

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ  
PHILIPPE LÉGER

της 11ης Ιανουαρίου 2000 \*

1. Το Λουξεμβουργιανό Δημόσιο κίνησε διαδικασία κατά των μελών της οικογένειας Linster, κυρίων εξ αδιαφρέτου αρσίμων γαιών ευρισκομένων στο Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, με σκοπό την απαλλοτρίωση των γαιών αυτών λόγω δημοσίας ωφελείας, για την κατασκευή τμήματος αυτοκινητοδρόμου που θα συνδέει το νότιο τμήμα της χώρας με το γερμανικό οδικό δίκτυο.

2. Η οικογένεια Linster αντιτάχθηκε στην απαλλοτρίωση, επικαλούμενη το παράνομο του διατάγματος του Μεγάλου Δούκα με το οποίο ορίστηκε η χάραξη της ως άνω οδού. Υποστήριξε ότι προ της εκδόσεως της πράξεως αυτής δεν πραγματοποιήθηκε εκτίμηση των επιπτώσεων του έργου στο περιβάλλον, σύμφωνα με την οδηγία 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου<sup>1</sup>, δεδομένου ότι, επιπλέον, η οδηγία αυτή δεν μεταφέρθηκε εμπροθέσμως στην εσωτερική έννομη τάξη<sup>2</sup>.

3. Επομένως, τίθεται εκ νέου ζήτημα συμφωνίας νομοθετικής πράξεως του εσωτερι-

κού δικαίου προς κοινοτική οδηγία μη μεταφερθείσα στην εσωτερική έννομη τάξη. Το Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, που καλείται να αποφανθεί επί της δυνατότητας εφαρμογής της ως άνω οδηγίας στη διαφορά της οποίας έχει επιληφθεί και να προσδιορίσει τις προς τούτο απαιτούμενες προϋποθέσεις, ζητεί από το Δικαστήριο να απαντήσει μεταξύ άλλων στο ερώτημα αν η εφαρμογή της οδηγίας 85/337 προϋποθέτει την προηγούμενη απόδειξη του αμέσου αποτελέσματός της ή αν ο έλεγχος της νομιμότητας του σχεδίου έργου, έναντι της οδηγίας, δεν εξαρτάται κατ' ανάγκη από μια τέτοια απόδειξη.

## I — Η εφαρμοστέα ρύθμιση

### A — Η οδηγία 85/337

4. Το άρθρο 1 της οδηγίας, που εκθέτει τον σκοπό της και ορίζει το πεδίο εφαρμογής της, έχει ως εξής:

\* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

1 — Οδηγία για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (ΕΕ L 175, σ. 40, στο εξής: οδηγία ή οδηγία 85/337).

2 — Το ζήτημα αυτό προκύπτει ρητά από το γράμμα του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος του αιτούντος δικαστηρίου. Σημειώνω επί αυτού ότι, με απόφαση της 13ης Απριλίου 1994, C-313/93, Συλλογή 1994, σ. I-1279), το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου καταδικάστηκε βάσει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 226 ΕΚ) λόγω μη εμπρόθεσμης μεταφοράς της οδηγίας 85/337 στην εσωτερική έννομη τάξη.

«1. Η παρούσα οδηγία αφορά την εκτίμηση των επιπτώσεων στο περιβάλλον των σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων που

ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις [...] στο περιβάλλον.

[...]

5. Η παρούσα οδηγία δεν εφαρμόζεται στα σχέδια που εγκρίνονται καταλείπώς με ειδική εθνική νομοθετική πράξη, καθότι οι στόχοι που επιδιώκονται με την παρούσα οδηγία, συμπεριλαμβανομένης και της επιδιωκόμενης παροχής πληροφοριών, επιτυγχάνονται μέσω της νομοθετικής διαδικασίας.»

5. Το άρθρο 4 της οδηγίας απαριθμεί τα σχέδια τα οποία καλύπτει η οδηγία. Προβλέπει, στην παράγραφο 1, ότι, με την επιφύλαξη του άρθρου 2, παράγραφος 3<sup>3</sup>, τα σχέδια των κατηγοριών που απαριθμούνται στο παράρτημα Ι υποβάλλονται σε εκτίμηση, σύμφωνα με τα άρθρα 5 έως 10.

6. Το παράρτημα Ι ορίζει τα εξής:

«Σχέδια που αναφέρονται στο άρθρο 4, παράγραφος 1

3 — Το άρθρο 2, παράγραφος 3, επιτρέπει στα κράτη μέλη να εξαιρούν, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, ορισμένα σχέδια από τις διατάξεις της οδηγίας και προβλέπει τον τρόπο εφαρμογής της δυνατότητας αυτής, καθώς και τα αναγκαία μέτρα εκτίμησης και ενημέρωσης που μπορούν να υποκαταστήσουν την εκ του νόμου συνήθη διαδικασία.

7. Κατασκευή αυτοκινητοδρόμων, οδών ταχείας κυκλοφορίας <sup>(1)</sup> [...]

<sup>(1)</sup> [Ως] “οδοί ταχείας κυκλοφορίας” νοούνται κατά την έννοια της οδηγίας αυτής οι οδοί ταχείας κυκλοφορίας σύμφωνα με τους ορισμούς της Ευρωπαϊκής Συμφωνίας για τις Κύριες Οδούς των Διεθνών Συγκοινωνιών της 15ης Νοεμβρίου 1975».

7. Τα άρθρα 5 και 6 της οδηγίας διευκρινίζουν το σύστημα που ισχύει για τα εμπύπτοντα στο πεδίο εφαρμογής της σχέδια, όσον αφορά την ενημέρωση των ενδιαφερομένων και τη δυνατότητά τους να εκφράσουν την άποψή τους. Αφορούν, ιδίως, τον ρόλο των κρατών μελών στην ανακοίνωση πληροφοριών σχετικά με το σχέδιο το οποίο ο κύριος του έργου οφείλει να καταστήσει γνωστό στο κοινό, τον τρόπο της εν λόγω γνωστοποιήσεως, τη φύση των γνωστοποιούμενων πληροφοριών και την υποχρέωση των κρατών μελών να προβαίνουν σε διαβουλεύσεις.

8. Το άρθρο 5 έχει ως ακολούθως:

«1. Στην περίπτωση των σχεδίων που, κατ' εφαρμογή του άρθρου 4, πρέπει να υποβάλλονται σε εκτίμηση των επιπτώσεων στο περιβάλλον, σύμφωνα με τα άρθρα 5 έως 10, τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία

μέτρα ώστε ο κύριος του έργου να παρέχει, υπό την κατάλληλη μορφή, τις πληροφορίες που καθορίζονται στο παράρτημα ΙΙΙ, στο μέτρο που:

- α) τα κράτη μέλη κρίνουν ότι οι πληροφορίες αυτές ανταποκρίνονται σε ένα δεδομένο στάδιο της διαδικασίας [χορηγήσεως αδείας] και στα ειδικά χαρακτηριστικά ενός συγκεκριμένου σχεδίου ή ενός τύπου σχεδίου και των στοιχείων του περιβάλλοντος που ενδέχεται να θιγούν·
- β) τα κράτη μέλη κρίνουν ότι μπορούν εύλογα να απαιτήσουν από τον κύριο του έργου να συλλέξει τα στοιχεία, λαμβάνοντας, μεταξύ άλλων, υπόψη τις υπάρχουσες γνώσεις και μεθόδους εκτίμησης.

2. Οι πληροφορίες τις οποίες παρέχει ο κύριος του έργου, σύμφωνα με την παράγραφο 1, πρέπει να περιλαμβάνουν τουλάχιστον:

- περιγραφή του σχεδίου ως προς τη θέση, τον σχεδιασμό και το μέγεθός του,
- περιγραφή των μέτρων που μελετώνται προκειμένου να αποφευχθούν, να μειωθούν και, αν είναι δυνατό, να αντιμετωπισθούν οι σημαντικότερες δυσμενείς επιπτώσεις,

— τα απαραίτητα στοιχεία για την εξακρίβωση και την εκτίμηση των σημαντικών επιπτώσεων που το σχέδιο προβλέπεται ότι θα έχει στο περιβάλλον,

— μία μη τεχνική περίληψη των πληροφοριών που αναφέρονται στην πρώτη, δεύτερη και τρίτη περίπτωση.

