

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πρώτο τμήμα)
της 18ης Δεκεμβρίου 1997 *

Στην υπόθεση C-309/96,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση της Pretura circondariale di Roma, sezione distaccata di Tivoli, προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΚ, με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου μεταξύ

Daniele Annibaldi

και

Sindaco del Comune di Guidonia,

Presidente Regione Lazio,

η έκδοση προδικαστικής απόφασεως ως προς την ερμηνεία του άρθρου 40, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΚ και των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πρώτο τμήμα),

συγκείμενο από τους D. A. O. Edward (εισηγητή), προεδρεύοντα του πρώτου τμήματος, P. Jann και L. Sevón, δικαστές,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

γενικός εισαγγελέας: Γ. Κοσμάς
γραμματέας: R. Grass

λαμβάνοντας υπόψη τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

- ο D. Annibaldi, εκπροσωπούμενος από τον Romano Vaccarella, δικηγόρο Ρώμης,
- ο sindaco del Comune di Guidonia, εκπροσωπούμενος από τον Giovanni Mascioli, δικηγόρο Ρώμης,
- ο Presidente Regione Lazio, εκπροσωπούμενος από τους Giuseppe La Cute, Aldo Rivela και Massimo Luciani, δικηγόρους Ρώμης,
- η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον Paolo Ziotti, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας,

έχοντας υπόψη την έκθεση του εισηγητή δικαστή,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 2ας Οκτωβρίου 1997,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- 1 Με διάταξη της 9ης Σεπτεμβρίου 1996, που περιήλθε στο Δικαστήριο στις 23 Σεπτεμβρίου 1996, η Pretura circondariale di Roma, sezione distaccata di Tivoli,

υπέβαλε στο Δικαστήριο, δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΚ, δύο προδικαστικά ερωτήματα ως προς την ερμηνεία του άρθρου 40, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΚ και των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου.

- 2 Τα ερωτήματα αυτά ανέκυψαν στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ, αφενός, του Annibaldi και, αφετέρου, της κοινότητας Guidonia και της διοικητικής περιφέρειας του Lazio, σχετικά με την άρνηση χορηγήσεως στον πρώτο άδειας για τη φύτευση οπωρώνα σε έκταση τριών εκταρίων που βρίσκεται εντός περιφερειακού πάρκου.
- 3 Με το άρθρο 1 του περιφερειακού νόμου 22 του Lazio, της 20ής Ιουνίου 1996 (*τακτικό συμπλήρωμα* αριθ. 2 του *Bollettino ufficiale della Regione Lazio* αριθ. 18, της 1ης Ιουλίου 1996, σ. 3, στο εξής: περιφερειακός νόμος), δημιουργήθηκε το φυσικό και αρχαιολογικό περιφερειακό πάρκο της Inviolata (στο εξής: πάρκο). Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, του νόμου αυτού, το πάρκο δημιουργήθηκε για την προστασία και την ανάδειξη του περιβάλλοντος και των πολιτιστικών αγαθών της οικείας περιοχής.
- 4 Για την πραγματοποίηση των στόχων αυτών, τα άρθρα 7, 8 και 9 του περιφερειακού νόμου προβλέπουν σειρά απαγορεύσεων ορισμένων δραστηριοτήτων εντός του πάρκου οι οποίες συνοδεύονται, εξαιρετικώς, από ορισμένες παρεκκλίσεις που συνδέονται με την επιδίωξη των σκοπών του πάρκου και για τις οποίες απαιτείται, κατά γενικό κανόνα, ειδική άδεια εκδιδόμενη από τον οργανισμό διαχειρίσεως. Μεταξύ των απαγορεύσεων αυτών που προβλέπει το άρθρο 7 του περιφερειακού νόμου περιλαμβάνονται η αλλαγή καλλιεργειών και οι χωματουργικές εργασίες (στοιχείο ε), η κυκλοφορία και η στάθμευση μηχανοκινήτων οχημάτων (στοιχείο γ), η διάνοιξη νέων οδών ή διαβάσεων (στοιχείο η), καθώς και η εκτέλεση κάθε κατασκευαστικής εργασίας (στοιχείο ι).
- 5 Κατά το άρθρο 9, παράγραφος 2, του περιφερειακού νόμου, μέρος των πόρων που προορίζονται για τη διαχείριση του πάρκου χρησιμοποιείται προς αποζημίωση λόγω απώλειας εισοδημάτων όταν η απώλεια αυτή είναι συνέπεια, μεταξύ άλλων, της εφαρμογής των κανόνων που αφορούν τη χρήση της δασικής και γεωργικής ιδιοκτησίας του πάρκου.

