



Βρυξέλλες, 11 Μαΐου 2021
(OR. en)

8721/21

LIMITE

JUR 278
ENV 303
JUSTCIV 87
INF 140
ONU 46
CODEC 691

**Διοργανικός φάκελος:
2020/0289(COD)**

ΓΝΩΜΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ ¹

Αποστολέας: Νομική Υπηρεσία

Θέμα: Πρόταση κανονισμού της Επιτροπής για την τροποποίηση του «κανονισμού Ώρχους» (κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1367/2006)

- Πεδίο εφαρμογής της πρότασης και συμβουλευτική γνώμη του 2021 της επιτροπής συμμόρφωσης της σύμβασης του Ώρχους σχετικά με την πρόταση

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Σε άτυπη βιντεοδιάσκεψη που πραγματοποιήθηκε στις 3 Δεκεμβρίου 2020, τα μέλη της Ομάδας «Περιβάλλον» ζήτησαν από τη Νομική Υπηρεσία του Συμβουλίου (ΝΥΣ) να παράσχει γραπτή γνώμη σχετικά με το πεδίο εφαρμογής της πρότασης κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1367/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου², της 6ης Σεπτεμβρίου 2006, για την εφαρμογή στα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας των διατάξεων της σύμβασης του Ώρχους σχετικά με την πρόσβαση στις πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα («πρόταση»)³.

¹ Στο παρόν έγγραφο περιέχονται νομικές γνωμοδοτήσεις που προστατεύονται δυνάμει του άρθρου 4 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 30ής Μαΐου 2001 για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, και δεν έχουν δημοσιοποιηθεί από το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το Συμβούλιο επιφυλάσσεται παντός νομίμου δικαιώματός του σε περίπτωση μη εξουσιοδοτημένης δημοσίευσής του.

² Εφεξής «κανονισμός Ώρχους».

³ COM(2020) 642 final.

2. Το αίτημα γνωμοδότησης της ΝΥΣ αφορούσε τα ακόλουθα θέματα:

- α) αν η συμπερίληψη πράξεων γενικού περιεχομένου στον ορισμό της «διοικητικής πράξης» στο άρθρο 1 παράγραφος 1 της πρότασης (η οποία θα υπόκειται στο σύστημα εσωτερικής επανεξέτασης σύμφωνα με το άρθρο 10 του κανονισμού Ωρχους) είναι συμβατή με το άρθρο 263 τέταρτο εδάφιο ΣΛΕΕ· και
- β) αν ο ορισμός αυτός περιλαμβάνει i) τις αποφάσεις του Συμβουλίου που εκδίδονται δυνάμει του άρθρου 218 ΣΛΕΕ και ii) τις πράξεις που εκδίδονται βάσει της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας («συνθήκη Ευρατόμ»).

3. Ταυτόχρονα, ζητήθηκε από τη ΝΥΣ να παράσχει την εν λόγω νομική γνωμοδότηση μαζί με αξιολόγηση της συμβουλευτικής γνώμης που παρέσχε η επιτροπή συμμόρφωσης της σύμβασης του Ωρχους («ACCC») σχετικά με την πρόταση, μόλις εκδοθεί η συμβουλευτική γνώμη της ACCC. Η Επιτροπή είχε ζητήσει από την ACCC να παράσχει αυτήν τη νέα συμβουλευτική γνώμη κατά τον χρόνο έγκρισης της πρότασής της, με δεδομένο ότι η πρόταση αποσκοπούσε στην κάλυψη των ανησυχιών που εξέφρασε η ACCC το 2017 αναφορικά με τη συμμόρφωση της Ένωσης προς τις διεθνείς υποχρεώσεις της βάσει της σύμβασης του Ωρχους. Οι ανησυχίες αυτές είχαν διατυπωθεί στα ευρήματα της ACCC που εγκρίθηκαν στις 17 Μαρτίου 2017 (εφεξής «ευρήματα της ACCC του 2017»)⁴. Η συμβουλευτική γνώμη της ACCC σχετικά με την πρόταση της Επιτροπής εκδόθηκε στις 12 Φεβρουαρίου 2021 (εφεξής «συμβουλευτική γνώμη του 2021 της ACCC»)⁵.

4. Η παρούσα γραπτή γνωμοδότηση επιδιώκει να αποκριθεί στα αιτήματα αυτά και θα ασχοληθεί πρώτα με τα ερωτήματα που έθεσαν οι αντιπροσωπίες σχετικά με το πεδίο εφαρμογής της πρότασης, όπως προαναφέρεται στην παράγραφο 2, και στη συνέχεια θα σχολιάσει τη συμβουλευτική γνώμη του 2021 της ACCC, με βάση τη γνωμοδότηση της ΝΥΣ ως έχει στο έγγραφο 8445/17 της 25ης Απριλίου 2017 (εφεξής «γνωμοδότηση της ΝΥΣ 2017»), η οποία ανέλυσε, μεταξύ άλλων, τα ευρήματα της ACCC του 2017.

⁴ Ευρήματα και συστάσεις της ACCC για την ανακοίνωση ACCC/2008/32 (μέρος II), σχετικά με την «Υπόθεση C-32».

⁵ https://unece.org/sites/default/files/2021-02/M3_EU_advice_12.02.2021.pdf.

5. Η ΝΥΣ σημειώνει ότι, τον Σεπτέμβριο του 2017, κατά την τελευταία σύνοδο των μερών της σύμβασης, μετά τα ευρήματα της ACCC του 2017, η Ένωση δήλωσε ότι θα «συνεχίσει να διερευνά τρόπους και μέσα συμμόρφωσης με τη σύμβαση του Århus με τρόπο που συνάδει με τις θεμελιώδεις αρχές της έννομης τάξης της Ένωσης και με το σύστημα δικαστικού ελέγχου αυτής(...)». Η ΝΥΣ θεωρεί ότι δεν εμπίπτει στο πεδίο της παρούσας γνωμοδότησης η εξέταση των επικρίσεων της ACCC για το σύστημα δικαστικού ελέγχου της Ένωσης, το οποίο προβλέπεται από το πρωτογενές δίκαιο, όπως ερμηνεύεται από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ως εκ τούτου, οι επικρίσεις αυτές δεν αναλύονται στην παρούσα γνωμοδότηση.

II. ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

6. Υπενθυμίζεται ότι η σύμβαση του Ωρχους⁶ υπεγράφη εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας το 1998 και συνήφθη το 2005⁷.

Το άρθρο 9 παράγραφος 3 («Πρόσβαση στη δικαιοσύνη») της σύμβασης του Ωρχους ορίζει: «(...) «3. Επιπλέον, και υπό την επιφύλαξη των διαδικασιών επανεξέτασης που αναφέρονται στις παραγράφους 1 και 2, κάθε μέρος εξασφαλίζει ότι, σε περίπτωση που πληροί τα τυχόν κριτήρια που καθορίζονται στο εθνικό του δίκαιο, το κοινό διαθέτει πρόσβαση σε διοικητικές ή δικαστικές διαδικασίες, προκειμένου να προσβάλει πράξεις και παραλείψεις από ιδιώτες και δημόσιες αρχές, οι οποίες συνιστούν παράβαση διατάξεων του εθνικού του δικαίου σχετικά με το περιβάλλον» (η υπογράμμιση δική μας).

⁶ Σύμβαση της Οικονομικής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών για την Ευρώπη (UNECE) για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα.

⁷ Απόφαση 2005/370/EK του Συμβουλίου, της 17ης Φεβρουαρίου 2005, για σύναψη, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, της σύμβασης για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε θέματα περιβάλλοντος, ΕΕ L 124 της 17.5.2005, σ. 1.

7. Στο πλαίσιο αυτό, προκειμένου να προβλεφθούν μέτρα, μεταξύ άλλων, για την πρόσβαση στη δικαιοσύνη όσον αφορά τα θεσμικά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εξέδωσαν τον κανονισμό Ωρχους. Επειδή ο κανονισμός Ωρχους αφορά μόνο την εφαρμογή της σύμβασης του Ωρχους στα θεσμικά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης και αφορά ένα μόνο από τα ένδικα μέσα που έχουν στη διάθεσή τους οι ιδιώτες για την εξασφάλιση της συμμόρφωσης με το περιβαλλοντικό δίκαιο της Ένωσης, το Δικαστήριο έχει επανειλημμένα αποφανθεί ότι ο κανονισμός Ωρχους είναι ένα μόνο από τα μέσα με τα οποία εκπληρώνονται οι υποχρεώσεις που απορρέουν από τη σύμβαση του Ωρχους⁸.

Στις υποθέσεις αυτές, το Δικαστήριο έκρινε επίσης ότι δεν μπορεί να γίνει επίκληση του άρθρου 9 παράγραφος 3 της σύμβασης του Ωρχους για να εκτιμηθεί η νομιμότητα του κανονισμού Ωρχους, διότι το περιεχόμενο της διατάξεως αυτής δεν είναι απαλλαγμένο αιρέσεων και αρκούντως ακριβές⁹.

8. Βάσει αυτού του νομικού πλαισίου εκπόνησε η ACCC¹⁰ τα ευρήματα του 2017. Τα ευρήματα αυτά κατέληγαν στο συμπέρασμα ότι η Ένωση δεν συμμορφωνόταν πλήρως με τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει του άρθρου 9 παράγραφος 3 της σύμβασης του Ωρχους. Τα ευρήματα της ACCC του 2017 συνοψίζονται ως εξής:

- α) Το πρώτο εύρημα αφορά τον περιορισμό των ενωσιακών πράξεων που μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο εσωτερικής επανεξέτασης δυνάμει του κανονισμού Ωρχους στις πράξεις ατομικού περιεχομένου. Η ACCC έκρινε ότι η σύμβαση δεν υποστηρίζει τέτοιον περιορισμό, καθώς το άρθρο 9 παράγραφος 3 αναφέρεται σε «πράξεις» εν γένει¹¹.

⁸ C-784/18 P, Mellifera κατά Επιτροπής, EU:C:2020:630, σκέψη 88· Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-404/12 P και C-405/12 P, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Stichting Natuur en Milieu και Pesticide Action Network Europe, EU:C:2015:5, σκέψη 52· Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-401/12 P και C-403/12 P, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης κ.λπ. κατά Vereniging Milieudefensie και Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, EU:C:2015:4, σκέψη 60.

⁹ Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-404/12 P και C-405/12 P, αυτόθι, σκέψεις 46-47·

Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-401/12 P και C-403/12 P, αυτόθι, σκέψεις 54-55.

¹⁰ Η ACCC συστήθηκε με την απόφαση I/7 η οποία εκδόθηκε από την πρώτη σύνοδο των μερών της σύμβασης του Ωρχους το 2004, «για την εξέταση της συμμόρφωσης των μερών προς τις υποχρεώσεις που υπέχουν δυνάμει της σύμβασης.» (ανεπίσημη μετάφραση) Εντούτοις, την εξουσία απόφασης σχετικά με ενδεχόμενη δήλωση μη συμμόρφωσης την έχει η σύνοδος των μερών – βλ. παράγραφο 37 του τμήματος XII της απόφασης I/7 (Εξέταση από τη σύνοδο των μερών (ανεπίσημη μετάφραση)).

¹¹ Βλ. παραγράφους 53 και 95 των ευρημάτων της ACCC του 2017.

- β) Το δεύτερο αφορά τον περιορισμό του δικαιώματος ενεργητικής νομιμοποίησης στο πλαίσιο του κανονισμού Ωρχους σε «νομιμοποιούμενους φορείς», μολονότι η σύμβαση αναφέρεται επίσης στο κοινό¹².
- γ) Το τρίτο αφορά τον περιορισμό του είδους των ενωσιακών πράξεων για τις οποίες υπάρχει δυνατότητα προσβολής, στο πλαίσιο του κανονισμού Ωρχους, στις πράξεις που έχουν εκδοθεί «δυνάμει» του περιβαλλοντικού δικαίου, ενώ η σύμβαση αναφέρεται σε πράξεις οι οποίες «συνιστούν παράβαση» του δικαίου σχετικά με το περιβάλλον¹³.
- δ) Το τέταρτο αφορά το γεγονός ότι μόνο οι πράξεις της Ένωσης που έχουν «νομικά δεσμευτική και εξωτερική ισχύ» εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού Ωρχους, το οποίο η ACCC έκρινε υπέρμετρα περιοριστικό¹⁴.
9. Μετά τα ευρήματα της ACCC του 2017, κατά την 6η σύνοδο των μερών της σύμβασης του Ωρχους, τον Σεπτέμβριο του 2017, αποφασίστηκε με συναίνεση να αναβληθούν οι συζητήσεις για το σχέδιο απόφασης VI/8f σχετικά με την Ευρωπαϊκή Ένωση¹⁵ για την επόμενη τακτική σύνοδο των μερών το 2021. Ταυτόχρονα, η σύνοδος των μερών ζήτησε από την ACCC να επανεξετάσει τις ενδεχόμενες εξελίξεις σχετικά με τα προαναφερόμενα και να υποβάλει σχετική έκθεση στη σύνοδο των μερών¹⁶.

¹² Ο.π., βλ. παράγραφο 94.

¹³ Ο.π., βλ. παραγράφους 99-101.

¹⁴ Ο.π., βλ. παράγραφο 104.

¹⁵ Σχέδιο απόφασης VI/8f σχετικά με τη συμμόρφωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς τις υποχρεώσεις σύμφωνα με τη σύμβαση.