3. Τα κράτη μέλη μεριμνούν, όταν το κρίνουν απαραίτητο, ώστε οι αρχές να παρέχουν, στον κύριο του έργου, τις κατάλληλες πληροφορίες που διαθέτουν.»

9. Το άρθρο 6, παράγραφοι 2 και 3, προβλέπει τα εξής:

«2. Τα κράτη μέλη φροντίζουν ώστε:

- να τίθεται στα διάθεση του κοινού κάθε αίτηση άδειας, καθώς και οι πληροφορίες που συγκεντρώνονται δυνάμει του άρθρου 5·
- να δίνεται στο ενδιαφερόμενο κοινό η δυνατότητα να εκφράσει τη γνώμη του πριν αρχίσει το σχέδιο.

3. Ο τρόπος με τον οποίο πραγματοποιείται αυτή η πληροφόρηση και η διαβούλευση ορίζεται από τα κράτη μέλη, που μπορούν, ιδίως, ανάλογα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των σχετικών σχεδίων ή τοποθεσιών:

- να ορίζουν ποιο είναι το ενδιαφερόμενο κοινό,
- να διευκρινίζουν τα μέρη όπου μπορεί κανείς να συμβουλευτεί τις πληροφορίες,
- να περιγράφουν λεπτομερώς τον τρόπο ενημέρωσης του κοινού, π.χ. με τοιχοκόλληση σε ορισμένη ακτίνα, δημοσίευση στις τοπικές εφημερίδες, οργάνωση εκθέσεων με σχεδιαγράμματα, σχέδια, πίνακες, γραφικές παραστάσεις και προπλάσματα,
- να καθορίζουν πώς ακριβώς πρέπει να ζητηθεί η γνώμη του κοινού, π.χ. με γραπτές προτάσεις και με δημοσκοπήσεις,
- να ορίζουν κατάλληλες προθεσμίες για τα διάφορα στάδια της διαδικασίας ώστε να είναι δυνατό να λαμβάνεται απόφαση μέσα σε εύλογες προθεσμίες.»

## B — Το εθνικό δίκαιο

10. Ο νόμος της 16ης Αυγούστου 1967, περί κατασκευής μεγάλου οδικού δικτύου και περί συστάσεως ταμείου οδοποιίας<sup>4</sup>, ορίζει, στο άρθρο 1, τα ακόλουθα:

«Η Κυβέρνηση εξουσιοδοτείται να προχωρήσει στην κατασκευή μεγάλου οδικού δικτύου σύμφωνα με το γενικό πρόγραμμα που εκτίθεται στο άρθρο 6 και στα σχέδια των σχετικών εκτάσεων που πρόκειται να προσδιοριστούν με διάταγμα του Μεγάλου Δούκα σύμφωνα με το άρθρο 9. Τα έργα κατασκευής του οδικού αυτού δικτύου θεωρούνται έργα δημοσίας ωφελείας.»

11. Το άρθρο 6 του ίδιου νόμου προβλέπει κατάλογο των προς κατασκευή οδών. Το άρθρο αυτό, όπως τροποποιήθηκε με τον νόμο της 31ης Ιουλίου 1995<sup>5</sup>, ορίζει:

«Το γενικό πρόγραμμα περί κατασκευής μεγάλου οδικού δικτύου είναι το ακόλουθο. Τα ονόματα των αναφερόμενων περιοχών δεν προσδιορίζουν κατ' ανάγκη τις κατά

4 — *Mémorial A* — 57, 1967, σ. 868· document parlementaire 1209.

5 — Νόμος περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως του τροποποιημένου νόμου της 16ης Αυγούστου 1967 (*Mémorial A* — 73, 1995, σ. 1810, doc. parl. 3929· διορθωτικό — 88, της 25ης Οκτωβρίου 1995, σ. 2058).

κύριο λόγο περιοχές, αλλά την ευρύτερη περιφέρεια στην οποία ευρίσκονται:

## II — Τα πραγματικά περιστατικά και η διαδικασία της κύριας δίκης

[...]

- μία οδός ονομαζόμενη “Collectrice du Sud”, συνδέουσα τις κυριότερες περιοχές του (ευρισκόμενου στο νότιο τμήμα της χώρας) “Bassin minier” μεταξύ των πόλεων Rodange και Bettembourg, η σύνδεσή της με το υφιστάμενο δίκτυο αυτοκινητοδρόμων, οι συνδέσεις της με τα κυριότερα βιομηχανικά κέντρα της περιοχής και με το γερμανικό και το βελγικό οδικό δίκτυο, στα σύνορα της χώρας με τα κράτη αυτά·

[...]

12. Η χάραξη του λεγόμενου αυτοκινητοδρόμου του Σάαρ καθορίστηκε με το διάταγμα του Μεγάλου Δούκα της 21ης Νοεμβρίου 1996, περί εγκρίσεως των σχεδίων των εκτάσεων που μπορούν να απαλλοτριωθούν και των πινάκων των ιδιοκτητών των εκτάσεων αυτών, με σκοπό την κατασκευή του τμήματος II, μεταξύ Hellange και Mondorf-les-Bains, της οδικής συνδέσεως με το Ομόσπονδο κράτος του Σάαρ της Γερμανίας<sup>6</sup>.

13. Η απαλλοτρίωση διενεργήθηκε βάσει του νόμου της 16ης Αυγούστου 1967, όπως τροποποιήθηκε με τον νόμο της 31ης Ιουλίου 1995, που περιλαμβάνει την προσθήκη του σχεδίου κατασκευής μεγάλου οδικού δικτύου στο γενικό πρόγραμμα δημιουργίας μεγάλου δικτύου συγκοινωνιών, καθώς και βάσει του διατάγματος του Μεγάλου Δούκα της 21ης Νοεμβρίου 1996, με το οποίο εγκρίθηκαν τα τοπογραφικά σχέδια των οικείων εκτάσεων.

14. Το Tribunal d'arrondissement de Luxembourg υπενθύμισε ότι, δυνάμει του νόμου της 31ης Ιουλίου 1995, προστέθηκε ένα άρθρο 14bis στον νόμο της 16ης Αυγούστου 1967, το πρώτο εδάφιο του οποίου ορίζει τα εξής: «Η προσθήκη οποιουδήποτε σχεδίου κατασκευής στον παρόντα νόμο εξαρτάται από την προηγούμενη σύνταξη μελέτης εκτιμήσεως των επιπτώσεων του έργου στο φυσικό και το ανθρώπινο περιβάλλον».

Κατά το ως άνω δικαστήριο, η αρμόδια επιτροπή δημοσίων έργων του Κοινοβουλίου του Λουξεμβούργου θεώρησε ότι το άρθρο 14bis δεν έπρεπε να εφαρμοστεί στο υπό εξέταση σχέδιο, ότι «το πνεύμα του (άρθρου αυτού) τηρήθηκε όσον αφορά την κατασκευή της εν λόγω οδικής συνδέσεως και ότι δεν συντρέχει λόγος εφαρμογής της

6 — *Mémorial A* 1996, σ. 2468.

διαδικασίας που προβλέπει το άρθρο 14bis»<sup>7</sup>. Έτσι, ο νομοθέτης θεώρησε ότι η εκ του άρθρου 14bis υποχρέωση πραγματοποίησης μελέτης σχετικά με τις επιπτώσεις των σχεδίων δεν αφορούσε το σχέδιο συνδέσεως με το γερμανικό οδικό δίκτυο.

Το αιτούν δικαστήριο διευκρίνισε, ακόμη, ότι το εν λόγω άρθρο, καθώς και το διάταγμα του Μεγάλου Δούκα της 31ης Οκτωβρίου 1995, εκδοθέντος προς εκτέλεσή του, αποσκοπούν στη μεταφορά στην εθνική έννομη τάξη της οδηγίας 85/337 όσον αφορά τα μελλοντικά σχέδια που θα προστίθενταν στον νόμο του 1967 και προβλέπουν τις προς εκπόνηση μελέτες των επιπτώσεων των οικείων έργων στο περιβάλλον, καθώς και τη διαδικασία διαβουλεύσεως με το κοινό<sup>8</sup>.

