακής αυξήσεως των άμεσων ενισχύσεων (καλούμενου και συστήματος «phasing in») και στις νέες άμεσες ενισχύσεις, με συνέπεια τη δημιουργία νέων παρεκκλίσεων από την αρχή της ολοσχερούς καταβολής των ενισχύσεων αυτών. Η εν λόγω επέκταση της εφαρμογής του συστήματος των σταδιακών αυξανόμενων καταβολών συνεπάγεται σημαντική μείωση των ποσών που εισπράττουν οι πολωνοί γεωργοί σε σχέση με την περίπτωση της ολοσχερούς καταβολής του ποσού των ενισχύσεων σε αυτούς.

5. Η προσφυγή αυτή αποτελεί τη δικαστική συνέχεια της αμφισβητήσεως εκ μέρους της Δημοκρατίας της Πολωνίας, ήδη από το στάδιο των διαπραγματεύσεων προσχωρήσεως, του συστήματος της σταδιακής αυξήσεως των άμεσων ενισχύσεων. Κατά τις διαπραγματεύσεις αυτές, η Δημοκρατία της Πολωνίας αξίωσε επανειλημμένως την από της προσχωρήσεώς της στην Ευρωπαϊκή Ένωση ολοσχερή καταβολή των άμεσων ενισχύσεων στους πολωνούς γεωργούς. Μάλιστα όμως. Με το από 30 Ιανουαρίου 2002 έγγραφο προβληματισμού⁵, η Επιτροπή προέκρινε, όσον αφορά τα νέα κράτη μέλη, τη σταδιακή αύξηση, κατά τη διάρκεια μιας μεταβατικής περιόδου, των άμεσων ενισχύσεων προς τους γεωργούς για πλείονες λόγους που συνδέονται, κυρίως, με την ανάγκη ολοκληρώσεως της τρέχουσας αναδιαρθρώσεως του γεωργικού τομέα στα κράτη αυτά, με την κατάσταση των εισοδημάτων των γεωργών και με την υποχρέωση αποφυγής της διαταράξεως της ισορροπίας με τους λοιπούς οικονομικούς τομείς ή

3 — Υπογράφηκε στις 16 Απριλίου 2003 και τέθηκε σε ισχύ από 1ης Μαΐου 2004 (ΕΕ L 236, σ. 17, στο εξής: Συνθήκη Προσχωρήσεως).

4 — ΕΕ L 236, σ. 33 (στο εξής: Πράξη Προσχωρήσεως).

5 — *L'élargissement et l'agriculture: l'intégration réussie des nouveaux États membres dans la PAC*, SEC(2002) 95 τελικό.

αποτροπής του ενδεχομένου αντλήσεως οφελών από κερδοσκοπούς. Υιοθετώντας αυτή την πρόταση της Επιτροπής, τα δεκαπέντε κράτη μέλη τήρησαν ανάλογη στάση έναντι της Δημοκρατίας της Πολωνίας κατά τις διαπραγματεύσεις προσχωρήσεως και συμφώνησαν, όπως προκύπτει από την κοινή θέση της Ευρωπαϊκής Ενώσεως της 31ης Οκτωβρίου 2002⁶, να μη γίνει δεκτό το αίτημά της περί χορηγήσεως στους πολωνούς γεωργούς, από της προσχωρήσεώς της, των ίδιων άμεσων ενισχύσεων που καταβάλλονται στους γεωργούς της Ενώσεως, αλλά, αντιθέτως, οι άμεσες ενισχύσεις προς τους πολωνούς γεωργούς να αυξηθούν σταδιακά κατά τη διάρκεια μιας μεταβατικής περιόδου. Οι σχετικές συζητήσεις συνεχίστηκαν μέχρι τη Διάσκεψη Προσχωρήσεως, η οποία πραγματοποιήθηκε στο περιθώριο των εργασιών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Κοπεγχάγης, στις 12 και 13 Δεκεμβρίου 2002, και από τα συμπεράσματα της οποίας προκύπτει ότι το ζήτημα της σταδιακής αυξήσεως των άμεσων ενισχύσεων προς τους γεωργούς των νέων κρατών μελών επιλύθηκε σύμφωνα με την κοινή θέση της 31ης Οκτωβρίου 2002. Όταν, κατόπιν της μεταρρυθμίσεως της ΚΓΠ, η οποία πραγματοποιήθηκε μετά την υπογραφή της Συνθήκης Προσχωρήσεως, η Επιτροπή υπέβαλε, στις 27 Οκτωβρίου 2003, την πρόταση της επίδικης αποφάσεως του Συμβουλίου, οι προσπάθειες της Πολωνικής Κυβερνήσεως να εμποδίσει την έκδοσή της δεν τελεσφόρησαν, παρά τις αντιρρήσεις που διατύπωσε σε όλα τα στάδια της νομοθετικής διαδικασίας.

6. Για την ορθή κατανόηση του νομικού ζητήματος που θέτει η υπό κρίση διαφορά, επιβάλλεται η σύντομη υπόμνηση του νομοθετικού πλαισίου.

7. Οι ενισχύσεις που χορηγούνται απευθείας στους γεωργούς στο πλαίσιο των καθεστώτων στηρίξεως των εισοδημάτων τους ρυθμίζονται, αρχικώς, από τον κανονισμό (ΕΚ) 1259/1999 του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1999, σχετικά με τη θέσπιση κοινών κανόνων για τα καθεστώτα άμεσης στήριξης στα πλαίσια της κοινής γεωργικής πολιτικής⁷, ο δε κατάλογος των καθεστώτων άμεσης στηρίξεως περιλαμβάνονταν στο παράρτημα του κανονισμού αυτού. Σύμφωνα με το άρθρο 20 της Πράξης Προσχωρήσεως, το οποίο ορίζει ότι «[οι] πράξεις που απαριθμούνται στο παράρτημα II της παρούσας Πράξης προσαρμόζονται όπως προβλέπεται στο εν λόγω παράρτημα», το σύστημα της σταδιακής αυξήσεως των άμεσων ενισχύσεων προς τους γεωργούς των νέων κρατών μελών θεσπίστηκε με το παράρτημα II, κεφάλαιο 6, Α, σημείο 27, της εν λόγω Πράξεως που προσέθεσε το άρθρο 1α στον κανονισμό 1259/1999. Κατά το εν λόγω άρθρο 1α, το σύστημα της σταδιακής αυξήσεως έχει εφαρμογή στις άμεσες ενισχύσεις «που χορηγούνται δυνάμει των καθεστώτων στήριξης του άρθρου 1». Το άρθρο 1 του κανονισμού 1259/1999 ορίζει τις άμεσες ενισχύσεις και παραπέμπει στο παράρτημα του κανονισμού αυτού, το οποίο τις απαριθμεί λεπτομερώς⁸.

8. Ακολούθως, το Συμβούλιο εξέδωσε, στις 29 Σεπτεμβρίου 2003, τον κανονισμό (ΕΚ) 1782/2003, για τη θέσπιση κοινών κανόνων

7 — ΕΕ L 160, σ. 113.

8 — Το άρθρο 1 του κανονισμού 1259/1999 έχει ως εξής: «Ο παρών κανονισμός ισχύει για τις πληρωμές που χορηγούνται απευθείας σε γεωργούς, δυνάμει καθεστώτων στήριξης, στα πλαίσια της κοινής γεωργικής πολιτικής, που χρηματοδοτούνται εν όλω ή εν μέρει από το τμήμα Έγγυησης του ΕΓΤΠΕ, πλην εκείνων που προβλέπονται από τον κανονισμό (ΕΚ) 1257/1999. Στο παράρτημα, απαριθμούνται αυτά τα καθεστώτα στήριξης.»

6 — Κοινή θέση της 31ης Οκτωβρίου 2002, CONF-PL 81/02.

για τα καθεστώτα άμεσης στήριξης στα πλαίσια της κοινής γεωργικής πολιτικής και για τη θέσπιση ορισμένων καθεστώτων στήριξης για τους γεωργούς και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΟΚ) 2019/93, (ΕΚ) 1452/2001, (ΕΚ) 1453/2001, (ΕΚ) 1454/2001, (ΕΚ) 1868/94, (ΕΚ) 1251/1999, (ΕΚ) 1254/1999, (ΕΚ) 1673/2000, (ΕΟΚ) 2358/71 και (ΕΚ) 2529/2001⁹, ο οποίος κατάργησε, από 1ης Μαΐου 2004, τον κανονισμό 1259/1999. Από το συνδυασμό του άρθρου 1 και του παραρτήματος Ι του κανονισμού 1782/2003 προκύπτει ότι ο κανονισμός αυτός, αφενός, προσθέτει στα υφιστάμενα καθεστώτα άμεσης στήριξεως και ορισμένα νέα που αφορούν, μεταξύ άλλων, τους γεωργούς οι οποίοι παράγουν καρπούς με κέλυφος και ενεργειακές καλλιέργειες και, αφετέρου, προβλέπει την καταβολή συμπληρωματικών ενισχύσεων στο πλαίσιο του καθεστώτος άμεσης στήριξεως του γαλακτοκομικού τομέα.

9. Με το άρθρο 1, σημείο 5, της επίδικης αποφάσεως της 22ας Μαρτίου 2004, το Συμβούλιο αντικατέστησε τις διατάξεις περί τροποποίησης του κανονισμού 1259/1999 που περιλαμβάνονταν στο σημείο 27 του κεφαλαίου 6, Α, του παραρτήματος ΙΙ της Πράξεως Προσχωρήσεως με διατάξεις που τροποποιούν τον κανονισμό 1782/2003, για να ληφθούν υπόψη οι μεταρρυθμίσεις της ΚΓΠ που επέφερε ο κανονισμός αυτός, ο οποίος εκδόθηκε μετά την υπογραφή των πράξεων προσχωρήσεως. Ειδικότερα, με το εν λόγω σημείο 27 προστέθηκε στον κανονισμό 1782/2003 το άρθρο 143α, το οποίο προβλέπει, όσον αφορά τα νέα κράτη μέλη, τη σταδιακή και βάσει χρονοδιαγράμματος αύξηση των άμεσων ενισχύσεων, ήτοι όχι

μόνον των ενισχύσεων στις οποίες αναφέρεται το παράρτημα Ι του εν λόγω κανονισμού, αλλά και εκείνων που τυχόν θα περιληφθούν σε αυτό μελλοντικάς.

10. Η Δημοκρατία της Πολωνίας ισχυρίζεται ότι η επίμαχη διάταξη επεκτείνει παρανόμως την εφαρμογή του συστήματος των σταδιακά αυξανόμενων καταβολών. Το σύστημα αυτό δεν εφαρμόζεται πλέον μόνο στα μέτρα στήριξεως που απαριθμούνταν περιοριστικά στο παράρτημα του κανονισμού 1259/1999. Στο εξής, αφορά γενικώς όλες τις «άμεσες ενισχύσεις», ήτοι και τις νέες άμεσες ενισχύσεις. Στην κατηγορία αυτή εμπίπτουν οι θεσπισθείσες με τον κανονισμό 1782/2003 ενισχύσεις, ήτοι οι ενισχύσεις στους τομείς των καρπών με κέλυφος και των ενεργειακών καλλιεργειών και οι συμπληρωματικές ενισχύσεις στον τομέα του γάλακτος. Επιπλέον, ως νέες άμεσες ενισχύσεις νοούνται και όσες τυχόν θεσπισθούν στο μέλλον και, ως εκ τούτου, θα περιληφθούν στο παράρτημα Ι του κανονισμού 1782/2003.

11. Κατόπιν των ανωτέρω, η Δημοκρατία της Πολωνίας άσκησε την υπό κρίση προσφυγή ακυρώσεως προς στήριξη της οποίας προβάλλει, βασικά, τρεις λόγους. Ωστόσο, πριν το Δικαστήριο εξετάσει το βάσιμο της προσφυγής αυτής, πρέπει να αποφανθεί επί του παραδεκτού.

⁹ — ΕΕ L 270, σ. 1.

II — Επί του παραδεκτού

Α — Η αυστηρή ερμηνεία των προϋποθέσεων του παραδεκτού

12. Στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως, το Συμβούλιο προέβαλε, στις 23 Σεπτεμβρίου 2004, ένσταση απαραδέκτου βάσει του άρθρου 91 του Κανονισμού Διαδικασίας, υποστηρίζοντας ότι η προσφυγή είναι προδήλως απαράδεκτη ως εκπροθέσμως ασκηθείσα. Το Δικαστήριο αποφάσισε να εξετάσει την ένσταση μαζί με την ουσία της υποθέσεως.

13. Αναμφιβόλως, το ζήτημα του παραδεκτού της προσφυγής που άσκησε η Δημοκρατία της Πολωνίας εγείρει προβλήματα. Σύμφωνα με νομολογία του Δικαστηρίου, το οποίο είναι συνήθως ιδιαίτερα αυστηρό όσον αφορά την τήρηση των δικονομικών προθεσμιών και, γενικότερα, των προϋποθέσεων του παραδεκτού, η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί ως εκπροθέσμως ασκηθείσα. Σε πρώτο στάδιο, θέλω να υπενθυμίσω αυτή τη νομολογία. Εντούτοις, οι αρχές που διέπουν την έννομη τάξη της Ενώσεως, ιδίως δε η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και η σημασία που της έχει σταδιακά προσδώσει η νομολογία επιβάλλουν τελικώς, κατά τη γνώμη μου, διαφορετική λύση. Επομένως, σε δεύτερο στάδιο, θα εξετάσω αυτήν ακριβώς την εναλλακτική συλλογιστική, βάσει της οποίας το Δικαστήριο μπορεί να κρίνει την προσφυγή παραδεκτή.

1. Ο υπολογισμός της προθεσμίας ασκήσεως της προσφυγής

14. Η επίδικη απόφαση δημοσιεύθηκε στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης* στις 30 Μαρτίου 2004. Η Δημοκρατία της Πολωνίας άσκησε την υπό κρίση προσφυγή στις 28 Ιουνίου 2004. Κατά το άρθρο 230, πέμπτο εδάφιο, ΕΚ οι προσφυγές «ασκούνται εντός δύο μηνών, υπολογιζομένων, κατά περίπτωση, από τη δημοσίευση της πράξεως [...] ή, ελλείψει δημοσιεύσεως [...], από την ημέρα κατά την οποία ο προσφεύγων έλαβε γνώση της πράξεως». Συνεπώς, σύμφωνα με τους τυπικούς κανόνες υπολογισμού των προθεσμιών, η υπό κρίση προσφυγή ασκήθηκε εκπροθέσμως.

15. Όπως προκύπτει από το άρθρο 230, πέμπτο εδάφιο, ΕΚ και επιβεβαιώνεται από τη νομολογία του Δικαστηρίου¹⁰, το κριτήριο της ημερομηνίας κατά την οποία ο προσφεύγων έλαβε γνώση της πράξεως έχει επικουρικό χαρακτήρα σε σχέση με το κριτήριο της ημερομηνίας δημοσιεύσεώς της. Συνεπώς, η κρίσιμη ημερομηνία για τον καθορισμό της αφετηρίας της προθεσμίας ασκήσεως της προσφυγής είναι εκείνη της δημοσιεύσεως της πράξεως, ανεξαρτήτως του ότι, εν προκειμένω, η προσφεύγουσα είχε λάβει γνώση του περιεχομένου της επίδικης αποφάσεως πριν από τη δημοσίευσή της, όπως προκύπτει από το ότι διατύπωσε, με σειρά επιστολών και παρατηρήσεων της τόσο προς το Συμβούλιο όσο και

10 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις του Δικαστηρίου της 19ης Φεβρουαρίου 1998, C-309/95, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1998, σ. I-655), και της 10ης Μαρτίου 1998, C-122/95, Γερμανία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1998, σ. I-973, σκέψεις 34 έως 39), και απόφαση του Πρωτοδικείου της 28ης Ιανουαρίου 1999, T-14/96, ΒΑΙ κατά Επιτροπής (Συλλογή 1999, σ. II-139, σκέψεις 32 έως 36).

προς την Επιτροπή, αντιρρήσεις σε σχέση με την απόφαση αυτή σε όλα τα στάδια της νομοθετικής διαδικασίας που κατέληξε στην έκδοσή της.

16. Η επίδικη απόφαση δημοσιεύθηκε στην ΕΕ L 93, της 30ής Μαρτίου 2004. Η Επίσημη Εφημερίδα τεκμαίρεται δημοσιεύμενη κατά την ημερομηνία που φέρει το κάθε της τεύχος¹¹.

17. Εντούτοις, η προσφεύγουσα ισχυρίζεται εν προκειμένω, αφενός, ότι το τεύχος της Επίσημης Εφημερίδας της 30ής Μαρτίου 2004 δεν ήταν διαθέσιμο κατά την ημερομηνία αυτή στις επίσημες γλώσσες των δέκα νέων κρατών μελών, μολονότι το άρθρο 8 της επίδικης αποφάσεως ορίζει ότι αυτή πρέπει να εκδοθεί στις εννέα επίσημες γλώσσες των προσχωρησάντων κρατών· αφετέρου ότι, εν πάση περιπτώσει, το συγκεκριμένο τεύχος της Επίσημης Εφημερίδας στην πολωνική γλώσσα διαβιβάστηκε στις πολωνικές δημόσιες αρχές πολύ αργότερα, ήτοι στις 27 Ιουλίου 2005. Κατά το μέτρο που η δημοσίευση στις επίσημες γλώσσες των νέων κρατών μελών έγινε πολύ μετά τις 30 Μαρτίου 2004, η προσφεύγουσα συνάγει το συμπέρασμα ότι το Συμβούλιο προχρονολόγησε εκ προθέσεως το τεύχος της Επίσημης Εφημερίδας στο οποίο δημοσιεύθηκε η επίδικη απόφαση.

18. Τα επιχειρήματα αυτά είναι αλυσιτελή. Βεβαίως, κατά πάγια νομολογία, μια νομοθετική πράξη λογίζεται δημοσιευθείσα μόνον αν το τεύχος της Επίσημης Εφημερίδας στο

οποίο περιέχεται είναι διαθέσιμο σε όλες τις επίσημες γλώσσες¹². Είναι επίσης αληθές ότι, αν αποδειχθεί ότι η ημερομηνία κατά την οποία το συγκεκριμένο τεύχος ήταν πράγματι διαθέσιμο δεν συμπίπτει με την αναγραφόμενη σε αυτό, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη αποκλειστικώς και μόνον η ημερομηνία της πραγματικής δημοσίευσής, διότι «η γενική αρχή της έννομης κοινοτικής τάξεως απαιτεί μια πράξη της δημόσιας αρχής να μην μπορεί να αντιτάσσεται στα υποκείμενα δικαίου πριν υπάρξει γι' αυτά η δυνατότητα να λάβουν γνώση της εν λόγω πράξεως»¹³. Έτσι, στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση Γερμανία κατά Συμβουλίου¹⁴ η προσβαλλόμενη πράξη είχε μεν δημοσιευθεί στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* στις 23 Δεκεμβρίου 1994, πλην όμως το τεύχος αυτό άρχισε να διατίθεται στις 13 Φεβρουαρίου 1995. Συνεπώς, αυτή ακριβώς η ημερομηνία ελήφθη υπόψη ως αφετηρία της προθεσμίας ασκήσεως προσφυγής. Τέλος, δεν αμφισβητείται ότι, σε περίπτωση που αποδειχθεί ότι το τεύχος της Επίσημης Εφημερίδας στο οποίο δημοσιεύθηκε η επίδικη απόφαση προχρονολογήθηκε εκ προθέσεως, η απόφαση αυτή θα πρέπει να ακυρωθεί λόγω παραβιάσεως της αρχής της ασφάλειας δικαίου¹⁵.

19. Εντούτοις, από πληροφορίες που παρέσχε ο γενικός διευθυντής της Υπηρεσίας Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στο πλαίσιο της απαντήσεώς του σε

12 — Όπ.π.

13 — Όπ.π.

14 — Προαναφερθείσα απόφαση C-122/95. Βλ., επίσης, απόφαση του Δικαστηρίου της 9ης Ιανουαρίου 1990, C-337/88, SAFA (Συλλογή 1990, σ. I-1, σκέψη 12), και απόφαση του Πρωτοδικείου της 22ας Ιανουαρίου 1997, T-115/94, Opel Austria κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1997, σ. II-39, σκέψη 127).

15 — Βλ. προαναφερθείσα απόφαση Opel Austria κατά Συμβουλίου, σκέψεις 128 έως 134.

11 — Βλ. αποφάσεις της 25ης Ιανουαρίου 1979, 98/78, Racke (Συλλογή τόμος 1979/I, σ. 55, σκέψη 15), και 99/78, Weingut Decker (Συλλογή τόμος 1979/I, σ. 81, σκέψη 3).