¹⁶ Οικονομική Επιτροπή για την Ευρώπη – Σύνοδος των μερών της σύμβασης για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα, έκθεση της έκτης συνόδου των μερών, παράγραφοι 62 και 63.

https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/English/ECE_MP.PP_2017_2_E.pdf

10. Στη συνέχεια, τον Οκτώβριο του 2019, η Επιτροπή δημοσίευσε μελέτη¹⁷ σχετικά με τις εναλλακτικές επιλογές δράσης της Ένωσης για τα συγκεκριμένα ευρήματα. Τη μελέτη είχε ζητήσει το Συμβούλιο με την απόφαση (ΕΕ) 2018/881¹⁸. Με την απόφαση αυτήν ζητήθηκε επίσης από την Επιτροπή, εάν το κρίνει σκόπιμο, να υποβάλει σχετική νομοθετική πρόταση. Η πρόταση αποτελεί συνέχεια του αιτήματος.
11. Η πρόταση αφορά το πρώτο και το τρίτο από τα ευρήματα της ACCC του 2017, δηλαδή αυτά που αφορούν τον περιορισμό των πράξεων που μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο εσωτερικής επανεξέτασης στις πράξεις i) με ατομικό περιεχόμενο και ii) που εκδόθηκαν «δυνάμει» του περιβαλλοντικού δικαίου.
12. Ο ισχύων ορισμός της «διοικητικής πράξης» σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 1 στοιχείο ζ) του κανονισμού Ωρχους έχει ως εξής: «(...) «διοικητική πράξη»: οιοδήποτε μέτρο με ατομικό περιεχόμενο, το οποίο λαμβάνεται, δυνάμει του δικαίου του περιβάλλοντος, από όργανο ή οργανισμό της Κοινότητας, και έχει νομικά δεσμευτική και εξωτερική ισχύ· (...)».
13. Το άρθρο 1 παράγραφος 1 της πρότασης περιλαμβάνει πλέον πράξεις γενικού περιεχομένου στον ορισμό της «διοικητικής πράξης» που καλύπτεται από τον κανονισμό Ωρχους και διευκρινίζει ότι οι πράξεις που αντιτίθενται στο περιβαλλοντικό δίκαιο, ανεξάρτητα από τη νομική βάση υπό την οποία εκδίδονται, εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της¹⁹.

¹⁷ Μελέτη σχετικά με την εφαρμογή από την ΕΕ της σύμβασης του Århus στον τομέα της πρόσβασης στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα, τελική έκθεση, Σεπτέμβριος 2019, 07.0203/2018/786407/SER/ENV.E.4.

¹⁸ Απόφαση (ΕΕ) 2018/881 του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 2018, με την οποία καλείται η Επιτροπή να υποβάλει μελέτη σχετικά με τις επιλογές της Ένωσης για την εξέταση των ευρημάτων της Επιτροπής συμμόρφωσης της Σύμβασης του Ωρχους στην υπόθεση ACCC/C/2008/32 και, εφόσον ενδείκνυται με βάση τα αποτελέσματα της μελέτης, πρόταση για κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1367/2006, ΕΕ L 155 της 19.6.2018, σ. 6.

¹⁹ Άρθρο 1 «1. Ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1367/2006 τροποποιείται ως εξής:
1. Στο άρθρο 2 παράγραφος 1, το στοιχείο ζ) αντικαθίσταται από το ακόλουθο κείμενο: «ζ)» διοικητική πράξη»: οποιαδήποτε μη νομοθετική πράξη που εκδίδεται από θεσμικό όργανο ή οργανισμό της Ένωσης, η οποία έχει νομικά δεσμευτική και εξωτερική ισχύ και περιέχει διατάξεις που μπορεί, λόγω των επιπτώσεών τους, να αντιτίθενται στο περιβαλλοντικό δίκαιο κατά την έννοια του άρθρου 2 παράγραφος 1 στοιχείο στ), εξαιρουμένων των διατάξεων της παρούσας πράξης για τις οποίες το δίκαιο της Ένωσης απαιτεί ρητά εκτελεστικά μέτρα σε ενωσιακό ή εθνικό επίπεδο (...) (η υπογράμμιση δική μας).

14. Το άρθρο 1 παράγραφος 1 της πρότασης προβλέπει επίσης ότι δεν είναι δυνατή η εσωτερική επανεξέταση των πράξεων της Ένωσης (ή των διατάξεών τους) που απαιτούν εκτέλεση σε επίπεδο κράτους μέλους. Ωστόσο, σε περίπτωση ενωσιακής μη νομοθετικής πράξης που απαιτεί εκτέλεση στο επίπεδο της Ένωσης, το άρθρο 1 παράγραφος 2 προβλέπει ότι η εσωτερική επανεξέταση των σχετικών διατάξεων της εν λόγω πράξης είναι δυνατή μαζί με την εσωτερική επανεξέταση των εν λόγω εκτελεστικών μέτρων, μετά τη θέσπισή τους²⁰.
15. Η γενική προσέγγιση του Συμβουλίου σχετικά με την πρόταση εγκρίθηκε στις 17 Δεκεμβρίου 2020²¹. Η γενική προσέγγιση αναδιατύπωσε το άρθρο 1 παράγραφοι 1 και 2 ως εξής²²:

«Άρθρο 1

Ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1367/2006 τροποποιείται ως εξής:

1. Στο άρθρο 2 παράγραφος 1, το στοιχείο ζ) αντικαθίσταται από το ακόλουθο κείμενο:

«ζ) «διοικητική πράξη»: οποιαδήποτε μη νομοθετική πράξη που εκδίδεται από θεσμικό όργανο ή οργανισμό της Ένωσης, η οποία έχει νομικά δεσμευτική και εξωτερική ισχύ (...)»²³.

2. Το άρθρο 10 τροποποιείται ως εξής:

α) οι παράγραφοι 1 και 2 αντικαθίστανται από το ακόλουθο κείμενο:

«1. Οιαδήποτε μη κυβερνητική οργάνωση η οποία πληροί τα κριτήρια του άρθρου 11 δικαιούται να ζητήσει εσωτερική επανεξέταση από το όργανο ή τον οργανισμό της Ένωσης που

εξέδωσε διοικητική πράξη ή, σε περίπτωση προβαλλόμενης διοικητικής παράλειψης, θα έπρεπε να είχε εκδώσει την πράξη αυτή, με την αιτιολογία ότι αυτή η πράξη ή παράλειψη αντιτίθεται στο περιβαλλοντικό δίκαιο κατά την έννοια του άρθρου 2 παράγραφος 1 στοιχείο στ).

²⁰ Άρθρο 1 παράγραφος 2 «Το άρθρο 10 (του κανονισμού Ώρχους) τροποποιείται ως εξής:
α) οι παράγραφοι 1 και 2 αντικαθίστανται από το ακόλουθο κείμενο:

«1. (...)

Εάν η διοικητική πράξη είναι εκτελεστικό μέτρο σε ενωσιακό επίπεδο που απαιτείται βάσει άλλης μη νομοθετικής πράξης, η μη κυβερνητική οργάνωση μπορεί επίσης να ζητά την επανεξέταση της διάταξης της μη νομοθετικής πράξης για την οποία απαιτείται το εν λόγω εκτελεστικό μέτρο κατά την υποβολή αίτησης για την επανεξέταση του εν λόγω εκτελεστικού μέτρου.» (η υπογράμμιση δική μας).

²¹ ST 13937/20.

²² Οι προσθήκες υπογραμμίζονται.

²³ Νέα αιτιολογική σκέψη (10α) έχει το εξής κείμενο:

«(10α) Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ, μια πράξη θεωρείται νομικά δεσμευτική, και κατά συνέπεια μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο αιτήματος επανεξέτασης, όποια και αν είναι η μορφή της, δεδομένου ότι η νομική δεσμευτικότητά της κρίνεται με βάση τα αποτελέσματα, τον στόχο και το περιεχόμενό της.» (η παραπομπή στη νομολογία παραλείπεται).

Οι διατάξεις διοικητικής πράξης για τις οποίες η νομοθεσία της ΕΕ απαιτεί ρητά εκτελεστικά μέτρα σε επίπεδο Ένωσης ή σε εθνικό επίπεδο δεν μπορούν να αποτελούν αντικείμενο αίτηματος εσωτερικής επανεξέτασης.(...).

Εάν η διοικητική πράξη είναι εκτελεστικό μέτρο σε ενωσιακό επίπεδο που απαιτείται βάσει άλλης μη νομοθετικής πράξης, η μη κυβερνητική οργάνωση μπορεί, ωστόσο, επίσης να ζητά την επανεξέταση της διάταξης της μη νομοθετικής πράξης για την οποία απαιτείται το εν λόγω εκτελεστικό μέτρο κατά την υποβολή αίτησης για την επανεξέταση του εν λόγω εκτελεστικού μέτρου.»

16. Η συμβουλευτική γνώμη του 2021 της ACCC για την πρόταση συνοψίζεται ως εξής:

- α) Το πρώτο πόρισμα επαναλαμβάνει τις επικρίσεις του 2017 σχετικά με τον περιορισμό της ενεργητικής νομιμοποίησης, στο πλαίσιο του κανονισμού Ωρχους, σε «νομιμοποιούμενους φορείς»²⁴.
- β) το δεύτερο εύρημα αφορά τον νέο ορισμό της «διοικητικής πράξης» στο άρθρο 2 παράγραφος 1 στοιχείο ζ), σε σχέση με τον οποίο η ACCC προβληματίζεται «σχετικά με το τι συνεπάγεται η χρήση του όρου «εκδίδεται» στο πλαίσιο αυτό και αν περιορίζει το πεδίο εφαρμογής των πράξεων που μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο προσβολής δυνάμει του άρθρου 9 παράγραφος 3 της σύμβασης του Ωρχους» (ανεπίσημη μετάφραση)²⁵.
- γ) το τρίτο εύρημα επαναλαμβάνει την επίκριση που διατύπωσε η ACCC το 2017, σύμφωνα με την οποία η απαίτηση να έχουν οι εν λόγω πράξεις «νομικά δεσμευτική ισχύ» είναι υπέρμετρα περιοριστική²⁶.
- δ) στο τέταρτο εύρημά της, σχετικά με τον αποκλεισμό διοικητικών πράξεων (ή διατάξεών τους) που απαιτούν εκτελεστικά μέτρα σε επίπεδο κρατών μελών από το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού Ωρχους, η ACCC, ενώ αναγνωρίζει ότι τα εκτελεστικά μέτρα των κρατών μελών δεν μπορούν να επανεξεταστούν από τα θεσμικά όργανα ή τους οργανισμούς της Ένωσης, θεωρεί ότι θα πρέπει να είναι δυνατή η επανεξέταση της ενωσιακής πράξης αφού θεσπιστούν τα εν λόγω εθνικά εκτελεστικά μέτρα²⁷. (η υπογράμμιση δική μας).

²⁴ Παράγραφος 37 της συμβουλευτικής γνώμης του 2021 της ACCC.

²⁵ Ό.π., παράγραφος 46.

²⁶ Ό.π., παράγραφοι 52-55.

²⁷ Ό.π., παράγραφοι 65-68.

17. Τέλος, η ACCC συνιστά επίσης στην Ένωση να «λάβει υπόψη» τα ευρήματα και τις συστάσεις σχετικά με την ανακοίνωση ACCC/C/2015/128 κατά τη νομοθετική διαδικασία, μόλις εκδοθούν. Αυτό αφορά τον αποκλεισμό, στον κανονισμό Ώρχους, των αποφάσεων σχετικά με τα μέτρα κρατικών ενισχύσεων που λαμβάνει η Επιτροπή βάσει του άρθρου 108 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ. Η πρόταση δεν εισάγει καμία τροποποίηση εν προκειμένω. Τα ευρήματα αυτά εκδόθηκαν στη συνέχεια, στις 17 Μαρτίου 2021, και δεν αποτελούν μέρος της διαδικασίας για την οποία έχει σχεδιαστεί η πρόταση²⁸. Ως εκ τούτου, δεν εξετάζονται ούτε στην παρούσα γνωμοδότηση.

III. ΠΡΟΚΑΤΑΡΚΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΠΤΥΧΕΣ ΤΟΥ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΏΡΧΟΥΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΕΩΝ ΠΟΥ ΠΡΟΤΑΘΗΚΑΝ

A. Οι διατάξεις σχετικά με την εσωτερική επανεξέταση και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη

18. Πριν από την εξέταση των ζητημάτων που έθεσαν οι αντιπροσωπίες και η ACCC, είναι χρήσιμο να περιγραφούν τα κύρια στοιχεία του συστήματος εσωτερικής επανεξέτασης που προβλέπεται στον κανονισμό Ώρχους. Δέον να σημειωθεί ότι, σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 2 της σύμβασης του Ώρχους, οι διατάξεις αυτές δεν εφαρμόζονται στα θεσμικά όργανα της Ένωσης όταν ενεργούν υπό δικαστική ή νομοθετική ιδιότητα²⁹.
19. Υπενθυμίζεται ότι το άρθρο 9 παράγραφος 3 της σύμβασης του Ώρχους απαιτεί τη διαθεσιμότητα διοικητικών ή δικαστικών μέσων προσβολής πράξεων, οι οποίες συνιστούν παράβαση του δικαίου σχετικά με το περιβάλλον. Δεν απαιτεί και τα δύο.
20. Το άρθρο 10 του κανονισμού Ώρχους προβλέπει σύστημα «εσωτερικής επανεξέτασης» από νομιμοποιούμενους φορείς σε σχέση με «διοικητικές πράξεις» των θεσμικών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης στο πλαίσιο του περιβαλλοντικού δικαίου.