15. Το Tribunal d'arrondissement de Luxembourg ανέφερε ρητά ότι θεωρεί ότι η νομότητα της διαδικασίας απαλλοτριώσεως εξαρτάται από τη συμφωνία του νόμου της 31ης Ιουλίου 1995 και του διατάγματος του Μεγάλου Δούκα της 21ης Νοεμβρίου 1996 προς την οδηγία 85/337, οπότε εναπόκειται στο δικαστήριο αυτό να εξετάσει αν η μελέτη των επιπτώσεων των οικείων έργων στο περιβάλλον και η διαδικασία διαβουλεύσεως με το κοινό πραγματοποιήθηκαν σύμφωνα με τις διατάξεις της οδηγίας<sup>9</sup>.

7 — Κατά το Λουξεμβουργιανό Δημόσιο, «η Κυβέρνηση κατέβαλε σημαντική προσπάθεια όσον αφορά την παροχή πληροφοριών στο κοινό και τη διοργάνωση δημόσιων συζητήσεων...» (σημείο 16 των γραπτών παρατηρήσεων). Επιπλέον, σε έγγραφο τροπολογίας του Κοινοβουλίου του Λουξεμβούργου, με ημερομηνία 13 Ιουλίου 1995, αναφέρεται ότι «... η Κυβέρνηση παρήγγειλε την εκπόνηση συγκριτικών μελετών μεταξύ των εναλλακτικών λύσεων χαράξεως του αυτοκινητοδρόμου βορείως και νοτίως των χωματόλεων Aspelt, Frisange και Hellange και ότι οι εν λόγω μελέτες αφορούν τόσο το φυσικό όσο και το ανθρωπινό περιβάλλον, καθώς και την αποτελεσματικότητα των δύο αυτών λύσεων όσον αφορά την εξυπηρέτηση της οδικής κυκλοφορίας» (δευτέρα αιτιολογική σκέψη του παραρτήματος C των γραπτών παρατηρήσεων του Λουξεμβουργιανού Δημοσίου).

8 — Αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, σ. 11.

9 — Όπ.π.

### III — Τα προδικαστικά ερωτήματα

16. Για τον έλεγχο της συμφωνίας των επίμαχων πράξεων προς την οδηγία το αιτούν δικαστήριο κρίνει αναγκαίο να υποβάλει ορισμένα ερωτήματα στο Δικαστήριο. Τα δύο πρώτα αφορούν τη δυνατότητα εφαρμογής της οδηγίας, σε σχέση με το ενδεχόμενο άμεσο αποτέλεσμά της, ενώ τα λοιπά τέσσερα αφορούν την ερμηνεία του περιεχομένου της.

«1) Έχουν τα άρθρα 177 και 189 της Συνθήκης ΕΟΚ την έννοια ότι δικαστήριο, η απόφαση του οποίου δεν υπόκειται σε ένδικα μέσα κατά το εσωτερικό δίκαιο, το οποίο καλείται να εξετάσει το κύρος διαδικασίας απαλλοτριώσεως για λόγους δημοσίας ωφελείας ακινήτων ανηκόντων σε ιδιώτη, μπορεί να διαπιστώσει ότι δεν πραγματοποιήθηκε η εκτίμηση των επιπτώσεων στο περιβάλλον της κατασκευής αυτοκινητοδρόμου, αποτελούσας σχέδιο κατασκευής περί του οποίου γίνεται λόγος στο άρθρο 4, παράγραφος 1, την οποία επιβάλλει το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1985, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον, και ότι οι πληροφορίες που συνελέγησαν στο πλαίσιο του άρθρου 5 δεν τέθηκαν στη διάθεση του κοινού και ότι οι ενδιαφερόμενοι ιδιώτες δεν είχαν τη δυνατότητα να εκφράσουν την άποψή τους πριν αρχίσει η πραγματοποίηση του σχεδίου, παρά τις διατάξεις του άρθρου 6, παράγραφος 2, ενώ η οδηγία δεν μεταφέρθηκε πλήρως στο εσωτερικό δίκαιο, παρά την εκπόνηση της σχετικής προθεσμίας, ή συνεπάγεται μια τέτοια διαπίστωση εκτίμησης του αμέσου αποτελέσματος της οδηγίας, οπότε το παρόν δικαστήριο υποχρεούται να υποβάλει σχε-

τικό ερώτημα στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων;

2) Σε περίπτωση που το Δικαστήριο, απαντώντας στο πρώτο ερώτημα, δεχθεί την υποχρέωση του δικαστηρίου του οποίου η απόφαση δεν υπόκειται σε ένδικα μέσα εσωτερικού δικαίου να υποβάλει προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο, το ερώτημα αυτό είναι το ακόλουθο:

Μπορεί η προαναφερθείσα οδηγία να έχει εφαρμογή σε διαφορά αφορώσα τη για λόγους δημοσίας ωφελείας απαλλοτριώση ακινήτου ανήκοντος σε ιδιώτη και μπορεί το καλούμενο προς εξέταση της νομιμότητας της διαδικασίας απαλλοτριώσεως δικαστήριο να διαπιστώσει ότι, παρά το άρθρο 5, παράγραφος 1, και το άρθρο 6, παράγραφος 2, δεν πραγματοποιήθηκε εκτίμηση των επιπτώσεων στο περιβάλλον του σχετικού έργου και ότι οι πληροφορίες που συνέλεξαν στο πλαίσιο του άρθρου 5 δεν τέθηκαν στη διάθεση του κοινού και ότι οι ενδιαφερόμενοι ιδιώτες δεν είχαν τη δυνατότητα να εκφράσουν την άποψή τους πριν από την έναρξη των εργασιών σχεδίου κατασκευής αυτοκινητοδρόμου, η οποία αποτελεί έργο εμπύπτον στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 4, παράγραφος 1;

3) Αποτελεί η εθνική νομοθετική πράξη, περί της οποίας γίνεται λόγος στο άρθρο 1, παράγραφος 5, της προαναφερθείσας οδηγίας, αυτοτελή έννοια κοινοτικού δικαίου ή πρέπει να ερμηνεύεται βάσει του εθνικού δικαίου;

4) Σε περίπτωση που η ειδική εθνική νομοθετική πράξη αποτελεί αυτοτελή έννοια κοινοτικού δικαίου, πρέπει να θεωρείται ένας κανόνας που θεσπίζεται από το Κοινοβούλιο μετά από σχετική συζήτηση ενώπιόν του ως ειδική εθνική νομοθετική πράξη υπό την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 5, της οδηγίας;

5) Αποτελεί αυτοτελή έννοια κοινοτικού δικαίου το κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 5, της προαναφερθείσας οδηγίας σχέδιο, που εγκρίνεται λεπτομερώς με ειδική εθνική νομοθετική πράξη, ή πρέπει αυτό να χαρακτηρίζεται νομικά με βάση το εσωτερικό δίκαιο;

6) Σε περίπτωση που το κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 5, της οδηγίας σχέδιο, το οποίο εγκρίνεται λεπτομερώς με ειδική εθνική νομοθετική πράξη, αποτελεί αυτοτελή έννοια του κοινοτικού δικαίου, πρέπει να θεωρείται ως σχέδιο στο οποίο δεν έχει εφαρμογή η οδηγία το σχέδιο που εγκρίνεται με απόφαση του Κοινοβουλίου μετά από δημόσια κοινοβουλευτική συζήτηση περί κατασκευής αυτοκινητοδρόμου με σκοπό τη σύνδεση με δύο άλλα οδικά δίκτυα, χωρίς να προσδιορίζεται η ακριβής χάραξη του υπό κατασκευή αυτοκινητοδρόμου;»

#### **IV — Επί του πρώτου και του δευτέρου ερωτήματος**

17. Τα δύο πρώτα προδικαστικά ερωτήματα αφορούν τις προϋποθέσεις για την εφαρμογή

της οδηγίας 85/337 στην υπό κρίση υπόθεση, οπότε πρέπει να εξετασθούν μαζί.

18. Το άμεσο αποτέλεσμα της οδηγίας αποτελεί, πράγματι, το επίκεντρο των εν λόγω ερωτημάτων. Τα ερωτήματα αυτά αφορούν επίσης την υποχρέωση ή την ευχέρεια του εθνικού δικαστή να υποβάλει προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο, με σκοπό τον προσδιορισμό της υπάρξεως ή της ελλείψεως αμέσου αποτελέσματος οδηγίας που δεν έχει μεταφερθεί στην εσωτερική έννομη τάξη, σε περίπτωση που η προηγούμενη απόδειξη ενός τέτοιου αποτελέσματος αποτελεί προϋπόθεση για την εφαρμογή του.