σχετική ερώτηση του Δικαστηρίου¹⁶ προκύπτει ότι η ΕΕ L 93, της 30ής Μαρτίου 2004, ήταν διαθέσιμη σε όλες τις γλώσσες των νέων κρατών μελών κατά την ημερομηνία αυτή. Ασφαλώς, η προσφεύγουσα ισχυρίστηκε ότι οι πληροφορίες αυτές δεν είναι ακριβείς, πλην όμως δεν προσκόμισε ενώπιον του Δικαστηρίου κανένα αποδεικτικό στοιχείο προς στήριξη του ισχυρισμού της και, κατόπιν τούτου, αυτή η απάντηση του γενικού διευθυντή δεν μπορεί να τεθεί υπό αμφισβήτηση. Εξάλλου, το γεγονός ότι τα περιεχόμενα του εν λόγω τεύχους της Επίσημης Εφημερίδας στην πολωνική γλώσσα αναρτήθηκαν στον διαδικτυακό ιστότοπο Eurlex στις 15 Δεκεμβρίου 2004 δεν ασκεί επιρροή, καθόσον η έντυπη μορφή δημοσιεύσεως των νομοθετικών πράξεων είναι η μόνη αυθεντική. Επιπλέον, δεν αμφισβητείται ότι η πράξη θεωρείται δημοσιευθείσα και, επομένως, η Επίσημη Εφημερίδα λογίζεται ως διαθέσιμη κατά την ημερομηνία που αντίτυπο του τεύχους της Επίσημης Εφημερίδας στο οποίο περιέχεται η πράξη είναι πράγματι διαθέσιμο στο κοινό σε όλες τις γλώσσες της Κοινότητας στην Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων στο Λουξεμβούργο. Ο λόγος είναι ότι «*έχει σημασία η ημερομηνία, κατά την οποία ένας κανονισμός πρέπει να θεωρείται ότι δημοσιεύθηκε, να μην ποικίλλει ανάλογα με το αν η Επίσημη Εφημερίδα των [Ευρωπαϊκών] Κοινοτήτων είναι διαθέσιμη στο έδαφος κάθε κράτους μέλους*» και ότι «*ο ενιαίος χαρακτήρας και η ομοιομορφία εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου απαιτούν [...] όπως η θέση σε ισχύ ενός κανονισμού επέρχεται, εκτός αντιθέτου ρητής διατάξεως, την ίδια ημερομηνία σε όλα τα κράτη μέλη, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη καθυστερήσεις που ενδεχομένως θα σημειώνονταν, παρά τις προσπάθειες να διασφαλιστεί η ταχεία διανομή της Επίσημης Εφημερίδας στο σύνολο*

της Κοινότητας»¹⁷. Κατά τα λοιπά, σκοπός τόσο της δεκαπενθήμερης μεταθέσεως της ημερομηνίας ενάρξεως της προθεσμίας του άρθρου 81, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου όσο και της δεκαήμερης παρεκτάσεως της προθεσμίας αυτής λόγω αποστάσεως έγκειται ακριβώς στο να ληφθούν υπόψη οι δυσχέρειες τις οποίες ενέχει η διανομή της Επίσημης Εφημερίδας, ώστε να παρέχεται σε όλους τους προσφεύγοντες η δυνατότητα να αξιοποιήσουν πλήρως τη διμήνη προθεσμία που προβλέπει η Συνθήκη ΕΚ¹⁸.

20. Επομένως, το χρονικό σημείο ενάρξεως της προθεσμίας ασκήσεως προσφυγής είναι, εν προκειμένω, η 30ή Μαρτίου 2004. Η προθεσμία υπολογίζεται ακολούθως ως εξής. Κατά το άρθρο 80, παράγραφος 1, στοιχείο α', του Κανονισμού Διαδικασίας, «όταν αφετηρία προθεσμίας προσδιοριζόμενη σε ημέρες, εβδομάδες, μήνες ή έτη αποτελεί ο χρόνος επελεύσεως ενός γεγονότος ή διενέργειας μιας πράξεως, η ημέρα κατά την οποία λαμβάνει χώρα το γεγονός ή διενεργείται η πράξη δεν υπολογίζεται στην προθεσμία». Επιπλέον, η ημερομηνία ενάρξεως της προβλεπόμενης από το άρθρο 230, πέμπτο εδάφιο, ΕΚ δίμηνης προθεσμίας ασκήσεως προσφυγής μετατίθεται, σύμφωνα με το άρθρο 81, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου¹⁹, από

17 — Προαναφερθείσες αποφάσεις Racke (σκέψη 16) και Decker (σκέψη 4). Η υπογράμμιση δική μου.

18 — Βλ., υπ' αυτή την έννοια, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Reischl της 16ης Μαρτίου 1977 στην υπόθεση Société pour l'exportation des sucres κατά Επιτροπής (απόφαση της 31ης Μαρτίου 1977, 88/76, Συλλογή τόμος 1977, σ. 209), και τις προτάσεις του στην υπόθεση Könecke (απόφαση της 5ης Μαρτίου 1980, 76/79, Συλλογή τόμος 1980/I, σ. 349).

19 — Το άρθρο 81, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, ως είχε κατά τον χρόνο της ασκήσεως της υπό κρίση προσφυγής, όριζε:

«Οι προθεσμίες ασκήσεως προσφυγής εναντίον πράξεως οργάνου αρχίζουν να τρέχουν, σε περίπτωση μεν κοινοποίησης, από την επομένη της ημέρας της κοινοποίησης της πράξεως στον ενδιαφερόμενο, σε περίπτωση δε δημοσίευσής της, από τη δέκατη πέμπτη ημέρα μετά από τη δημοσίευση της πράξεως στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*».

16 — Βλ. διάταξη του Δικαστηρίου της 15ης Νοεμβρίου 2006, C-273/04, Πολωνία κατά Συμβουλίου (μη δημοσιευθείσα στη Συλλογή).

τις 30 Μαρτίου 2004 στις 14 Απριλίου 2004 τα μεσάνυχτα. Εξάλλου, το άρθρο 80, παράγραφος 1, στοιχείο β', του Κανονισμού Διαδικασίας²⁰ ορίζει ότι η προσδιοριζόμενη σε μήνες προθεσμία λήγει με την παρέλευση της ημέρας του τελευταίου μήνα η οποία φέρει την ίδια ημερομηνία με την *dies a quo*. Επομένως, η προθεσμία ασκήσεως της προσφυγής έληξε εν προκειμένω στις 14 Ιουνίου 2004. Λαμβανομένης υπόψη της κατ' αποκοπήν υπολογιζόμενης δεκαήμερης προθεσμίας λόγω αποστάσεως η οποία πρέπει να προστεθεί δυνάμει του άρθρου 81, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας²¹, η συνολική προθεσμία ασκήσεως της προσφυγής παρήλθε τα μεσάνυχτα της Πέμπτης, 24 Ιουνίου 2004, καθόσον αυτή η *dies a quem* δεν περιλαμβάνεται στον κατάλογο των κατά νόμον εορτάσιμων ημερών του άρθρου 1 του παραρτήματος του Κανονισμού Διαδικασίας.

21. Το δικόγραφο της προσφυγής κατατέθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 28 Ιουνίου 2004. Επομένως, η υπό κρίση προσφυγή ασκήθηκε εκπροθέσμως.

2. Τα επιχειρήματα της προσφεύγουσας υπέρ του καθορισμού της ημερομηνίας προσχωρήσεως ως αφετηρίας της προθεσμίας ασκήσεως της προσφυγής

22. Η προσφεύγουσα, υποστηριζόμενη από τα παρεμβαίνοντα κράτη, ισχυρίζεται ότι ως

αφετηρία της προθεσμίας ασκήσεως προσφυγής πρέπει να θεωρηθεί η ημερομηνία ενάρξεως της ισχύος της Συνθήκης Προσχωρήσεως, ήτοι η 1η Μαΐου 2004. Προς στήριξη του ισχυρισμού αυτού προβάλλει πλείονα επιχειρήματα. Τα δύο πρώτα από αυτά μπορούν να ανατραπούν άνευ ετέρου.

23. Η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει, κατ' αρχάς, ότι τα μέτρα που προβλέπει το άρθρο 23 της Πράξεως Προσχωρήσεως αρχίζουν να ισχύουν και να αποκτούν δεσμευτικό χαρακτήρα κατά την ημερομηνία, και υπό την επιφύλαξη, της ενάρξεως της ισχύος της Συνθήκης Προσχωρήσεως. Αυτό είναι ακριβές, όπως προκύπτει, άλλωστε, από το άρθρο 9 της επίδικης αποφάσεως²². Εντούτοις, δεν σημαίνει ότι τα προβλεπόμενα από το άρθρο 23 της Πράξεως Προσχωρήσεως μέτρα δεν είναι αντιτάξιμα από της δημοσιεύσεώς τους. Πράγματι, το χρονικό σημείο κατά το οποίο μια πράξη καθίσταται αντιτάξιμη συνδέεται με την τήρηση όλων των απαιτούμενων διατυπώσεων δημοσιότητας, αποτελεί την αφετηρία της προθεσμίας ασκήσεως προσφυγής και δεν πρέπει να συγχέεται με το χρονικό σημείο κατά το οποίο η οικεία πράξη αρχίζει να παράγει έννομα αποτελέσματα, ήτοι με την έναρξη της ισχύος της που ενδέχεται να καθυστερήσει. Το άρθρο 254, πρώτο εδάφιο, ΕΚ το οποίο προβλέπει ότι, αν δεν ορίζουν άλλως, οι πράξεις του παραγώγου κοινοτικού δικαίου οι οποίες δημοσιεύονται υποχρεωτικώς αρχίζουν να ισχύουν κατά την εικοστή ημέρα από της δημοσιεύσεώς τους

20 — Το οποίο έχει ως εξής:

«οι ημερομηνίες που προσδιορίζονται σε εβδομάδες, μήνες ή έτη λήγουν με την παρέλευση της ημέρας της τελευταίας εβδομάδας, του τελευταίου μήνα ή του τελευταίου έτους, η οποία φέρει το ίδιο όνομα ή την ίδια ημερομηνία με την ημέρα κατά την οποία έλαβε χώρα το γεγονός ή διενεργήθηκε η πράξη που αποτελεί την αφετηρία της προθεσμίας. Όταν, σε προθεσμία προσδιοριζόμενη σε μήνες ή έτη, δεν υπάρχει, στον τελευταίο μήνα, ημερομηνία αντιστοιχία της ημερομηνίας αφετηρίας της προθεσμίας, η προθεσμία λήγει με την παρέλευση της τελευταίας ημέρας του μήνα αυτού».

21 — Από της επελθούσας την 28η Νοεμβρίου 2000 τροποποίησης της εν λόγω διατάξεως του Κανονισμού Διαδικασίας (ΕΕ L 322, σ. 1).

22 — Το άρθρο 9 της επίδικης αποφάσεως έχει ως εξής:

«Η παρούσα απόφαση παράγει αποτελέσματα την 1η Μαΐου 2004 με την επιφύλαξη ότι θα τεθεί σε ισχύ η πράξη προσχωρήσεως της Τσεχικής Δημοκρατίας, της Δημοκρατίας της Εσθονίας, της Κυπριακής Δημοκρατίας, της Δημοκρατίας της Λετονίας, της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, της Δημοκρατίας της Ουγγαρίας, της Δημοκρατίας της Μάλτας, της Δημοκρατίας της Πολωνίας, της Δημοκρατίας της Σλοβενίας και της Σλοβακικής Δημοκρατίας».

δεν πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αποκλείει το ενδεχόμενο η ημερομηνία δημοσιεύσεως να αποτελεί την αφετηρία της προθεσμίας ασκήσεως προσφυγής.

24. Προς στήριξη της απόψεως της ότι ως ημερομηνία ενάρξεως της προθεσμίας ασκήσεως της προσφυγής πρέπει να θεωρηθεί η 1η Μαΐου 2004, η Δημοκρατία της Πολωνίας επικαλείται επίσης το άρθρο 58 της Πράξεως Προσχωρήσεως²³ και τα άρθρα 8²⁴ και 9 της επίδικης αποφάσεως. Κατά τις διατάξεις αυτές, τα κείμενα των προ της προσχωρήσεως πράξεων των κοινοτικών οργάνων, περιλαμβανομένης της επίδικης αποφάσεως, εκδίδονται στις εννέα γλώσσες των νέων κρατών μελών και είναι αυθεντικά στις γλώσσες αυτές από την ημερομηνία, και υπό την επιφύλαξη, της ενάρξεως της ισχύος της Συνθήκης Προσχωρήσεως. Κατά την προσφεύγουσα, τούτο συνεπάγεται ότι το πολωνικό κείμενο της επίδικης αποφάσεως καθίσταται αυθεντικό και, συνεπώς, το τεύχος της Επίσημης Εφημερίδας στο οποίο αυτή περιέχεται λογίζεται διαθέσιμο από 1ης Μαΐου 2004. Ούτε αυτό το επιχείρημα της προσφεύγουσας είναι πειστικό. Το ότι τα εν λόγω άρθρα ορίζουν ότι τα κείμενα της επίδικης αποφάσεως στις εικοσιμία γλώσσες «είναι εξίσου αυθεντικά» σημαίνει, απλώς, ότι η επίδικη απόφαση πρέπει να δημοσιευθεί σε όλες τις επίσημες γλωσσικές αποδό-

σεις και ότι καμία από αυτές δεν υπερισχύει έναντι των άλλων. Ακόμη και αν αποθεθεί ότι οι διάφορες γλωσσικές αποδόσεις καθίστανται αυθεντικές μόνον από της ενάρξεως της ισχύος της Συνθήκης Προσχωρήσεως, τούτο θα πρέπει να ισχύει, εν πάση περιπτώσει, για τα κείμενα σε όλες τις γλώσσες, τόσο των παλαιών όσο και των νέων κρατών μελών.

25. Πιο ισχυρά είναι τα επιχειρήματα κατά της απορρίψεως της προσφυγής ως εκπροθέσμως ασκηθείσας που η προσφεύγουσα και τα παρεμβαίνοντα κράτη αντλούν από τις αρχές της κοινότητας δικαίου, του δικαιώματος για αποτελεσματική δικαστική προστασία και της απαγορεύσεως των διακρίσεων. Ειδικότερα, προς στήριξη του ισχυρισμού τους ότι, για τα νέα κράτη μέλη, η ημερομηνία ενάρξεως της προθεσμίας ασκήσεως προσφυγής κατά πράξεως εκδοθείσας δυνάμει του άρθρου 23 της Πράξεως Προσχωρήσεως πρέπει να είναι η 1η Μαΐου 2004, υποστηρίζουν ότι κατά την ημερομηνία δημοσιεύσεως της επίδικης αποφάσεως η προσφεύγουσα δεν ήταν ακόμη μέλος της Ενώσεως και, επομένως, εστερείτο της απαιτούμενης νομιμοποιήσεως για την άσκηση προσφυγής περί ακυρώσεώς της. Συνεπώς, ο τυχόν καθορισμός της ημερομηνίας δημοσιεύσεως της πράξεως ως αφετηρίας της προθεσμίας ασκήσεως προσφυγής θα παρείχε στο εκδίδον την εν λόγω πράξη κοινοτικό όργανο τη δυνατότητα να αποφύγει τον έλεγχο της νομιμότητας των θεσπιζομένων δυνάμει του άρθρου 23 της Πράξεως Προσχωρήσεως μέτρων, εκδίδοντας και δημοσιεύοντας την πράξη τουλάχιστον δύο μήνες πριν τα προσχωρήσαντα κράτη αποκτήσουν την ιδιότητα του μέλους της Ενώσεως. Όμως, η εφαρμογή της αρχής της κοινότητας δικαίου απαιτεί τη θέσπιση πλήρους και αποτελεσματικού συστήματος ελέγχου της νομιμότητας των κοινοτικών πράξεων και παροχής δικαστικής προστασίας. Εν προκειμένω, λαμβανομένης υπόψη της ημερομηνίας δημοσιεύσεως της επίδικης

23 — Το άρθρο 58 της Πράξεως Προσχωρήσεως ορίζει:
«Τα κείμενα των πράξεων των οργάνων και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας που εκδόθηκαν πριν από την προσχώρηση και έχουν συνταχθεί από το Συμβούλιο, την Επιτροπή ή την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα στην εσθονική, λετονική, λιθουανική, μαλτέζικη, ουγγρική, πολωνική, σλοβακική, σλοβενική και τσεχική γλώσσα, είναι υπό τις ίδιες προϋποθέσεις αυθεντικά, από την ημερομηνία προσχώρησής, με τα κείμενα που είχαν συνταχθεί στις ένδεκα παρούσες γλώσσες. Δημοσιεύονται στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης εφόσον τα κείμενα στις παρούσες γλώσσες είχαν και αυτά δημοσιευθεί.»

24 — Το άρθρο 8 της επίδικης αποφάσεως ορίζει:
«Η παρούσα απόφαση εκδίδεται στην ισπανική, τσεχική, δανική, γερμανική, εσθονική, ελληνική, αγγλική, γαλλική, ιρλανδική, ιταλική, ιρλανδική, λετονική, λιθουανική, ουγγρική, μαλτέζικη, ολλανδική, πολωνική, πορτογαλική, σλοβακική, σλοβενική, φινλανδική και σουηδική γλώσσα και τα κείμενά της στις εικοσιμία γλώσσες είναι εξίσου αυθεντικά.»

αποφάσεως, η προθεσμία που είχε στη διάθεσή της η Δημοκρατία της Πολωνίας για να ασκήσει προσφυγή ήταν συντεταγμένη, τούτο δε συνιστά τόσο περιορισμό της αποτελεσματικής ασκήσεως του δικαιώματός της να ασκήσει προσφυγή όσο και εις βάρος της δυσμενή διάκριση σε σχέση με τα κράτη μέλη.

26. Καίτοι, όπως θα αναλύσω κατωτέρω, βάσει των αρχών της κοινότητας δικαίου και του δικαιώματος για αποτελεσματική δικαστική προστασία, τις οποίες επικαλείται η προσφεύγουσα, η υπό κρίση προσφυγή πρέπει πράγματι να κριθεί παραδεκτή, εντούτοις φρονώ ότι δεν ισχύει το ίδιο για το επιχείρημα που αντλείται από την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων. Η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι ο καθορισμός της ημερομηνίας δημοσιεύσεως της επίδικης αποφάσεως ως αφετηρίας της προθεσμίας ασκήσεως προσφυγής συνεπάγεται, για την ίδια, σύντμηση της προθεσμίας αυτής, η οποία συνιστά εις βάρος της δυσμενή διάκριση σε σχέση με τα κράτη μέλη κατά την άσκηση του δικαιώματός της για αποτελεσματική δικαστική προστασία. Εντούτοις, δεν αντιλαμβάνομαι σε τι ακριβώς συνίσταται η προβαλλόμενη δυσμενή διάκριση. Η ίδια προθεσμία ασκήσεως προσφυγής, με αφετηρία την ημερομηνία δημοσιεύσεως της επίδικης αποφάσεως, ίσχυε τόσο για τα παλαιά όσο και για τα νέα κράτη μέλη. Ασφαλώς, κατά την ημερομηνία αυτή, τα μελλοντικά κράτη μέλη δεν είχαν ακόμη την ιδιότητα του προνομιούχου προσφεύγοντος και, επομένως, δεν μπορούσαν να στηριχθούν στο άρθρο 230, τέταρτο εδάφιο, ΕΚ για να αμφισβητήσουν το κύρος της επίδικης αποφάσεως. Είναι επίσης αληθές ότι η τήρηση των προϋποθέσεων της διατάξεως αυτής καθιστά προβληματική, από απόψεως παραδεκτού, μια ενδεχόμενη προσφυγή τους, αντιθέτως προς ό,τι ισχύει για τα κράτη μέλη. Εντούτοις, η διαφορετική αυτή μεταχείριση απορρέει, απλώς, από το ότι η ιδιότητα του κράτους μέλους, η οποία

συνεπάγεται ισότητα δικαιωμάτων για τα νέα κράτη μέλη, αποκτάται από της ενάρξεως της ισχύος της Συνθήκης Προσχωρήσεως. Κατά την άποψη τόσο του Συμβουλίου όσο και της Επιτροπής, ο τυχόν καθορισμός της ημερομηνίας ενάρξεως της ισχύος της Πράξεως Προσχωρήσεως ως *dies a quo* αποκλειστικώς για τα νέα κράτη μέλη, υπό το πρόσχημα της διασφάλισης της ίσης μεταχειρίσεώς τους σε σχέση με τα παλαιά κράτη μέλη όσον αφορά την προθεσμία που έχουν στη διάθεσή τους ως προνομιούχοι προσφεύγοντες, θα συνεπαγόταν ευνοϊκή μεταχείρισή τους σε σχέση με αυτά ως προς την αφετηρία της οικείας προθεσμίας.

B — Η πιθανότητα να κριθεί η προσφυγή παραδεκτή

27. Όπως είδαμε, η αυστηρή εφαρμογή του άρθρου 230 ΕΚ συνεπάγεται μάλλον την απόρριψη της προσφυγής που άσκησε η Δημοκρατία της Πολωνίας ως απαράδεκτης. Εντούτοις, επισημαίνεται και μια παραλλήλως αναπτυχθείσα νομολογιακή τάση του Δικαστηρίου να εξετάζει με ευρύτερο πνεύμα το ζήτημα του παραδεκτού των προσφυγών. Κατά την άποψή μου, ορισμένες θεμελιώδεις αρχές της έννομης τάξεως της Ενώσεως, ιδίως δε η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, επιβάλλουν εν προκειμένω την εφαρμογή αυτής της νομολογίας.