²⁸ Υπόθεση C-32· βλ. υποσημείωση 4 ανωτέρω.

²⁹ Άρθρο 2 παράγραφος 1 στοιχείο γ) του κανονισμού Ώρχους.

21. Οι ΜΚΟ που πληρούν τα κριτήρια του άρθρου 11 του κανονισμού (οι «νομιμοποιούμενοι φορείς») έχουν το δικαίωμα να ζητήσουν από το θεσμικό όργανο ή τον οργανισμό της Ένωσης που εξέδωσε την εν λόγω διοικητική πράξη (ή, σε περίπτωση προβαλλόμενης διοικητικής παράλειψης, που θα έπρεπε να είχε εκδώσει τέτοια πράξη), να προβεί σε εσωτερική διοικητική επανεξέταση της εν λόγω πράξης. Το θεσμικό όργανο πρέπει να εξετάζει κάθε τέτοια αίτηση, εκτός αν είναι προδήλως αβάσιμη, και να παρέχει γραπτή απάντηση εντός ορισμένης προθεσμίας³⁰. Αυτή δε αποτελεί την απόφαση του θεσμικού οργάνου ή οργανισμού σχετικά με την εσωτερική επανεξέταση.
22. Σύμφωνα με το άρθρο 12 του κανονισμού Ωρχους, ο νομιμοποιούμενος φορέας μπορεί στη συνέχεια να προσβάλει την απόφαση (ή τη μη λήψη απόφασης) σχετικά με την εσωτερική επανεξέταση, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις της Συνθήκης. Σημειωτέον ότι το εν λόγω δικαίωμα προσφυγής αφορά μόνο την απόφαση σχετικά με την εσωτερική επανεξέταση που απευθύνεται στον νομιμοποιούμενο φορέα (ή τη μη έκδοση τέτοιας απόφασης εάν δικαιούταν να τη λάβει). Για παράδειγμα, ένας νομιμοποιούμενος φορέας μπορεί να ζητήσει εσωτερική επανεξέταση άδειας διάθεσης στην αγορά την οποία έχει εκδώσει η Επιτροπή για άλλον. Μπορεί να προσβάλει το αποτέλεσμα της επανεξέτασης αυτής ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σύμφωνα με το άρθρο 263 τέταρτο εδάφιο ΣΛΕΕ. Ωστόσο, η προσφυγή στο Δικαστήριο δεν αφορά την ενδεχόμενη ακύρωση της ίδιας της άδειας διάθεσης στην αγορά, την οποία ο νομιμοποιούμενος φορέας δεν έχει ενεργητική νομιμοποίηση να προσβάλει. Η προσφυγή του νομιμοποιούμενου φορέα ενώπιον του Δικαστηρίου αφορά μόνο την ενδεχόμενη ακύρωση της απόφασης της Επιτροπής επί της αίτησής του για εσωτερική επανεξέταση, της οποίας είναι αποδέκτης.

B. Ο ορισμός της «διοικητικής πράξης»

23. Ο ορισμός της «διοικητικής πράξης» σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 1 στοιχείο ζ) του κανονισμού Ωρχους χρήζει επίσης προσοχής.

³⁰ Εάν δεν είναι σε θέση να απαντήσει εγκαίρως, πρέπει να ενημερώσει τον νομιμοποιούμενο φορέα εντός ορισμένης προθεσμίας σχετικά με τους λόγους για τους οποίους παρέλειψε να ενεργήσει καθώς και για το πότε προτίθεται να το πράξει.

24. Εν προκειμένω, το Γενικό Δικαστήριο εξέτασε πρόσφατα αν θα πρέπει να θεωρηθεί ότι ο ισχύων ορισμός της διοικητικής πράξης βάσει του άρθρου 10 του κανονισμού Ωρχους ως πράξης που «έχει νομικά δεσμευτική και εξωτερική ισχύ», σχετικά με την οποία μπορεί να ζητηθεί εσωτερική επανεξέταση, αντιστοιχεί στη διατύπωση του άρθρου 263 ΣΛΕΕ. Στην υπόθεση ClientEarth κατά ΕΤΕπ (υπόθεση T-9/19)³¹, το Γενικό Δικαστήριο υπενθύμισε ότι το αποτέλεσμα της διοικητικής διαδικασίας εσωτερικής επανεξέτασης που προβλέπεται στο άρθρο 10 μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο δικαστικής διαδικασίας ενώπιον του Δικαστηρίου δυνάμει του άρθρου 12 και ότι η προσφυγή αυτή πρέπει να ασκείται σύμφωνα με τις προϋποθέσεις του άρθρου 263 ΣΛΕΕ.

Το Δικαστήριο εξακολούθησε: «Λαμβανομένου υπόψη του συνδέσμου μεταξύ της κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο ζ', του κανονισμού Aarhus έννοιας της πράξεως η οποία έχει «νομικά δεσμευτική και εξωτερική ισχύ» και της κατά το άρθρο 263 ΣΛΕΕ έννοιας της πράξεως η οποία προορίζεται να παράγει έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων, είναι εύλογο, για λόγους γενικής συνοχής, η πρώτη να ερμηνευθεί σύμφωνα με τη δεύτερη.»³².

25. Το Δικαστήριο βασίζεται εν προκειμένω στο γράμμα του άρθρου 263 ΣΛΕΕ για να ερμηνεύσει το εύρος των καλυπτόμενων διοικητικών πράξεων που ορίζονται στο άρθρο 2 παράγραφος 1 στοιχείο ζ) του κανονισμού Ωρχους, παρά το γεγονός ότι διαφέρει το χρησιμοποιούμενο λεξιλόγιο.
26. Σημειώνεται επίσης ότι ο ισχύων ορισμός της διοικητικής πράξης αφορά μόνο πράξεις «με ατομικό περιεχόμενο». Ορισμένα είδη μέτρων αποκλείονται επίσης από τον ορισμό της «διοικητικής πράξης» βάσει του κανονισμού Ωρχους, σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 2 του ίδιου κανονισμού, το οποίο προβλέπει ότι τα μέτρα που λαμβάνονται από θεσμικό όργανο ή οργανισμό της Ένωσης υπό την ιδιότητά του ως φορέα διοικητικής επανεξέτασης, όπως στο πλαίσιο των κανόνων ανταγωνισμού και των διαδικασιών επί παραβάσει, δεν περιλαμβάνονται στον ορισμό της «διοικητικής πράξης». Καμία αλλαγή δεν έχει προταθεί στο άρθρο 2 παράγραφος 2.

³¹ Υπόθεση T-9/19, ClientEarth κατά Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕπ), EU:T:2021:42.

³² Ό.π., παράγραφος 149. Σημειωτέον, εντούτοις, ότι για την απόφαση αυτήν έχει επί του παρόντος υποβληθεί αίτηση αναιρέσεως, παρόλο που οι λόγοι της αίτησης αναιρέσεως δεν έχουν ακόμη δημοσιοποιηθεί (υποθέσεις C-212/21 P και C- 223/21 P).

27. Σύμφωνα με την επεξήγηση, η πρόταση, όπως τροποποιήθηκε με τη γενική προσέγγιση, αποσκοπεί στη διεύρυνση του ορισμού της διοικητικής πράξης ώστε να συμπεριλάβει *«οποιαδήποτε μη νομοθετική πράξη που εκδίδεται από θεσμικό όργανο ή οργανισμό της Ένωσης, η οποία έχει νομικά δεσμευτική και εξωτερική ισχύ»*, αποκλεισμένων όσων απαιτούν ρητά εκτελεστικά μέτρα σε ενωσιακό ή εθνικό επίπεδο. Ο αποκλεισμός αυτός αποτυπώνεται πλέον σε τροποποίηση του άρθρου 10 του κανονισμού Ωρχους, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 1 παράγραφος 2 της πρότασης, μαζί με την εξαίρεση που αφορά τη δυνατότητα υποβολής αίτησης εσωτερικής επανεξέτασης του ενωσιακού εκτελεστικού μέτρου, αφού εκδοθεί, μαζί με τη διάταξη της μη νομοθετικής πράξης που προβλέπει το εν λόγω εκτελεστικό μέτρο. Ο ορισμός αυτός περιλαμβάνει τα μέτρα τόσο ατομικού όσο και γενικού περιεχομένου.
28. Σημειωτέον ότι στην αιτιολογική της έκθεση, η Επιτροπή εξηγεί ότι η *«επέκταση του ορισμού αποσκοπεί στην κάλυψη των μη νομοθετικών μέτρων που αντιστοιχούν σε «κανονιστικές πράξεις» σύμφωνα με το τέταρτο εδάφιο του άρθρου 263 της ΣΛΕΕ»*³³. Επισημαίνει ότι, με τον αποκλεισμό των κανονιστικών πράξεων που απαιτούν εκτελεστικά μέτρα, ακολούθησε τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 263 τέταρτο εδάφιο ΣΛΕΕ.

³³ Η έννοια των «κανονιστικών πράξεων» διευκρινίστηκε από το Δικαστήριο στην απόφαση του τμήματος μείζονος συνθέσεως της 3ης Οκτωβρίου 2013, Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-583/11 P, EU:C:2013:625, σκέψεις 58 έως 61). Στην απόφαση αυτή, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι ο όρος αναφέρεται σε κάθε *«πράξη γενικής ισχύος πλην των νομοθετικών πράξεων»*. Πρόσφατα, με απόφαση του τμήματος μείζονος συνθέσεως της 6ης Νοεμβρίου 2018, Scuola Elementare Maria Montessori κατά Επιτροπής, το Δικαστήριο επισήμανε ρητώς ότι ο όρος καλύπτει όλες ανεξαιρέτως τις μη νομοθετικές πράξεις γενικής ισχύος. (C-622/16 P, EU:C:2018:873, σκέψεις 24 έως 28). Η υπόθεση αυτή, ωστόσο, αφορούσε ανταγωνιστές των δικαιούχων αποφάσεως περί κρατικών ενισχύσεων, η οποία, κατά το Δικαστήριο, *«επηρέαζε άμεσα τη νομική τους κατάσταση»* (αυτόθι, σκέψη 51) και *«αναπτύσσει τα έννομα αποτελέσματά της κατά εντελώς αυτόματο τρόπο δυνάμει της ρυθμίσεως της Ένωσης και μόνον και χωρίς εφαρμογή άλλων παρεμβαλλόμενων κανόνων»* (αυτόθι, σκέψη 54).

29. Είναι αλήθεια ότι ο αποκλεισμός των μη νομοθετικών πράξεων που απαιτούν εκτελεστικά μέτρα από τη διαδικασία εσωτερικής επανεξέτασης αντιστοιχεί στον αποκλεισμό των κανονιστικών πράξεων που απαιτούν τέτοια μέτρα από τη δυνατότητα προσβολής τους από μη προνομιούχο προσφεύγοντα, σύμφωνα με το άρθρο 263 τέταρτο εδάφιο ΣΛΕΕ³⁴. Ωστόσο, η ΝΥΣ θεωρεί ότι ο προτεινόμενος ορισμός των διοικητικών πράξεων, ως έχει στο άρθρο 1 παράγραφος 1 της πρότασης (όπως τροποποιήθηκε με τη γενική προσέγγιση), μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι επιτρέπει στους νομιμοποιούμενους φορείς να ζητούν εσωτερική επανεξέταση κάθε μη νομοθετικού μέτρου της Ένωσης που έχει νομικά δεσμευτική και εξωτερική ισχύ, ανεξαρτήτως του αν πληρούνται ή όχι οι λοιπές προϋποθέσεις του άρθρου 263 τέταρτο εδάφιο ΣΛΕΕ (δηλαδή ανεξαρτήτως του αν τα εν λόγω μέτρα είναι δεκτικά προσφυγής δυνάμει του άρθρου 263 τέταρτο εδάφιο ΣΛΕΕ από μη προνομιούχους προσφεύγοντες). Μόνο με συνδυασμένη ανάγνωση των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 1 καθίσταται εμφανής ο αποκλεισμός (τουλάχιστον εν μέρει) της δυνατότητας να ζητηθεί εσωτερική επανεξέταση των πράξεων που απαιτούν εκτελεστικά μέτρα.

Η ΝΥΣ θεωρεί ότι θα ήταν σκόπιμο να καταστεί σαφέστερο, είτε στο διατακτικό του κειμένου είτε σε αιτιολογική παράγραφο, ότι η έννοια της «διοικητικής πράξης» καλύπτει τόσο τις πράξεις ατομικού περιεχομένου όσο και τις κανονιστικές πράξεις που είναι δεκτικές προσφυγής σύμφωνα με το άρθρο 263 τέταρτο εδάφιο ΣΛΕΕ.

IV. ΣΥΜΒΑΤΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ ΜΕ ΤΟ ΤΕΤΑΡΤΟ ΕΔΑΦΙΟ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 263 ΤΗΣ ΣΛΕΕ

30. Ορισμένες αντιπροσωπίες υποστήριξαν ότι η προτεινόμενη επέκταση του πεδίου εφαρμογής της εσωτερικής επανεξέτασης που προβλέπεται από τον κανονισμό Ώρχους πέραν των πράξεων ατομικού περιεχομένου είναι ασύμβατη με το άρθρο 263 τέταρτο εδάφιο ΣΛΕΕ.