19. Ειδικότερα, όπως προκύπτει από τη μελέτη των υποβληθέντων ερωτημάτων, το Tribunal d'arrondissement de Luxembourg ζητεί να διαφωτισθεί επί των ακόλουθων ζητημάτων, που ανακύπτουν από τα υποβαλλόμενα στο Δικαστήριο ερωτήματα.

20. Πρώτον, σε περίπτωση που το αιτούν δικαστήριο καλείται να εξετάσει τη συμφωνία εθνικού κανόνα προς οδηγία που δεν έχει μεταφερθεί εμπροθέσμως στην εσωτερική έννομη τάξη, το ερώτημα είναι αν το δικαστήριο αυτό μπορεί να εφαρμόσει τις διατάξεις της οδηγίας αυτής χωρίς να εξετάσει αν έχουν άμεσο αποτέλεσμα ή αν η εφαρμογή τους εξαρτάται από την προηγούμενη διαπίστωση της υπάρξεως ενός τέτοιου αποτελέσματος στο εθνικό δίκαιο.

21. Δεύτερον, το δικαστήριο του Λουξεμβούργου ερωτά αν στην τελευταία αυτή περίπτωση υποχρεούται να υποβάλει αίτηση

εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως στο Δικαστήριο προς εξακρίβωση του αν οι εφαρμοστέες διατάξεις της οδηγίας είναι ικανές να έχουν άμεσο αποτέλεσμα.

22. Τέλος, στην περίπτωση αυτή, το Δικαστήριο ερωτάται αν τα άρθρα 5, παράγραφος 1, και 6, παράγραφος 2, της οδηγίας 85/337 έχουν άμεσο αποτέλεσμα, οπότε μπορούν να τύχουν εφαρμογής στην υπό κρίση διαφορά.

23. Το πρώτο ζήτημα, από το οποίο εξαρτώνται οι απαντήσεις στα λοιπά ερωτήματα, είναι ίσως το σημαντικότερο, διότι συνδέεται με ζήτημα αρχής σχετικά με τους απαιτούμενους όρους για την αποτελεσματική εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου<sup>10</sup>. Οι όροι αυτοί εξαρτώνται από τις ιδιαίτερα περίπλοκες σχέσεις μεταξύ των οδηγιών που δεν έχουν μεταφερθεί στην εσωτερική έννομη τάξη και του αμέσου αποτελέσματος που μπορεί να γίνει δεκτό ότι έχουν αυτές υποκειμένες προϋποθέσεις. Θα δούμε ότι οι σχέσεις αυτές μπορούν να εμφανίζονται με κάποιον ιδιαίτερο τρόπο όταν εθνικό δικαστήριο καλείται να εκτιμήσει τη νομιμότητα κανόνα του εσωτερικού δικαίου.

*Το άμεσο αποτέλεσμα των οδηγιών που δεν έχουν μεταφερθεί στην εσωτερική έννομη τάξη*

24. Είναι γνωστό ότι το κοινοτικό δίκαιο αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της έννομης

<sup>10</sup> — Για μια γενική μελέτη των μέσων εξασφάλισης της αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου του περιβάλλοντος βλ. M. Pâques, «Trois remèdes à l'inexécution du droit communautaire: efficacité pour l'environnement?», *Revue de droit international et de droit comparé*, 1996, σ. 135.



τάξεως που ισχύει στο έδαφος καθενός από τα κράτη μέλη<sup>11</sup> και ότι τα αποτελέσματα στο εσωτερικό δίκαιο ενός κοινοτικού κανόνα δεν εξαρτώνται, καταρχήν, από την έκδοση σχετικών εθνικών πράξεων<sup>12</sup>.

25. Αν η θεμελιώδης αυτή αρχή ισχύει ιδίως για ένα μεγάλο μέρος των κανόνων της Συνθήκης<sup>13</sup>, τους κανονισμούς<sup>14</sup> και τις αποφάσεις<sup>15</sup>, η ειδική φύση των οδηγιών έχει δώσει λαβή για πολλές συζητήσεις. Καθόσον η οδηγία δεσμεύει τα κράτη μέλη στα οποία απευθύνεται όσον αφορά την επίτευξη του επιδιωκόμενου αποτελέσματος, αφήνοντας την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών<sup>16</sup>, η αναγνώριση του αμέσου αποτελέσμάτος τους στο δίκαιο των κρατών μελών δεν επέρχεται αυτοδικαίως, ενώ εν πάση περιπτώσει η επιτακτική ανάγκη της εξασφάλισης της αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου περιορίζεται a priori από την ίδια τη φύση των πράξεων που προορίζονται για την εφαρμογή του.

26. Όταν ο εθνικός δικαστής ο οποίος επιλαμβάνεται διαφοράς εμπόλπουσας στο

πεδίο εφαρμογής οδηγίας που δεν έχει μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο επιφορτίζεται με την εφαρμογή κανόνα υπέρτερου χαρακτήρα, η εφαρμογή αυτή όμως εμποδίζεται από μια παράλειψη της αρμόδιας για τη μεταφορά του κανόνα αυτού στην εθνική έννομη τάξη αρχής, τότε ο δικαστής αυτός βρίσκεται αντιμέτωπος με μαν αβέβαιη κατάσταση, ικανή να θίξει την αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου.

27. Εξ ορισμού οι νομικοί κανόνες που δημιουργούνται βάσει του συστήματος των Συνθηκών προορίζονται να μεταβάλουν ήδη από τη στιγμή της θεσπίσεώς τους την έννομη τάξη των κρατών μελών, πράγμα το οποίο δικαιολογεί την άρση κάθε εμποδίου που παρεμβάλλεται στη σχετική διαδικασία ολοκλήρωσας. Ωστόσο, όσον αφορά τις οδηγίες, η δυσκολία προέρχεται από το γεγονός ότι το εμπόδιο αυτό είναι μια παράλειψη των κρατών μελών, ενώ η ίδια η φύση της εν λόγω κατηγορίας πράξεων έχει ως συνέπεια το ότι την αποτελεσματικότητά τους εξαρτάται από την αποτελεσματικότητά της παρεμβάσεως πράξεως του εσωτερικού δικαίου.

28. Επομένως, κάθε προσπάθεια αναγνώρισεως της δυνατότητας απευθείας παραγωγής εννόμων αποτελεσμάτων υπέρ των διατάξεων οδηγίας προσκρούει σε πολλές αντιρροήσεις.

29. Καταρχάς, υφίσταται κίνδυνος να μη ληφθεί υπόψη η ιδιαιτερότητα των οδηγιών, η οποία δικαιολογείται από την πρόνοια που ελήφθη να εξασφαλισθεί υπέρ των κρατών μελών ένα περιθώριο εκτιμήσεως κατά την εκτέλεση του κοινοτικού δικαίου, ενώ καθορίζονται όμως παράλληλα συγκεκριμένοι και δεσμευτικοί σκοποί. Ακόμα και αν τα όρια μεταξύ των διαφόρων τύπων των κοινοτικών πράξεων εξακολουθούν να μην είναι απολύτως σαφή, ιδιαίτερα όταν οι οδηγίες είναι τόσο συγκεκριμένες όσο και οι κανονισμοί ή

11 — Απόφαση της 9ης Μαρτίου 1978, 106/77, Simmenthal (Συλλογή 1978, σ. 239).

12 — Υπενθυμίζω την κύρια σκέψη της αποφάσεως της 5ης Φεβρουαρίου 1963, 26/62, Van Gend & Loos (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 861): «Η Κοινότητα αποτελεί νέα έννομη τάξη διεθνούς δικαίου, υπέρ της οποίας τα κράτη μέλη περιόρισαν τα κυριαρχικά τους δικαιώματα, σε περιορισμένους έστω τομείς, και της οποίας υποκείμενα είναι όχι μόνο τα κράτη μέλη, αλλά επίσης και οι υπήκοοί τους. Επομένως, όπως το κοινοτικό δίκαιο, που είναι ανεξάρτητο από τη νομοθεσία των κρατών μελών, δημιουργεί υποχρεώσεις στους ιδιώτες, πρέπει επίσης να γεννά και δικαιώματα υπέρ αυτών».