28. Αφετηρία της αναλύσεως αυτής πρέπει να αποτελέσει η αρχή της κοινότητας δικαίου. Το Δικαστήριο διατύπωσε, με την απόφασή του *Les Verts* κατά Κοινοβουλίου²⁵, την εν λόγω αρχή ως εξής:

«[...] η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα συνιστά κοινότητα δικαίου υπό την έννοια ότι ούτε τα κράτη μέλη της ούτε τα θεσμικά της όργανα διαφεύγουν τον έλεγχο της συμφωνίας των πράξεών τους προς το βασικό καταστατικό χάρτη που αποτελεί η Συνθήκη. Ειδικότερα, τόσο με τα άρθρα [230 ΕΚ] και [241 ΕΚ], αφενός, όσο και με το άρθρο [234 ΕΚ], αφετέρου, [...] καθιερώνεται πλήρες σύστημα ενδίκων μέσων και διαδικασιών, το οποίο αποσκοπεί να αναθέσει στο Δικαστήριο τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων των θεσμικών οργάνων. Με τον τρόπο αυτό προστατεύονται τα φυσικά και νομικά πρόσωπα από την εφαρμογή έναντι αυτών πράξεων που δεν μπορούν να προσβάλουν απευθείας ενώπιον του Δικαστηρίου λόγω των ειδικών προϋποθέσεων περί παραδεκτού που καθορίζει το άρθρο [230, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ]. Όταν η διοικητική υλοποίηση των πράξεων αυτών ανήκει στα κοινοτικά θεσμικά όργανα, τα φυσικά και νομικά πρόσωπα έχουν τη δυνατότητα ασκήσεως άμεσης προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου κατά των πράξεων εφαρμογής των οποίων είναι αποδέκτες ή οι οποίες τα αφορούν άμεσα και ατομικά και να επικαλεστούν, προς τήρησή της προσφυγής αυτής, την έλλειψη νομιμότητας της γενικής βασικής πράξης. Όταν η εν λόγω υλοποίηση εμπίπτει στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών, οι τελευταίες μπορούν να επικαλεστούν την ακυρότητα των πράξεων γενικής

εφαρμογής ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, υποχρεωνοντάς τα να υποβάλουν στο Δικαστήριο σχετικά προδικαστικό ερώτημα.»

29. Ερμηνευόμενη κατ' αυτόν τον τρόπο, η αρχή της κοινότητας δικαίου έχει δύο διαστάσεις²⁶: αφενός, την κανονιστική διάσταση η οποία συνεπάγεται ότι οι πράξεις τόσο των κοινοτικών οργάνων όσο και των κρατών μελών πρέπει να είναι συμβατές με τη Συνθήκη· αφετέρου, τη δικαστική διάσταση, η οποία απαιτεί την παροχή ένδικης προστασίας κατά των παράνομων κοινοτικών πράξεων. Το δικαίωμα για αποτελεσματική δικαστική προστασία, «ένα από τα συστατικά στοιχεία μιας κοινότητας δικαίου»²⁷, καθιερώθηκε, εξάλλου, από τη νομολογία αμέσως μετά την έκδοση της προαναφερθείσας αποφάσεως *Les Verts* κατά Κοινοβουλίου. Εμπνεόμενο τόσο από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών όσο και από τα άρθρα 6 και 13 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, η οποία υπογράφηκε στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950, το Δικαστήριο το ανέδειξε σε θεμελιώδη αρχή του κοινοτικού δικαίου²⁸. Σκοπός του ήταν η αποτροπή του ενδεχομένου ασκήσεως εξουσιών μη υποκείμενων σε νομικό και δικαστικό έλεγχο και η, προς τούτο, διασφάλιση μιας θεσμικής αντιστοιχίας: η μεταβίβαση των κρατικών εξουσιών έπρεπε να συνοδεύεται από την εφαρμογή συστήματος ελέγχου και την παροχή

26 — Βλ. Simon, D., «La Communauté de droit», *Réalités et perspectives du droit communautaire des droits fondamentaux*, Bruylant, Βρυξέλλες, 2000, σ. 85.

27 — Απόφαση του Πρωτοδικείου της 3ης Μαΐου 2002, T-177/01, *Jégo-Quéré* κατά Επιτροπής (Συλλογή 2002, σ. II-2365, σκέψη 41).

28 — Βλ. απόφαση της 15ης Μαΐου 1986, 222/84, *Johnston* (Συλλογή 1986, σ. 1651, σκέψη 18).

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

αντίστοιχων δυνατοτήτων προσφυγής στη δικαιοσύνη. Ως γνωστόν, έκφραση της αρχής αυτής αποτελεί, σήμερα, το άρθρο 6, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΕ. Αρχικώς, οι απορρέουσες από την εν λόγω αρχή απαιτήσεις αφορούσαν αποκλειστικώς τα εθνικά δικαστήρια²⁹. Ωστόσο, προϋόντος του χρόνου, δόθηκε στο Δικαστήριο η ευκαιρία να επεκτείνει σταδιακώς το πεδίο εφαρμογής αυτής της αρχής και στην προστασία που παρέχουν τα κοινοτικά δικαστήρια. Έτσι, στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί, αφενός, ότι το Πρωτοδικείο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων δεν παραβίασε την αρχή του δικαιώματος για αποτελεσματική δικαστική προστασία καθόσον έκρινε ότι μια ανακοίνωση εκ μέρους της Επιτροπής δεν μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής ακυρώσεως³⁰ και, αφετέρου, ότι η γενική αρχή του δικαιώματος για αποτελεσματική και πλήρη δικαστική προστασία δικαιολογεί τη χορήγηση προσωρινών μέτρων, «προκειμένου να αποφεύγονται τα κενά στη δικαστική προστασία που διασφαλίζει το Δικαστήριο»³¹.

30. Η εν λόγω αρχή του δικαιώματος για αποτελεσματική δικαστική προστασία πρέπει να νοηθεί ως αποκλείουσα, αν όχι κάθε περιορισμό της παρεχόμενης δικαστικής προστασίας, τουλάχιστον κάθε ενδεχόμενο μη παροχής τέτοιας προστασίας. Το Δικαστήριο υπενθύμισε προσφάτως τη νομολογιακή αυτή επιταγή στην υπόθεση Eurojust³². Ανεξαρτήτως του ότι έκρινε απαράδεκτη την προσφυγή ακυρώσεως που

ασκήθηκε κατά διαφόρων προσκλήσεων υποβολής υποψηφιοτήτων για την πρόσληψη εκτάκτων υπαλλήλων τις οποίες δημοσίευσε η Eurojust, το Δικαστήριο τόνισε — αναμφίβολα γι' αυτόν ακριβώς τον λόγο — ότι η απόφασή του ουδόλως θίγει το δικαίωμα για αποτελεσματική δικαστική προστασία. Πράγματι, οι επίδικες πράξεις δεν εξαιρούνταν από κάθε δικαστικό έλεγχο, καθόσον οι κυρίως ενδιαφερόμενοι, ήτοι οι υποψήφιοι για τις διάφορες θέσεις που περιλαμβάνονταν στις προσκλήσεις υποβολής υποψηφιοτήτων, διέθεταν τη δυνατότητα προσβάσεως στον κοινοτικό δικαστή υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 91 του Κανονισμού Υπηρεσιακής Καταστάσεως των υπαλλήλων και, στην περίπτωση ασκήσεως τέτοιας προσφυγής, τα κράτη μέλη θα μπορούσαν παραδεκτώς να παρέμβουν στην ένδικη διαφορά και, ενδεχομένους, να ασκήσουν ανάιρεση κατά της αποφάσεως του Πρωτοδικείου.

31. Από αυτή την ερμηνεία της αρχής του δικαιώματος για αποτελεσματική δικαστική προστασία προκύπτει ότι, οσάκις η οικονομία ενός ενδίκου μέσου έχει ως συνέπεια οι προσφεύγοντες να στερούνται παντελώς της δυνατότητας προσβάσεως στη δικαιοσύνη, το Δικαστήριο ουδέποτε δίστασε να ερμηνεύσει ευρέως τις προϋποθέσεις του παραδεκτού.

32. Το Δικαστήριο ακολουθεί αυτήν την προσέγγιση ιδίως στο πλαίσιο της προσφυγής ακυρώσεως του άρθρου 230 ΕΚ. Το Δικαστήριο δεν διστάζει να ερμηνεύει ευρέως τα όρια της αρμοδιότητάς του, προκειμένου να διασφαλίσει τη δυνατότητα προσβάσεως στον κοινοτικό δικαστή· ακολουθεί δε την ίδια προσέγγιση όσον αφορά τόσο την έννοια της δυνάμενης να προσβληθεί με προσφυγή ακυρώσεως πράξεως όσο και τα πρόσωπα που νομιμοποιούνται να ασκήσουν την προσφυγή αυτή. Έτσι, στην καλούμενη

29 — Βλ. απόφαση της 13ης Μαρτίου 2007, C-432/05, Unibet (Συλλογή 2007, σ. I-2271).

30 — Βλ. απόφαση της 18ης Μαρτίου 1997, C-282/95 P, Guérin Automobiles κατά Επιτροπής (Συλλογή 1997, σ. I-1503, σκέψεις 33 έως 40).

31 — Διατάξεις της 3ης Μαΐου 1996, C-399/95 R, Γερμανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1996, σ. I-2441, σκέψη 46), και της 23ης Φεβρουαρίου 2001, C-445/00 R, Αυστρία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2001, σ. I-1461, σκέψη 111).

32 — Απόφαση της 15ης Μαρτίου 2005, C-160/03, Ισπανία κατά Eurojust (Συλλογή 2005, σ. I-2077).

«υπόθεση AETR»³³, το Δικαστήριο έκρινε ότι, πέραν των πράξεων που απαριθμούνται περιοριστικών στη Συνθήκη, μπορεί να ασκηθεί προσφυγή ακυρώσεως και κατά οποιασδήποτε πράξεως των κοινοτικών οργάνων η οποία σκοπεύει στη δημιουργία εννόμων αποτελεσμάτων, ανεξαρτήτως της φύσεως ή της μορφής της, στηρίχθηκε δε στο σκεπτικό ότι οφείλει να διασφαλίζει την τήρηση του δικαίου, ήτοι την παροχή δικαστικής προστασίας κατά των παράνομων κοινοτικών πράξεων. Πρέπει επίσης να υπομνησθεί ότι στην προαναφερθείσα υπόθεση *Les Verts* κατά Κοινοβουλίου³⁴, μολονότι οι πράξεις του κοινοτικού αυτού οργάνου δεν μνημονεύονταν ρητώς στη Συνθήκη ως δυνάμενες να αποτελέσουν αντικείμενο προσφυγής, το Δικαστήριο αναγνώρισε την παθητική νομιμοποίηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, στηριζόμενο στην αρχή της κοινότητας δικαίου, η οποία απαιτεί τη θέσπιση ολοκληρωμένου συστήματος ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων των κοινοτικών οργάνων.

33. Η ίδια μέριμνα διασφάλισης παροχής δικαστικής προστασίας ώθησε, κατά πάσα πιθανότητα, το Δικαστήριο να ερμηνεύσει ευρώς, στο πλαίσιο διαφόρων υποθέσεων, και την έννοια του «προσώπου το οποίο αφορά ατομικά μια πράξη»³⁵. Έτσι, δεν χωρεί αμφιβολία ότι στην υπόθεση *Πειραική-Πατραϊκή* κατά Επιτροπής³⁶ το Δικαστήριο έλαβε υπόψη του ότι οι προσφεύγοντες που ζήτησαν την ακύρωση της αποφάσεως της Επιτροπής, με την οποία επιτράπηκε στη Γαλλική Κυβέρνη-

ση να θεσπίσει σύστημα περιορισμού των εισαγωγών βαμβακιού από την Ελλάδα, ήταν όλοι έλληνες εξαγωγείς βαμβακιού που δυσκολεύθηκαν να αμφισβητήσουν το κύρος του οικείου εθνικού μέτρου, καθόσον απευθυνόταν αποκλειστικώς στους εισαγωγείς· στην υπόθεση *Codorniu* κ.λπ. κατά Συμβουλίου³⁷, το Δικαστήριο, κρίνοντας ότι ιδιώτης μπορεί παραδεκτώς να ζητήσει την ακύρωση μιας ιδιαιτέρως βλαπτικής για τον ίδιο ρυθμίσεως η οποία είναι κανονιστική και από τυπικής και από ουσιαστικής απόψεως, έλαβε αναμφίβολα υπόψη του ότι οι προσφεύγοντες δεν είχαν στη διάθεσή τους άλλο μέσο, πλην της ασκήσεως προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου, για να αμφισβητήσουν το κύρος της επίμαχης κανονιστικής ρυθμίσεως, στο πλαίσιο διαδικασιών που αφορούσαν την επιβολή των κυρώσεων που προέβλεπε ο οικείος εθνικός νόμος³⁸. Στην υπόθεση *Cofaz* κ.λπ. κατά Επιτροπής³⁹, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι το Δικαστήριο, στο μέτρο που έκρινε ότι η απόφαση με την οποία μία κρατική ενίσχυση κηρύχθηκε συμβατή με την κοινή αγορά αφορούσε ατομικά τους ανταγωνιστές της επιχειρήσεως, έλαβε σοβαρά υπόψη του τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα *VerLoren van Themaat*, ο οποίος επισήμανε ότι, δεδομένου ότι το άρθρο 87, παράγραφος 1, ΕΚ στερείται άμεσου αποτελέσματος, το κοινοτικό δίκαιο δεν παρείχε στις επιχειρήσεις αυτές «καμιά εναλλακτική δικαστική προστασία μέσω των εθνικών δικαστηρίων»⁴⁰. Τέλος, αναγνωρίζοντας με την απόφασή του *Allied Corporation* κατά Επιτροπής κ.λπ. κατά Επιτροπής⁴¹ στις ενδιαφερόμενες επιχειρή-

33 — Απόφαση της 31ης Μαρτίου 1971, 22/70, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 729, σκέψεις 40 και 41).

34 — Προαναφερθείσα απόφαση *Les Verts* κατά Κοινοβουλίου, σκέψεις 23 έως 25.

35 — Βλ. *Lenaerts, K.*, «The legal protection of private parties under the EC Treaty: a coherent and complete system of judicial review?», *Mélanges en l'honneur de Giuseppe Federico Mancini*, Dott. A. Giuffrè, Μιλάνο, 1998, σ. 591, 608 έως 613.

36 — Απόφαση της 17ης Ιανουαρίου 1985, 11/82, *Πειραική-Πατραϊκή* κατά Επιτροπής (Συλλογή 1985, σ. 207).

37 — Απόφαση της 18ης Μαΐου 1994, C-309/89, *Codorniu* κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1994, σ. 1-1853).

38 — Βλ. *Moitinho de Almeida, J. C.*, «Le recours en annulation des particuliers: nouvelles réflexions sur l'expression "la concernent... individuellement"», *Mél. Ulrich Everling, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden*, 1995, σ. 849, ιδίως 868.

39 — Απόφαση της 28ης Ιανουαρίου 1986, 169/84, *Cofaz* κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1986, σ. 391).

40 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα *Verloren van Themaat* της 16ης Οκτωβρίου 1985 στην προαναφερθείσα απόφαση *Cofaz* κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1986, σ. 403).

41 — Απόφαση της 21ης Φεβρουαρίου 1984, 239/82 και 275/82, *Allied Corporation* κατά Επιτροπής (Συλλογή 1984, σ. 1005, σκέψη 13).

σεις παραγωγής και εξαγωγής το δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής για την ακύρωση κανονισμών περί επιβολής δασμού αντιντάμπινγκ, το Δικαστήριο τόνισε, και μάλιστα σε αυτήν την περίπτωση ρητώς, ότι η αναγνώριση του δικαιώματος αυτού «δεν δημιουργεί κίνδυνο διπλής άσκησης ενδίκου μέσου, δεδομένου ότι δικαίωμα για άσκηση προσφυγής ενώπιον των εθνικών δικαιοδοτικών οργάνων παρέχεται μόνο κατόπιν της κανονικής εξοφλήσεως επιβληθέντος δασμού αντιντάμπινγκ από εισαγωγέα που διαμένει στην Κοινότητα».

34. Επιπλέον, το Δικαστήριο δεν διστάζει, οσάκις απαιτείται προς διασφάλιση της παρόχης δικαστικής προστασίας, να υπερβεί τους περιορισμούς που θέτει το γράμμα της διατάξεως του άρθρου 230 ΕΚ και να καλύψει τα κενά που τυχόν ανακύπτουν. Όπως υπογράμμισε ο γενικός εισαγγελέας Mancini, «[η] υποχρέωση τηρήσεως του δικαίου [...] υπερίσχει των ανεπαρειών του γραπτού δικαίου· κάθε φορά που η προστασία των ιδιωτών το απαιτεί, το Δικαστήριο είναι έτοιμο να επιφέρει διόρθωση ή να συμπληρώσει τις διατάξεις που οριοθετούν την αρμοδιότητά του εν ονόματι της αρχής που επικυρώνει την αποστολή του»⁴². Έμβλημα της νομολογίας αυτής, που προσδίδει πρωταρχική σημασία στην τήρηση της αρχής της κοινότητας δικαίου από την οποία απορρέει το δικαίωμα για αποτελεσματική δικαστική προστασία, αποτελεί η προαναφερθείσα απόφαση *Les Verts* κατά Κοινοβουλίου. Καίτοι από το γράμμα της διατάξεως του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΚ [νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 230 ΕΚ] δεν προέκυπε ρητώς η δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής κατά πράξεως του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εντούτοις το Δικαστήριο συνήγαγε τόσο από το «πνεύμα της Συνθήκης, όπως εκφράζεται με το άρθρο [220 ΕΚ]», όσο

και από το «σύστημα» της Συνθήκης την αρχή της κοινότητας δικαίου, η οποία επιβάλλει να παρέχεται η δυνατότητα ασκήσεως ευθείας προσφυγής κατά όλων των πράξεων των κοινοτικών οργάνων που σκοπούν στη δημιουργία εννόμων αποτελεσμάτων έναντι τρίτων· κατόπιν τούτου, το Δικαστήριο αναγνώρισε την παθητική νομιμοποίηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε διαφορές που αφορούν προσφυγή περί ακυρώσεως πράξεώς του⁴³. Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι, καίτοι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν περιλαμβανόταν στον κατάλογο των προσφευγόντων του τότε άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΚ, εντούτοις η ενεργητική του νομιμοποίηση για την άσκηση προσφυγής ακυρώσεως αναγνωρίστηκε νομολογιακώς, με το σκεπτικό ότι θα ήταν αβέβαιη, ήτοι αναποτελεσματική, η δικαστική προστασία των προνομίων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αν το δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής ακυρώσεως αναγνωριζόταν μόνο στα άλλα κοινοτικά όργανα, στα κράτη μέλη και στους ιδιώτες⁴⁴.

35. Ασφαλώς, στην ανωτέρω ανάλυση θα μπορούσε να αντιταχθεί η άποψη ότι η απόφαση *Unión de Pequeños Agricultores* κατά Συμβουλίου⁴⁵ σηματοδοτεί την αναδίπλωση του Δικαστηρίου από την τολμηρή προσέγγιση που ακολουθούσε για την προώθηση της κοινότητας δικαίου και τη συνακόλουθη στροφή του προς μια νομολογιακή πολιτική που εμπνέεται περισσότερο από την αρχή της αυτοσυγκράτησης («self restraint»). Κατά την άποψη αυτή, το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν πρέπει πλέον να υπερβαίνει το γράμμα της Συνθήκης, ακόμη και αν διακυβεύεται το δικαίωμα για αποτελεσματική δικαστική προστασία, από φόβο να μη σφετεριστεί την εξουσία αναθεωρήσεως των Συνθηκών,

43 — Προαναφερθείσα απόφαση *Les Verts* κατά Κοινοβουλίου, σκέψεις 23 έως 25.

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

45 — Απόφαση της 25ης Ιουλίου 2002, C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores* κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2002, σ. I-6677).

42 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Mancini στην προαναφερθείσα υπόθεση *Les Verts* κατά Κοινοβουλίου (Συλλογή 1986, σ. 1350).