³⁴ Ως «μη προνομιούχος προσφεύγων» νοείται το φυσικό ή νομικό πρόσωπο που δύναται να αμφισβητήσει τη νομιμότητα πράξεων της Ένωσης ενώπιον του Δικαστηρίου μόνον εάν πληρούνται οι προϋποθέσεις του πρώτου, του δεύτερου και του τέταρτου εδαφίου του άρθρου 263 της ΣΛΕΕ. Ο «προνομιούχος προσφεύγων» (π.χ. κράτος μέλος) δεν χρειάζεται να πληροί τις προϋποθέσεις του τέταρτου εδαφίου του εν λόγω άρθρου για την άσκηση τέτοιας προσφυγής.

31. Η ΝΥΣ έχει ήδη εξετάσει το ζήτημα αυτό στη γνωμοδότηση της ΝΥΣ του 2017. Σε εκείνη τη γνωμοδότηση διατύπωσε την άποψη ότι θα μπορούσε να είναι νομικά δυνατόν να αποτελέσουν οι πράξεις γενικού περιεχομένου αντικείμενο του δικαιώματος αίτησης εσωτερικής επανεξέτασης βάσει του κανονισμού Ωρχους, αναγνωρίζοντας εντούτοις ότι μια τέτοια επέκταση του περιεχομένου θα δημιουργούσε αναπόφευκτα πρακτικές και διοικητικές επιβαρύνσεις για τα ενδιαφερόμενα θεσμικά όργανα και οργανισμούς της Ένωσης (παράγραφοι 30-36 της γνωμοδότησης της ΝΥΣ του 2017).
32. Στο πλαίσιο αυτό, η ΝΥΣ εξήγησε ότι μια τέτοια προσέγγιση θα ήταν συμβατή με τη νομολογία του Δικαστηρίου, η οποία υποδεικνύει ότι διάδικος άλλος από τον αποδέκτη ενός μέτρου μπορεί να ισχυριστεί ότι το μέτρο αυτό τον αφορά άμεσα και ατομικά, όταν αντλεί συγκεκριμένα δικονομικά δικαιώματα από την εφαρμοστέα νομοθεσία της Ένωσης. Ωστόσο, το ακριβές πεδίο εφαρμογής του εν λόγω δικαιώματος προσφυγής εξαρτάται από τη νομική κατάσταση του εν λόγω διαδίκου, όπως ορίζεται από τον νομοθέτη της Ένωσης στη σχετική ενωσιακή νομοθεσία, προκειμένου να προστατευθούν τα έννομα συμφέροντά του. Όπως εκτέθηκε στη σκέψη 22 ανωτέρω, το δικαίωμα προσφυγής που παρέχει ο κανονισμός Ωρχους (το δικαίωμα αίτησης εσωτερικής επανεξέτασης) δεν σημαίνει ότι το επίμαχο μέτρο επί της ουσίας μπορεί επακολούθως να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής ακυρώσεως από τον εν λόγω διάδικο. Απεναντίας, το δικαίωμα προσφυγής του διαδίκου αφορά την απόφαση σχετικά με την εσωτερική επανεξέταση, σύμφωνα με τα δικονομικά δικαιώματα που του παρέχει ο κανονισμός Ωρχους.
33. Το Δικαστήριο επιβεβαίωσε την προσέγγιση αυτή σε πολλές υποθέσεις, ιδίως στην υπόθεση TestBioTech³⁵, όπου το Δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή των προσφευγουσών κατά της απόφασης της Επιτροπής σχετικά με την αίτηση για εσωτερική επανεξέταση απόφασης της Επιτροπής για την έγκριση της διαθέσεως στην αγορά προϊόντων που περιέχουν, αποτελούνται ή παράγονται από ορισμένη γενετικώς τροποποιημένη σόγια. Διαπίστωνε ότι η επανεξέταση αυτή αφορούσε μόνον την επαναξιολόγηση της εν λόγω άδειας διάθεσης στην αγορά και όχι την ίδια την άδεια διάθεσης στην αγορά (σκέψεις 37-38)³⁶.

³⁵ Υπόθεση C-82/17 P, TestBioTech eV κ.λπ. κατά Επιτροπής, EU:C:2019:719.

³⁶ Βλέπε επίσης υπόθεση C-352/19 P, Région de Bruxelles-Capitale κατά Επιτροπής, όπου το Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι το άρθρο 9 της σύμβασης του Ωρχους «δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την τροποποίηση των προϋποθέσεων του παραδεκτού τις οποίες θέτει το άρθρο 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ για την άσκηση προσφυγής ακυρώσεως», EU:C:2020:978, σκέψη 26.

Η πρωτόδικη απόφαση διευκρίνιζε περαιτέρω ότι ο νομιμοποιούμενος φορέας που ζητεί εσωτερική επανεξέταση «δεν μπορεί να απαιτήσει, μετά το πέρας της εσωτερικής επανεξέτασης, τη λήψη συγκεκριμένου μέτρου από το οικείο θεσμικό όργανο ή οργανισμό» και ότι η «επιλογή των μέτρων που θα ληφθούν κατόπιν εσωτερικής επανεξέτασης επαφίεται πλήρως στη διακριτική ευχέρεια» του εν λόγω θεσμικού οργάνου ή οργανισμού³⁷ (ανεπίσημη μετάφραση).

34. Ομοίως, στην υπόθεση T-108/17, ClientEarth κατά Επιτροπής³⁸, το Γενικό Δικαστήριο εξήγησε λεπτομερώς τους λόγους για τους οποίους το αίτημα της προσφεύγουσας για την ακύρωση της επίμαχης αποφάσεως περί χορηγήσεως αδείας ήταν απαράδεκτο (σκέψεις 24-31), καθώς και το γεγονός ότι ένα τέτοιο αίτημα θα αντέβαινε στο σύστημα ένδικων μέσων που προβλέπουν οι Συνθήκες. Στη συνέχεια, εξέτασε (και απέρριψε) τους ισχυρισμούς της προσφεύγουσας σχετικά με την προβαλλόμενη έλλειψη νομιμότητας της απόφασης της Επιτροπής διά της οποίας απορρίφθηκε η αίτηση της προσφεύγουσας για εσωτερική επανεξέταση της εν λόγω απόφασης περί χορηγήσεως αδείας.
35. Η ΝΥΣ θεωρεί ότι η ίδια προσέγγιση μπορεί να υιοθετηθεί νομικά σε σχέση με τις μη νομοθετικές πράξεις γενικού περιεχομένου που εκδίδουν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης, όπως ορίζεται στην πρόταση. Επομένως, νομιμοποιούμενος φορέας ο οποίος δεν έχει ενεργητική νομιμοποίηση να προσβάλει την έκδοση μιας τέτοιας πράξης, δυνάμει του άρθρου 263 τέταρτο εδάφιο ΣΛΕΕ, μπορεί να έχει το δικαίωμα να ζητήσει εσωτερική επανεξέταση της πράξης αυτής και να προσβάλει ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου την απόφαση για την εν λόγω εσωτερική επανεξέταση. Η εν λόγω προσέγγιση είναι συμβατή με το άρθρο 263 τέταρτο εδάφιο ΣΛΕΕ, ανεξαρτήτως του αν πρόκειται για πράξεις ατομικού ή γενικού περιεχομένου³⁹.

³⁷ Υπόθεση T-177/13, TestBioTech eV κ.λπ. κατά Επιτροπής, EU:T:2016:736, σκέψη 55
³⁸ EU:T:2019:215.

³⁹ Επισημαίνεται ότι, στο πλαίσιο μιας τέτοιας προσφυγής, δεν αποκλείεται, σε ορισμένες περιπτώσεις, να μπορεί ένας νομιμοποιούμενος φορέας να προβάλει λόγο έλλειψης νομιμότητας κατά της διοικητικής πράξεως που αποτελεί αντικείμενο της εσωτερικής επανεξέτασης, δυνάμει του άρθρου 277 ΣΛΕΕ, μολονότι το πλαίσιο υπό το οποίο ο λόγος αυτός είναι παραδεκτός είναι σχετικά αυστηρό.

V. ΠΡΑΞΕΙΣ ΠΟΥ ΕΚΔΙΔΟΝΤΑΙ ΔΥΝΑΜΕΙ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 218 ΣΛΕΕ

36. Ορισμένες αντιπροσωπίες ρώτησαν αν είναι δυνατόν να αποτελέσουν αντικείμενο εσωτερικής επανεξέτασης αποφάσεις του Συμβουλίου εκδοθείσες δυνάμει του άρθρου 218 ΣΛΕΕ, εάν ο κανονισμός Ωρχους τροποποιηθεί όπως προτείνεται. Οι ερωτήσεις των αντιπροσωπιών αφορούσαν ειδικότερα τις αποφάσεις του Συμβουλίου δυνάμει του άρθρου 218 παράγραφος 6 ΣΛΕΕ, σχετικά με τη σύναψη διεθνών συμφωνιών, και δυνάμει του άρθρου 218 παράγραφος 5 ΣΛΕΕ, σχετικά με την υπογραφή των συμφωνιών αυτών. Αμφότερα τα είδη αποφάσεων θα εξεταστούν με τη σειρά και, στη συνέχεια, θα γίνει αναφορά στις αποφάσεις που εκδίδονται δυνάμει του άρθρου 218 παράγραφοι 3 και 4 ΣΛΕΕ και στις αποφάσεις που εκδίδονται δυνάμει του άρθρου 218 παράγραφος 9 ΣΛΕΕ. Υπενθυμίζεται ότι όλες αυτές οι αποφάσεις συνιστούν δεσμευτικές νομικές πράξεις της Ένωσης σύμφωνα με το άρθρο 288 ΣΛΕΕ.

A. Αποφάσεις του Συμβουλίου δυνάμει του άρθρου 218 παράγραφος 6 ΣΛΕΕ

37. Είναι σαφές ότι οι αποφάσεις του Συμβουλίου με τις οποίες εγκρίνεται η σύναψη διεθνών συμφωνιών δυνάμει του άρθρου 218 παράγραφος 6 ΣΛΕΕ είναι νομικά δεσμευτικές και μπορούν να προσβληθούν από προνομιούχους προσφεύγοντες. Επιπλέον, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, δυνάμει του άρθρου 216 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ, όταν συνάπτονται διεθνείς συμφωνίες από την Ένωση, οι συμφωνίες αυτές δεσμεύουν τα όργανά της⁴⁰.
38. Ωστόσο, το Δικαστήριο δεν έχει αποφανθεί ειδικά επί του εάν υφίστανται περιστάσεις υπό τις οποίες τέτοιες αποφάσεις μπορούν να προσβληθούν από μη προνομιούχους προσφεύγοντες δυνάμει του άρθρου 263 τέταρτο εδάφιο ΣΛΕΕ. Σε obiter dictum σε υπόθεση που αφορά πρωτοβουλίες πολιτών (όπως προβλέπεται στο άρθρο 11 ΣΕΕ και στο άρθρο 24 ΣΛΕΕ), το Γενικό Δικαστήριο παρατήρησε ότι οι αποφάσεις του Συμβουλίου δυνάμει του άρθρου 218 παράγραφος 6 της ΣΛΕΕ παράγουν *«αυτοτελή έννομα αποτελέσματα»*, δεδομένου ότι οι διεθνείς συμφωνίες που συνάπτει η ΕΕ συνεπάγονται *«τροποποίηση του δικαίου της Ένωσης»*, λόγω της συμπερίληψης της συμφωνίας στο νομικό πλαίσιο της Ένωσης⁴¹, χωρίς να αποφαινεται ρητώς επί του θέματος.

⁴⁰ Βλ. υπόθεση C-366/10, Air Transport Association of America κ.λπ. κατά Secretary of State for Energy and Climate Change, EU:C:2011:864, σκέψη 50 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία. Υπενθυμίζεται ότι, κατά πάγια νομολογία, οι ίδιες οι διεθνείς συμφωνίες δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο προσφυγής ακύρωσης· βλέπε συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-402/05 P και C-415/05 P, Kadi και Al Barakaat International Foundation κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, EU:C:2008:461, σκέψη 286.

⁴¹ Υπόθεση T-754/14, Efler κ.λπ. κατά Επιτροπής, EU:T:2017:323, σκέψη 43.

39. Το εν λόγω ερώτημα περί του αν μη προνομιούχοι προσφεύγοντες μπορούν να αμφισβητήσουν αποφάσεις εκδοθείσες δυνάμει του άρθρου 218 παράγραφος 6 ΣΛΕΕ εξετάζεται από το Γενικό Δικαστήριο σε αρκετές εκκρεμείς υποθέσεις.
40. Δύο από τις υποθέσεις αυτές έχουν ως διάδικο το Front Polisario. Στην υπόθεση T-279/19, το Front Polisario αμφισβητεί απόφαση του Συμβουλίου⁴² σχετικά με τη σύναψη συμφωνίας για ορισμένες τροποποιήσεις σε δύο πρωτόκολλα της ευρωμεσογειακής συμφωνίας σύνδεσης με το Μαρόκο. Στην υπόθεση T-344/19, το Front Polisario αμφισβητεί την απόφαση (ΕΕ) 2019/441 του Συμβουλίου για τη σύναψη της συμφωνίας σύμπραξης στον τομέα της βιώσιμης αλιείας μεταξύ της ΕΕ και του Βασιλείου του Μαρόκου, του πρωτοκόλλου εφαρμογής της, καθώς και της ανταλλαγής επιστολών που συνοδεύουν τη συμφωνία⁴³. Το ζήτημα της ενεργητικής νομιμοποίησης τίθεται και στις δύο υποθέσεις. Οι υποθέσεις αυτές έπονται δύο αποφάσεων που αφορούν προγενέστερη απόφαση του Συμβουλίου δυνάμει του άρθρου 218 παράγραφος 6 ΣΛΕΕ, όπου το Front Polisario διαπιστώθηκε ότι είχε ενεργητική νομιμοποίηση σε πρώτο βαθμό, αλλά η απόφαση αυτή εξαφανίστηκε κατ' έφεση⁴⁴.
41. Εκκρεμούν άλλες υποθέσεις ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου στις οποίες τίθεται το ίδιο ζήτημα ενεργητικής νομιμοποίησης σε σχέση με τη συμφωνία για την αποχώρηση μεταξύ της ΕΕ και του Ηνωμένου Βασιλείου⁴⁵. Οι υποθέσεις αναμένεται επίσης να διευκρινίσουν τη θέση σε σχέση με τις περιστάσεις, εφόσον υπάρχουν, υπό τις οποίες οι εν λόγω αποφάσεις μπορούν να προσβληθούν από μη προνομιούχους προσφεύγοντες.
42. Είναι σκόπιμο να ληφθούν υπόψη πτυχές όπως η φύση της σχετικής απόφασης, η φύση της συμφωνίας που αυτή αφορά, καθώς και τυχόν δικαιώματα ή οι υποχρεώσεις τρίτων που προβλέπονται από τη συμφωνία.