13 — Για παράδειγμα βλ. την προαναφερθείσα απόφαση Van Gend & Loos και την απόφαση της 15ης Ιουλίου 1964, 6/64, Costa (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 1191).

14 — Το άρθρο 189, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 249, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ) προβλέπει ότι ο κανονισμός ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος μέλος.

15 — Απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 1970, 9/70, Grad (Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 467).

16 — Άρθρο 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης.

όταν απαιτείται για την εφαρμογή των κανονισμών η λήψη ορισμένων μέτρων εκτελέσεως στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών, η βούληση των συντακτών των συνθηκών και η προβλεπόμενη από το άρθρο 189 της Συνθήκης τυπολογία των πράξεων επιβάλλουν ένα ελάχιστο όριο τηρήσεως της αρχικής διακρίσεως<sup>17</sup>.

30. Η ως άνω διάκριση επιβάλλεται για τον πρόσθετο λόγο ότι αντικατοπτρίζει σε μεγάλο βαθμό την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των κρατών μελών και της Κοινότητας, πράγμα το οποίο συνηγορεί υπέρ της απόψεως ότι δεν πρέπει να αναγνωριστεί η ύπαρξη κάποιας αρχής περί εξομοίωσης των οδηγιών, που είναι πράξεις νομοθετικής συνεργασίας, προς τους κανονισμούς, οι οποίοι είναι οι προτιμώμενοι κανόνες στο πλαίσιο των ενεργειών που υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας.

31. Επιπλέον, το να επιτραπεί στα δικαστήρια να εφαρμόζουν οδηγίες που δεν έχουν μεταφερθεί στην εσωτερική έννομη τάξη θα ισοδυναμούσε, από ορισμένες απόψεις, με την απωνομία στα δικαστήρια αυτά αρμοδιότητας νομοθετικής φύσεως, καθόσον οι αποφάσεις τους θα υποκαθιστούν την αρμοδιότητα που είχε παραχωρηθεί αρχικά στα αρμόδια για τη μεταφορά στην εθνική έννομη τάξη όργανα των κρατών μελών<sup>18</sup>.

17 — Για παράδειγμα, το Δικαστήριο δέχεται ότι η νομολογία κατά την οποία οι ιδιωτές δικαιούνται να επικαλούνται ορισμένες διατάξεις των οδηγιών έναντι κρατικών οργάνων και οργανισμών δεν μπορεί να επεκταθεί «[...] στον τομέα των σχέσεων μεταξύ ιδιωτών [καθόσον τούτο θα] κατέληγε στο να αναγνωριστεί στην Κοινότητα η εξουσία να επιβάλει με άμεσο αποτέλεσμα υποχρεώσεις εις βάρος ιδιωτών, μολονότι έχει την αρμοδιότητα αυτή μόνο στις περιπτώσεις που της απονέμεται η εξουσία εκδόσεως κανονισμών» (απόφαση της 14ης Ιουλίου 1994, C-91/92, Faccini Dorì, Συλλογή 1994, σ. I-3325, σκέψη 24, η υπογράμμιση δική μου).

18 — Επ' αυτής της ουσιάδος πηγής των σχέσεων μεταξύ των οδηγιών που δεν έχουν μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο και της αρχής της διακρίσεως των εξουσιών, βλ. D. Edward, «Direct effect, the separation of powers and the judicial enforcement of obligations», στο *Scritti in onore di G. F. Mancini*, σ. 423 επ.

32. Τέλος, όπως είδαμε, το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει ότι «[...] η οδηγία δεν μπορεί, αυτή καθαυτή, να δημιουργήσει υποχρέωση για τους ιδιώτες και [...] επομένως, δεν μπορεί να γίνει επίκληση αυτών καθαυτών των διατάξεων οδηγίας κατά των προσώπων αυτών», αποκλείοντας αυστηρά το λεγόμενο «οριζόντιο» άμεσο αποτέλεσμα των οδηγιών<sup>19</sup>.

33. Αντιμετωπίζοντας το ίδιο δίλημμα με εκείνο που τίθεται στα εθνικά δικαστήρια, το οποίο τα υποχρεώνει να επιλέγουν μεταξύ της τυπικής νομότητας που υπαγορεύεται από την ονοματολογία των κοινοτικών πράξεων και της φροντίδας της εξασφάλισης στην πράξη της αποτελεσματικότητας των κοινοτικών κανόνων, το Δικαστήριο αναζήτησε μια ισορροπία μεταξύ των δύο αυτών εναλλακτικών λύσεων. Δέχθηκε ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις που μπορούν να προσδιορίζονται με ακρίβεια, μπορεί να γίνεται δεκτό ότι ορισμένες διατάξεις μας οδηγίας έχουν άμεσο αποτέλεσμα στο εσωτερικό δίκαιο.

34. Η αναγνώριση του άμεσου αποτελέσματος των οδηγιών στηρίχθηκε αρχικά αποκλειστικά στη *δεσμευτική ισχύ* των οδηγιών δυνάμει του άρθρου 189 της Συνθήκης, το οποίο δεν επιτρέπει «[...] να αποκλειστεί καταρχήν η δυνατότητα επίκλησεως από τους ενδιαφερόμενους των υποχρεώσεων που επιβάλλει»<sup>20</sup>, και στην *πρακτική αποτελεσματικότητά* τους, η οποία «[...] θα απο-

19 — Απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 1986, 152/84, Marshall (Συλλογή 1986, σ. 723, σκέψη 48). Βλ. ανωτέρω την υποσημείωση 18.

20 — Απόφαση της 4ης Δεκεμβρίου 1974, 41/74, Van Duyn (Συλλογή τόμος 1974, σ. 537, σκέψη 12)· εξάλλου, η απόφαση αυτή επαναλαμβάνει την αιτιολογία που περιλαμβάνονταν ήδη στην προαναφερθείσα απόφαση Grad σχετικά με απόφαση ληθείσα σε κοινοτικό επίπεδο, που ανέφερε ότι «εντούτοις, μολονότι οι κανονισμοί δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 189 ισχύουν άμεσα και, συνεπώς, από τη φύση τους μπορούν να παράγουν άμεσα αποτελέσματα, (αυτό) δεν σημαίνει ότι άλλες κατηγορίες πράξεων, αναφερόμενες στο άρθρο αυτό, δεν μπορούν ποτέ να έχουν ανάλογα αποτελέσματα» (σκέψη 5). Το περιεχόμενο της σκέψεως αυτής είναι σαφές: η αρχή του άμεσου αποτελέσματος δεν περιορίζεται σε συγκεκριμένη μόνον κατηγορία πράξεων.

δυναμωνόταν αν οι πολίτες εμποδίζονταν να την επικαλεστούν ενώπιον των δικαστηρίων και αν τα εθνικά δικαστήρια εμποδίζονταν να την λάβουν υπόψη ως στοιχείο του κοινοτικού δικαίου»<sup>21</sup>.

35. Στη συνέχεια, η συμπεριφορά του μη συμμορφούμενου προς τις υποχρεώσεις του κράτους μέλους αποτελεί τον κύριο λόγο για την κατ' εξαίρεση ύπαρξη του ως άνω αποτελέσματος των οδηγιών. Έτσι, το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι «[...] το κράτος μέλος που δεν έλαβε, εντός των προθεσμιών, τα επιβαλλόμενα με την οδηγία εκτελεστικά μέτρα δεν μπορεί να αντιτάξει στα υποκείμενα δικαίου τη μη εκπλήρωση, από το ίδιο, των υποχρεώσεων που η εν λόγω οδηγία συνεπάγεται»<sup>22</sup>.

36. Η δυνατότητα των οδηγιών να έχουν άμεσο αποτέλεσμα, όπως αυτή περιορίστηκε στις διαφορές «κάθετου» τύπου, δηλαδή σε εκείνες που αντίδικος του ιδιώτη είναι μια δημόσια αρχή, δεν έχει ως θεμελιώδη δικαιολογία μόνον τη φύση των κανόνων του θετού δικαίου, οι οποίοι προορίζονται να επιφέρουν αλλαγές στην έννομη τάξη, αλλά εξηγείται και από το γεγονός ότι το έργο της μεταφοράς των οδηγιών στην εθνική έννομη τάξη, που βαρύνει τα κράτη μέλη, με τον σκοπό να αποκτήσουν οι οδηγίες τη μορφή ενός πλήρους νομικού κανόνα, απαγορεύει στα κράτη αυτά να επικαλούνται προς όφελός τους μια κατάσταση προκύπτουσα από τη μη εκπλήρωση υποχρεώσεων, για την οποία υπεύθυνα είναι αυτά τα ίδια τα κράτη.