η οποία επιφυλάσσεται αποκλειστικώς στα κράτη μέλη. Ωστόσο, φρονώ ότι αυτή δεν είναι στην πραγματικότητα η ορθή ερμηνεία της εν λόγω αποφάσεως⁴⁶. Η απροθυμία του Δικαστηρίου να παρεκκλίνει από τις προϋποθέσεις παραδεκτού που θέτει το άρθρο 230, τέταρτο εδάφιο, ΕΚ για την άσκηση προσφυγής ακυρώσεως από ιδιώτες οφείλεται στο ότι η τήρηση των προϋποθέσεων αυτών συνεπάγεται μεν περιορισμό, όχι όμως και άρση, της παρεχόμενης δικαστικής προστασίας και στο ότι, κατόπιν τούτου, η βελτίωση του «συστήματος ελέγχου της νομιμότητας των κοινοτικών πράξεων»⁴⁷ πρέπει να παραμείνει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Πράγματι, αυτός ο περιορισμός της παρεχόμενης δικαστικής προστασίας, ο οποίος απορρέει από την έλλειψη ενεργητικής νομιμοποίησης των ιδιωτών προς άσκηση προσφυγής ακυρώσεως, έχει αμβλυνθεί από τη διαρκή υπόμνηση προς τα κράτη μέλη και προς τα εθνικά δικαστήρια της υποχρεώσεώς τους τα μεν να θεσπίσουν και τα δε να εφαρμόζουν ένα σύστημα ενδίκων βοηθημάτων και διαδικασιών που διασφαλίζει το σεβασμό του δικαιώματος για αποτελεσματική δικαστική προστασία⁴⁸. Κατά την άποψή μου, η ανάλυση αυτή ενισχύεται από τη λύση που δόθηκε προσφάτως στην υπόθεση *Gestoras Pro Amnistia* κ.λπ. κατά Συμβουλίου⁴⁹, στην οποία το Δικαστήριο έκρινε απαράδεκτη αγωγή αποζημιώσεως λόγω εξωσυμβατικής ευθύνης με αίτημα την αποκατάσταση της ζημίας που φέρεται ότι υπέστησαν ορισμένα πρόσωπα λόγω της εγγραφής μιας οργανώσεως σε κατάλογο ομάδων και οντοτήτων εμπλεκομένων σε πράξεις τρομοκρατίας, ο οποίος περιλαμβανόταν σε παράρτημα μιας κοινής θέσεως

υιοθετηθείσας στο πλαίσιο του τίτλου VI της Συνθήκης ΕΕ. Οι αναιρεσείοντες προέβαλαν μεν προσβολή του δικαιώματος για αποτελεσματική δικαστική προστασία, πλην όμως το Δικαστήριο επισήμανε ότι μόνο σε περίπτωση ενδεχόμενης αναθεωρήσεως των Συνθηκών θα μπορούσε να θεσπισθεί ένα καθεστώς εξωσυμβατικής ευθύνης στο πλαίσιο του τρίτου πυλώνα. Εντούτοις, το Δικαστήριο τόνισε επίσης ότι, ανεξαρτήτως των ορίων που θέτει το άρθρο 35 ΕΕ στην αρμοδιότητά του όσον αφορά τον τίτλο VI της Συνθήκης ΕΕ, οι αναιρεσείοντες δεν στερούνταν παντελώς δικαστικής προστασίας. Συναφώς, μολονότι από το γράμμα του άρθρου 35 ΕΕ δεν προκύπτει η δυνατότητα παροχής δικαστικής προστασίας κατά των κοινών θέσεων, το Δικαστήριο έκρινε εαυτό αρμόδιο να αποφαίνεται επί της ερμηνείας ή του κύρους κάθε κοινής θέσεως που σκοπεύει στη δημιουργία εννόμων αποτελεσμάτων έναντι τρίτων. Το Δικαστήριο υπενθύμισε επίσης ότι ενάποκειται στα κράτη μέλη και, ιδίως, στα δικαστήριά τους να ερμηνεύουν και να εφαρμόζουν τους εσωτερικούς δικονομικούς κανόνες που διέπουν την άσκηση των ενδίκων μέσων κατά τρόπο που να παρέχει στα φυσικά και τα νομικά πρόσωπα τη δυνατότητα να αμφισβητήσουν δικαστικώς τη νομιμότητα κάθε αποφάσεως ή κάθε άλλου εθνικού μέτρου σχετικού με την κατάρτιση ή την έναντι αυτών εφαρμογή μιας πράξεως της Ευρωπαϊκής Ενώσεως και να ζητήσουν αποκατάσταση της ζημίας που τυχόν υπέστησαν.

36. Ακολουθώντας αυτήν ακριβώς τη νομολογιακή κατεύθυνση, σκοπεύω να προτείνω στο Δικαστήριο να υπερβεί το γράμμα του άρθρου 230, πέμπτο εδάφιο, ΕΚ και να κρίνει παραδεκτή την προσφυγή ακυρώσεως που άσκησε η Δημοκρατία της Πολωνίας. Υπ' αυτό το πρίσμα, πρέπει κατ' αρχάς να αποκρούσω τρεις αντιρρήσεις.

37. Η πρώτη αντίρρηση, την οποία προβάλλει εν προκειμένω το Συμβούλιο, έγκειται στο ότι

46 — Βλ. τις προτάσεις μου της 21ης Οκτωβρίου 2004 στην υπόθεση *Επιτροπή κατά max.mobil* (απόφαση της 22ας Φεβρουαρίου 2005, C-141/02 P, Συλλογή 2005, σ. I-1283), σημείο 48 και, ειδικότερα, υποσημείωση 50.

47 — Προαναφερθείσα απόφαση *Unión de Pequeños Agricultores* κατά Συμβουλίου, σκέψη 45.

48 — Όπ.π., σκέψεις 41 και 42.

49 — Απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2007, C-354/04 P, *Gestoras Pro Amnistia* κ.λπ. κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2007, σ. I-1579).

δεν είναι δυνατό να ζητηθεί από το Δικαστήριο να πράξει αυτό που αρνήθηκαν να πράξουν τα συμβαλλόμενα μέρη της Συνθήκης Προσχωρήσεως. Τα συμβαλλόμενα μέρη μπορούσαν κάλλιστα να προβλέψουν προσωρινές εξαιρέσεις από τις ιδρυτικές Συνθήκες. Πράγματι, η Πράξη Προσχωρήσεως περιλαμβάνει πλείονες μεταβατικές διατάξεις που παρεκκλίνουν τόσο από τις Συνθήκες όσο και από το παράγωγο δίκαιο. Ειδικότερα, θεσπίστηκαν ειδικές και απλουστευμένες νομοθετικές διαδικασίες ενόψει της επικείμενης προσχωρήσεως και λόγω της ανάγκης προσαρμογής των κοινοτικών πράξεων με διαδικασίες πιο απλές από τις συνήθως εφαρμοζόμενες. Αν τα συμβαλλόμενα μέρη της Συνθήκης Προσχωρήσεως θεωρούσαν ότι οι διατάξεις της δεν διασφάλιζαν πλήρως την παροχή δικαστικής προστασίας στα νέα κράτη μέλη, θα μπορούσαν κάλλιστα να θεσπίσουν τις απαραίτητες εξαιρετικές διατάξεις. Τέτοιες διατάξεις θα προέβλεπαν, κατ' εξαίρεση, ότι η προθεσμία ασκήσεως προσφυγής αρχίζει να τρέχει, αποκλειστικώς και μόνο για τα νέα κράτη μέλη, από της ημερομηνίας προσχωρήσεώς τους, και όχι από της δημοσίευσής των οικείων πράξεων. Εντούτοις, διαπιστώνεται ότι η λύση αυτή δεν επελέγη, καθόσον κατά τις διαπραγματεύσεις προσχωρήσεως δεν συμφωνήθηκε η θέσπιση οποιοδήποτε ειδικού κανόνα ή άλλης μεταβατικής διατάξεως παρεκκλίνουσας είτε από τις διατάξεις του άρθρου 230, πέμπτο εδάφιο, ΕΚ είτε από εκείνες των κανονισμών διαδικασίας που αφορούν τις προθεσμίες ασκήσεως προσφυγής.

38. Φρονώ ότι η αντίρρηση αυτή δεν ευσταθεί, καθόσον θα μπορούσε να προβληθεί ως προς όλες τις νομολογιακές εξελίξεις του παρελθόντος. Κατά την άποψή μου, το ότι η Πράξη Προσχωρήσεως σιωπά σχετικώς δεν μπορεί να ερμηνευθεί ως έκφραση της βουλήσεως των συμβαλλόμενων μερών να αποκλείσουν κάθε ενδεχόμενο παρεκκλίσεως από την *dies a quo* που ορίζει το άρθρο 230, πέμπτο εδάφιο, ΕΚ. Αντιθέτως, οφείλεται στο ότι τα συμβαλλόμενα μέρη δεν διανοήθηκαν ότι μπορεί να ανακύψει κενό στη δικαστική

προστασία των νέων κρατώ μελών, όσον αφορά τις πράξεις που εκδίδονται μετά της υπογραφής της Συνθήκης Προσχωρήσεως και της ενάρξεως της ισχύος της, λόγω του καθορισμού της ημερομηνίας δημοσίευσής των πράξεων αυτών ως αφετηρίας της προθεσμίας ασκήσεως προσφυγής. Εν πάση περιπτώσει, πρέπει να υπομνησθεί ότι το γεγονός ότι ο συντακτικός κοινοτικός νομοθέτης δεν έκρινε σκόπιμο να τροποποιήσει το άρθρο 173 της Συνθήκης ΕΚ, παρά τη σχετική πρόταση της Επιτροπής κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξεως, δεν εμπόδισε το Δικαστήριο να αναγνωρίσει τόσο την ενεργητική όσο και την παθητική νομιμοποίηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε προσφυγές ακυρώσεως.

39. Η δεύτερη αντίρρηση, την οποία προβάλλει ιδίως το Συμβούλιο, έγκειται στο ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας είχε *a priori* τη δυνατότητα να ασκήσει προσφυγή ακυρώσεως από της ημερομηνίας δημοσίευσής της επίδικης αποφάσεως. Ασφαλώς και δεν μπορούσε να στηριχθεί, προς τούτο, στο άρθρο 230, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ. Μπορούσε όμως κάλλιστα να επικαλεστεί το δεύτερο εδάφιο αυτής της διατάξεως.

40. Αναμφισβήτητα, δεν υπάρχει αντίστοιχο προηγούμενο στη νομολογία⁵⁰. Εντούτοις, μια πρώτη ένδειξη παρέχουν οι λύσεις που έχουν δοθεί κατά το παρελθόν όσον αφορά τον προσδιορισμό των προσώπων που δύναται να ασκήσουν παρέμβαση, κατά την έννοια του άρθρου 40 του Οργανισμού του Δικαστηρίου⁵¹. Από τη νομολογία αυτή προκύπτει ότι τρίτο κράτος μπορεί μεν να παρέμβει σε διαφορά ενώπιον του Δικαστηρίου, καθόσον

50 — Βλ., εντούτοις, την εκκρεμούσα ενώπιον του Πρωτοδικείου υπόθεση T-319/05, Ελβετική Συνομοσπονδία κατά Επιτροπής.

51 — Το οποίο έχει ως εξής:

«Τα κράτη μέλη και τα όργανα των Κοινοτήτων δύνανται να παρεμβαίνουν στις διαφορές που υποβάλλονται στο Δικαστήριο.

Το ίδιο δικαίωμα ανήκει σε κάθε άλλο πρόσωπο το οποίο έχει συμφέρον στην επίλυση της διαφοράς που έχει υποβληθεί στο Δικαστήριο, εκτός των διαφορών μεταξύ κρατών μελών, μεταξύ οργάνων των Κοινοτήτων ή μεταξύ κρατών μελών, αφενός, και οργάνων των Κοινοτήτων, αφετέρου.»

το άρθρο 40, δεύτερο εδάφιο, του Οργανισμού του Δικαστηρίου παρέχει το δικαίωμα αυτό «σε κάθε άλλο πρόσωπο»⁵², πλην όμως δεν μπορεί να ζητήσει να τύχει του προβλεπόμενου από την εν λόγω διάταξη πλεονεκτήματος του αποκλεισμού κάθε άλλου προσώπου, πλην των κρατών μελών και των οργάνων της Κοινότητας, στις διαφορές μεταξύ κρατών μελών, μεταξύ οργάνων της Κοινότητας ή μεταξύ κρατών μελών, αφενός, και οργάνων της Κοινότητας, αφετέρου⁵³. Με άλλα λόγια, τρίτο κράτος δεν μπορεί μεν να αξιώσει να τύχει, από δικονομικής απόψεως, της ίδιας μεταχειρίσεως με αυτήν που το κοινοτικό σύστημα επιφυλάσσει στα κράτη μέλη, πλην όμως έχει το δικαίωμα να είναι διάδικος, όπως αυτό αναγνωρίζεται από το εν λόγω σύστημα στα νομικά πρόσωπα.

41. Η ύπαρξη αυτού του δικαιώματος, το οποίο απορρέει από την εφαρμογή του άρθρου 40 του Οργανισμού του Δικαστηρίου, επιβεβαιώνεται από τις λύσεις που έχουν δοθεί στις περιπτώσεις που τέθηκε το ζήτημα της δυνατότητας των υπερπόντιων χωρών και εδαφών, των περιφερειών και των αυτόνομων κοινοτήτων να ασκήσουν προσφυγή ακυρώσεως. Συναφώς, προκύπτει ότι «[σκοπός] του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης [...] είναι η παροχή αποτελεσματικής ένδικης προστασίας σε όλα τα πρόσωπα, φυσικά ή νομικά, τα οποία αφορούν άμεσα και ατομικά οι πράξεις των κοινοτικών οργάνων. Συνεπώς, η ενεργητική νομιμοποίηση πρέπει να αναγνωρίζεται δυνάμει αυτού και μόνο του σκοπού και να έχουν δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής ακυρώσεως όλοι όσοι πληρούν τις

προβλεπόμενες αντικειμενικές προϋποθέσεις, δηλαδή όσοι έχουν την απαιτούμενη νομική προσωπικότητα και όσους η προσβαλλόμενη πράξη αφορά ατομικά και άμεσα. Η λύση αυτή επιβάλλεται, επίσης, στην περίπτωση που η προσφεύγουσα είναι δημόσια αρχή που πληροί αυτά τα κριτήρια»⁵⁴. Επομένως, εφόσον μια περιφέρεια έχει νομική προσωπικότητα δυνάμει του εσωτερικού της δικαίου, πρέπει για τον λόγο αυτό να θεωρείται ως νομικό πρόσωπο κατά την έννοια του άρθρου 230, τέταρτο εδάφιο, ΕΚ⁵⁵ και μπορεί, κατ' αρχήν, να ασκήσει προσφυγή ακυρώσεως⁵⁶. Το αυτό ισχύει και για τη Δημοκρατία της Πολωνίας, καθόσον έχει νομική προσωπικότητα δυνάμει του εσωτερικού της δικαίου και διεθνή προσωπικότητα, όπως και κάθε άλλο κράτος, δυνάμει του διεθνούς δικαίου. Συνεπώς, η Δημοκρατία της Πολωνίας είχε, κατά την ημερομηνία δημοσίευσής της επίδικης αποφάσεως, ικανότητα διαδικού για να υποβάλει στον έλεγχο του Δικαστηρίου οποιαδήποτε βλαπτική γι' αυτήν πράξη. Είναι όμως πρόδηλον ότι η δυνατότητα της να ασκήσει προσφυγή ακυρώσεως βάσει του άρθρου 230, τέταρτο εδάφιο, ΕΚ δεν ήταν απεριόριστη. Αντιθέτως, εξηρτάτο από αντικειμενικές προϋποθέσεις παραδεκτού, σκοπός των οποίων είναι να εξακριβωθεί η ύπαρξη ιδίου συμφέροντος προς αμφισβήτηση της προσβαλλόμενης πράξεως και να διασφαλισθεί, κατ' αυτόν τον τρόπο, ότι το δικαίωμα των φυσικών και των νομικών προσώπων να ασκούν προσφυγή δεν θα μετατραπεί σε ένα είδος *actio popularis*⁵⁷. Οι προϋποθέσεις

52 — Βλ. διάταξη της 23ης Φεβρουαρίου 1983, 91/82 R και 200/82 R, *Chris International Foods* κατά Επιτροπής (Συλλογή 1983, σ. 417). Επισημαίνεται ότι η άποψη ότι ο όρος «πρόσωπο», κατά την έννοια των κοινοτικών δικονομικών διατάξεων, μπορεί να αφορά και τρίτο κράτος ενισχύεται από το γεγονός ότι κριθήκε δεκτική προσφυγής ως «απόφαση απευθυνόμενη σε άλλο πρόσωπο», κατά την έννοια του άρθρου 230, τέταρτο εδάφιο, ΕΚ, μια απόφαση την οποία η Επιτροπή απήθυνε στο Βασίλειο της Σουηδίας, το οποίο ήταν τρίτο κράτος κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών (βλ. απόφαση της 29ης Ιουνίου 1994, C-135/92, *Fiskano* κατά Επιτροπής, Συλλογή 1994, σ. I-2885).

53 — Βλ. διάταξη του Πρωτοδικείου της 7ης Ιουλίου 2006, T-319/05, *Ελβετική Συνομοσπονδία* κατά Επιτροπής (Συλλογή 2006, σ. II-2073).

54 — Απόφαση του Πρωτοδικείου της 15ης Ιουνίου 1999, T-288/97, *Regione autonoma Friuli Venezia Giulia* κατά Επιτροπής (Συλλογή 1999, σ. II-1871, σκέψη 41).

55 — Βλ., παραδείγματος χάρι, απόφαση του Πρωτοδικείου της 30ής Απριλίου 1998, T-214/95, *Vlaams Gewest* κατά Επιτροπής (Συλλογή 1998, σ. II-717, σκέψη 28).

56 — Βλ., παραδείγματος χάρι, αποφάσεις του Δικαστηρίου της 22ας Νοεμβρίου 2001, C-452/98, *Nederlandse Antillen* κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2001, σ. I-8973, σκέψη 51), και της 10ης Απριλίου 2003, C-142/00 P, *Επιτροπή* κατά *Nederlandse Antillen* (Συλλογή 2003, σ. I-3483, σκέψη 59), απόφαση του Πρωτοδικείου της 15ης Δεκεμβρίου 1999, T-132/96 και T-143/96, *Freistaat Sachsen κ.λπ.* κατά Επιτροπής (Συλλογή 1999, σ. II-3663, σκέψη 81), και διάταξη του Πρωτοδικείου της 7ης Ιουλίου 2004, T-37/04 R, *Região autónoma dos Açores* κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2004, σ. II-2153, σκέψη 112).

57 — Βλ., υπὲρ αυτής την έννοια, προαναφερθείσα απόφαση *Regione autonoma Friuli Venezia Giulia* κατά Επιτροπής, σκέψη 49.

αυτές αφορούν, ιδίως, τη θεμελίωση άμεσου και ατομικού συνδέσμου μεταξύ της Δημοκρατίας της Πολωνίας και της επίδικης πράξεως, της οποίας δεν ήταν αποδέκτης. Συναφώς, το ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας κατονομάζεται στην Πράξη Προσχωρήσεως, για την εφαρμογή της οποίας εκδόθηκε η επίδικη απόφαση, δεν την απαλλάσσει από την υποχρέωση να αποδείξει την ύπαρξη άμεσου και ατομικού συνδέσμου. Το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι το γεγονός ότι μια υπερπόντια χώρα ή έδαφος (στο εξής: ΥΧΕ) μνημονεύεται στο τέταρτο μέρος του παραρτήματος IV της Συνθήκης ΕΚ δεν την απαλλάσσει από την υποχρέωση να αποδείξει ότι μια πράξη που θεσπίζεται κατ' εφαρμογήν των οικείων διατάξεων την αφορά άμεσα και ατομικά⁵⁸. Πράγματι, η προϋπόθεση της υπάρξεως ατομικού συνδέσμου θα μπορούσε, εν προκειμένω, να έχει συνεπάγεται το απαράδεκτο της προσφυγής που άσκησε η Δημοκρατία της Πολωνίας.

42. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι, «[προκειμένου] να καθορισθεί η γενική ή μη γενική ισχύς μιας πράξεως, πρέπει να ερευνάται η φύση της και ιδίως τα έννομα αποτελέσματα που σκοπεύει να παραγάγει ή που πράγματι παράγει»⁵⁹. Εν προκειμένω, σκοπός της επίδικης αποφάσεως ήταν να αντικαταστήσει τις διατάξεις του παραρτήματος II της Πράξεως Προσχωρήσεως που προέβλεπαν την τροποποίηση του κανονισμού 1259/1999 με διατάξεις που τροποποιούν τον κανονισμό 1782/2003, για να ληφθούν υπόψη οι μεταρρυθμίσεις της ΚΓΠ που επήλθαν με τον κανονισμό αυτό, ο οποίος εκδόθηκε μετά την υπογραφή των πράξεων προσχωρήσεως.

Υπό το πρίσμα αυτό, η επίμαχη διάταξη επεκτείνει την εφαρμογή του συστήματος της σταδιακής αυξήσεως των ενισχύσεων που χορηγούνται απευθείας στους γεωργούς των νέων κρατών μελών και στις νέες άμεσες ενισχύσεις. Επομένως, η διάταξη αυτή «έχει εφαρμογή σε αντικειμενικώς καθοριζόμενες καταστάσεις και συνεπάγεται έννομα αποτελέσματα για κατηγορίες προσώπων που προσδιορίζονται γενικά και αφηρημένα»⁶⁰, ήτοι για όλους τους γεωργούς των νέων κρατών μελών που καλλιεργούν προϊόντα για τα οποία προβλέπεται η χορήγηση νέων άμεσων ενισχύσεων. Πρόκειται, συνεπώς, για μέτρο γενικής ισχύος. Το ότι η επίμαχη διάταξη μνημονεύει ρητώς τη Δημοκρατία της Πολωνίας δεν αναιρεί το συμπέρασμα αυτό, διότι το ίδιο ισχύει και για τα υπόλοιπα νέα κράτη μέλη, καθόσον η διάταξη αυτή εφαρμόζεται αδιακρίτως σε όλα τα νέα κράτη μέλη και σε όλους τους γεωργούς που είναι εγκατεστημένοι σε αυτά⁶¹. Εντούτοις, ως γνωστόν, ο κανονιστικός χαρακτήρας της επίδικης αποφάσεως δεν αποκλείει τη δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής ακυρώσεως από φυσικό ή νομικό πρόσωπο, εφόσον η πράξη αυτή το αφορά άμεσα και ατομικά⁶².