⁴² Απόφαση (ΕΕ) 2019/217 του Συμβουλίου, της 28ης Ιανουαρίου 2019, σχετικά με τη σύναψη συμφωνίας, υπό μορφή ανταλλαγής επιστολών μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Βασιλείου του Μαρόκου, για την τροποποίηση των πρωτοκόλλων αριθ. 1 και αριθ. 4 της ευρωμεσογειακής συμφωνίας σύνδεσης μεταξύ των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των κρατών μελών τους, αφενός, και του Βασιλείου του Μαρόκου, αφετέρου (ΕΕ L 34 της 6.2.2019, σ. 1).

⁴³ ΕΕ L 77 της 20.3.2019, σ.4.

⁴⁴ Υπόθεση T-512/12, Front Polisario κατά Συμβουλίου, EU:T:2015:953, εξαφανίστηκε κατ' έφεση με την υπόθεση C-104/16 P, Συμβούλιο κατά Front Polisario, EU:C:2016:973.

⁴⁵ Απόφαση (ΕΕ) 2020/135 του Συμβουλίου, της 30ής Ιανουαρίου 2020, σχετικά με τη σύναψη της συμφωνίας για την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας από την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας και τα παραρτήματα της (ΕΕ L 29 της 31.1.2020, σ. 1). Βλέπε εκκρεμείς υποθέσεις T-198/20, Shindler κ.λπ. κατά Συμβουλίου· T-231/20, Price κατά Συμβουλίου· T-252/20, Silver κατά Συμβουλίου.

Μια περαιτέρω πτυχή αφορά το γεγονός ότι, σε πολλές περιπτώσεις, οι διεθνείς συμφωνίες που συνάπτει η Ένωση προϋποθέτουν τη θέσπιση διάφορων εκτελεστικών μέτρων για να είναι ικανές να θίξουν τη νομική κατάσταση τρίτων. Στις περιπτώσεις αυτές, είναι τα εκτελεστικά μέτρα (είτε σε ενωσιακό είτε σε εθνικό επίπεδο) που μπορούν να προσβληθούν σύμφωνα με το σύστημα δικαστικού ελέγχου της Ένωσης (συμπεριλαμβανομένης ενδεχόμενης προδικαστικής παραπομπής στο Δικαστήριο από εθνικό δικαστήριο που επιλαμβάνεται διαφοράς σε σχέση με τα εν λόγω εκτελεστικά μέτρα). Είναι σαφές ότι, όταν απαιτούνται τέτοια εκτελεστικά μέτρα, μια απόφαση του Συμβουλίου για τη σύναψη τέτοιας διεθνούς συμφωνίας δεν μπορεί, εν πάση περιπτώσει, να προσβληθεί δυνάμει του άρθρου 263 τέταρτο εδάφιο ΣΛΕΕ.

43. Εν κατακλείδι, η ΝΥΣ θεωρεί ότι δεν είναι ακόμη σαφές κατά πόσον οι αποφάσεις του Συμβουλίου με τις οποίες εγκρίνεται η σύναψη διεθνών συμφωνιών μπορούν, τουλάχιστον υπό ορισμένες περιστάσεις, να θεωρηθούν ως δυνάμενες να προσβληθούν σύμφωνα με το άρθρο 263 τέταρτο εδάφιο ΣΛΕΕ. Ελλείψει σαφούς σχετικής νομολογίας, δεν μπορεί να διατυπωθεί η άποψη ότι οι αποφάσεις αυτές δεν είναι ποτέ δυνατόν να προσβληθούν από μη προνομιούχους προσφεύγοντες.
44. Ως εκ τούτου, η επέκταση του ορισμού των «διοικητικών πράξεων» στην πρόταση σημαίνει ότι δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, νομιμοποιούμενοι φορείς, κατά την έννοια του κανονισμού Ωρχους, θα έχουν το δικαίωμα να υποβάλουν αίτημα στο Συμβούλιο να προβεί σε εσωτερική επανεξέταση των εν λόγω αποφάσεων, ή τουλάχιστον ότι θα ισχυριστούν βάσιμα ότι έχουν το δικαίωμα να το πράξουν, και ότι στη συνέχεια θα ήταν σε θέση να αμφισβητήσουν το αποτέλεσμα της εν λόγω εσωτερικής επανεξέτασης ενώπιον του Δικαστηρίου.
45. Κατά τη διάρκεια των συζητήσεων σχετικά με την πρόταση, διατυπώθηκε ανεπίσημα η άποψη ότι οι αποφάσεις του Συμβουλίου δυνάμει του άρθρου 218 παράγραφος 6 της ΣΛΕΕ δεν μπορούν να θεωρηθούν ότι εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της εσωτερικής επανεξέτασης που προβλέπεται σε αυτήν. Η σχετική επιχειρηματολογία αναφέρει ότι σκοπός των αποφάσεων αυτών είναι απλώς να επιτρέψουν τη σύναψη της διεθνούς συμφωνίας και ότι, ως εκ τούτου, η απόφαση έχει διαδικαστικό χαρακτήρα και, ως τέτοια, δεν μπορεί να μεταβάλει τη νομική κατάσταση φυσικών ή νομικών προσώπων ούτε να επηρεάσει τα συμφέροντά τους.

46. Ωστόσο, υπό το πρίσμα των πτυχών που εκτίθενται στις παραγράφους 38, 42 και 43 ανωτέρω, η ΝΥΣ θεωρεί ότι είναι αμφίβολο κατά πόσον το Γενικό Δικαστήριο θα δεχόταν το επιχείρημα αυτό.

B. Αποφάσεις του Συμβουλίου δυνάμει του άρθρου 218 παράγραφος 5 ΣΛΕΕ

47. Η κατάσταση όσον αφορά τις αποφάσεις του Συμβουλίου δυνάμει του άρθρου 218 παράγραφος 5 ΣΛΕΕ σχετικά με την υπογραφή διεθνούς συμφωνίας μπορεί να διακριθεί από τις αποφάσεις σύναψης δυνάμει του άρθρου 218 παράγραφος 6 ΣΛΕΕ.
48. Η ΝΥΣ θεωρεί ότι υπάρχουν βάσιμοι λόγοι για να υποστηριχθεί ότι μια απόφαση του Συμβουλίου που απλώς προβλέπει την υπογραφή διεθνούς συμφωνίας δεν μπορεί, αυτή καθαυτή, να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής από μη προνομιούχους προσφεύγοντες δυνάμει του άρθρου 263 τέταρτο εδάφιο ΣΛΕΕ. Οι αποφάσεις αυτές απλώς επιτρέπουν την υπογραφή της εκάστοτε συμφωνίας και εξουσιοδοτούν τον Πρόεδρο του Συμβουλίου να ορίσει το πρόσωπο που είναι αρμόδιο να υπογράψει τη συμφωνία εξ ονόματος της Ένωσης⁴⁶.
49. Ωστόσο, η θέση είναι λιγότερο σαφής όταν η απόφαση του Συμβουλίου για την υπογραφή περιέχει επίσης διατάξεις σχετικά με την προσωρινή εφαρμογή του συνόλου ή μέρους της διεθνούς συμφωνίας. Ως εκ τούτου, ορισμένες ή όλες οι διατάξεις της συμφωνίας καθίστανται λειτουργικές με την ίδια την απόφαση για την υπογραφή, πριν από την απόφαση για τη σύναψη που έπεται. Αυτό σημαίνει ότι μια απόφαση για την υπογραφή και την προσωρινή εφαρμογή, όσον αφορά τα δυνητικά έννομα αποτελέσματά της για τα φυσικά και νομικά πρόσωπα, θα μπορούσε να θεωρηθεί ισοδύναμη με τα έννομα αποτελέσματα των αποφάσεων για τη σύναψη, και άρα οι πτυχές που εκτίθενται στις παραγράφους 38 και 42 έως 46 ανωτέρω θα ήταν επίσης συναφείς.

⁴⁶ Σε ορισμένες περιπτώσεις μπορεί επίσης να περιέχει διατάξεις σχετικά με προαπαιτούμενα για τη σύναψη της συμφωνίας. Βλέπε, για παράδειγμα, το άρθρο 4 της απόφασης (ΕΕ) 2019/1915 του Συμβουλίου, της 14ης Οκτωβρίου 2019, για την υπογραφή, εξ ονόματος της Ένωσης, της συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Δημοκρατίας της Λευκορωσίας σχετικά με την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων (ΕΕ L 297 της 18.11.2019, σ. 1): «*Η Επιτροπή αξιολογεί την ασφάλεια και την ακεραιότητα του συστήματος έκδοσης βιομετρικών διπλωματικών διαβατηρίων της Λευκορωσίας και τις τεχνικές προδιαγραφές τους και κοινοποιεί την αξιολόγησή της στο Συμβούλιο. Το Συμβούλιο αποφασίζει σχετικά με τη σύναψη της συμφωνίας βάσει της εν λόγω αξιολόγησης.*»

Γ. Αποφάσεις του Συμβουλίου δυνάμει του άρθρου 218 παράγραφος 3 και 4 ΣΛΕΕ

50. Σύμφωνα με τις παραγράφους 3 και 4 του άρθρου 218 της ΣΛΕΕ, το Συμβούλιο λαμβάνει αποφάσεις που επιτρέπουν την έναρξη διαπραγματεύσεων για διεθνή συμφωνία, ορίζουν τον διαπραγματευτή ή τον επικεφαλής της διαπραγματευτικής ομάδας, απευθύνουν οδηγίες στον διαπραγματευτή και ορίζουν ειδική επιτροπή, σε διαβούλευση με την οποία πρέπει να διεξάγονται οι διαπραγματεύσεις.
51. Σύμφωνα με την πάγια νομολογία, απόφαση του Συμβουλίου δυνάμει του άρθρου 218 παράγραφοι 3 και 4 ΣΛΕΕ πρέπει να θεωρείται προπαρασκευαστική πράξη σε σχέση με ενδεχόμενη μεταγενέστερη απόφαση για την υπογραφή και τη σύναψη μιας τέτοιας συμφωνίας. Ως προπαρασκευαστική πράξη, παράγει έννομα αποτελέσματα τόσο μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών της όσο και μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, αλλά δεν παράγει αποτελέσματα έναντι φυσικών και νομικών προσώπων και, ως εκ τούτου, δεν μπορεί να θίξει τα δικαιώματα ή τις υποχρεώσεις των προσώπων αυτών⁴⁷.
52. Ως εκ τούτου, τέτοιες αποφάσεις δεν μπορούν να προσβληθούν δυνάμει του άρθρου 263 τέταρτο εδάφιο ΣΛΕΕ.

Δ. Αποφάσεις του Συμβουλίου δυνάμει του άρθρου 218 παράγραφος 9 ΣΛΕΕ

53. Το άρθρο 218 παράγραφος 9 της ΣΛΕΕ προβλέπει την έκδοση αποφάσεων του Συμβουλίου για τον καθορισμό των θέσεων που πρέπει να λάβει η Ένωση σε όργανο που συνιστάται από διεθνή συμφωνία, όταν το εν λόγω όργανο καλείται να θεσπίσει πράξεις που παράγουν έννομα αποτελέσματα, ή αποφάσεων για την αναστολή της εφαρμογής συμφωνίας.
54. Μπορεί να υποστηριχθεί ότι οι αποφάσεις του Συμβουλίου που καθορίζουν τις θέσεις που πρέπει να λάβει η Ένωση δεν παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι φυσικών και νομικών προσώπων, ώστε να μπορούν να προσβληθούν δυνάμει του άρθρου 263 τέταρτο εδάφιο ΣΛΕΕ, καθόσον απλώς καθορίζουν τη θέση που πρέπει να λάβει ο εκπρόσωπος της Ένωσης στο εκάστοτε διεθνές όργανο. Επομένως, μια τέτοια απόφαση έχει προπαρασκευαστικό χαρακτήρα.

⁴⁷ Υπόθεση T-376/18, Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) κατά Συμβουλίου, EU:T:2019:77, σκέψη 28· T-458/17, *Shindler* κ.λπ. κατά Συμβουλίου, EU:T:2018:838, σκέψεις 39-41· Υπόθεση T-754/14, βλέπε υποσημείωση 41, σκέψη 34· Υπόθεση C-425/13, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, EU:C:2015:483, σκέψη 28· Υπόθεση C-114/12, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, EU:C:2014:2151, σκέψη 40.