37. Ακόμη, για να μπορούν να παράγουν τα αποτελέσματά τους οι διατάξεις μιας οδηγίας όταν δεν υφίσταται αντίστοιχη πράξη περί μεταφοράς της στο εσωτερικό δίκαιο πρέπει να πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις, ώστε να βεβαιώνεται ότι οι ως άνω διατάξεις έχουν τη δυνατότητα να ενταχθούν αυτοδικαίως στην εθνική νομοθεσία και, επομένως, να εφαρμοστούν χωρίς να απαιτείται άλλη ενδιάμεση πράξη. Ένας ατελής κανόνας, όπως εξ υποθέσεως είναι η οδηγία, καθίσταται α ριγοί αδρανής ελλείψει κάποιου άλλου κανόνα περί μεταφοράς του στο εθνικό δίκαιο, εκτός βέβαια από την περίπτωση στην οποία τα χαρακτηριστικά του περιεχομένου της καθιστούν δυνατή την άμεση εφαρμογή τους.

38. Τούτο συμβαίνει όταν η υποχρέωση που προβλέπει είναι επαρκώς σαφής και ανεπιφύλακτη<sup>23</sup>. Οι προϋποθέσεις αυτές είναι καθαρά τεχνικής φύσεως, υπό την έννοια ότι υπαγορεύονται από το έργο του δικάζειν, που προϋποθέτει ότι είναι ευκολότερη η εφαρμογή ενός κανόνα δικαίου όταν δεν υφίσταται αμφιβολία περί του περιεχομένου του και μπορεί έτσι να παραγάγει ο ίδιος έννομα αποτελέσματα<sup>24</sup>. Ορίζουν επίσης την έκταση της αρμοδιότητας του δικαστή, καθορίζοντας τους κανόνες που μπορεί να εφαρμόσει χωρίς να υπερβεί τις εξουσίες του<sup>25</sup>.

39. Η προϋπόθεση του ανεπιφύλακτου, της οποίας η εξακριβωση είναι η λιγότερο ευχερής από τις δύο ως άνω προϋποθέσεις, στηρίζεται στην ιδέα ότι, για να μπορεί να έχει άμεσο αποτέλεσμα, η οικεία διάταξη οδηγίας

21 — Προαναφερθείσα απόφαση Van Duyn, σκέψη 12.

22 — Απόφαση της 5ης Απριλίου 1979, 148/78, Ratti (Συλλογή τόμος 1979/1, σ. 861, σκέψη 22). Αντιστρόφως, το αναγνωρισμένο δικαίωμα των πολιτών να επικαλούνται ενώπιον των δικαστηρίων οδηγία έναντι κράτους μέλους που δεν εξεπλήρωσε τις υποχρεώσεις του αποτελεί, κατά το Δικαστήριο, μια «ελάχιστη εγγύηση», απορρέουσα από τον δεσμευτικό χαρακτήρα των οδηγιών (απόφαση της 6ης Μαΐου 1980, 102/79, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή τόμος 1980/II, σ. 99, σκέψη 12).

23 — Βλ. για παράδειγμα την προαναφερθείσα απόφαση Ratti και την απόφαση της 19ης Ιανουαρίου 1982, 881, Becker (Συλλογή 1986, σ. 53).

24 — Y. Galmot και J.-C. Bonichot, «La Cour de justice des Communautés européennes et la transposition des directives en droit national», *Revue française de droit administratif*, 4 (1), Ιανουάριος-Φεβρουάριος 1988, σ. 16.

25 — S. van Raepenbusch, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, δεύτερη έκδοση, De Boeck Université, σ. 355.

μη μεταφερθείσας στο εσωτερικό δίκαιο δεν μπορεί να εξαρτάται, ιδίως, από την «έκδοση κάποιων πράξεως είτε των οργάνων της Κοινότητας είτε των κρατών μελών»<sup>26</sup>. Ειδικότερα, οι πράξεις περί μεταφοράς των οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο ή, σε κοινοτικό επίπεδο, περί εφαρμογής τους που μπορούν να απαιτούνται δεν εμποδίζουν την αναγνώριση του άμεσου αποτελέσματος της οδηγίας όταν το περιθώριο εκτιμήσεως της επιφορτισμένης με τη μεταφορά αυτή αρχής είναι ανύπαρκτο ή, ακόμη, απλώς περιορισμένο<sup>27</sup>.

40. Αντιθέτως, τα εθνικά δικαστήρια εμποδίζονται να εφαρμόσουν οδηγία που περιέχει επιφυλάξεις ή ασάφειες εφόσον αυτή δεν έχει μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο. Έτσι, έχει λεχθεί ότι «όταν ένα κράτος μέλος δεν έχει μεταφέρει στο εσωτερικό του δίκαιο μια οδηγία η οποία “δεν είναι ανεπιφύλακτη”, διαπράττει ασφαλώς παράπτωμα, το άμεσο όμως αποτέλεσμα της οδηγίας δεν μπορεί να επέλθει, διότι ουδείς γνωρίζει ποιος είναι ο κανόνας που πρέπει να εφαρμοστεί»<sup>28</sup>. Όμως, δεν εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο να υλοκαταστήσει το μη συμμορφωθέν προς τις υποχρεώσεις του κράτος μέλος, για να θεσπίσει αντ’ αυτού τον ελλείποντα κανόνα δικαίου.

41. Εντούτοις, το Δικαστήριο αναφέρεται μεν γενικά στα ως άνω κριτήρια πριν αποφανθεί επί του άμεσου αποτελέσματος μιας οδηγίας, μερικές φορές όμως συμβαίνει κάτι διαφορετικό.

42. Το Δικαστήριο, ερωτηθέν ειδικά επί του άμεσου αποτελέσματος μιας οδηγίας, αφού υπενθύμισε τη δεσμευτικότητα των οδηγιών και την ανάγκη διασφάλισης της πρακτικής αποτελεσματικότητάς τους, *παραμέρισε τις δύο προϋποθέσεις σχετικά με τη σαφήνεια και το ανεπιφύλακτο, επικεντρώνοντας την προσοχή του στο περιθώριο εκτιμήσεως που διαθέτουν τα κράτη μέλη δυνάμει της ως άνω οδηγίας*<sup>29</sup>. Αντί να προβεί σε ανάλυση του περιεχομένου των σχετικών διατάξεων για να διαπιστώσει ή να απορρίψει τη δυνατότητα εφαρμογής τους, το Δικαστήριο κάλεσε το εθνικό δικαστήριο να διαπιστώσει «[...] αν, εντός των ορίων της ευχέρειας που του αναγνωρίζεται ως προς τον τύπο και τα μέσα για την εφαρμογή της οδηγίας, ο εθνικός νομοθέτης παρέμεινε εντός των ορίων του περιθωρίου εκτιμήσεως που χαράσσει η οδηγία»<sup>30</sup>.

43. Απαρχή της διαφοροποίησης αυτής στην παραδοσιακή νομολογία του Δικαστηρίου έδωσε η απόφαση της 1ης Φεβρουαρίου 1977, 51/76, *Verbond van Nederladse Ondernemingen*<sup>31</sup>. Η απόφαση αυτή εκδόθηκε επ’ ευκαιρία διαφοράς ανακύψασας κατόπιν απόφάσεως των φορολογικών αρχών. Ένα από τα υποβληθέντα ερωτήματα αφορούσε την ερμηνεία του άρθρου 11 της δεύτερης οδηγίας ΦΠΑ<sup>32</sup>, σχετικά με το δικαίωμα εκπτώσεως του ΦΠΑ που είχε χρεωθεί σε φορολογούμενο για την παράδοση σ’ αυτόν ορισμένων εμπορευμάτων. Ωστόσο, το Δικαστήριο, εξετάζοντας εξαρχής την υπόθεση από πλευράς άμεσου

26 — Απόφαση της 3ης Απριλίου 1968, 28/67, *Molkerei-Zentrale* (Συλλογή τόμος 1965-1968, σ. 715). Οι οδηγίες μπορούν να θέτουν και άλλες ιδιαίτερες προϋποθέσεις πέρα από την έκδοση πράξεων εφαρμογής τους, όπως είναι η προϋπόθεση της εκπόνησης της προθεσμίας για τη μεταφορά τους.