43. Συναφώς, η απόδειξη της υπάρξεως ατομικού συνδέσμου μεταξύ του προσφεύγοντος και της προσβαλλόμενης πράξεως εξαρτάται, όπως προκύπτει από πάγια και

58 — Βλ. προαναφερθείσα απόφαση *Nederlandse Antillen* κατά Συμβουλίου, σκέψεις 47 έως 50.

59 — Απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 1982, 307/81, *Alusuisse Italia* κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (Συλλογή 1982, σ. 3463, σκέψη 8), και προαναφερθείσα απόφαση *Nederlandse Antillen* κατά Συμβουλίου, σκέψη 52.

60 — Επαναλαμβάνω τη χαρακτηριστική διατύπωση της νομολογίας για τον ορισμό της κανονιστικής πράξεως: βλ., παραδείγματος χάρι, απόφαση του Δικαστηρίου της 17ης Ιουνίου 1980, 789/79 και 790/79, *Calpak* και *Società Emiliana Lavorazione Frutta* κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1980/II, σ. 311, σκέψη 9), διάταξη του Δικαστηρίου της 20ής Μαΐου 1987, 233/86 έως 235/86, *Champlor* κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1987, σ. 2251, σκέψη 9), και απόφαση του Πρωτοδικείου της 5ης Ιουνίου 1996, T-398/94, *Kahn Scheerpaart* κατά Επιτροπής (Συλλογή 1996, σ. II-477, σκέψη 39).

61 — Βλ. υπὲρ αυτή την έννοια, προαναφερθείσα απόφαση Επιτροπής κατά *Nederlandse Antillen* (σκέψη 6) και προαναφερθείσα διάταξη *Região autónoma dos Açores* κατά Συμβουλίου (σκέψη 113).

62 — Βλ. προαναφερθείσα απόφαση *Codorniu* κατά Συμβουλίου, σκέψη 19.

αμετάβλητη διατύπωση⁶³ που χρησιμοποιεί το Δικαστήριο, από την καλούμενη «προϋπόθεση Plaumann», σύμφωνα με την οποία μια πράξη γενικής ισχύος μπορεί να αφορά ατομικώς φυσικά ή νομικά πρόσωπα «μόνον αν η πράξη αυτή θίγει τα ως άνω πρόσωπα λόγω ορισμένων ξεχωριστών ιδιοτήτων ή μιας πραγματικής καταστάσεως που τα χαρακτηρίζει σε σχέση με κάθε άλλο πρόσωπο και έτσι τα εξατομικεύει κατά τρόπον ανάλογο προς αυτόν του αποδέκτη αποφάσεως»⁶⁴. Συνεπώς, πρέπει να διευκρινισθεί το αν η Δημοκρατία της Πολωνίας θίγεται από την επίδικη απόφαση λόγω είτε ορισμένων ξεχωριστών της ιδιοτήτων είτε μιας πραγματικής καταστάσεως που τη χαρακτηρίζει σε σχέση με κάθε άλλο πρόσωπο. Η νομολογία περί του δικαιώματος των υπερπόντιων χωρών και εδαφών, των περιφερειών και των αυτόνομων κοινοτήτων να ασκούν προσφυγή ακυρώσεως παρέχει πολύτιμες ενδείξεις και ως προς αυτό το ζήτημα. Από τη νομολογία αυτή προκύπτει ότι η δυνατότητα εξατομικεύσεως ενός προσφεύγοντος οργανισμού τοπικής αυτοδιοικήσεως δεν μπορεί να απορρέει από τις κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις της προσβαλλόμενης πράξεως στις εγκατεστημένες στο έδαφός του επιχειρήσεις. Έτσι, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι «το γενικό συμφέρον που μια ΥΧΕ, ως αρμόδια οντότητα για τα ζητήματα οικονομικής και κοινωνικής φύσεως στο έδαφός της, μπορεί να έχει σχετικά με την επίτευξη ευνοϊκού αποτελέσματος για την οικονομική ευημερία της δεν αρκεί από μόνο του για να θεωρηθεί ότι [η οικεία πράξη] την αφορά ατομικά»⁶⁵. Ούτε η επιβαλλόμενη από

την εξουσιοδοτική κανονιστική διάταξη υποχρέωση του συντάκτη της πράξεως να λάβει υπόψη τις ενδεχόμενες οικονομικές επιπτώσεις του σχεδιαζόμενου μέτρου στην οικονομία του οικείου οργανισμού τοπικής αυτοδιοικήσεως και στις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις αρκεί προς απόδειξη του ότι η πράξη αυτή αφορά τον εν λόγω οργανισμό ατομικά. Αυτό ακριβώς αποφάνθηκε το Δικαστήριο σε σχέση με τις Ολλανδικές Αντίλλες, σε υπόθεση στην οποία η εν λόγω ΥΧΕ άσκησε προσφυγή με αίτημα την ακύρωση των μέτρων διασφαλίσεως που ελήφθησαν βάσει διατάξεως επιβάλλουσας στον συντάκτη των οικείων πράξεων την υποχρέωση να λάβει υπόψη του τις ενδεχόμενες κοινωνικοοικονομικές συνέπειές τους για τις ενδιαφερόμενες ΥΧΕ⁶⁶.

44. Αναμφίβολα, η νομολογία αυτή επιδέχεται κριτική⁶⁷. Εντούτοις, φρονώ ότι η παρούσα υπόθεση δεν αποτελεί την πλέον κατάλληλη αφορμή ούτε για να συζητηθεί εκ νέου ούτε για να μεταστραφεί, ενδεχομένως, αυτή η νομολογία. Η τυχόν μεταστροφή, εξ αφορμής της παρούσας υποθέσεως, της νομολογίας περί της δυνατότητας ορισμένων οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως να θίγονται ατομικά θα συνεπαγόταν ελαστικότερη εκτίμηση των προϋποθέσεων του παραδεκτού, αλλά η υπό κρίση προσφυγή θα απορριπτόταν ως απαράδεκτη για τον λόγο ότι, ενώ η προσφεύγουσα είχε το δικαίωμα να την ασκήσει από της δημοσιεύσεως της επίδικης αποφάσεως, δεν το έπραξε εμπροθέσμως. Τούτο θα ομοίαζε με άρνηση εφαρμογής μιας ιατρικής θεραπείας υπό το

63 — Είναι γνωστός ο κατηγορηματικός τρόπος με τον οποίο το Δικαστήριο τόνισε στην προαναφερθείσα απόφασή του *Unión de Pequeños Agricultores* κατά Συμβουλίου (σκέψεις 36 και 37) ότι μια πράξη δεν μπορεί να αφορά ατομικά ένα πρόσωπο αν δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις που τέθηκαν με την απόφαση της 15ης Ιουλίου 1963, 25/62, *Plaumann* κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 939).

64 — Προαναφερθείσα απόφαση *Plaumann* κατά Επιτροπής.

65 — Προαναφερθείσες αποφάσεις *Nederlandse Antillen* κατά Συμβουλίου (σκέψη 64) και *Επιτροπή κατά Nederlandse Antillen* (σκέψη 69). Παρόμοια διατύπωση απαντά, όσον αφορά τις προσφυγές που ασκούνται από περιφέρειες, ιδίως στις διατάξεις του Πρωτοδικείου της 16ης Ιουνίου 1998, T-238/97, *Comunidad Autónoma de Cantabria* κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1998, σ. II-2271), και της 23ης Οκτωβρίου 1998, T-609/97, *Regione Puglia* κατά Επιτροπής και Ισπανίας (Συλλογή 1998, σ. II-4051), καθώς και στην προαναφερθείσα διάταξη *Região autónoma dos Açores* κατά Συμβουλίου (σκέψη 118).

66 — Βλ. προαναφερθείσες αποφάσεις *Nederlandse Antillen* κατά Συμβουλίου (σκέψεις 66 έως 72) και *Επιτροπή κατά Nederlandse Antillen* (σκέψεις 71 έως 76).

67 — Βλ. την κριτική που ασκεί σε αυτή τη νομολογία ο Wakefield, J., «The plight of the regions in a multi-layered Europe», *ELR*, 2005, σ. 406.

πρόσχημα ότι μόλις ανακαλύφθηκε ο τρόπος προλήψεως της ασθένειας.

δικαιώματος για αποτελεσματική δικαστική προστασία.

45. Η τρίτη αντίρρηση, την οποία προβάλλει και πάλι το Συμβούλιο, συνδέεται με την εκτίμηση ότι η προσφεύγουσα, ανεξαρτήτως του ότι απέκτησε την ιδιότητα του προνομιούχου προσφεύγοντος που αναγνωρίζεται στα κράτη μέλη κατά την ημερομηνία ενάρξεως της ισχύος της Συνθήκης Προσχώρησης, ήτοι την 1η Μαΐου 2004, δεν στερήθηκε παντελώς της δυνατότητας να ασκήσει προσφυγή, ακόμη και αν θεωρηθεί ότι η προθεσμία ασκήσεώς της άρχισε να τρέχει από της ημερομηνίας δημοσιεύσεως της επίδικης αποφάσεως. Πράγματι, η Δημοκρατία της Πολωνίας διέθετε, δεδομένου ότι κατέστη κράτος μέλος από 1ης Μαΐου 2004 και απέκτησε κατά την ημερομηνία αυτή την ιδιότητα του προνομιούχου προσφεύγοντος, πενήντα πέντε ακόμη ημέρες μέχρι τη λήξη της οικείας προθεσμίας, στις 24 Ιουνίου 2004, για να ασκήσει προσφυγή ακυρώσεως χωρίς να χρειάζεται να αποδείξει την ύπαρξη εννόμου συμφέροντος προς τούτο. Το χρονικό αυτό διάστημα ήταν, αναμφίβολα, επαρκές για την άσκηση προσφυγής, πολλώ δε μάλλον καθόσον η Δημοκρατία της Πολωνίας γνώριζε το περιεχόμενο της επίδικης αποφάσεως πολύ πριν τη δημοσίευσή της, λαμβανομένου υπόψη ότι μετείχε τόσο στις εργασίες του Συμβουλίου όσο και στα προπαρασκευαστικά όργανα και είχε μάλιστα προβάλει αντιρρήσεις σε όλα τα στάδια της νομοθετικής διαδικασίας που κατέληξε στην έκδοση της επίδικης αποφάσεως. Η Δημοκρατία της Πολωνίας γνώριζε, άλλωστε, ότι σε εύθετο χρόνο θα αποκτούσε την ιδιότητα του κράτους μέλους. Συνεπώς, ευλόγως τίθεται το ερώτημα αν παρίσταται, εν προκειμένω, ανάγκη να παραμεριστεί το γράμμα της Συνθήκης ΕΚ στο όνομα της αρχής του

46. Εν πάση περιπτώσει, θα μπορούσε να προβληθεί το επιχείρημα ότι οι προθεσμίες ασκήσεως των προσφυγών τάσσονται προς διασφάλιση της σαφήνειας και της βεβαιότητας των νομικών καταστάσεων και προς αποτροπή κάθε αυθαίρετης διακρίσεως ή μεταχειρίσεως κατά την απονομή της δικαιοσύνης⁶⁸. Εξάλλου, το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως τονίσει ότι, προς επίτευξη του σκοπού για τον οποίο θεσπίστηκαν, οι κοινοτικές κανονιστικές διατάξεις περί δικονομικών προθεσμιών πρέπει να «εφαρμόζονται αυστηρώς»⁶⁹ και να «τηρούνται απαρεγκλίτως»⁷⁰. Συγκεκριμένα, δεν χωρεί παρέκκλιση από αυτές «παρά μόνον υπό περιστάσεις εντελώς εξαιρετικές, τυχαίου συμβάντος ή ανωτέρας βίας, κατά το άρθρο 45, δεύτερο εδάφιο, του Οργανισμού του Δικαστηρίου»⁷¹. Ασφαλώς, στο επιχείρημα ότι ο καθορισμός της ημερομηνίας δημοσιεύσεως της επίδικης αποφάσεως ως αφετηρίας της προθεσμίας ασκήσεως προσφυγής θίγει το δικαίωμα της προσφεύγουσας για αποτελεσματική δικαστική προστασία

68 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις του Δικαστηρίου της 26ης Νοεμβρίου 1985, 42/85, Cockerill Sambre (Σύλλογος 1985, σ. 3749, σκέψη 10), της 15ης Ιανουαρίου 1987, 152/85, Misset κατά Συμβουλίου (Σύλλογος 1987, σ. 223, σκέψη 11), διάταξη του Δικαστηρίου της 5ης Φεβρουαρίου 1992, C-59/91, Γαλλία κατά Επιτροπής (Σύλλογος 1992, σ. I-525, σκέψη 8), απόφαση του Δικαστηρίου της 23ης Ιανουαρίου 1997, C-246/95, Coen (Σύλλογος 1997, σ. I-403, σκέψη 21), διάταξη του Δικαστηρίου της 19ης Φεβρουαρίου 2004, C-369/03 P, Forum des migrants κατά Επιτροπής (Σύλλογος 2004, σ. I-1981, σκέψη 16), απόφαση του Πρωτοδικείου της 18ης Σεπτεμβρίου 1997, T-121/96 και T-151/96, Mutual Aid Administration Services κατά Επιτροπής (Σύλλογος 1997, σ. II-1355, σκέψη 38), και διάταξη του Πρωτοδικείου της 19ης Ιανουαρίου 2001, T-126/00, Confindustria κ.λπ. κατά Επιτροπής (Σύλλογος 2001, σ. II-85, σκέψη 21).

69 — Προαναφερθείσα απόφαση Misset κατά Συμβουλίου (σκέψη 11) και προαναφερθείσες διατάξεις Γαλλία κατά Επιτροπής (σκέψη 8) και Confindustria κ.λπ. κατά Επιτροπής (σκέψη 21).

70 — Απόφαση του Πρωτοδικείου της 17ης Ιουνίου 1998, T-174/95, Svenska Journalistförbundet κατά Συμβουλίου (Σύλλογος 1998, σ. II-2289, σκέψη 50).

71 — Προαναφερθείσα διάταξη Forum des Migrants κατά Επιτροπής (σκέψη 16) και προαναφερθείσα διάταξη Γαλλία κατά Επιτροπής (σκέψη 8).

θα μπορούσε να αντιταχθεί ότι το δικαίωμα αυτό «ουδόλως θίγεται από την αυστηρή εφαρμογή των κοινοτικών διατάξεων περί δικονομικών προθεσμιών, η οποία [...] ανταποκρίνεται στην αρχή της ασφάλειας του δικαίου [...]»⁷².

47. Η αντίρρηση αυτή προκαλεί εντύπωση. Πράγματι, μπορεί ευλόγως να συναχθεί, εν προκειμένω, ότι η τήρηση της *dies a quo* που καθορίζει η Συνθήκη ΕΚ δεν στερεί από την προσφεύγουσα τη δυνατότητα προσβάσεως στον κοινοτικό δικαστή και, επομένως, δεν συνεπάγεται προσβολή του δικαιώματος για αποτελεσματική δικαστική προστασία. Εντούτοις, το συμπέρασμα αυτό θα έθιγε την ασφάλεια δικαίου την οποία ακριβώς σκοπούν να διασφαλίσουν οι κανόνες περί του υπολογισμού των προθεσμιών ασκήσεως προσφυγής και η οποία δικαιολογεί τη σημασία που το Δικαστήριο συνήθως προσδίδει στην τήρησή τους. Πράγματι, πώς είναι δυνατό να καθορισθεί η προθεσμία η οποία, με αφετηρία την κτήση εκ μέρους της προσφεύγουσας του δικαιώματος να ασκήσει προσφυγή, είναι επαρκής για την προπαρασκευή και την κατάθεση του δικογράφου της προσφυγής; Αν γίνει δεκτό ότι 55 ημέρες αρκούν προς τούτο, ισχύει το ίδιο και για τις 40, τις 30, τις 10 ή τις 5 ημέρες; Τυχόν απόφαση περί απορρίψεως της προσφυγής της Δημοκρατίας της Πολωνίας ως απαράδεκτης, με το σκεπτικό ότι αυτή διέθετε 55 ημέρες για να κάνει αποτελεσματική χρήση του δικαιώματός της ασκήσεως προσφυγής, θα δημιουργούσε ανασφάλεια δικαίου που θα οδηγούσε σε διαρκείς αμφισβητήσεις. Ασφαλώς, προς αποτροπή μιας τέτοιας καταστάσεως, το Δικαστήριο θα μπορούσε να αποφανθεί, όπως ισχυρίζεται το Συμβούλιο, ότι και μία ημέρα μετά την 1η Μαΐου 2004 αρκεί, εν πάση περιπτώσει, δεδομένου

ότι οι προσφεύγοντες έχουν όλη την ευχέρεια, από της δημοσιεύσεως της επίδικης πράξεως, να προετοιμάσουν το δικόγραφο και να το καταθέσουν κατά τον δέοντα χρόνο στη Γραμματεία του Δικαστηρίου. Εντούτοις, η λύση αυτή δεν θα ρύθμιζε τις περιπτώσεις των πράξεων που εκδίδονται πλέον των δύο μηνών πριν την έναρξη της ισχύος της Συνθήκης Προσχωρήσεως. Όπως ορθώς επισημαίνουν η προσφεύγουσα και τα παρεμβαίνοντα κράτη, ο καθορισμός της ημερομηνίας δημοσιεύσεως των επίδικων πράξεων ως *dies a quo* θα παρείχε στα κοινοτικά όργανα τη δυνατότητα να εκδίδουν, βάσει της Πράξεως Προσχωρήσεως, πράξεις πλέον των δύο μηνών πριν την έναρξη της ισχύος της Συνθήκης Προσχωρήσεως και να στερούν, κατ' αυτόν τον τρόπο, από τα μελλοντικά κράτη μέλη κάθε δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής. Φρονώ ότι μια απόφαση η οποία θα επέλυε μεν την προκειμένη διαφορά, πλην όμως θα είχε ως συνέπεια να ανακύψουν νέες διαφορές στο μέλλον, δεν συνάδει προς την αρχή της ορθής απονομής της δικαιοσύνης. Κυρίως δε, θεωρώ ότι είναι απαράδεκτο η αποτελεσματικότητα, ή ακόμη και η ύπαρξη, του θεμελιώδους δικαιώματος των υποψηφίων για προσχώρηση κρατών να τυχάνουν δικαστικής προστασίας να αποτελεί συνάρτηση της αυθαίρετης επιλογής εκ μέρους των κοινοτικών οργάνων της ημερομηνίας δημοσιεύσεως της επίδικης πράξεως.

48. Επομένως, φρονώ ότι είναι σκόπιμο ως αφετηρία της προθεσμίας ασκήσεως προσφυγής να καθορισθεί η ημερομηνία έναρξεως της ισχύος της Συνθήκης Προσχωρήσεως. Πρόκειται για τη μοναδική λύση που είναι ικανή να παράσχει ασφάλεια δικαίου, σύμφωνα προς τον σκοπό που επιδιώκουν οι κανόνες περί των προθεσμιών ασκήσεως προσφυγής, και να διασφαλίσει σε όλα τα μελλοντικά κράτη μέλη τη δικαστική προστασία των δικαιωμάτων τους έναντι των κοινοτικών πράξεων που εκδίδονται κατά το χρονικό διάστημα μεταξύ της υπογραφής

72 — Διάταξη της 17ης Μαΐου 2002, C-406/01, Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (Συλλογή 2002, σ. I-4561, σκέψη 20).

της Συνθήκης Προσχώρησης και της ημερομηνίας ενάρξεως της ισχύος της. Πρέπει, άλλωστε, να υπομνησθεί ότι η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των δικαιωμάτων που οι πολίτες αντλούν από το κοινοτικό δίκαιο επιβάλλει τη μη εφαρμογή των σχετικών με ένδικες προσφυγές οικονομικών κανόνων που καθιστούν εξαιρετικώς δυσχερή ή πρακτικώς αδύνατη την προστασία αυτών των δικαιωμάτων⁷³.

49. Ασφαλώς, στη λύση αυτή μπορεί να αντιταχθεί ο ισχυρισμός ότι, αν τα μελλοντικά κράτη μέλη θεωρούν ότι τα δικαιώματά τους θίγονται από πράξη εκδοθείσα από κοινοτικό όργανο κατά το χρονικό διάστημα μεταξύ της υπογραφής της Συνθήκης Προσχώρησης και της ημερομηνίας ενάρξεως της ισχύος της, μπορούν κάλλιστα να μην προχωρήσουν στην επικύρωση και την εφαρμογή της. Ωστόσο, πέραν του ότι μια τέτοια συμπεριφορά θα ήταν αμφιλεγόμενη από απόψεως διεθνούς δικαίου και, ως εκ τούτου, ικανή να θεμελιώσει διεθνή ευθύνη τους, αυτό το μέσο αντίδρασης θα ήταν τόσο προδήλως δυσανάλογο, ώστε η χρησιμοποίησή του και, επομένως, η αποτελεσματικότητά του ανάγονται στη σφαίρα του φανταστικού: δεν είναι δυνατό να κυνηγάμε σπουργίτια με κανόνι.