Οι αποφάσεις του Συμβουλίου που εκδίδονται δυνάμει του άρθρου 218 παράγραφος 9 ΣΛΕΕ δεν συνεπάγονται κατ' ανάγκη τη λήψη αποφάσεων από το εν λόγω διεθνές όργανο. Επίσης, οι ίδιες οι αποφάσεις του διεθνούς οργάνου δεν παράγουν κατ' ανάγκη έννομα αποτελέσματα έναντι φυσικών και νομικών προσώπων. Ωστόσο, ελλείψει σαφούς νομολογίας επί του θέματος και δεδομένης της ευρύτατης ποικιλίας των αποφάσεων του Συμβουλίου που εκδίδονται δυνάμει του άρθρου 218 παράγραφος 9 ΣΛΕΕ, δεν μπορεί να διατυπωθεί με βεβαιότητα η άποψη ότι οι αποφάσεις αυτές δεν θα εμπίπτουν ποτέ στο πεδίο της εσωτερικής επανεξέτασης που προβλέπεται στην πρόταση.

55. Το ίδιο ισχύει όσον αφορά τις αποφάσεις του Συμβουλίου δυνάμει του άρθρου 218 παράγραφος 9 ΣΛΕΕ για την αναστολή της εφαρμογής μιας συμφωνίας. Υπενθυμίζεται ότι το Συμβούλιο λαμβάνει τέτοια απόφαση μόνον σε εξαιρετικές περιπτώσεις. Δεν μπορεί να αποκλειστεί ότι, υπό ορισμένες περιστάσεις, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι μια τέτοια απόφαση παράγει έννομα αποτελέσματα έναντι φυσικών και νομικών προσώπων. Όπως και στην περίπτωση των αποφάσεων για τη σύναψη διεθνών συμφωνιών, η σχετική εκτίμηση θα εξαρτηθεί από τη φύση της απόφασης και της συμφωνίας που αφορά, καθώς και από τα δικαιώματα ή τις υποχρεώσεις των τρίτων σε σχέση με τη συμφωνία, καθώς και από το κατά πόσον η ίδια η διεθνής συμφωνία μπορεί να έχει άμεσο αποτέλεσμα έναντι τρίτων ή προϋποθέτει εκτελεστικά μέτρα σε ενωσιακό ή εθνικό επίπεδο. Επομένως, δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο το δικαίωμα εσωτερικής επανεξέτασης που προβλέπει ο κανονισμός Ωρχους να έχει εφαρμογή σε σχέση με τέτοιες αποφάσεις, τουλάχιστον υπό ορισμένες περιστάσεις.

Ε. Ενδιάμεσο συμπέρασμα σχετικά με τις πράξεις που εκδίδονται δυνάμει του άρθρου 218 ΣΛΕΕ

56. Συμπερασματικά σχετικά με το άρθρο 218 ΣΛΕΕ, όπως περιγράφεται ανωτέρω, ελλείψει σαφούς νομολογίας επί του θέματος, δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο οι αποφάσεις του Συμβουλίου σχετικά με τη σύναψη διεθνών συμφωνιών δυνάμει του άρθρου 218 παράγραφος 6 ΣΛΕΕ να μπορεί υπό ορισμένες περιστάσεις να θεωρηθεί ότι εμπίπτουν στο πεδίο των πράξεων που υπόκεινται σε εσωτερική επανεξέταση βάσει της πρότασης. Το ίδιο μπορεί να ισχύει και για τις αποφάσεις του Συμβουλίου σχετικά με την υπογραφή διεθνών συμφωνιών δυνάμει του άρθρου 218 παράγραφος 5 ΣΛΕΕ, στο μέτρο που η εν λόγω απόφαση προβλέπει την προσωρινή εφαρμογή του συνόλου ή μέρους της συμφωνίας που αφορά, καθώς και για ορισμένες αποφάσεις του Συμβουλίου δυνάμει του άρθρου 218 παράγραφος 9 ΣΛΕΕ.

VI. ΠΡΑΞΕΙΣ ΠΟΥ ΕΚΔΙΔΟΝΤΑΙ ΔΥΝΑΜΕΙ ΤΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ ΠΕΡΙ ΙΔΡΥΣΕΩΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ ΑΤΟΜΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ (ΣΥΝΘΗΚΗ ΕΥΡΑΤΟΜ)

57. Ορισμένες αντιπροσωπίες ρώτησαν αν οι πράξεις που εκδίδονται δυνάμει της Συνθήκης Ευρατόμ μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο εσωτερικής επανεξέτασης δυνάμει του κανονισμού Ωρχους, όπως τροποποιείται με την πρόταση.
58. Το Γενικό Δικαστήριο εξέτασε πρόσφατα το ζήτημα αν ο κανονισμός Ωρχους (ως έχει επί του παρόντος) έχει εφαρμογή σε πράξη εκδοθείσα βάσει της Συνθήκης Ευρατόμ, σε μια υπόθεση που αφορούσε άρνηση παροχής πρόσβασης σε έγγραφα καταρτισθέντα σχετικά με αυτήν την πράξη (υπόθεση T-307/16, CEE Bankwatch Network κατά Επιτροπής, EU:T:2018:97).
59. Στη σκέψη 46 της απόφασης αυτής, το Δικαστήριο έκρινε ότι: *«σύμφωνα με τον τίτλο, τις αιτιολογικές σκέψεις και τις διατάξεις του, ο κανονισμός 1367/2006 υλοποιεί, στον τομέα της πληροφόρησης, υποχρεώσεις που έχουν αναληφθεί στο πλαίσιο μιας διεθνούς σύμβασης στην οποία δεν μετέχει η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας, και συγκεκριμένα της σύμβασης του Ωρχους. Όπως προκύπτει από το άρθρο 1 της απόφασης 2005/370/EK του Συμβουλίου, της 17ης Φεβρουαρίου 2005, για σύναψη, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, της σύμβασης του Ωρχους (ΕΕ 2005, L 124, σ. 1), η σύμβαση αυτή εγκρίθηκε μόνο στο όνομα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, νυν Ένωσης. Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας, δεδομένου ότι δεν είναι συμβαλλόμενο μέρος στην εν λόγω σύμβαση, και ελλείψει αντίθετης πρόβλεψης, δεν μπορεί να υπόκειται στις υποχρεώσεις τις οποίες θεσπίζει ο κανονισμός που υλοποιεί τη σύμβαση αυτή.»* (η υπογράμμιση δική μας).
60. Το Δικαστήριο υπενθυμίζει επίσης ότι οι πράξεις που εκδίδονται κατ' εφαρμογήν της συνθήκης Ευρατόμ δεν υπόκεινται κατ' ανάγκη στις υποχρεώσεις που ισχύουν στο πλαίσιο της Ένωσης. Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας και η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι διαφορετικοί οργανισμοί που συστάθηκαν με διακριτές συνθήκες και διαθέτουν διαφορετικές νομικές προσωπικότητες (σκέψη 47 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

61. Επισημάνει ότι το άρθρο 106α της Συνθήκης Ευρατόμ προβλέπει ότι εφαρμόζονται ορισμένες από τις διατάξεις των Συνθηκών ΕΕ και ΛΕΕ. Το άρθρο 192 της ΣΛΕΕ, το οποίο αποτελεί τη νομική βάση του κανονισμού Ωρχους, δεν περιλαμβάνεται στις εν λόγω διατάξεις. Άρα οι πράξεις που εκδίδονται βάσει του άρθρου 192 ΣΛΕΕ δεν μπορούν να εφαρμοσθούν στο πλαίσιο της Ευρατόμ (σκέψεις 48-49).
62. Το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ο κανονισμός Ωρχους εφαρμόζεται μόνο στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και όχι στα θεσμικά όργανα και τους οργανισμούς της Ευρατόμ (σκέψη 50).
63. Ως εκ τούτου, είναι κατ' αρχήν σαφές ότι οι πράξεις που εκδίδονται βάσει της Συνθήκης Ευρατόμ δεν υπόκεινται στις διατάξεις του κανονισμού Ωρχους.
64. Αντιστρόφως, είναι αλήθεια ότι σε μια αίτηση αναιρέσεως σχετικά με πρόσφατη υπόθεση κρατικών ενισχύσεων, το Δικαστήριο έκρινε ότι η ΣΛΕΕ έχει κατά πολύ ευρύτερους σκοπούς από τους τομεακούς στόχους της Συνθήκης Ευρατόμ και ότι, δεδομένου ότι η ΣΛΕΕ «απονέμει στην Ένωση εκτεταμένες αρμοδιότητες σε πολυάριθμους τομείς και κλάδους, οι κανόνες της Συνθήκης ΛΕΕ έχουν εφαρμογή στον τομέα της πυρηνικής ενέργειας σε περίπτωση κατά την οποία η Συνθήκη Ευρατόμ δεν περιέχει ειδικούς κανόνες. Ως εκ τούτου, καθόσον η Συνθήκη Ευρατόμ δεν περιλαμβάνει κανόνες σχετικούς με τις κρατικές ενισχύσεις, το άρθρο 107 ΣΛΕΕ δύναται να τύχει εφαρμογής στον τομέα αυτόν.» (Υπόθεση C-594/18 P, Αυστρία κατά Επιτροπής)⁴⁸ (υπογράμμιση δική μας).
65. Το Δικαστήριο αναφέρει επίσης ότι στη Συνθήκη Ευρατόμ «οι διατάξεις αυτές δεν πραγματεύονται εξαντλητικώς τα περιβαλλοντικά ζητήματα που αφορούν τον τομέα της πυρηνικής ενέργειας. Ως εκ τούτου, η Συνθήκη Ευρατόμ δεν αντιτίθεται στην εφαρμογή, στον εν λόγω τομέα, των σχετικών με το περιβάλλον κανόνων του δικαίου της Ένωσης.» (παράγραφος 41) (η υπογράμμιση δική μας). Αυτό ίσχυε τόσο για τις διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου, όπως το άρθρο 11 ΣΛΕΕ, όσο και για τις διατάξεις του παραγώγου δικαίου. Συναφώς, το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι η οδηγία 2011/92/ΕΕ, σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, έχει εφαρμογή στην περίπτωση των πυρηνικών σταθμών και των λοιπών πυρηνικών αντιδραστήρων (σκέψεις 42 και 43).

⁴⁸ EU:C:2020:742. Αυτό απηχεί την προγενέστερη νομολογία με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι όταν δεν προβλέπονται ειδικοί κανόνες στη Συνθήκη Ευρατόμ μπορούν να εφαρμόζονται οι διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ. Βλ. γνωμοδότηση 1/94, EU:C:1994:384, στην οποία το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι οι διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ δεν μπορούν να παρεκκλίνουν από τις διατάξεις της Συνθήκης Ευρατόμ, αλλά αποφάνθηκε ότι, εφόσον η Συνθήκη Ευρατόμ δεν περιέχει διατάξεις σχετικές με το εξωτερικό εμπόριο, «τίποτε δεν εμποδίζει οι συμφωνίες που συνάπτονται δυνάμει του άρθρου 113 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 207 ΣΛΕΕ) να καλύπτουν και τις διεθνείς συναλλαγές επί προϊόντων Ευρατόμ» (σκέψη 24).

66. Η ΝΥΣ θεωρεί ότι από τις δύο αυτές υποθέσεις προκύπτει ότι οι διατάξεις του κανονισμού Ώρχους εφαρμόζονται σε πράξεις που εκδίδονται δυνάμει της ΣΛΕΕ (ή της ΣΕΕ) οι οποίες αφορούν τον τομέα της πυρηνικής ενέργειας. Ωστόσο, δεν έχουν εφαρμογή σε πράξεις που εκδίδονται σύμφωνα με την ίδια τη συνθήκη Ευρατόμ, δηλαδή σε αποφάσεις που βασίζονται στη συνθήκη Ευρατόμ. Κανένα στοιχείο της πρότασης δεν αλλάζει την ανάλυση αυτή.

VII. ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΗΣ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΥΠΟΒΟΛΗ ΑΙΤΗΣΗΣ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗΣ ΕΠΑΝΕΞΕΤΑΣΗΣ ΣΕ «ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΟΥΜΕΝΟΥΣ ΦΟΡΕΙΣ»

67. Η συμβουλευτική γνώμη του 2021 της ACCC επιβεβαιώνει εκ νέου την ανάλυσή της το 2017, σύμφωνα με την οποία, όσον αφορά το δικαίωμα υποβολής αίτησης εσωτερικής επανεξέτασης: «αποκλείοντας όλα τα μέλη του κοινού εκτός από τις ΜΚΟ που πληρούν τα κριτήρια του άρθρου 11, ο κανονισμός Ώρχους δεν εφαρμόζει ορθά το άρθρο 9 παράγραφος 3» της Σύμβασης του Ώρχους⁴⁹ (ανεπίσημη μετάφραση).
68. Ορισμένες αντιπροσωπίες εξέφρασαν αμφιβολίες ως προς το κατά πόσον η επέκταση του πεδίου εφαρμογής του κανονισμού Ώρχους με την οποία θα επιτρέπεται σε μια ευρύτερη κατηγορία νομιμοποιούμενων φορέων, ή ακόμη και σε απλούς πολίτες, να ζητούν εσωτερική επανεξέταση των διοικητικών πράξεων θα ήταν συμβατή με τις Συνθήκες.
69. Η ΝΥΣ σχολίασε επίσης τον εν λόγω προβληματισμό στη γνωμοδότησή της του 2017 (παράγραφοι 37 και 38). Η ΝΥΣ εξακολουθεί να θεωρεί ότι θα ήταν νομικά εφικτό να τροποποιηθεί ο κανονισμός Ώρχους ώστε να διευρυνθεί το πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος υποβολής αίτησης εσωτερικής επανεξέτασης πέραν του πεδίου που προβλέπεται στην τρέχουσα μορφή του κανονισμού Ώρχους (στο άρθρο 11 του εν λόγω κανονισμού καθορίζονται τα κριτήρια που πρέπει να πληρούν οι ΜΚΟ για να μπορούν να ζητούν εσωτερική επανεξέταση των διοικητικών πράξεων). Το ζήτημα αυτό εμπίπτει ουσιαστικά στην αρμοδιότητα των συννομοθετών όταν κληθούν να αποφασίσουν ποιος είναι ο βέλτιστος τρόπος να τηρηθούν οι απαιτήσεις της σύμβασης του Ώρχους όσον αφορά την εφαρμογή των διατάξεων της εν λόγω σύμβασης στα θεσμικά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης.