27 — Βλ. για παράδειγμα διατάξεις οι οποίες «[...] δεν αφήνουν περιθώρια για εκτιμήσεις κατά διακριτική ευχέρεια», την απόφαση της 22ας Σεπτεμβρίου 1983, 271/82, *Auer* (Συλλογή 1983, σ. 2727, σκέψη 16), και, για ένα παράδειγμα διατάξεων που δεν είναι ανεπιφύλακτες, καθόσον «[...] τα κράτη μέλη διαθέτουν ευρεία διακριτική ευχέρεια [...]», την απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 1999, C-131/97, *Carbonari* (Συλλογή 1999, σ. I-1103, σκέψη 46).

28 — Y. Galmot και J.-C. Bonichot, προαναφερθέν, σ. 16.

29 — Απόφαση της 16ης Σεπτεμβρίου 1999, C-435/97, *WWF κ.λπ.* (Συλλογή 1999, σ. I-5613, σκέψη 69).

30 — Οπ.π., σκέψη 69, και απόφαση της 24ης Οκτωβρίου 1996, C-72/95, *Kraaijeveld κ.λπ.* (Συλλογή 1996, σ. I-5403, σκέψη 56).

31 — Συλλογή τόμος 1977, σ. 55.

32 — Δεύτερη οδηγία 67/228/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 11ης Απριλίου 1967, περί εναρμονίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών, των σχετιών με τους φόρους κύκλου εργασιών — διάρθρωση και κανόνες εφαρμογής του καινού συστήματος φόρου προστιθεμένης αξίας (ΕΕ ειδ. έκδ. 09/001, σ. 5).

αποτελέσματος, όσον αφορά τόσο τη σχετική αρχή, για τις οδηγίες<sup>33</sup>, όσο και τους όρους για την αναγνώρισή του<sup>34</sup>, έλαβε θέση υπέρ της εκ μέρους του αιτούντος δικαστηρίου εξετάσεως της νομιμότητας του επίδικου εθνικού μέτρου έναντι του παρεχομένου από την οδηγία στα κράτη μέλη περιθωρίου εκτιμήσεως.

44. Εντούτοις, η προαναφερθείσα απόφαση *Verbond van Nederlandse Ondernemingen* έχει μια ιδιαιτερότητα, καθόσον συνδυάζει τους δύο τρόπους συλλογιστικής που υφίστανται στον τομέα αυτό. Αφενός, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι η επίμαχη αρχή της εκπτώσεως του ΦΠΑ, που προβλέπεται από το άρθρο 11, παράγραφος 1, της δεύτερης οδηγίας 67/228, ήταν ρητή και σαφής αφετέρου, υπογραμμίζοντας ότι η αρχή αυτή έχει ορισμένες εξαιρέσεις τις οποίες τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να καθορίσουν και ότι η άσκηση της δυνατότητας αυτής εξαρτάται από τη διακριτική ευχέρεια των εθνικών αρχών, δέχθηκε ότι εναπόκειται στο επιληφθέν της διαφοράς εθνικό δικαστήριο να διαπιστώσει αν το επίμαχο εθνικό μέτρο έχει ληφθεί καθ' υπέρβαση των ορίων της εξουσίας εκτιμήσεως των κρατών μελών.

45. Έτσι, η νομολογία σχετικά με τον έλεγχο της τηρήσεως των ορίων του περιθωρίου εκτιμήσεως που έχουν τα κράτη μέλη είναι επικουρική, στο πλαίσιο της ως άνω αποφάσεως, έναντι εκείνης που αφορά την εκτίμηση του αμέσου αποτελέσματος της προβαλλόμενης οδηγίας και δεν μπορεί να ακολουθηθεί παρά μόνο σε περίπτωση στην οποία η παραχωρηθείσα στα κράτη μέλη εξουσία να εκδίδουν πράξεις μεταφοράς των οδηγιών στην εσωτερική τους έννομη τάξη επιφυλάσσει υπέρ αυτών μια πραγματική δυνατότητα επιλογής κατά την εφαρμογή της οδηγίας.

46. Η μέθοδος αυτή εκτιμήσεως δεν διακρίνεται ουσιωδώς από εκείνη την οποία ακολούθησαν οι περισσότερες από τις αποφάσεις του Δικαστηρίου που εκδόθηκαν μετά την προαναφερθείσα απόφαση *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*<sup>35</sup>. Πράγματι, σε όλες τις περιπτώσεις η απάντηση στο ερώτημα αν πρέπει να διαπιστώνεται προηγουμένως η υπέρβαση αμέσου αποτελέσματος της οδηγίας πρέπει να είναι καταφατική.

47. Υπό τις συνθήκες αυτές, στο ερώτημα που υπέβαλε το δικαστήριο του Λουξεμβούργου πρέπει να δοθεί απάντηση βασιζόμενη στην προηγούμενη απόδειξη της υπάρξεως αμέσου αποτελέσματος της οδηγίας. Πράγματι, στην υπόθεση *Linster* κ.λπ. το δικαστήριο αυτό έχει επιληφθεί με τον ίδιο τρόπο ενστάσεως με την οποία αμφισβητείται η νομιμότητα αποφάσεως της δημόσιας αρχής, προβάλλεται δε ο ισχυρισμός ότι η εν λόγω απόφαση δεν είναι σύμφωνη προς τις διατάξεις της οδηγίας. Με βάση τη λογική που ακολούθησε η προαναφερθείσα απόφαση *Verbond van Nederlandse Ondernemingen* το αιτούν δικαστήριο πρέπει να εξετάσει αν οι εφαρμοστέες διατάξεις της οδηγίας είναι ανεπιφύλακτες και επαρκώς συγκεκριμένες για να μπορούν να εφαρμοστούν στη συγκεκριμένη υπόθεση, ενώ αν δεν συμβαίνει κάτι τέτοιο πρέπει να προβεί σε έλεγχο της εκ μέρους των κρατών μελών ασκήσεως της εξουσίας εκτιμήσεως που έχουν.

48. Το ίδιο συμπέρασμα μπορεί να συναχθεί από την προαναφερθείσα απόφαση *Kraaijeveld* κ.λπ., το νομικό πλαίσιο της οποίας, ήτοι η οδηγία 85/337, είναι ταυτόσημο προς το προβαλλόμενο εκ μέρους της οικογένειας *Linster*. Το Δικαστήριο, επιληφθέν του ζητήματος του αμέσου αποτελέσματος ορισμένων διατάξεων της οδηγίας, σημείωσε καταρχάς ότι οι διατάξεις αυτές

33 — Προαναφερθείσα απόφαση *Nederlandse Ondernemingen*, σκέψη 21.

34 — Όπ.π., σκέψεις 25 έως 28, σχετικά με τις προϋποθέσεις σαφήνειας και ανεπιφύλακτου της σχετικής οδηγίας.

35 — Βλ. την υποσημείωση 22 ανωτέρω.

δεν ήταν αναπιφύλακτες, υπογραμμίζοντας το γεγονός ότι τα κράτη μέλη έχουν ορισμένη εξουσία εκτίμησης, καθόσον «[...] μπορούν ιδίως να συγκεκριμενοποιούν ορισμένους τύπους σχεδίων που πρέπει να υποβάλλονται σε εκτίμηση ή να καθορίζουν τα ενδεικνυόμενα κριτήρια και/ή κατώτατα όρια προς προσδιορισμό των σχεδίων που πρέπει να υποβάλλονται σε εκτίμηση»<sup>36</sup>. Στη συνέχεια το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι το εν λόγω περιθώριο εκτίμησης «[...] οριοθετείται από την υποχρέωση [...] η οποία επιβάλλει στα κράτη μέλη να υποβάλλουν σε εκτίμηση των επιπτώσεων εκείνα τα σχέδια τα οποία [...] μπορούν να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον»<sup>37</sup>. Τέλος, υπενθύμισε την εξουσία ελέγχου του περιθωρίου εκτίμησης των κρατών μελών την οποία έχουν τα εθνικά δικαστήρια<sup>38</sup>.