50. Συνεπώς, η δικαστική προστασία είναι η μόνη ενδεδειγμένη προς διασφάλιση των δικαιωμάτων των υποψηφίων για προσχώρηση κρατών, διότι το κοινοτικό δίκαιο πράγματι παρέχει δικαιώματα στα κράτη αυτά. Από της υπογραφής της Συνθήκης Προσχώρησης, η νομική κατάσταση αυτών των κρατών μεταβάλλεται. Δεν λογίζονται, απλώς, ως νομικά πρόσωπα, αλλά αποτελούν πλέον μελλοντικά κράτη μέλη. Η συμφωνία μεταξύ κρατών μελών και υποψηφίων κρατών, η οποία συνάπτεται με την υπογραφή των πράξεων προσχώρησης, συνεπάγεται για τα μελλοντικά κράτη μέλη ορισμένα δικαιώματα και υποχρεώσεις. Πρέ-

πει δε να έχουν τη δυνατότητα να υπερασπισθούν αυτή την ισορροπία μεταξύ των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεών τους, ήτοι να μπορούν να προασπίσουν τα συμφέροντά τους, έναντι των πράξεων που εκδίδονται μεταξύ της υπογραφής της Συνθήκης Προσχώρησης και της ημερομηνίας ενάρξεως της ισχύος της. Επιπλέον, προς επίτευξη αυτού ακριβώς του σκοπού, τα μελλοντικά κράτη μέλη απολαμβάνουν της ιδιότητας του παρατηρητή εντός του Συμβουλίου, η οποία τους παρέχει τόσο το δικαίωμα ενημερώσεως και διαβουλευσεως όσο και τη δυνατότητα να προβάλουν τα συμφέροντά τους, εφόσον παραστεί ανάγκη, κατά τη διάρκεια της διαδικασίας εκδόσεως των πράξεων αυτών⁷⁴. Εντούτοις, κατά την άποψη της Δημοκρατίας της Πολωνίας με την οποία συμφωνεί και η Δημοκρατία της Λιθουανίας, η ιδιότητα του παρατηρητή δεν διασφαλίζει την αποτελεσματική προάσπιση των συμφερόντων τους, καθόσον δεν συνεπάγεται δικαίωμα ψήφου εντός του Συμβουλίου. Επομένως, η θεμιτή ανάγκη των μελλοντικών κρατών μελών να προασπίσουν τα συμφέροντά τους επιβάλλει την αναγνώριση του δικαιωμάτος τους προσβάσεως στον κοινοτικό δικαστή. Κάθε άλλη λύση θα οδηγούσε, σε περιπτώσεις όπως η επίμαχη εν προκειμένω που αφορά πράξη η οποία θίγει προδήλως τα συμφέροντα των μελλοντικών κρατών μελών, στο παράδοξο αποτέλεσμα να μην έχουν τα κράτη αυτά δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής περί ακυρώσεώς της, καθόσον στερούνται δικαιώματος ψήφου, ενώ, αντιθέτως, τα παλαιά κράτη μέλη, τα οποία έχουν δικαίωμα ψήφου, να μπορούν να ασκήσουν παραδεκτώς προσφυγή ακυρώσεως, ανεξαρτήτως της υπάρξεως εννόμου συμφερόντος τους προς τούτο.

51. Η ανάγκη διασφάλισης της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών επιβάλλει

74 — Βλ. υπ' αυτή την έννοια, αποφάσεις της 16ης Φεβρουαρίου 1982, 39/81, 43/81, 85/81 και 88/81, Χαλυβουργική και Ελληνική Χαλυβουργία (Συλλογή 1982, σ. 593, σκέψη 10), και της 28ης Νοεμβρίου 2006, C-413/04, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2006, σ. I-11221, σκέψεις 66 έως 68), και C-414/04, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2006, σ. I-11279, σκέψεις 43 έως 45).

73 — Βλ. προαναφερθείσα απόφαση Unibet, σκέψη 43.

επίσης την παροχή στα μελλοντικά κράτη μέλη της δυνατότητας να υποβάλλουν στον έλεγχο του Δικαστηρίου τις πράξεις που εκδίδονται μεταξύ της υπογραφής και της ενάρξεως της ισχύος της Συνθήκης Προσχώρησης, μέσω του καθορισμού της ημερομηνίας ενάρξεως της ισχύος της ως αφετηρίας της προθεσμίας ασκήσεως προσφυγής. Διαπιστώνεται και πάλι ότι η ιδιότητα του παρατηρητή δεν αρκεί για να διασφαλίσει ότι η αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών θα ληφθεί δεόντως υπόψη στο πλαίσιο της διαδικασίας εκδόσεως αυτών των πράξεων. Εντούτοις, το καθήκον αλληλεγγύης έχει αναχθεί σε αρχή⁷⁵ την οποία τα κράτη μέλη αποδέχθηκαν προσχωρώντας στην Κοινότητα⁷⁶. Ναι μεν, όπως έχει αποφανθεί το Δικαστήριο⁷⁷, η αρχή αυτή απαγορεύει σε κράτος μέλος να ανατρέψει μονομερώς, κατά την αντίληψή του περί του εθνικού του συμφέροντος, την ισορροπία μεταξύ των πλεονεκτημάτων και των επιβαρύνσεων που απορρέουν από την ιδιότητά του ως μέλος της Κοινότητας, πλην όμως απαγορεύει, ασφαλώς, και στα παλαιά κράτη μέλη εντός του Συμβουλίου να ανατρέψουν αυθαίρετως την ισορροπία μεταξύ των πλεονεκτημάτων και των επιβαρύνσεων που συνεπάγονται, όσον αφορά τα μελλοντικά κράτη μέλη, οι πράξεις προσχωρήσεως.

52. Τέλος, η αποτελεσματική εφαρμογή της αρχής της καλής πίστης συνηγορεί επίσης υπέρ του καθορισμού της ημερομηνίας ενάρξεως της ισχύος της Συνθήκης Προσχώρησης ως *dies a quo*. Το άρθρο 18 της

Συμβάσεως της Βιέννης περί του δικαίου των Συνθηκών, της 23ης Μαΐου 1969, με το οποίο έχει κωδικοποιηθεί αυτή η αρχή του διεθνούς εθιμικού δικαίου, ορίζει ότι κάθε «κράτος υποχρεούται όπως απόσχη εκ πράξεων, αίτινες θα απεστέρουν συνθήκην τινά του αντικειμένου και σκοπού ταύτης οσάκις:

- α) υπέγραψε την συνθήκην ή προέβη εις ανταλλαγήν οργάνων αποτελούντων συνθήκην υπό την επιφύλαξιν της επικυρώσεως, αποδοχής ή εγκρίσεως, εφ' όσον δεν εξεδήλωσε την πρόθεσίν του να καταστεί μέρος ταύτης».

Ως γνωστόν, η αρχή της καλής πίστης δεσμεύει τα όργανα της Κοινότητας και έχει ως αναγκαίο συμπλήρωμα, στην κοινοτική έννομη τάξη, την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης⁷⁸. Επομένως, πρέπει να παρέχεται στα μελλοντικά κράτη μέλη η δυνατότητα να ζητήσουν από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι τα κοινοτικά όργανα δεν παραβίασαν με τις πράξεις που τυχόν εξέδωσαν κατά το χρονικό διάστημα μεταξύ της υπογραφής και της ενάρξεως της ισχύος των συμφωνιών προσχωρήσεως την αρχή της καλής πίστης, ανατρέποντας την απορρέουσα από τις εν λόγω συμφωνίες ισορροπία μεταξύ των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεών τους και στερώντας από αυτές το αντικείμενο και τον σκοπό τους.

75 — Βλ. προαναφερθείσες αποφάσεις Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-413/04, σκέψη 68) και Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-414/04, σκέψη 45).

76 — Βλ., υπ' αυτή την έννοια, αποφάσεις της 7ης Φεβρουαρίου 1973, 39/72, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή τόμος 1972-1973, σ. 375, σκέψη 24), και της 7ης Φεβρουαρίου 1979, 128/78, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Συλλογή τόμος 1979/I, σ. 183, σκέψη 12).

77 — Όπ.π.

78 — Βλ. προαναφερθείσα απόφαση Opel Austria κατά Συμβουλίου (σκέψεις 90 και 91) και αποφάσεις του Πρωτοδικείου της 10ης Μαΐου 2001, T-186/97, T-187/97, T-190/97 έως T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97 έως T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 και T-147/99, Kaufring κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 2001, σ. II-1337, σκέψη 237), και της 17ης Ιανουαρίου 2007, T-231/04, Ελλάδα κατά Επιτροπής (Συλλογή 2007, σ. II-63, σκέψεις 86 και 87).

53. Είναι πρόδηλον ότι το συμπέρασμα ότι η προθεσμία που τάσσεται στα νέα κράτη μέλη για την άσκηση προσφυγής ακυρώσεως πρέπει να έχει ως αφετηρία την ημερομηνία ενάρξεως της ισχύος της Συνθήκης Προσχωρήσεως δεν αφορά όλες τις κοινοτικές πράξεις που έχουν εκδοθεί από της ιδρύσεως της Κοινότητας. Συναφώς, ορθώς υποστηρίζει το Συμβούλιο, αφενός, ότι μια τόσο ευρεία παρέκκλιση από την *dies a quo fixé* που καθορίζει η Συνθήκη θα συνιστούσε απαράδεκτη προσβολή της ασφάλειας δικαίου, προς διασφάλιση της οποίας προβλέπεται ότι με την εκπνοή της προθεσμίας ασκήσεως προσφυγής οι οικείες πράξεις καθίστανται απρόσβλητες και οποιαδήποτε μεταγενέστερη προσφυγή απορρίπτεται ως εκπροθέσμως ασκηθείσα, και, αφετέρου, ότι μια τέτοια προσβολή δεν δικαιολογείται ούτε από τους λόγους που συνηγορούν υπέρ της υπερβάσεως του γράμματος του άρθρου 230, πέμπτο εδάφιο, ΕΚ που καθορίζει την ημερομηνία δημοσιεύσεως ως αφετηρία της οικείας προθεσμίας. Επιπλέον, ούτε η προσφεύγουσα ούτε τα κράτη που παρενέβησαν προς στήριξη των αιτημάτων της προέβαλαν τέτοια αξίωση. Αντιθέτως, η εξαίρεση αυτή πρέπει αναμφισβήτητα να καλύπτει τις πράξεις, όπως η επίδικη εν προκειμένω, που εκδίδονται δυνάμει της Συνθήκης Προσχωρήσεως κατά το χρονικό διάστημα μεταξύ της υπογραφής της και της ενάρξεως της ισχύος της. Κατά την άποψή μου, πρέπει να καλύπτει ευρύτερα και όλες τις κοινοτικές πράξεις που εκδίδονται κατά το χρονικό αυτό διάστημα, ήτοι όχι μόνον αυτές που εκδίδονται βάσει της πράξεως προσχωρήσεως, αλλά και εκείνες που εκδίδονται δυνάμει των Συνθηκών, στο μέτρο τουλάχιστον που, όπως θα αναπτύξω κατωτέρω, οι πράξεις αυτές επηρεάζουν την απορρέουσα από τη Συνθήκη Προσχωρήσεως ισορροπία μεταξύ των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων των μελλοντικών κρατών μελών. Ασφαλώς, τα κράτη αυτά αποδέχονται, με τη συμφωνία που υπογράφουν με τα παλαιά κράτη μέλη, το κοινοτικό κεκτημένο, το οποίο προκύπτει από το σύνολο της κοινοτικής νομοθεσίας όπως έχει διαμορφωθεί από της ιδρύσεως της Κοινότητας μέχρι σήμερα. Δεν αμφισβητείται επίσης ότι τα κοινοτικά όργανα

πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να νομοθετούν και κατά το χρονικό διάστημα μεταξύ της υπογραφής της Συνθήκης Προσχωρήσεως και της ενάρξεως της ισχύος της. Εντούτοις, αυτό δεν σημαίνει ότι μπορούν να ανατρέψουν την ισορροπία μεταξύ των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων των μελλοντικών κρατών μελών, όπως αυτή προκύπτει από το κεκτημένο ως είχε κατά τον χρόνο της υπογραφής των πράξεων προσχωρήσεως, χωρίς να παρασχεθεί στα κράτη αυτά η δυνατότητα να προασπίσουν τα συμφέροντά τους προσφεύγοντας στον κοινοτικό δικαστή. Η ανάγκη διασφάλισης της προστασίας των συμφερόντων των μελλοντικών κρατών μελών και έναντι των πράξεων που εκδίδονται δυνάμει των Συνθηκών μεταξύ της υπογραφής της Συνθήκης Προσχωρήσεως και της ενάρξεως της ισχύος της αναγνωρίζεται, άλλωστε, ήδη με την απονομή στα κράτη αυτά της ιδιότητας του παρατηρητή, καθόσον τα δικαιώματα ενημερώσεως και διαβουλευσεως που απορρέουν από την ιδιότητα αυτή αφορούν πρωτίστως τη διαδικασία εκδόσεως αυτών των πράξεων⁷⁹.

54. Φρονώ ότι το Δικαστήριο μπορεί να ακολουθήσει δύο προσεγγίσεις για να κρίνει ότι, όσον αφορά τα μελλοντικά κράτη μέλη, η προθεσμία ασκήσεως προσφυγής κατά κοινοτικών πράξεων που εκδίδονται μεταξύ της υπογραφής της Συνθήκης Προσχωρήσεως και της ενάρξεως της ισχύος της αρχίζει να τρέχει από την ημερομηνία ενάρξεως της ισχύος της.

55. Η πρώτη προσέγγιση στηρίζεται στην *praeter legem* ερμηνεία, καθ' υπέρβαση του πλαισίου που θέτει το άρθρο 230 ΕΚ. Αυτήν ακριβώς την προσέγγιση ακολούθησε το Δικαστήριο με την προαναφερθείσα απόφασή του Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, της 22ας Μαΐου 1990. Υπενθυμίζεται ότι αρχικώς το Δικαστήριο είχε αποφανθεί ότι, βάσει τόσο του

79 — Βλ. προαναφερθείσες αποφάσεις Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-413/04, σκέψεις 66 έως 68) και Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-414/04, σκέψεις 43 έως 45).

πρώτου όσο και του δεύτερου εδαφίου του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΚ⁸⁰, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εστερείτο του δικαιώματος ασκήσεως προσφυγής ακυρώσεως, διότι «οι εφαρμοστέοι κανόνες του κοινοτικού δικαίου, στο [τότε] στάδιο εξελιξιάς του, [...]»⁸¹ δεν παρείχαν στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το δικαίωμα αυτό, δεδομένου ότι ούτε νομική προσωπικότητα διέθετε ούτε περιλαμβανόταν στον κατάλογο των προνομιούχων προσφευγόντων. Δύο έτη αργότερα, το Δικαστήριο έκρινε ότι όφειλε να συμπληρώσει αυτό το «δικονομικό κενό», στηριζόμενο στο «κεφαλαιώδους σημασίας [συμφέρον προς διατήρηση και σεβασμό] της μεταξύ των οργάνων ισορροπίας που ορίζουν οι ιδρυτικές των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων Συνθήκες», συστατικό στοιχείο της οποίας αποτελούν οι προνομίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, και, κατόπιν τούτου, αναγνώρισε το δικαίωμα του να ασκεί προσφυγή ακυρώσεως, «υπό την προϋπόθεση ότι η προσφυγή αυτή αποσκοπεί αποκλειστικά στη διαφύλαξη των προνομίων του [...] και στηρίζεται μόνο σε λόγους αντλούμενους από την προσβολή των τελευταίων»⁸². Με άλλα λόγια, το Δικαστήριο ανταποκρίθηκε στην ανάγκη διασφάλισης της δικαστικής προστασίας των προνομίων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, οι οποίες αποτελούν στοιχείο της θεσμικής ισορροπίας εντός της Κοινότητας⁸³. Πιστό σε αυτό το

νομολογιακό προηγούμενο, το Δικαστήριο θα μπορούσε, με αφετηρία τη διαπίστωση ότι τα υποψήφια για προσχώρηση κράτη πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να προασπίσουν τα δικαιώματα τα οποία αντλούν, ως μελλοντικά κράτη μέλη, από την ισορροπία μεταξύ πλεονεκτημάτων και επιβαρύνσεων που επήλθε με την υπογραφή των πράξεων προσχωρήσεως, να αναγνωρίσει στα κράτη αυτά το δικαίωμα να ασκούν προσφυγή ακυρώσεως, στηριζόμενο στην αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των δικαιωμάτων που αντλούνται από το κοινοτικό δίκαιο.

56. Στην περίπτωση αυτή, το δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής που θα αναγνωριζόταν στα κράτη αυτά θα υπέκειτο σε περιορισμούς. Ειδικότερα, θα μπορούσε να ασκηθεί μόνο στο μέτρο που θα ήταν αναγκαίο για την προάσπιση των δικαιωμάτων τους, διότι διαφορετικά θα εστερείτο θεμελιώσεως. Είναι πρόδηλον ότι ένας τέτοιος περιορισμός θα είχε ως συνέπεια να κρίνονται παραδεκτές μόνον οι προσφυγές κατά πράξεων που θίγουν την ισορροπία μεταξύ πλεονεκτημάτων και επιβαρύνσεων, η οποία συντελέστηκε με την υπογραφή των πράξεων προσχωρήσεως. Ενδεχομένως, θα σήμαινε και περιορισμό του φάσματος των λόγων ακυρώσεως που θα μπορούσαν να προβάλουν τα εν λόγω κράτη. Συναφώς, προς στήριξη των προσφυγών αυτών, θα μπορούσαν να προβληθούν αποκλειστικός και μόνον λόγοι που θα αφορούσαν τη νομιμότητα των οικείων πράξεων και θα αντλούνταν από το ότι οι πράξεις αυτές προσβάλλουν, καθ' οποιονδήποτε τρόπο, τα δικαιώματά τους ως μελλοντικά κράτη μέλη. Παραδείγματος χάρη, τα μελλοντικά κράτη μέλη δεν θα είχαν τη δυνατότητα να υποβάλουν στον έλεγχο του Δικαστηρίου μια πράξη, προβάλλοντας ως λόγο ότι εκδόθηκε κατά προσβολή των προνομίων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Ασφαλώς, η διάκριση αυτή μεταξύ παραδεκτών και απαράδεκτων λόγων ακυρώσεως δεν είναι πάντοτε ευχερής. Φρονώ, πάντως, ότι οι δυσκολίες που ενέχει η διάκριση αυτή δεν είναι μεγαλύτερες από εκείνες που αναγκάστηκε να υπερκεράσει το Δικαστήριο για να κρίνει, με την προαναφερθείσα απόφαση της 22ας Μαΐου 1990, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, ότι από τους λόγους

80 — Βλ. απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 1988, 302/87, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1988, σ. 5615).

81 — Όπ.π., σκέψη 28.

82 — Προαναφερθείσα απόφαση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, της 22ας Μαΐου 1990.

83 — Τούτο προκύπτει ιδίως από τις σκέψεις 22, 24 και 25 της προαναφερθείσας αποφάσεως Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, της 22ας Μαΐου 1990, οι οποίες έχουν ως εξής: «22. Ο σεβασμός της μεταξύ των θεσμικών οργάνων ισορροπίας σημαίνει ότι κάθε όργανο ασκεί της αρμοδιότητές του σεβόμενο τις αρμοδιότητες των άλλων. Αυτό σημαίνει ότι κάθε τυχόν παράβαση του κανόνα αυτού πρέπει να κολάζεται. [...]»

24. Κατά την εκτέλεση της αποστολής αυτής, το Δικαστήριο δεν μπορεί βεβαίως να κατατάξει το Κοινοβούλιο μεταξύ των οργάνων που μπορούν, βάσει του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΟΚ ή του άρθρου 146 της Συνθήκης ΕΚΑΕ, να ασκούν προσφυγές χωρίς να είναι υποχρεωμένα να δικαιολογήσουν έννομο προς τούτο συμφέρον.

25. Ωστόσο, στο Δικαστήριο εναπόκειται η διασφάλιση της πλήρους εφαρμογής των διατάξεων των Συνθηκών, όσον αφορά τη μεταξύ των οργάνων ισορροπία, και μάλιστα κατά τέτοιο τρόπο ώστε το Κοινοβούλιο, όπως και τα λοιπά όργανα, να μπορεί, σε περίπτωση προσβολής των προνομίων του, να ασκεί κατά τρόπο ασφαλή και αποτελεσματικό μια από τις ένδικες προσφυγές που προβλέπονται από τις Συνθήκες.»

που προέβαλε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προς αμφισβήτηση της νομιμότητας της προσβαλλόμενης πράξεως μόνον εκείνοι που αντλούνταν από προσβολή των προνομίων του ήταν παραδεκτοί⁸⁴.