- 6 Ο Annibaldi είναι κύριος της γεωργικής επιχειρήσεως υπό την επωνυμία Prato Rotondo, εκτάσεως 65 εκταρίων, που κείται στην κοινότητα Guidonia· 35 εκτάρια της εκμεταλλεύσεως περιλαμβάνονται εντός του πάρκου.
- 7 Με ανακοίνωση της 8ης Αυγούστου 1996, ο δήμαρχος της Guidonia, ως διαχειριστής του πάρκου, αρνήθηκε να χορηγήσει στον Annibaldi άδεια να φυτεύσει οπωρώνα σε έκταση τριών εκταρίων που βρίσκεται εντός του πάρκου.
- 8 Ο Annibaldi, θεωρώντας ότι ο περιφερειακός νόμος οργανώνει ουσιαστικά απαλλοτρίωση χωρίς την παροχή αποζημιώσεως, προσέβαλε στις 26 Αυγούστου 1996 την άρνηση αυτή ενώπιον της Pretura circondariale di Roma. Υποστήριξε ότι ο περιφερειακός νόμος ήταν αντίθετος προς τις διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ, ειδικότερα των άρθρων της 40 και 52, των γενικών αρχών του δικαίου, ειδικότερα αυτών που συνδέονται με την ιδιοκτησία, την επιχείρηση και την εκ μέρους των εθνικών αρχών ίση μεταχείριση, καθώς και προς το ιταλικό Σύνταγμα.
- 9 Θεωρώντας ότι η διαφορά έθετε ζητήματα ερμηνείας του κοινοτικού δικαίου, η Pretura circondariale di Roma ανέστειλε τη διαδικασία και υπέβαλε στο Δικαστήριο τα εξής ερωτήματα:
- «1) Διάταξη εθνικού δικαίου, επιβάλλουσα στις εκμεταλλεύσεις που περιλαμβάνονται εντός φυσικού-αρχαιολογικού πάρκου να απέχουν από κάθε δραστηριότητα οποιασδήποτε φύσεως επί των οικείων εκτάσεων — πράγμα που καταλήγει σε ουσιαστική απαλλοτρίωση των εκμεταλλεύσεων που περιλαμβάνονται εντός του πάρκου αυτού χωρίς καμιά προηγούμενη αποζημίωση των ιδιοκτητών —, παραβιάζει τα θεμελιώδη δικαιώματα που συνδέονται με την ιδιοκτησία, με την επιχείρηση και με την εκ μέρους των εθνικών αρχών ίση μεταχείριση;

- 2) Ανεξάρτητα από την απάντηση που το Δικαστήριο θα δώσει στο πρώτο ερώτημα, τα μέτρα που προβλέπονται στο άρθρο 7 του υπό εξέταση νόμου της περιφερειακής διοικήσεως (που εξομοιώνεται, για τους σκοπούς της δίκης ενώπιον του κοινοτικού Δικαστηρίου, με οποιαδήποτε άλλη εθνική διάταξη) παραβιάζουν την αρχή της ισότητας και τη συναφή απαγόρευση των δυσμενών διακρίσεων που προβλέπει το άρθρο 40, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης της Ρώμης;»

Επί της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου

- 10 Κατά τη Regione Lazio και την Επιτροπή, το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να αποφανθεί επί των προδικαστικών ερωτημάτων καθόσον οι διατάξεις του περιφερειακού νόμου δεν εμπλίσουν στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου.
- 11 Ο Annibaldi, αντιθέτως, φρονεί ότι το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να συναγάγει τις γενικές αρχές της κοινοτικής έννομης τάξης προς απάντηση στα προδικαστικά ερωτήματα περί της ερμηνείας των αρχών αυτών.
- 12 Επιβάλλεται ευθύς εξαρχής να υπομνησθεί ότι, κατά πάγια νομολογία (βλ., γνωμοδότηση 2/94, της 28ης Μαρτίου 1996, Συλλογή 1996, σ. I-1759, σκέψη 33), τα θεμελιώδη δικαιώματα αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα των γενικών αρχών του δικαίου, την τήρηση των οποίων διασφαλίζει το Δικαστήριο. Προς τούτο, το Δικαστήριο εμπνέεται από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, καθώς και από τις ενδείξεις τις οποίες παρέχουν οι διεθνείς πράξεις περί προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, για τις οποίες έχουν συνεργαστεί ή στις οποίες έχουν προσχωρήσει τα κράτη μέλη. Η Σύμβαση για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών της 4ης Νοεμβρίου 1950 (στο εξής: Σύμβαση) κατέχει, συναφώς, εξέχουσα σημασία. Όπως επίσης διευκρίνισε το Δικαστήριο, εξ αυτού έπεται ότι δεν μπορούν να γίνουν δεκτά στην Κοινότητα μέτρα μη συνάδοντα προς τον σεβασμό των ως άνω αναγνωρισμένων και κατοχυρωμένων δικαιωμάτων (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 18ης Ιουνίου 1991, C-260/89, ERT (Συλλογή 1991, σ. I-2925, σκέψη 41).