⁴⁹ Παράγραφος 37 της συμβουλευτικής γνώμης του 2021 της ACCC.

70. Στο πλαίσιο αυτό, η ΝΥΣ σημειώνει ότι το ίδιο το άρθρο 9 παράγραφος 3 της σύμβασης προβλέπει ότι τα μέρη μπορούν να καθορίζουν τα κριτήρια που πρέπει να πληρούνται για να δοθεί στο κοινό⁵⁰ πρόσβαση σε διοικητικές διαδικασίες επανεξέτασης όσον αφορά πράξεις και παραλείψεις που θεωρείται ότι παραβιάζουν το περιβαλλοντικό της δίκαιο. Η ACCC αναγνώρισε επίσης ότι το άνοιγμα των διαδικασιών διοικητικής επανεξέτασης στους πάντες θα ισοδυναμούσε με λαϊκή αγωγή (actio popularis), η οποία δεν απαιτείται βάσει της σύμβασης⁵¹. Από την άλλη, σχολιάζει η ACCC, όσον αφορά τις ΜΚΟ, τα κριτήρια που επιβάλλονται δεν θα πρέπει να είναι τόσο αυστηρά ώστε να «αποκλείονται όλες σχεδόν οι περιβαλλοντικές οργανώσεις από την αμφισβήτηση τέτοιων πράξεων ή παραλείψεων» (ανεπίσημη μετάφραση). Υπενθυμίζεται συναφώς ότι το Δικαστήριο έκρινε ότι τα συμβαλλόμενα μέρη της σύμβασης του Ωρχους «έχουν ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως όσον αφορά τον καθορισμό των λεπτομερών κανόνων εφαρμογής των «διοικητικών ή δικαστικών διαδικασιών» που προβλέπονται στο άρθρο 9 παράγραφος 3 της σύμβασης του Ωρχους⁵² (η υπογράμμιση δική μας).

VIII. ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ACCC ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΟΝ ΟΡΙΣΜΟ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΣΤΗΝ ΠΡΟΤΑΣΗ

A. Πράξεις που έχουν «νομικά δεσμευτική και εξωτερική ισχύ»

71. Η συμβουλευτική γνώμη του 2021 της ACCC επιβεβαίωσε την πρότασή της, η οποία διατυπώθηκε για πρώτη φορά το 2017, να τροποποιηθεί η διατύπωση «που έχει νομικά δεσμευτική και εξωτερική ισχύ» (η υπογράμμιση δική μας), η οποία αποτελεί μία από τις προϋποθέσεις για να θεωρηθεί ότι μια πράξη εμπίπτει στον ορισμό της «διοικητικής πράξης» τόσο στην τρέχουσα έκδοση του κανονισμού όσο και στην τροποποιημένη έκδοση του ορισμού αυτού στην πρόταση (βλ. παραγράφους 12 και 13 και υποσημείωση 19 ανωτέρω). Η ACCC θεωρεί ότι ο όρος αυτός είναι υπερβολικά περιοριστικός και θα πρέπει να τροποποιηθεί ώστε να κάνει αναφορά σε πράξεις «που έχουν νομική και εξωτερική ισχύ» (ανεπίσημη μετάφραση, η υπογράμμιση δική μας). Αναγνωρίζει ότι μια πράξη πρέπει να παράγει έννομα αποτελέσματα προκειμένου να αντιτίθεται στο περιβαλλοντικό δίκαιο, αλλά θεωρεί ότι η συμπερίληψη του όρου «δεσμευτικός» ενδέχεται να αποκλείσει ορισμένες πράξεις από το πεδίο εφαρμογής της πρότασης⁵³.

⁵⁰ Το άρθρο 2 παράγραφος 4 της σύμβασης ορίζει ότι το «κοινό» είναι «ένα ή περισσότερα φυσικά ή νομικά πρόσωπα, και, σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία ή πρακτική, οι ενώσεις, οργανισμοί ή ομάδες τους».

⁵¹ Βλέπε σελίδα 194 του οδηγού εφαρμογής της σύμβασης του Ωρχους, όπου παρατίθενται τα ευρήματα της επιτροπής συμμόρφωσης στην υπόθεση ACCC/C/2005/11.

⁵² Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-401/12 P έως C-403/12 P, βλ. υποσημείωση 8, σκέψη 59.

⁵³ Γίνεται γενικά αντιληπτό ότι η διατύπωση «[έχει] εξωτερική ισχύ» έχει την ίδια έννοια με τη διατύπωση «[παράγει] αποτελέσματα έναντι τρίτων».

72. Για να ληφθεί υπόψη αυτή η πρόταση, είναι αναγκαίο να εξεταστεί αν η απαλοιφή της λέξης «δεσμευτική» θα άλλαζε ουσιαστικά το πεδίο εφαρμογής του ορισμού.
73. Υπενθυμίζεται ότι το Δικαστήριο έχει προβεί, κατά καιρούς, σε διάκριση μεταξύ πράξεων που «παράγουν έννομα αποτελέσματα» και πράξεων που είναι «νομικά δεσμευτικές». Στην υπόθεση ΔΟΑΟ, σχετικά με τον ορισμό των πράξεων που παράγουν έννομα αποτελέσματα σε σχέση με αποφάσεις του Συμβουλίου δυνάμει του άρθρου 218 παράγραφος 9 ΣΛΕΕ, οι συστάσεις του Διεθνούς Οργανισμού Οίνου και Αμπέλου, μολονότι δεν είναι νομικά δεσμευτικές, θεωρήθηκε ότι παράγουν έννομα αποτελέσματα, δεδομένου ότι «επηρεάζουν με καθοριστικό τρόπο το περιεχόμενο των ρυθμίσεων που θεσπίζει ο νομοθέτης της Ένωσης»⁵⁴.
74. Γενικότερα, όσον αφορά γενικότερα το αν παράγουν έννομα αποτελέσματα πράξεις βάσει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, η νομολογία του Δικαστηρίου ορίζει ότι, προκειμένου να κριθεί αν μια πράξη παράγει έννομα αποτελέσματα, η μορφή της πράξης δεν ασκεί επιρροή. Αντιθέτως, αυτό που έχει καθοριστική σημασία είναι τα αποτελέσματα, το περιεχόμενο και το πεδίο εφαρμογής της εξεταζόμενης πράξης⁵⁵. Σε ορισμένες από αυτές τις υποθέσεις το Δικαστήριο έχει χρησιμοποιήσει τον όρο «νομικά/έννομα αποτελέσματα»⁵⁶, σύμφωνα με τη διατύπωση του άρθρου 263 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ, ενώ σε άλλες έχει αναφερθεί σε πράξεις δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ ως πράξεις «δεσμευτικού χαρακτήρα»⁵⁷ ή πράξεις με «δεσμευτικότητα» (και «έννομα αποτελέσματα»)⁵⁸, καθώς επίσης και ως πράξεις με «δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα»⁵⁹.

⁵⁴ Υπόθεση C-399/12, Γερμανία κατά Συμβουλίου, EU:C:2014:2258, σκέψεις 61 έως 64.

⁵⁵ Όπως επισημαίνεται επίσης στην αιτιολογική έκθεση της πρότασης, βλ. σελίδες 8 και 9. Βλ. συνεκδικαζόμενες υποθέσεις 1/57 και 14/57, Usines à tubes de la Sarre κατά Ανωτάτης Αρχής, Συλλογή 1957-1958, σ.105· Υπόθεση 60/81, IBM κατά Επιτροπής, EU:C:1981:264, σκέψη 9· Υπόθεση C22/70, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, EU:C:1971:32, σκέψη 42· Υπόθεση C-325/91, Γαλλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1993, σ. I-3283, σκέψη 9· Υπόθεση C-57/95, Γαλλία κατά Επιτροπής, EU:C:1997:164, σκέψη 22· Υπόθεση C-147/96, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, Συλλογή 2000, σ. I-4723, σκέψη 27· Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-463/10 P και C475/10 P, Deutsche Post και Γερμανία κατά Επιτροπής, EU:C:2011:656, σκέψη 36.

Βλέπε σχετικά υπόθεση C-303/90, Γαλλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1999, σ. I-5315, σκέψεις 8 και 10· Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-213/88 και C-39/89, Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου κατά Κοινοβουλίου, Συλλογή 1991, σ. I-5643, σκέψη 15· Υπόθεση C-366/88, Γαλλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1990, σ. I-3571, σκέψεις 8 και 11.

⁵⁶ Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις 1/57 P και 14/57, αυτόθι.

⁵⁷ Υπόθεση C-57/95, βλ. υποσημείωση 55, σκέψη 22· Υπόθεση C-325/91, βλ. υποσημείωση 55, σκέψη 26.

⁵⁸ Υπόθεση C-325/91, βλέπε υποσημείωση 55, σκέψη 30.

⁵⁹ Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-463/10 P και C-475/10 P, βλ. υποσημείωση 55, σκέψη 36· βλ. επίσης υπόθεση 60/81, υποσημείωση 55, σκέψη 9 («τα έννομα αποτελέσματα είναι δεσμευτικά»).

75. Στο πλαίσιο αυτό, υπενθυμίζεται ότι το άρθρο 12 του κανονισμού Ωρχους προβλέπει τη δυνατότητα προσφυγής στο Δικαστήριο «σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις της συνθήκης» και, ως εκ τούτου, σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 263 ΣΛΕΕ. Όπως αναφέρεται στην παράγραφο 24 ανωτέρω, κατά την ερμηνεία του Γενικού Δικαστηρίου, μια πράξη χαρακτηριζόμενη ως έχουσα «νομικά δεσμευτική και εξωτερική ισχύ», κατά την έννοια του άρθρου 2 παράγραφος 1 στοιχείο ζ) του κανονισμού Ωρχους, αντιστοιχεί εννοιολογικά σε πράξη που παράγει έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων, κατά την έννοια του άρθρου 263 ΣΛΕΕ⁶⁰.
76. Υπό το πρίσμα αυτής της νομολογίας, είναι εύλογο να συναχθεί το συμπέρασμα ότι δεν υπάρχει διαφορά επί της ουσίας, για τους σκοπούς του ορισμού της διοικητικής πράξης βάσει του κανονισμού Ωρχους, μεταξύ της χρήσης της διατύπωσης «έχει έννομα και εξωτερικά αποτελέσματα» και «έχει νομικά δεσμευτική και εξωτερική ισχύ». Κατά συνέπεια, η ΝΥΣ θεωρεί ότι η τροποποίηση που προτείνει η ACCC δεν θα μεταβάλει το ουσιαστικό πεδίο εφαρμογής του ορισμού της «διοικητικής πράξης» που περιέχεται στην πρόταση. Προτείνονται διαφορετικοί τρόποι χειρισμού του ζητήματος. Η διατύπωση «έχει νομικά δεσμευτική και εξωτερική ισχύ» θα μπορούσε να διατηρηθεί και να εξηγηθεί στην ACCC ότι αυτή η διατύπωση είναι ισοδύναμη με τη διατύπωση «παράγει έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων». Εναλλακτικά, θα μπορούσε να γίνει δεκτή η διατύπωση που προτείνει η ACCC και να εισαχθεί επεξήγηση σε αιτιολογική σκέψη προκειμένου να διευκρινιστεί ότι ο ορισμός θα πρέπει να ερμηνεύεται σύμφωνα με το άρθρο 263 ΣΛΕΕ και τη σχετική νομολογία⁶¹.

B. Πράξεις «που εκδίδονται από θεσμικό όργανο ή οργανισμό της Ένωσης»

77. Η συμβουλευτική γνώμη του 2021 της ACCC σχολιάζει επίσης μία από τις άλλες αλλαγές που επήλθαν στον αναθεωρημένο ορισμό της «διοικητικής πράξης» στο πλαίσιο της πρότασης. Πρόκειται για μη νομοθετική πράξη «που εκδίδεται από θεσμικό όργανο ή οργανισμό της Ένωσης (...)» (η υπογράμμιση δική μας). Η ACCC έκρινε ότι η χρήση της διατύπωσης «που εκδίδεται» ενδέχεται να περιορίσει το εύρος των πράξεων που είναι δεκτικές προσφυγής βάσει του άρθρου 9 παράγραφος 3 της σύμβασης του Ωρχους⁶² (ανεπίσημη μετάφραση).