57. Θα μπορούσε, βεβαίως, να προβληθεί η αντίρρηση ότι τυχόν αναγνώριση υπέρ των μελλοντικών κρατών μελών ενός, περιορισμένης εκτάσεως, δικαιώματος ασκήσεως προσφυγής, βάσει της αρχής της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των δικαιωμάτων που αντλούνται από το κοινοτικό δίκαιο, δεν δικαιολογεί *a priori* την παρέκκλιση από την *dies a quo* που καθορίζει η Συνθήκη. Τα μελλοντικά κράτη μέλη θα νομιμοποιούνταν ενεργητικώς κατά την ημερομηνία δημοσίευσής της επίδικης αποφάσεως και, κατόπιν τούτου, θα είχαν στη διάθεσή τους δύο μήνες για να ασκήσουν προσφυγή, διότι διαφορετικά θα θιγόταν αδικαιολογήτως η ασφάλεια δικαίου. Εν προκειμένω, η προσφυγή της Δημοκρατίας της Πολωνίας θα απορριπτόταν ως εκπροθέσμως ασκηθείσα, ακόμη και αν το δικαίωμά της να την ασκήσει στηριζόταν σε αυτή την αρχή. Στην πράξη, πάντως, οι εκδιδόμενες μετά την υπογραφή της Συνθήκης Προσχωρήσεως πράξεις είναι δυνατό να προσβάλουν τα δικαιώματα των μελλοντικών κρατών μελών και, επομένως, τα κράτη αυτά μπορούν να αποκτήσουν δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής περί ακυρώσεως τους μόνον υπό την επιφύλαξη ότι οι πράξεις αυτές θα τεθούν σε εφαρμογή στα εν λόγω κράτη και από της ημερομηνίας της θέσεώς τους σε εφαρμογή, ήτοι υπό την επιφύλαξη, και από της ημερομηνίας, της ενάρξεως της ισχύος της Συνθήκης αυτής.

84 — Ως παραδείγματα της σχετικής νομολογίας, βλ. αποφάσεις της 16ης Ιουλίου 1992, C-65/90, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1992, σ. I-4593), της 30ης Ιουνίου 1993, C-181/91 και C-248/91, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (Συλλογή 1993, σ. I-3685, σκέψη 32), της 1ης Ιουνίου 1994, C-388/92, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1994, σ. I-2067), της 13ης Ιουλίου 1995, C-156/93, Κοινοβούλιο κατά Επιτροπής (Συλλογή 1995, σ. I-2019), της 7ης Μαρτίου 1996, C-360/93, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1996, σ. I-1195), της 18ης Ιουνίου 1996, C-303/94, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1996, σ. I-2943, σκέψεις 17 έως 20), και της 10ης Ιουνίου 1997, C-392/95, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1997, σ. I-3213).

58. Εν προκειμένω, η επίμαχη διάταξη θίγει προδήλως τα δικαιώματα της Δημοκρατίας της Πολωνίας, καθόσον συνεπάγεται μείωση, τουλάχιστον για μια μεταβατική περίοδο, των άμεσων ενισχύσεων που καταβάλλονται στους πολωνούς γεωργούς. Επιπλέον, η Δημοκρατία της Πολωνίας, με όλους τους λόγους που προέβαλε προς στήριξη της προσφυγής της, ήτοι αναρμοδιότητα του Συμβουλίου και παραβίαση τόσο της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων όσο και της αρχής της καλής πίστης, αμφισβητεί κατ' ουσίαν τη νομιμότητα της επεκτάσεως της εφαρμογής του συστήματος των σταδιακώς αυξανόμενων καταβολών στις νέες άμεσες ενισχύσεις που χορηγούνται στους γεωργούς των νέων κρατών μελών. Συνεπώς, φρονώ ότι τόσο η προσφυγή όσο και οι προβληθέντες προς στήριξή της λόγοι ακυρώσεως πρέπει να κριθούν παραδεκτοί.

59. Η δεύτερη πιθανή προσέγγιση που μπορεί να ακολουθήσει το Δικαστήριο στηρίζεται περισσότερο σε μια *secundum legem* ερμηνεία, ήτοι σε μια εποικοδομητική ερμηνεία του άρθρου 230 ΕΚ, η οποία θα προσέδιδε μεγαλύτερη σημασία στο πνεύμα της διατάξεως απ' ό,τι στο γράμμα της. Στην περίπτωση αυτή, σημείο αφετηρίας θα αποτελούσε ο σκοπός του άρθρου 230 ΕΚ, ο οποίος, σύμφωνα προς το πνεύμα της αρχής της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, συνίσταται στην παροχή δικαιώματος ασκήσεως προσφυγής σε όλα τα ενδιαφερόμενα υποκείμενα δικαίου, ήτοι στα κοινοτικά όργανα και στα κράτη μέλη, τα οποία τεκμαίρεται ότι έχουν έννομο συμφέρον, ή στα νομικά πρόσωπα, είτε είναι αποδέκτες της προσβαλλόμενης πράξεως είτε αυτή τα αφορά άμεσα και ατομικά. Ασφαλώς, το δικαίωμα αυτό πρέπει να ασκηθεί εντός προθεσμίας δύο μηνών από της κοινοποίησεως ή της δημοσίευσής της οικείας πράξεως. Εντούτοις, από το γράμμα του άρθρου 230 ΕΚ προκύπτει ότι λαμβάνεται ως δεδομένο ότι, κατά τον χρόνο επελεύσεως του γεγονότος που αποτελεί την αφετηρία της προθεσμίας αυτής, η οικεία πράξη αφορά τον ενδιαφερόμενο· σε αντίθετη περίπτωση, αυτός στερείται της απαιτούμενης ενεργητικής νο-

μιμοποιήσεως για την άσκηση προσφυγής ακυρώσεως. Με άλλα λόγια, το άρθρο 230, πέμπτο εδάφιο, ΕΚ καθορίζει ως αφετηρία της προθεσμίας ασκήσεως προσφυγής την ημερομηνία κοινοποιήσεως ή δημοσιεύσεως της προσβαλλόμενης πράξεως, διότι στηρίζεται στην υπόθεση ότι, κατά την ημερομηνία αυτή, η κατάσταση του ενδιαφερομένου σε σχέση με την πράξη αυτή και, επομένως, η ύπαρξη ενεργητικής του νομιμοποιήσεως για την άσκηση προσφυγής ακυρώσεως έχουν παγιωθεί κατά τρόπο σαφή και αμετάκλητο. Αντιθέτως, στην προκειμένη περίπτωση η εκδοθείσα μετά την υπογραφή των πράξεων προσχωρήσεως κοινοτική πράξη μπορεί να επηρεάσει την κατάσταση του μελλοντικού κράτους μέλους μόνον υπό την προϋπόθεση, και από της ημερομηνίας, της ενάρξεως της ισχύος της Συνθήκης Προσχωρήσεως, η οποία ρυθμίζει τα περί της εφαρμογής της εν λόγω πράξεως στο κράτος αυτό. Επομένως, μόνον κατά το χρονικό αυτό σημείο μπορεί να καθορισθεί το αν η προσβαλλόμενη πράξη αφορά πράγματι το εν λόγω κράτος. Συνεπώς, το μελλοντικό κράτος μέλος πρέπει να έχει στη διάθεσή του δύο μήνες από της ημερομηνίας ενάρξεως της ισχύος της Συνθήκης Προσχωρήσεως για να ζητήσει την ακύρωση των κοινοτικών πράξεων που εκδόθηκαν κατά το χρονικό διάστημα μεταξύ της υπογραφής της και της ημερομηνίας ενάρξεως της ισχύος της. Καθόσον δε, κατά την ημερομηνία αυτή, αποκτά την ιδιότητα του κράτους μέλους και, επομένως, καθίσταται προνομιούχος προσφύγων, πρέπει να έχει τη δυνατότητα να προσβάλει τις πράξεις αυτές χωρίς να χρειάζεται να αποδείξει την ύπαρξη εννόμου συμφέροντος και προβάλλοντας οποιονδήποτε λόγο ακυρώσεως.

60. Ωστόσο, συμμερίζομαι την άποψη ότι, ακολουθώντας αυτήν τη δεύτερη προσέγγιση, η δυνατότητα ένδικης αμφισβήτησεως των κοινοτικών πράξεων που αναγνωρίζεται στα μελλοντικά κράτη μέλη είναι ιδιαιτέρως ευρεία. Για τον λόγο αυτό, προκρίνω την πρώτη από τις δύο λύσεις.

III — Επί της ουσίας

61. Η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι το Συμβούλιο επεξέτεινε καταχρηστικώς, με την επίμαχη διάταξη, το πεδίο εφαρμογής του συστήματος «phasing in», υπερβαίνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τα όρια των αρμοδιοτήτων του, καθόσον δεν περιορίστηκε, απλώς, στο να προσαρμόσει τους όρους προσχωρήσεως, αλλά, στην πράξη, τους τροποποίησε. Έτσι, η επίδικη απόφαση πάσχει από έλλειψη νομιμότητας για τρεις λόγους: αναρμοδιότητα, καθόσον το Συμβούλιο υπερέβη το πλαίσιο που θέτει το άρθρο 23 της Πράξεως Προσχωρήσεως, το οποίο αποτελεί τη βάση της επίμαχης διατάξεως· παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως, καθόσον εισάγεται διάκριση την οποία δεν προβλέπει η Πράξη Προσχωρήσεως, και παραβίαση της αρχής της καλής πίστης, καθόσον το Συμβούλιο ενήργησε μονομερώς κατά τρόπο αντίθετο προς τη συμφωνία που είχε προκύψει από τις διαπραγματεύσεις προσχωρήσεως.

62. Το βασικό ερώτημα το οποίο είναι αποφασιστικής σημασίας για το βάσιμο της προσφυγής και θα καθορίσει την τύχη και των τριών λόγων ακυρώσεως έγκειται, προφανώς, στο αν το Συμβούλιο, επεκτείνοντας με την επίμαχη διάταξη την εφαρμογή του συστήματος των σταδιακών αυξήσεων στις νέες άμεσες ενισχύσεις, παρέμεινε εντός των ορίων της εξουσίας που του απονέμει το άρθρο 23 της Πράξεως Προσχωρήσεως, περιοριζόμενο απλώς στο να προσαρμόσει της διατάξεις της πράξεως αυτής ή αν τροποποίησε τους όρους προσχωρήσεως που έθεσε η εν λόγω πράξη.

63. Για να δοθεί απάντηση σε αυτό το ερώτημα, πρέπει να διευκρινισθεί αν η Πράξη Προσχωρήσεως προέβλεπε ήδη ότι το σύστημα «phasing in» έχει εφαρμογή σε όλες τις άμεσες ενισχύσεις. Με άλλα λόγια,

το ερώτημα είναι αν το άρθρο 1α που προστέθηκε στον κανονισμό 1259/1999 με το παράρτημα II, κεφάλαιο 6, Α, σημείο 27, της Πράξεως Προσχωρήσεως, το οποίο θεσπίζει το σύστημα της σταδιακής αυξήσεως των άμεσων ενισχύσεων «που χορηγούνται δυνάμει των καθεστώτων στήριξης του άρθρου 1», έχει εφαρμογή σε όλες τις άμεσες ενισχύσεις κατά την έννοια του άρθρου 1 του κανονισμού αυτού. Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο ερώτημα αυτό, η επελθούσα με την επίμαχη διάταξη αναδιτύπωση, σύμφωνα με την οποία το σύστημα «phasing in» εφαρμόζεται στο εξής σε όλες τις «άμεσες ενισχύσεις», είχε απλώς ως σκοπό να ληφθούν υπόψη οι διατάξεις του κανονισμού 1782/2003 που προβλέπουν τη χορήγηση άμεσων ενισχύσεων για τους τομείς των καρπών με κέλυφος και των ενεργειακών καλλιεργειών και την καταβολή συμπληρωματικών ενισχύσεων στον τομέα του γάλακτος και, συνεπώς, εμπίπτει στα όρια της, κατά το άρθρο 23 της Πράξεως Προσχωρήσεως, έννοιας της φράσεως «προσαρμογές [...] οι οποίες τυχόν αποδεικνύονται αναγκαίες λόγω τροποποίησης των κοινοτικών κανόνων». Αντιθέτως, αν η εφαρμογή του θεσπισθέντος με το άρθρο 1α του κανονισμού 1259/1999 συστήματος «phasing in» περιοριζόταν *ratione materiae* στα καθεστώτα στήριξης που απαριθμούνται περιοριστικώς στο παράρτημα αυτού του κανονισμού, στο οποίο παραπέμπει και το άρθρο του 1, η επελθούσα με την επίμαχη διάταξη αναδιτύπωση συνεπάγεται πραγματική επέκταση της εφαρμογής του συστήματος αυτού, η οποία δεν προβλεπόταν αρχικώς από την Πράξη Προσχωρήσεως, και, ως εκ τούτου, πραγματική τροποποίηση των όρων προσχωρήσεως.

64. Ειδικότερα, δεν αμφισβητείται ότι ως «αναγκαίες προσαρμογές» κατά την έννοια του άρθρου 23 της Πράξεως Προσχωρήσεως λογίζονται αποκλειστικές και μόνον εκείνα τα μέτρα που δεν επηρεάζουν το πεδίο εφαρμογής της διατάξεως της Πράξεως Προσχωρήσεως την οποία σκοπούν να προσαρμόσουν ούτε τροποποιούν ουσιαστικώς το περιεχόμενο της. Αυτό το δίδαγμα αντλείται από τη σχετική

κοινοτική νομολογία. Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι οι προβλεπόμενες από τις πράξεις προσχωρήσεως διατάξεις περί προσαρμογής παρέχουν, κατ' αρχήν, τη δυνατότητα πραγματοποίησεως προσαρμογών που έχουν ως σκοπό τους να καταστήσουν προγενέστερες κοινοτικές πράξεις εφαρμόσιμες στα νέα κράτη μέλη, αποκλειόμενης κάθε άλλης τροποποίησεως⁸⁵. Αναλύοντας αυτή τη νομολογία, ο γενικός εισαγγελέας Geelhoed ορθώς συνήγαγε το συμπέρασμα ότι ο όρος «προσαρμογές» δεν πρέπει να ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι «περιλαμβάνει ουσιαστικές τροποποιήσεις των κοινοτικών πράξεων ή μέτρα που επιτρέπουν παρεκκλίσεις από τις πράξεις αυτές»⁸⁶. Ασφαλώς, οι παλαιότερες αυτές υποθέσεις αφορούσαν διατάξεις που προέβλεπαν την προσαρμογή κοινοτικών πράξεων στις οποίες δεν είχαν πραγματοποιηθεί προσαρμογές με την ίδια την Πράξη Προσχωρήσεως⁸⁷. Εντούτοις, αυτή η ιδιαίτερως συσταλτική ερμηνεία της έννοιας «προσαρμογές» έχει γενική εφαρμογή, ανεξαρτήτως της διατάξεως της πράξεως προσχωρήσεως βάσει της οποίας πραγματοποιούνται οι προσαρμογές, και, επομένως, ισχύει κατά μείζονα λόγο σε περιπτώσεις, όπως η προκειμένη, που αφορούν προσαρμογή των διατάξεων της ίδιας της Πράξεως Προσχωρήσεως για να ληφθεί υπόψη επελθούσα τροποποίηση κοινοτικών κανόνων σχετικών με τις διατάξεις αυτές.

65. Επιπλέον, αν οι διατάξεις της πράξεως προσχωρήσεως τις οποίες τα επίμαχα μέτρα

85 — Βλ. απόφαση της 2ας Οκτωβρίου 1997, C-292/95, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1997, σ. I-5303, σκέψεις 14 και 19), και προαναφερθείσες αποφάσεις Κοινοβουλίου κατά Συμβουλίου (C-413/04, σκέψεις 31 έως 38) και Κοινοβουλίου κατά Συμβουλίου (C-414/04, σκέψεις 29 έως 36).

86 — Βλ. προτάσεις της 1ης Ιουνίου 2006 στην προαναφερθείσα υπόθεση C-414/04, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, σημείο 46.

87 — Στις προαναφερθείσες υποθέσεις C-413/04 και C-414/04, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, η επίδικη διάταξη ήταν το άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως· η προαναφερθείσα υπόθεση C-259/95, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, αφορούσε παρόμοια διάταξη περιεχόμενη στο άρθρο 169 της πράξεως περί των όρων προσχωρήσεως του Βασιλείου της Νορβηγίας, της Δημοκρατίας της Αυστρίας, της Δημοκρατίας της Φινλανδίας και του Βασιλείου της Σουηδίας και των προσαρμογών των Συνθηκών επί των οποίων βασίζεται η Ένωση (ΕΕ C 241, σ. 21, και ΕΕ L 1, σ. 1).

σκοπούν να προσαρμόσουν συνιστούν παρεκκλίσεις από τους συνήθως εφαρμοζόμενους κοινοτικούς κανόνες, επιβάλλεται *a fortiori* η απαγόρευση της επεκτάσεως του πεδίου εφαρμογής τους, καθόσον οι προβλεπόμενες από τις πράξεις προσχωρήσεως παρεκκλίσεις πρέπει να περιορίζονται στο απολύτως αναγκαίο και να ερμηνεύονται συσταλτικώς⁸⁸. Εν προκειμένω, το άρθρο 1α του κανονισμού 1259/1999, το οποίο προστέθηκε με το παράρτημα II, κεφάλαιο 6, Α, σημείο 27, της Πράξεως Προσχωρήσεως και το οποίο η επίμαχη διάταξη σκοπεύει να υποκαταστήσει, συνιστά προσωρινή παρέκκλιση από την αρχή της ολοσχερούς καταβολής των άμεσων ενισχύσεων. Επομένως, η επίμαχη διάταξη θα έπρεπε, απλώς, να μεταφέρει το σύστημα των σταδιακά αυξανόμενων καταβολών που θεσπίστηκε με το άρθρο 1α, στο πλαίσιο της ρυθμίσεως των άμεσων ενισχύσεων που προβλεπόταν αρχικώς από τον κανονισμό 1259/1999, στο πλαίσιο που προβλέπει ο νέος κανονισμός 1782/2003, χωρίς όμως να διευρύνει το περιεχόμενό του⁸⁹. Εξάλλου, σε ανάλογες περιπτώσεις, το Δικαστήριο ακύρωσε μέτρα προσαρμογής που ελήφθησαν βάσει του άρθρου 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως και αφορούσαν τη χορήγηση στη Δημοκρατία της Εσθονίας και στη Δημοκρατία της Σλοβενίας μεταβατικής περιόδου πριν από το άνοιγμα των αγορών τους ηλεκτρικής ενέργειας, το οποίο προβλεπόταν και ρυθμιζόταν από κοινοτική οδηγία και από κοινοτικό κανονισμό, αντιστοίχως, με το σκεπτικό ότι «προσωρινές παρεκκλίσεις από την εφαρμογή των διατάξεων κοινοτικής πράξεως οι οποίες έχουν ως μοναδικό σκοπό να καθυστερήσουν προσωρινώς την αποτελεσματική εφαρμογή της οικείας κοινοτικής πράξεως σε νέο κράτος μέλος, δεν μπορούν [κατ' αρχήν] να χαρα-

κτηρισθούν ως «προσαρμογές» κατά την έννοια του άρθρου 57 της Πράξεως αυτής»⁹⁰.

66. Άλλωστε, εν προκειμένω, οι διάδικοι της διαφοράς έχουν πλήρη επίγνωση του ότι η τύχη της υπό κρίση προσφυγής θα εξαρτηθεί από τον προσδιορισμό του πεδίου εφαρμογής του θεσπισθέντος με την Πράξη Προσχωρήσεως συστήματος της σταδιακής αυξήσεως των άμεσων ενισχύσεων, καθόσον διαφώνησαν ακριβώς ως προς αυτό το σημείο.

67. Η Δημοκρατία της Πολωνίας ισχυρίζεται ότι το κατ' ύλην πεδίο εφαρμογής του άρθρου 1α του κανονισμού 1259/1999 περιοριζόταν αποκλειστικώς και μόνο στα καθεστώτα στηρίξεως που απαριθμούνταν περιοριστικώς στο παράρτημα του εν λόγω κανονισμού. Προς στήριξη του ισχυρισμού αυτού, υπενθυμίζει ότι η Πράξη Προσχωρήσεως «στηρίζεται στην αρχή της άμεσης και πλήρους εφαρμογής των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου στα νέα κράτη μέλη»⁹¹. Εξ αυτού συνάγονται οι εξής ερμηνευτικοί κανόνες⁹²: οι προβλεπόμενες από τις πράξεις προσχωρήσεως παρεκκλίσεις πρέπει να ορίζονται ρητώς, να ερμηνεύονται συσταλτικώς και, καθόσον σκοπούν στη διευκόλυνση της προσαρμογής των νέων κρατών μελών προς τους κοινοτικούς κανόνες, να ερμηνεύονται κατά τρόπο που να εξυπηρετεί την επίτευξη των σκοπών των ιδρυτικών Συνθηκών και την εφαρμογή του συνόλου των κανόνων τους.

68. Οι νομολογιακές αυτές προϋποθέσεις τις οποίες προβάλλει η προσφεύγουσα, καίτοι

88 — Βλ. αποφάσεις της 29ης Μαρτίου 1979, 231/78, Επιτροπή κατά Ηνωμένων Βασιλείων (Συλλογή τόμος 1979/I, σ. 809), της 25ης Φεβρουαρίου 1988, 194/85 και 241/85, Επιτροπή κατά Ελλάδας (Συλλογή 1988, σ. 1037), της 14ης Δεκεμβρίου 1989, C-3/87, Agegate (Συλλογή 1989, σ. 4459, σκέψη 39), και της 3ης Δεκεμβρίου 1998, C-233/97, KappAhl (Συλλογή 1998, σ. I-8069, σκέψη 18).