- 13 Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει, επίσης (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 29ης Μαΐου 1997, C-299/95, Kremzow (Συλλογή 1997, σ. I-2629, σκέψη 15), ότι, οσάκις εθνική κανονιστική ρύθμιση υπεισέρχεται στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, το Δικαστήριο, επιλαμβανόμενο προδικαστικώς, οφείλει να παρέχει όλα τα αναγκαία ερμηνευτικά στοιχεία για την εκτίμηση, εκ μέρους του εθνικού δικαστηρίου, της συμφωνίας της κανονιστικής αυτής ρυθμίσεως με τα θεμελιώδη δικαιώματα των οποίων τον σεβασμό διασφαλίζει, όπως αυτά απορρέουν ειδικότερα από τη Σύμβαση. Αντιθέτως, το Δικαστήριο δεν έχει την αρμοδιότητα αυτή έναντι κανονιστικής ρυθμίσεως η οποία δεν εμπίπτει στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου.
- 14 Επιβάλλεται, επομένως, να εξεταστεί αν εθνική κανονιστική ρύθμιση, όπως ο περιφερειακός νόμος, που δημιουργεί φυσικό και αρχαιολογικό πάρκο προκειμένου να προστατεύσει και να αναδείξει το περιβάλλον και τα πολιτιστικά αγαθά της οικείας περιοχής, εμπίπτει στο κοινοτικό δίκαιο, ειδικότερα στο άρθρο 40, παράγραφος 3, της Συνθήκης.
- 15 Διαπιστώνεται, καταρχάς, ότι το άρθρο 2 της Συνθήκης ΕΚ περιγράφει την αποστολή και τους στόχους της Κοινότητας, οι οποίοι εξαγγέλλονται στο άρθρο 3 (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 1ης Φεβρουαρίου 1996, C-177/94, Perfili (Συλλογή 1996, σ. I-161, σκέψη 10). Κατά το άρθρο 3, στοιχεία ε' και κ', της Συνθήκης ΕΚ, η δράση της Κοινότητας περιλαμβάνει την εφαρμογή κοινής πολιτικής στους τομείς της γεωργίας και του περιβάλλοντος.
- 16 Επιβάλλεται, εν συνεχεία, να υπομνησθεί ότι το άρθρο 128 της Συνθήκης ΕΚ προβλέπει δράση της Κοινότητας στον τομέα του πολιτισμού περιλαμβανόμενα, μεταξύ άλλων, τη διατήρηση και προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς ευρωπαϊκής σημασίας (παράγραφος 2, δεύτερη περίπτωση).
- 17 Τέλος, επιβάλλεται να υπομνησθεί ότι, κατά το άρθρο 222 της Συνθήκης ΕΚ, αυτή «δεν προδικάζει με κανέναν τρόπο το καθεστώς της ιδιοκτησίας στα κράτη μέλη».