⁶⁰ Υπόθεση T-9/19, βλ. υποσημείωση 31, σκέψη 149.

⁶¹ Μια άλλη προσέγγιση θα μπορούσε να συνίσταται στην τροποποίηση της διατύπωσης του άρθρου 2 παράγραφος 1 στοιχείο ζ) του κανονισμού Ωρχους, ώστε να ευθυγραμμιστεί απευθείας με τη διατύπωση του άρθρου 263 ΣΛΕΕ.

⁶² Παράγραφος 46 της συμβουλευτικής γνώμης του 2021 της ACCC.

78. Η ΑCCC δεν ανέπτυξε περαιτέρω τον προβληματισμό της, αλλά η ΝΥΣ θεωρεί ότι είναι δυνατόν να διατυπωθούν οι ακόλουθες γενικές παρατηρήσεις ως απάντηση.
79. Είναι εύλογο να ερμηνευθεί ο όρος «εκδίδεται» ως αναφερόμενος σε πράξεις που δεν είναι πλέον υπό μορφή σχεδίου. Οι πράξεις αυτές έχουν οριστικοποιηθεί σύμφωνα με τις διαδικασίες που ισχύουν γι' αυτές και μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο της διαδικασίας εσωτερικής επανεξέτασης που προβλέπεται στο άρθρο 10 του κανονισμού Ωρχους, υπό την προϋπόθεση ότι πληρούν και τις λοιπές απαιτήσεις του ορισμού. Όπως εκτέθηκε ανωτέρω στη σκέψη 74, το Δικαστήριο έχει κρίνει παγίως, όσον αφορά το άρθρο 263 ΣΛΕΕ, ότι οι πράξεις που παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων μπορούν να προσβληθούν, ανεξαρτήτως της μορφής τους⁶³. Κατ' αναλογία με τη νομολογία αυτή, για τους σκοπούς της εσωτερικής επανεξέτασης δυνάμει του κανονισμού Ωρχους, ο ακριβής όρος που χρησιμοποιείται για να υποδηλώσει ότι η πράξη έχει οριστικό χαρακτήρα («εκδίδεται», «εγκρίνεται» κ.λπ.) δεν έχει σημασία για τον καθορισμό του αν έχει «νομικά δεσμευτική και εξωτερική ισχύ» σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 1 στοιχείο ζ) του κανονισμού Ωρχους.
80. Ως εκ τούτου, η ΝΥΣ θεωρεί ότι η χρήση της διατύπωσης «που εκδίδεται» σε σχέση με τις πράξεις της Ένωσης που εμπίπτουν στον ορισμό της «διοικητικής πράξης» στην πρόταση δεν περιορίζει το εύρος των πράξεων που μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο εσωτερικής επανεξέτασης δυνάμει του κανονισμού Ωρχους.
81. Υπενθυμίζεται ότι σε πολλές περιπτώσεις οι Συνθήκες αναφέρονται απλώς σε πράξεις «των» θεσμικών οργάνων⁶⁴. Μια εναλλακτική προσέγγιση θα ήταν να χρησιμοποιηθεί η ίδια διατύπωση στο σημείο αυτό· ούτε αυτό δεν θα άλλαζε το πεδίο εφαρμογής της διάταξης.

IX. ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΑ ΜΕΤΡΑ ΣΕ ΕΠΙΠΕΔΟ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ

82. Η πρόταση κάνει διάκριση μεταξύ των πράξεων που απαιτούν εκτελεστικά μέτρα σε επίπεδο ΕΕ, για τις οποίες προβλέπεται εσωτερική διοικητική επανεξέταση, αλλά μόνο κατά τον χρόνο έκδοσης του εν λόγω εκτελεστικού μέτρου, και των πράξεων που απαιτούν εκτελεστικά μέτρα σε επίπεδο κράτους μέλους, για τις οποίες δεν προβλέπεται εσωτερική επανεξέταση⁶⁵.

⁶³ Βλ. σχετικά υπόθεση C-147/96, βλ. υποσημείωση 55, σκέψη 27.

⁶⁴ Βλ., ιδίως, άρθρο 4 ΣΕΕ και άρθρο 263 ΣΛΕΕ.

⁶⁵ Βλ. άρθρο 1 παράγραφος 1 και παράγραφος 2 στοιχείο α) της πρότασης.

83. Η συμβουλευτική γνώμη του 2021 της ACCC αναφέρει ότι αντιβαίνει στη σύμβαση του Ωρχους το να εξαιρούνται από τη διαδικασία εσωτερικής επανεξέτασης οι πράξεις της Ένωσης που απαιτούν τη θέσπιση εκτελεστικών μέτρων σε εθνικό επίπεδο. Αναγνωρίζει ότι τα θεσμικά όργανα και οι οργανισμοί της Ένωσης δεν μπορούσαν να προβούν σε εσωτερική επανεξέταση των εθνικών μέτρων εφαρμογής. Ωστόσο, υποστηρίζει ότι η εσωτερική επανεξέταση της πράξης της Ένωσης θα πρέπει να επιτρέπεται μετά τη θέσπιση των εθνικών εκτελεστικών μέτρων.
84. Η ΝΥΣ θεωρεί ότι η εν λόγω συμβουλευτική γνώμη δεν λαμβάνει υπόψη την ιδιαιτερότητα της έννομης τάξης της ΕΕ και τα διάφορα διαθέσιμα μέσα προσφυγής όσον αφορά ενωσιακές και εθνικές πράξεις στον τομέα του περιβαλλοντικού δικαίου. Όταν απαιτούνται εθνικά εκτελεστικά μέτρα για πράξη της Ένωσης, ο νομιμοποιούμενος φορέας που επιθυμεί να προσβάλει το εν λόγω μέτρο θα πρέπει να το πράξει σύμφωνα με τα ισχύοντα εθνικά ένδικα βοηθήματα. Αυτό συνάδει με την προσέγγιση που ακολουθείται για τις κανονιστικές πράξεις που περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα στο άρθρο 263 τέταρτο εδάφιο ΣΛΕΕ, οι οποίες δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο προσφυγής ακύρωσης δυνάμει της εν λόγω παραγράφου λόγω των υφιστάμενων δυνατοτήτων προσβολής των εν λόγω εκτελεστικών μέτρων⁶⁶. Υπενθυμίζεται ότι το πεδίο εφαρμογής της παραγράφου αυτής διευρύνθηκε με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, προκειμένου να προβλεφθεί ο δικαστικός έλεγχος από μη προνομιούχους προσφεύγοντες όσον αφορά κανονιστικές πράξεις που τους αφορούν άμεσα, αλλά μόνο όταν δεν συνεπάγονται εκτελεστικά μέτρα. Όπως επισημάνθηκε στην παράγραφο 24 ανωτέρω, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε, στην υπόθεση T-9/19 (ClientEarth κατά ΕΤΕπ), ότι οι πράξεις που υπόκεινται σε εσωτερική επανεξέταση δυνάμει του άρθρου 10 του κανονισμού Ωρχους πρέπει να ερμηνεύονται σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 263 (σκέψη 149 της απόφασης).
85. Όσον αφορά τα εθνικά ένδικα βοηθήματα, πέραν των διοικητικών δυνατοτήτων επανεξέτασης των εθνικών εκτελεστικών μέτρων που ενδέχεται να υπάρχουν, υπάρχουν επίσης δυνατότητες δικαστικής προσφυγής που παρέχουν πρόσβαση στο ενδεδειγμένο δικαστήριο ενώπιον του οποίου μπορεί να αμφισβητηθεί το κύρος της πράξης της Ένωσης βάσει της οποίας έχουν ληφθεί τα εν λόγω εκτελεστικά μέτρα.

⁶⁶ CONV 636/03· CONV 619/03· Ομάδα εργασίας II της Ευρωπαϊκής Σύμβασης - Έγγραφο εργασίας αριθ. 21 της 7ης Οκτωβρίου 2002.

86. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί με την κίνηση διαδικασίας κατά των εθνικών εκτελεστικών μέτρων στο πλαίσιο δικαστικής διαδικασίας στο οικείο κράτος μέλος, στο πλαίσιο της οποίας ο αιτών μπορεί να επικαλεστεί την ακυρότητα της πράξης της Ένωσης που απαιτεί την εν λόγω θέσπιση εθνικών εκτελεστικών μέτρων. Στο πλαίσιο αυτό, το εθνικό δικαστήριο πρέπει να υποβάλει στο Δικαστήριο προδικαστικό ερώτημα, δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, σχετικά με το κύρος της πράξης της Ένωσης⁶⁷.
87. Όπως επισημάνθηκε στην παράγραφο 17 ανωτέρω, το άρθρο 9 παράγραφος 3 της σύμβασης του Ωρχους απαιτεί τη διαθεσιμότητα διοικητικών ή δικαστικών μέσων προσβολής πράξεων, οι οποίες συνιστούν παράβαση του δικαίου σχετικά με το περιβάλλον, χωρίς όμως να απαιτεί και τα δύο. Η ΝΥΣ θεωρεί ότι ο αποκλεισμός των πράξεων της Ένωσης που απαιτούν εκτελεστικά μέτρα σε εθνικό επίπεδο από την εσωτερική επανεξέταση, όπως προβλέπεται στην πρόταση, συνάδει με τις θεμελιώδεις αρχές της έννομης τάξης της Ένωσης και με το σύστημα δικαστικού ελέγχου της.

X. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

88. Καταλήγοντας, η Νομική Υπηρεσία του Συμβουλίου είναι της γνώμης ότι:
- α) ο ορισμός των «*διοικητικών πράξεων*» που επιδέχονται εσωτερική επανεξέταση σύμφωνα με το άρθρο 10 του κανονισμού Ωρχους θα πρέπει να διευκρινιστεί περαιτέρω στο σχέδιο κειμένου, ούτως ώστε να καταστεί σαφέστερο ότι η έννοια αυτή καλύπτει τόσο τις πράξεις με ατομικό περιεχόμενο όσο και τις κανονιστικές πράξεις που μπορούν να προσβληθούν σύμφωνα με το άρθρο 263 τέταρτο εδάφιο ΣΛΕΕ·
- β) η προτεινόμενη επέκταση της διαδικασίας εσωτερικής επανεξέτασης ώστε να καλύπτει μη νομοθετικές πράξεις γενικού περιεχομένου, όπως προβλέπεται στην πρόταση, είναι συμβατή με το άρθρο 263 τέταρτο εδάφιο ΣΛΕΕ·

⁶⁷ C-456/13 P, T & L Sugars e Sidul Açúcares κατά Επιτροπής, EU:C:2015:284, σκέψεις 29-31· C-274/12 P, Telefónica κατά Επιτροπής, EU:C:2013:852, σκέψεις 27-29· C-583/11 P, βλ. υποσημείωση 33, σκέψη 93.

- γ) ελλείπει σαφούς νομολογίας επί του θέματος, δεν μπορεί να αποκλειστεί ότι, υπό ορισμένες περιστάσεις, οι αποφάσεις του Συμβουλίου δυνάμει του άρθρου 218 παράγραφος 5 ΣΛΕΕ στις οποίες προβλέπεται προσωρινή εφαρμογή, καθώς και οι αποφάσεις του Συμβουλίου δυνάμει του άρθρου 218 παράγραφος 6 και του άρθρου 218 παράγραφος 9 ΣΛΕΕ θα μπορούσαν να αποτελέσουν αντικείμενο εσωτερικής επανεξέτασης δυνάμει του κανονισμού Ωρχους, εάν αυτός τροποποιηθεί όπως προτείνεται·
- δ) οι διατάξεις του κανονισμού Ωρχους εφαρμόζονται στα μέτρα που θεσπίζονται δυνάμει της ΣΛΕΕ (ή της ΣΕΕ) τα οποία αφορούν τον τομέα της πυρηνικής ενέργειας, αλλά δεν εφαρμόζονται σε μέτρα που θεσπίζονται δυνάμει της Συνθήκης Ευρατόμ·
- ε) είναι νομικά δυνατόν, εάν το αποφασίσει ο νομοθέτης της Ένωσης, να τροποποιηθεί ο κανονισμός Ωρχους ώστε να διευρυνθεί το πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος υποβολής αίτησης εσωτερικής επανεξέτασης πέραν της έννοιας των «νομιμοποιούμενων φορέων» που προβλέπεται στο άρθρο 11 της ισχύουσας έκδοσης του εν λόγω κανονισμού·
- στ) για τους σκοπούς του κανονισμού Ωρχους, και υπό το πρίσμα της νομολογίας του Δικαστηρίου, δεν υπάρχει ουσιαστική διαφορά μεταξύ της διατύπωσης *«έχει δεσμευτική και εξωτερική ισχύ»* και της διατύπωσης *«έννομα και εξωτερικά αποτελέσματα»* (ανεπίσημη μετάφραση) στον ορισμό της *«διοικητικής πράξης»*·
- ζ) Η χρήση της διατύπωσης *«που εκδίδεται»* (στην πρόταση) όσον αφορά τις διοικητικές πράξεις που μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο εσωτερικής επανεξέτασης δεν περιορίζει το πεδίο εφαρμογής της εν λόγω επανεξέτασης·
- η) ο αποκλεισμός (στην πρόταση) από την εσωτερική διαδικασία επανεξέτασης των διατάξεων των διοικητικών πράξεων που απαιτούν εκτελεστικά μέτρα σε επίπεδο κρατών μελών συνάδει με το σύστημα δικαστικού ελέγχου της Ένωσης και με το άρθρο 9 παράγραφος 3 της σύμβασης του Ωρχους.
-