89 — Βλ., υπ' αυτή την έννοια, *mutatis mutandis*, προαναφερθείσα απόφαση Κοινοβουλίου κατά Συμβουλίου στην υπόθεση C-413/04, σκέψεις 39 έως 52.

90 — Προαναφερθείσες αποφάσεις Κοινοβουλίου κατά Συμβουλίου (C-413/04, σκέψη 38) και Κοινοβουλίου κατά Συμβουλίου (C-414/04, σκέψη 36).

91 — Βλ. απόφαση της 9ης Δεκεμβρίου 1982, 258/81, Μεταλλουργική Χάλυψ κατά Επιτροπής (Συλλογή 1982, σ. 4261, σκέψη 8), και προαναφερθείσα απόφαση KappAhl, σκέψη 15.

92 — Τους οποίους υπενθύμισε ο γενικός εισαγγελέας Κοσμάς με τις προτάσεις της 9ης Ιουλίου 1998, στην προαναφερθείσα υπόθεση KappAhl (σημείο 37 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

ακριβείς, δεν στηρίζουν την ερμηνεία του άρθρου 1α του κανονισμού 1259/1999 που αυτή προκρίνει. Αντιθέτως, από γραμματική, συστηματική και τελλογική ερμηνεία των οικείων διατάξεων προκύπτει ότι, όπως ορθώς υποστηρίζουν τόσο το Συμβούλιο όσο και η Επιτροπή, το θεσπισθέν με το άρθρο 1α του κανονισμού 1259/1999 σύστημα της σταδιακής αύξησης των άμεσων ενισχύσεων είχε εφαρμογή σε όλες τις άμεσες ενισχύσεις και όχι μόνο στο *numerus clausus* των άμεσων ενισχύσεων που περιλαμβάνονταν στο παράρτημα του κανονισμού αυτού.

δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού αυτού ορίζει ότι «στο παράρτημα απαριθμούνται αυτά τα καθεστώτα στήριξης». Εντούτοις, όπως ορθώς ισχυρίζεται η Επιτροπή, αν οι συντάκτες της Συνθήκης Προσχώρησης είχαν πράγματι την πρόθεση να περιορίσουν τις κατηγορίες προϊόντων στις οποίες θα εφαρμόζονταν το σύστημα «phasing in», θα μπορούσαν απλώς να παραπέμψουν στα καθεστώτα στήριξης που απαριθμούνται στο παράρτημα του κανονισμού 1259/1999. Επιπλέον, η συστηματική ερμηνεία των οικείων διατάξεων επιβεβαιώνει το συμπέρασμα ότι το παράρτημα αυτό έχει αμιγώς δηλωτικό χαρακτήρα.

69. Κατ' αρχάς, από το γράμμα του άρθρου 1α του κανονισμού 1259/1999 προκύπτει ότι το σύστημα της σταδιακής αύξησης των άμεσων ενισχύσεων εφαρμόζεται, γενικώς, στις «άμεσες ενισχύσεις που χορηγούνται δυνάμει των καθεστώτων στήριξης του άρθρου 1». Το άρθρο 1 ορίζει γενικώς ως άμεσες ενισχύσεις τις ενισχύσεις «που χορηγούνται απευθείας σε γεωργούς, δυνάμει καθεστώτων στήριξης, στα πλαίσια της κοινής γεωργικής πολιτικής, που χρηματοδοτούνται εν όλω ή εν μέρει από το τμήμα Εγγυήσεων του ΕΓΤΠΕ [...]». Συνεπώς, κάθε γεωργική ενίσχυση που εμπίπτει στον ορισμό αυτό, ανεξαρτήτως του αν υφίσταται ή αν πρόκειται να θεσπισθεί μελλοντικώς, πρέπει να θεωρείται ως άμεση ενίσχυση για τους σκοπούς της εφαρμογής του κανονισμού 1259/1999⁹³. Βεβαίως, το άρθρο 1,

70. Η γραμματική αυτή ερμηνεία ενισχύεται και από τα υφιστάμενα στοιχεία σχετικά με την πρόθεση των συντακτών της Συνθήκης Προσχώρησης. Πράγματι, από τις προπαρασκευαστικές εργασίες της Διασκέψεως Προσχώρησης προκύπτει ότι πρόθεση τόσο των κοινοτικών οργάνων όσο και των παλαιών κρατών μελών ήταν να εφαρμοσθεί το σύστημα «phasing in» σε όλες τις άμεσες ενισχύσεις προς τους γεωργούς των νέων κρατών μελών. Με το από 30 Ιανουαρίου 2002 έγγραφο προβληματισμού⁹⁴, η Επιτροπή προέκρινε το σύστημα της σταδιακής αύξησης των «άμεσων ενισχύσεων», χωρίς ο γενικός αυτός όρος να συνοδεύεται από οποιαδήποτε διευκρίνιση δυνάμενη να εκληφθεί ως περιορίζουσα το περιεχόμενό του. Ακολούθως, από την κοινή θέση της Ευρωπαϊκής Ενώσεως της 31ης Οκτωβρίου 2002, περί καθορισμού της διαπραγματευτικής

93 — Το ότι ο κανονισμός 1259/1999 έχει εφαρμογή σε όλες τις άμεσες ενισχύσεις προκύπτει και από το προοίμιο του (βλ. πρώτη αιτιολογική του σκέψη: «ότι, για τις άμεσες πληρωμές στο πλαίσιο των διαφόρων καθεστώτων στήριξης του εισοδήματος στην κοινή γεωργική πολιτική, θα πρέπει να θεσπιστούν ορισμένοι κοινοί όροι»).

94 — Βλ. ανωτέρω υποσημείωση 5.

θέσεως των 15 κρατών μελών σε σχέση με τη Δημοκρατία της Πολωνίας, προκύπτει η βούλησή τους για σταδιακή αύξηση, κατά τη διάρκεια μιας μεταβατικής περιόδου, των χορηγούμενων στους γεωργούς του εν λόγω κράτους «άμεσων ενισχύσεων», χωρίς και πάλι η γενική αυτή διατύπωση να συνοδεύεται από οποιαδήποτε διευκρίνιση δυνάμενη να εκληφθεί ως περιορίζουσα το περιεχόμενο του όρου «άμεσες ενισχύσεις»⁹⁵. Βεβαίως, η προσφεύγουσα αντιτρέπει ότι αποδέχθηκε το σύστημα των σταδιακών αυξανόμενων καταβολών με μεγάλη δυσκολία, αποκλειστικώς και μόνον επειδή έλαβε υπόψη ότι επρόκειτο για εξαιρετικό μέτρο, με περιορισμένο ουσιαστικό πεδίο και διάρκεια εφαρμογής. Ωστόσο έχει ιδιαίτερη σημασία, λαμβανομένων ακριβώς υπόψη των επίμονων αντιρρήσεων που είχε επανειλημμένως προβάλει η Δημοκρατία της Πολωνίας, ότι από τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Κοπεγχάγης της 12ης και της 13ης Δεκεμβρίου 2002, σχετικά με το αποτέλεσμα των διαπραγματεύσεων προσχωρήσεως, προκύπτει ότι το ζήτημα της σταδιακής αυξήσεως των άμεσων ενισχύσεων προς τους γεωργούς των νέων κρατών μελών επιλύθηκε σύμφωνα με την κοινή θέση της 31ης Οκτωβρίου 2002. Επομένως, είναι πρόδηλον ότι ούτε η λύση που πρότεινε η Δημοκρατία της Πολωνίας ως προς το ζήτημα αυτό επελέγη ούτε επιτεύχθηκε οποιαδήποτε συμφωνία για τον περιορισμό του πεδίου εφαρμογής του συστήματος «phasing in».

71. Βεβαίως, το ότι το σύστημα των σταδιακών αυξανόμενων καταβολών αφορούσε, εξ αρχής, όλες τις άμεσες ενισχύσεις που ενέπιπταν στον γενικό ορισμό του άρθρου 1 του άρθρου 1259/1999 και το ότι, ως εκ τούτου, ο περιεχόμενος στο παράρτημα κατάλογος των άμεσων ενισχύσεων είχε

αμιγώς δηλωτικό χαρακτήρα προκύπτει επίσης από τη συστηματική ανάγνωση της διατάξεως αυτής. Υπενθυμίζεται, κατ' αρχάς, ότι το άρθρο 1 του κανονισμού 1259/1999 εξαιρεί ρητώς από το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού αυτού αποκλειστικώς και μόνον τις άμεσες ενισχύσεις «που προβλέπονται από τον κανονισμό (ΕΚ) 1257/1999». Επομένως, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, αν ο κανονισμός 1259/1999 ίσχυε μόνο για τα καθεστώτα άμεσης στηρίξεως που απαριθμούνται στο παράρτημά του, δεν θα ήταν λογικό να αποκλείει από το πεδίο εφαρμογής του μια κατηγορία άμεσων ενισχύσεων που ούτως ή άλλως δεν περιλαμβάνεται σε αυτό. Εξάλλου, και από απόψεως του ευρύτερου κανονιστικού πλαισίου, η εκτελεστική αρμοδιότητα που έχει η Επιτροπή, σύμφωνα με το άρθρο 11, παράγραφος 4, δεύτερη περίπτωση, του κανονισμού 1259/1999, να θεσπίζει, τηρώντας την περί διαχειριστικής επιτροπής διαδικασία, «τροποποιήσεις του παραρτήματος, εφόσον καταστούν απαραίτητες, λαμβάνοντας υπόψη τα κριτήρια του άρθρου 1», δεν μπορεί να σημαίνει ότι της παρέχεται η εξουσία να τροποποιεί το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού αυτού, διότι πρόκειται για «ουσιώδες στοιχείο» που εμπίπτει στην αποκλειστική νομοθετική αρμοδιότητα του Συμβουλίου⁹⁶. Συνεπώς, δεν χωρεί καμία αμφιβολία ότι το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 1259/1999 οριοθετείται από τον διαλαμβανόμενο στο άρθρο 1 του κανονισμού αυτού γενικό ορισμό των άμεσων ενισχύσεων ή, για να παραπέμψω στο γράμμα της εν λόγω διατάξεως, από τα «κριτήρια» που θέτει το άρθρο αυτό και ότι, ως εκ τούτου, η εξουσία της Επιτροπής περιορίζεται, απλώς και μόνο, στο να προσθέτει στο παράρτημα του κανονισμού αυτού τις θεσπισθείσες ή τρο-

96 — Βλ., όσον αφορά την έννοια «ουσιώδες στοιχείο» που ρυθμίζεται κατ' αποκλειστικότητα από τον κοινοτικό νομοθέτη, αποφάσεις της 17ης Δεκεμβρίου 1970, 25/70, Köster (Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 617, σκέψη 6), και της 27ης Οκτωβρίου 1992, C-240/90, Γερμανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1992, σ. I-5383, σκέψη 37).

ποποιοηθείσες από τον κοινοτικό νομοθέτη άμεσες ενισχύσεις που ανταποκρίνονται σε αυτόν τον ορισμό. Μάλιστα, η Επιτροπή δεν έχει απλώς δικαίωμα, αλλά και υποχρέωση να τροποποιεί το εν λόγω παράρτημα, όπως άλλωστε και έπραξε πριν από την προσχώρηση, ήτοι τον Ιανουάριο του 2004, προκειμένου να προσθέσει σε αυτό όχι μόνον τις άμεσες ενισχύσεις που θεσπίστηκαν μετά την έκδοση του κανονισμού 1259/1999, αλλά και ορισμένες ενισχύσεις οι οποίες, καίτοι ενέπιπταν στον ορισμό του άρθρου 1 του κανονισμού 1259/1999, δεν είχαν περιληφθεί, εκ παραλείψεως, στο παράρτημα κατά την κατάρτισή του⁹⁷.

72. Τέλος, όσον αφορά την τελολογική ερμηνεία του άρθρου 1α του κανονισμού 1259/1999, διαπιστώνεται ότι και ο σκοπός της θεσπίσεως του συστήματος της σταδιακής αυξήσεως των άμεσων ενισχύσεων συνηγείται υπέρ της γενικής εφαρμογής του συστήματος αυτού. Η απρόσκοπτη ολοκλήρωση της αναγκαίας αναδιαρθρώσεως του γεωργικού τομέα στα νέα κράτη μέλη και η αποτροπή της δημιουργίας σημαντικών οικονομικών ανισοτήτων και της προκλήσεως στρεβλώσεων στην κοινωνία με τη χορήγηση ενισχύσεων δυσανάλογων προς το επίπεδο των εισοδημάτων των γεωργών και ολόκληρου του πληθυσμού των κρατών αυτών είναι λόγοι που άπτονται του συνόλου του γεωργικού τομέα και, επομένως, αφορούν γενικώς όλες τις άμεσες ενισχύσεις, τόσο τις υφιστάμενες όσο και τις μελλοντικές. Επιπλέον, αν το σύστημα της σταδιακής αυξήσεως εφαρμόζοταν σε ορισμένες μόνον καλλιέργειες, ήτοι σε εκείνες για τις οποίες είχαν ήδη θεσπισθεί άμεσες ενισχύσεις, θα

υπήρχε ο κίνδυνος να στραφούν οι πολωνοί γεωργοί προς τις υπόλοιπες, προκειμένου να μπορέσουν να λάβουν το 100 % των άμεσων ενισχύσεων.

73. Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η εφαρμογή του συστήματος «phasing in» σε όλες τις άμεσες ενισχύσεις συμφωνήθηκε κατά τις διαπραγματεύσεις προσχωρήσεως και προβλέφθηκε ρητώς από την Πράξη Προσχωρήσεως, με την οποία προστέθηκε το άρθρο 1α στον κανονισμό 1259/1999. Επομένως, οι λόγοι ακυρώσεως της επίμαχης διατάξεως τους οποίους προβάλλει η προσφεύγουσα δεν μπορούν να ευδοκιμήσουν.

74. Όσον αφορά τον λόγο που αντλείται από έλλειψη αρμοδιότητας, επισημαίνεται ότι η Πράξη Προσχωρήσεως, με την οποία προστέθηκε το άρθρο 1α στον κανονισμό 1259/1999, προέβλεπε τη γενική εφαρμογή του συστήματος των σταδιακά αυξανόμενων καταβολών. Συνεπώς, το ότι, δυνάμει της επίμαχης διατάξεως, ο κανονισμός 1782/2003 ορίζει πλέον ρητώς ότι το σύστημα αυτό έχει εφαρμογή σε όλες τις «άμεσες ενισχύσεις», περιλαμβανομένων ιδίως των νέων άμεσων ενισχύσεων που προβλέπει ο εν λόγω κανονισμός, δεν συνιστά τροποποίηση, αλλά απλώς προσαρμογή της Πράξεως Προσχωρήσεως, η οποία δεν θίγει «τον βασικό χαρακτήρα και τις θεμελιώδεις αρχές των αποτελεσμάτων των διαπραγματεύσεων»⁹⁸. Η προσαρμογή αυτή κατέστη αναγκαία λόγω της τροποποίησης των κανόνων της ΚΓΠ με τον κανονισμό 1782/2003, ο οποίος αντικατέστησε τον κανονισμό 1259/1999. Για τον λόγο αυτό, οι διατάξεις του παραρτήματος II της Πράξεως Προσχωρήσεως περί τροποποίησης του κανονισμού 1259/1999 είχαν καταστεί άνευ αντικειμένου. Συνεπώς, η επίδικη

97 — Βλ. κανονισμό (ΕΚ) 41/2004 της Επιτροπής, της 9ης Ιανουαρίου 2004, για τροποποίηση και τη διόρθωση του παραρτήματος του κανονισμού (ΕΚ) 1259/1999 του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση κοινών κανόνων για τα καθεστώτα άμεσης στήριξης στα πλαίσια της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής (ΕΕ L 6, σ. 19).

98 — Όπως επισημαίνεται με το προοίμιο της επίδικης αποφάσεως (σημείο 3 των αιτιολογικών της σκέψεων).

απόφαση εμπίπτει σαφώς στα όρια των αρμοδιοτήτων τις οποίες το άρθρο 23 της Πράξεως Προσχωρήσεως αναθέτει στο Συμβούλιο.

75. Όσον αφορά τον λόγο που αντλείται από παραβίαση της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων, η προσφεύγουσα ισχυρίζεται, κατ' ουσίαν, ότι η εγγενής στο σύστημα «phasing in» παρέκκλιση από την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως επεκτάθηκε αυθαιρέτως πέραν των ορίων που θέτει η Πράξη Προσχωρήσεως. Εντούτοις, όπως επισημάνθηκε ανωτέρω, η επίμαχη διάταξη δεν διεύρυνε το πεδίο εφαρμογής του συστήματος αυτού. Αν συντρέχει εν προκειμένω προσβολή της αρχής της απαγορεύσεως κάθε διακρίσεως λόγω ιθαγένειας, την οποία καθιερώνει το άρθρο 12 ΕΚ, και της αρχής της απαγορεύσεως κάθε διακρίσεως μεταξύ των παραγωγών εντός της Κοινότητας, την οποία θέτει το άρθρο 34, παράγραφος 2, ΕΚ, αυτή απορρέει εν πάση περιπτώσει από την ίδια την Πράξη Προσχωρήσεως, ήτοι από διάταξη πρωτογενούς δικαίου που, ως τέτοια, δεν είναι δεκτική προσφυγής⁹⁹. Επιπλέον, είναι αμφίβολο το αν είναι δυνατό εν προκειμένω να στοιχειοθετηθεί παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως απορρέουσα από την Πράξη Προσχωρήσεως. Κατά πάγια νομολογία, η θεμελιώδης αυτή αρχή διασφαλίζει σχετική μόνον ισότητα, καθόσον απαγορεύει την άνευ αντικειμενικής

αιτιολογήσεως διαφορετική μεταχείριση όμοιων καταστάσεων ή όμοια μεταχείριση διαφορετικών καταστάσεων¹⁰⁰. Εντούτοις, δεν αμφισβητείται εν προκειμένω ότι η κατάσταση της γεωργίας στα νέα κράτη μέλη είναι θεμελιωδώς διαφορετική, με συνέπεια να δικαιολογείται η σταδιακή χορήγηση των κοινοτικών ενισχύσεων, ιδίως δε εκείνων που αφορούν τα καθεστώτα άμεσης στηρίξεως, προκειμένου να μη διαταραχθεί η τρέχουσα αναδιάρθρωση του γεωργικού τομέα στα κράτη αυτά.

76. Τέλος, όσον αφορά την προβαλλόμενη παραβίαση της αρχής της καλής πίστης, είναι, βεβαίως, αληθές ότι η αρχή αυτή του διεθνούς δικαίου έχει νομική ισχύ στην κοινοτική έννομη τάξη¹⁰¹ και ότι, όπως προκύπτει από το άρθρο 18 της Συμβάσεως της Βιέννης περί του δικαίου των Συνθηκών, της 23ης Μαΐου 1969, που κωδικοποιεί αυτή την αρχή, απαγορεύει σε κάθε κράτος μέλος να εκδίδει πράξεις που μπορούν να καταστήσουν τη Συνθήκη την οποία υπέγραψε άνευ αντικειμένου και σκοπού. Εντούτοις, στο μέτρο που η αρχή της εφαρμογής του συστήματος «phasing in» στις άμεσες ενισχύσεις προκύπτει από την ίδια την Πράξη Προσχωρήσεως, η επίμαχη διάταξη δεν επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής αυτού του συστήματος και, επομένως, δεν μπορεί να θεωρηθεί, αντιθέτως προς τους ισχυρισμούς της προσφεύγουσας, ότι διακυβεύει τη συμφωνία που συνήφθη κατά τις διαπραγματεύσεις προσχωρήσεως.

99 — Βλ. απόφαση της 28ης Απριλίου 1988, 31/86 και 35/86, LAISA και CPC España κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1988, σ. 2285, σκέψεις 6 έως 18). Βεβαίως, το ενδεχόμενο ασκήσεως δικαστικού ελέγχου και επί των διατάξεων του πρωτογενούς δικαίου δεν έχει αποκλεισθεί εντελώς (Bieber, R., «Les limites matérielles et formelles à la révision des traités établissant la Communauté européenne», RMC 1993, σ. 343· Da Cruz Vilaça, J. L., και Piçarra, N., «Y a t il des limites matérielles à la révision des traités instituant les Communautés européennes?», CDE, 1993, σ. 3), πλην όμως παρέλκει εν προκειμένω η εξέτασή του.

100 — Βλ. απόφαση της 17ης Ιουλίου 1963, 13/63, Ιταλία κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 967). Βλ., ακολούθως, παραδείγματος χάρι, απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 1988, 203/86, Ισπανία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1988, σ. 4563, σκέψη 25).

101 — Βλ. προαναφερθείσες αποφάσεις Opel Austria κατά Συμβουλίου (σκέψεις 90 και 91), Kaufring κ.λπ. κατά Επιτροπής (σκέψη 237) και Ελλάδα κατά Επιτροπής (σκέψεις 86 και 87).

IV — Πρόταση

77. Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να κρίνει την προσφυγή παραδεκτή και να την απορρίψει ως αβάσιμη.