- 18 Κατά το άρθρο 40, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης, η κοινή οργάνωση των γεωργικών αγορών, που δημιουργείται στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής, «πρέπει να αποκλείει κάθε διάκριση μεταξύ παραγωγών ή καταναλωτών εντός της Κοινότητας». Η απαγόρευση αυτή των διακρίσεων δεν συνιστά παρά ειδική έκφραση της γενικής αρχής της ισότητας που περιλαμβάνεται μεταξύ των θεμελιωδών αρχών του κοινοτικού δικαίου (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 25ης Νοεμβρίου 1986, 201/85 και 202/85, Klensch κ.λπ., Συλλογή 1986, σ. 3477, σκέψη 9, και της 24ης Μαρτίου 1994, C-2/94, Bostock, Συλλογή 1994, σ. I-955, σκέψη 23).
- 19 Ειδικότερα, πρέπει να τονιστεί ότι το άρθρο 40, παράγραφος 3, της Συνθήκης αφορά όλα τα σχετικά με την κοινή οργάνωση γεωργικών αγορών μέτρα, ανεξάρτητα από την αρχή που τα λαμβάνει. Συνεπώς, δεσμεύει επίσης τα κράτη μέλη όταν αυτά θέτουν σε εφαρμογή αυτή την οργάνωση (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις Klensch κ.λπ., προπαρατεθείσα, σκέψη 8, και της 14ης Ιουλίου 1994, C-351/92, Graff, Συλλογή 1994, σ. I-3361, σκέψη 18).
- 20 Επιβάλλεται να τονιστεί ότι, κατά πάγια νομολογία (βλ. αποφάσεις της 1ης Απριλίου 1982, 141/81, 142/81 και 143/81, Holdijk κ.λπ., Συλλογή 1982, σ. 1299, σκέψη 12, και της 6ης Οκτωβρίου 1987, 118/86, Nertsvoederfabrik Nederland, Συλλογή 1987, σ. 3883, σκέψη 12), η θέσπιση κοινής οργάνωσης γεωργικών αγορών δυνάμει του άρθρου 40 της Συνθήκης δεν έχει ως αποτέλεσμα να καθιστά ανεφάρμοστη επί των παραγωγών γεωργικών προϊόντων κάθε εθνική κανονιστική ρύθμιση, η οποία επιδιώκει σκοπούς διαφορετικούς από εκείνους που καλύπτει η κοινή οργάνωση, η οποία όμως, επηρεάζουσα τις συνθήκες παραγωγής, δύναται να έχει επιπτώσεις επί του όγκου ή του κόστους της εθνικής παραγωγής και, κατά προέκταση, της λειτουργίας της κοινής αγοράς στον οικείο τομέα. Η απαγόρευση κάθε διακρίσεως μεταξύ των παραγωγών της Κοινότητας, που θεσπίζει το άρθρο 40, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης, αναφέρεται στους σκοπούς που επιδιώκονται με την κοινή οργάνωση και όχι στις διάφορες συνθήκες παραγωγής, όπως διαμορφώνονται από τις εθνικές κανονιστικές ρυθμίσεις οι οποίες έχουν γενικό χαρακτήρα και επιδιώκουν διαφορετικούς σκοπούς (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Holdijk κ.λπ., σκέψη 12).
- 21 Υπό τις συνθήκες αυτές, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, πρώτον, δεν υπάρχει στην προκειμένη περίπτωση κανένα στοιχείο που να επιτρέπει να συναχθεί ότι ο περιφερειακός νόμος είχε ως σκοπό να θέσει σε εφαρμογή διάταξη κοινοτικού δικαίου είτε στον γεωργικό τομέα είτε στον τομέα του περιβάλλοντος ή του πολιτισμού.

- 22 Δεύτερον, ακόμη και αν ο περιφερειακός νόμος είναι ικανός να επηρεάσει έμμεσα τη λειτουργία της κοινής οργανώσεως γεωργικών αγορών, δεν αμφισβητείται ότι, αφενός, δεδομένου ότι το πάγκο δημιουργήθηκε για την προστασία και την ανάδειξη του περιβάλλοντος και των πολιτιστικών αγαθών της οικείας περιοχής, ο περιφερειακός νόμος επιδιώκει σκοπούς άλλους από εκείνους που καλύπτει η κοινή γεωργική πολιτική και, αφετέρου, ο ίδιος αυτός νόμος έχει γενικό χαρακτήρα.
- 23 Τέλος, δεδομένου ότι, αφενός, δεν υπάρχει ειδική κοινοτική κανονιστική ρύθμιση στον τομέα της απαλλοτριώσεως και, αφετέρου, τα μέτρα που αφορούν την κοινή οργάνωση γεωργικών αγορών δεν έχουν ως αποτέλεσμα τον επηρεασμό των καθεστώτων γεωργικής ιδιοκτησίας, από το γράμμα του άρθρου 222 της Συνθήκης προκύπτει ότι ο περιφερειακός νόμος αφορά τομέα που εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών.
- 24 Επομένως, στο παρόν στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου, εθνική κανονιστική ρύθμιση, όπως ο περιφερειακός νόμος, που δημιουργεί φυσικό και αρχαιολογικό πάγκο για την προστασία και την ανάδειξη του περιβάλλοντος και των πολιτιστικών αγαθών της οικείας περιοχής, έχει εφαρμογή σε κατάσταση η οποία δεν εμπίπτει στο κοινοτικό δίκαιο.
- 25 Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να απαντήσει στα ερωτήματα που υπέβαλε η *Pretura circondariale di Roma*.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 26 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκε η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, που κατέθεσε παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος, που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πρώτο τμήμα),

κρίνοντας επί των ερωτημάτων που του υπέβαλε με διάταξη της 9ης Σεπτεμβρίου 1996 η Pretura circondariale di Roma, sezione distaccata di Tivoli, αποφάσεται:

Το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να απαντήσει στα ερωτήματα που υπέβαλε η Pretura circondariale di Roma.

Edward

Jann

Sevón

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 18 Δεκεμβρίου 1997.

Ο Γραμματέας

Ο Πρόεδρος του πρώτου τμήματος

R. Grass

M. Wathelet