49. Όπως προανέφερα, αυτή η αναμφισβήτητη κυρίαρχη τάση της νομολογίας του Δικαστηρίου να συνδέει τη δυνατότητα εφαρμογής των οδηγιών — ή τη δυνατότητα επικλήσεώς τους — από την αναγνώριση του αμέσου αποτελέσματός τους δεν είναι μοναδική.

50. Σε ορισμένες αποφάσεις, παλαιότερες<sup>39</sup> ή πιο πρόσφατες<sup>40</sup>, το Δικαστήριο δεν προ-

βαίνει σε προηγούμενη εξέταση του αμέσου αποτελέσματος της οδηγίας, υπό την έννοια της νομολογίας, όπως αυτή η οποία προκύπτει από τις προαναφερθείσες αποφάσεις Ratti ή Becker (στο εξής: νομολογία Becker), πράγμα που αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την εφαρμογή της<sup>41</sup>. Επομένως, η ανάλυση του περιεχομένου των διατάξεων των οποίων γίνεται επίκληση, στην οποία παραδοσιακά προβαίνει το Δικαστήριο, για να κρίνει, ενδεχομένως, ότι αυτές είναι επαρκώς συγκεκριμένες και ανεπιφύλακτες, δεν είναι συστηματική. Σε μερικές περιπτώσεις ο έλεγχος της εκ μέρους του εμπλεκόμενου κράτους μέλους ασήσεως της εξουσίας εκτίμησης του, και μόνον αυτός, παραμένει στο επίκεντρο της απόφασης, ως εάν η εξέταση των επίμαχων διατάξεων ήταν λιγότερο χρήσιμη όσον αφορά την απευθείας εφαρμογή τους στο εσωτερικό δίκαιο έναντι της πτυχής που αφορά την επίσημη εξέταση της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ Κοινότητας και κρατών μελών δυνάμει της

41 — Αναφέρω εξάλλου ότι ακριβώς μια απόφαση αυτού του είδους, η απόφαση της 7ης Μαΐου 1991, C-69/89, Nakajima κατά Συμβουλίου (Σύλλογη 1991, σ. I-2069), έδωσε λαβή για τις αμφιβολίες του αιτούντος δικαστηρίου σχετικά με την ενδεχόμενη δυνατότητα εξακρίβωσης της συμφωνίας μιας πράξης του εσωτερικού δικαίου προς κάποια οδηγία, ανεξάρτητα από το άμεσο αποτέλεσμα της (αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, σ. 12). Στην υπόθεση αυτή αμφισβητείτο το κύρος κοινοτικού κανονισμού, ο οποίος υποστηριζόταν ότι δεν μπορούσε να εφαρμοστεί επειδή αντίβρινε προς διεθνή συμφωνία περί θέσεως σε εφαρμογή διατάξεων της Γενικής Συμφωνίας Δασμών και Εμπορίου (ΓΣΔΕ — GATT). Η προσφεγγούσα μέρους να αμφισβητήσει τη νομιμότητα του κανονισμού χωρίς να κριθεί αναγκαία η εξέταση του αμέσου αποτελέσματός του κανόνα τον οποίο είχε γίνει επίκληση. Είναι αλήθεια ότι η απόφαση αυτή δεν αντιστοιχεί προς το γενικό προσανατολισμό της νομολογίας του Δικαστηρίου στον τομέα των διεθνών συμφωνιών που συνάπτει η Κοινότητα. Πράγματι, με βάση τα κριτήρια τα οποία έθεσε η απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 1994, C-280/93, Γερμανία κατά Συμβουλίου (Σύλλογη 1994, σ. I-4973), το Δικαστήριο υπενθύμισε την προϋπόθεση της προηγούμενης διαπιστώσεως του αμέσου αποτελέσματος, υπογραμμίζοντας ότι από τις ιδιαίτερες της Γενικής Συμφωνίας προκύπτει ότι οι κανόνες που θεσπίζει δεν μπορούν να θεωρηθούν ανεπιφύλακτοι αλλ' ούτε και μπορούν να χαρακτηριστούν ως απευθείας εφαρμοστέοι εντός των εννόμων τάξεων των συμβαλλόμενων μερών. Όμως, στην αρχή αυτή τέθηκαν ορισμένα όρια. Ελλείψει αμέσου αποτελέσματος απορρίπτονται από την ίδια τη Συμφωνία, το Δικαστήριο έκρινε εαυτό αρμόδιο να ελέγξει τη νομιμότητα της επίδικης κοινοτικής πράξεως «[...] στην υποδετική περίπτωση κατά την οποία η Κοινότητα θέλησε να προβεί στην εκτέλεση μιας συγκεκριμένης υποχρέωσης ανεπιφύλακτα στο πλαίσιο της GATT ή κατά την οποία η κοινοτική πράξη παραπέμπε ευθέως σε ρητάς καθοριζόμενες διατάξεις της Γενικής Συμφωνίας [...]» (σκέψη 111). Από την επιφύλαξη αυτή πρέπει ίσως να συναχθεί ότι, όταν μια κοινοτική πράξη εκδίδεται κατ'εφαρμογήν διεθνούς συμφωνίας ή, πιο απλά, όταν αφορά μια τέτοια συμφωνία, τούτο καθιστά δυνατή την επίκληση της συμφωνίας προς τον σκοπό του ελέγχου ενός κοινοτικού κανόνα, αν και αυτή στερείται αμέσου αποτέλεσμα.

36 — Σκέψη 48.

37 — Σκέψη 50.

38 — Σκέψη 56.

39 — Στην απόφαση της 29ης Νοεμβρίου 1978, 21/78, Delkvist (Σύλλογη τόμος 1978, σ. 725, σκέψεις 12 έως 22), το Δικαστήριο έλεγξε το ίδιο την εκ μέρους των κρατών μελών τήρηση των ορίων του περιθωρίου εκτίμησης που τους παρέχει η οδηγία, καταγγέλλοντας να δεχθεί το άμεσο αποτέλεσμα με μόνο ερεισμά τη δεσμευτικότητα των οδηγιών και την ανάγκη διαφυλάξεως της πρακτικής αποτελεσματικότητάς τους, χωρίς να προβεί σε ανάλυση του αν οι προβληθείσες διατάξεις ήταν σαφείς και ανεπιφύλακτες.

40 — Η προαναφερθείσα απόφαση WWF κ.λπ. ουδόλως κάνει μνεία των δύο προϋποθέσεων σχετικά με το συγκεκριμένο και το ανεπιφύλακτο των οδηγιών. Εντούτοις, το έκτο ερώτημα του εθνικού δικαστηρίου αφορούσε το αν είχε άμεσο αποτέλεσμα το άρθρο 4, παράγραφος 2, σε συνδυασμό με το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 85/337. Το Δικαστήριο ερμήνευσε το ερώτημα αυτό υπό την έννοια ότι αφορούσε το αν σε περίπτωση που «[...] οι νομοθετικές ή διοικητικές αρχές κράτους μέλους υπερέβησαν το περιθώριο εκτίμησης που τους παρέχουν οι διατάξεις αυτές οι ιδιότητες μπορούν να τις επικαλεστούν ενώπιον δικαστηρίου κράτους μέλους κατά των εθνικών αρχών και να επιτύχουν έτσι τη μη εφαρμογή από αυτές των εθνικών κανόνων ή μέτρων που είναι ασύμβατα προς τις διατάξεις αυτές» (σκέψη 68, η υπογράμμιση δική μου). Στο αναδιτυπωθέν με τον τρόπο αυτό ερώτημα έδωσε καταφατική απάντηση, χωρίς ωστόσο να αποδανθίσει επί της εκ μέρους του εμπλεκόμενου κράτους μέλους τήρησης της αρμοδιότητάς του, αφήνοντας την κρίση επ' αυτού στο εθνικό δικαστήριο (σκέψη 71).

οδηγίας. Με άλλα λόγια, οι ως άνω αποφάσεις φαίνονται ότι στηρίζονται περισσότερο στην αρχή της υπεροχής παρά σ' εκείνη του άμεσου αποτελέσματος.

51. Σημειώνω ότι, και στις δύο ως άνω αποφάσεις, ανεξάρτητα από την αρχή στην οποία αυτές στηρίζονται, δεν φαίνεται αναγκαίος ο εκ των προτέρων προσδιορισμός της υπέρξεως ενός τέτοιου αποτελέσματος. Μπορεί μάλιστα να τεθεί, γενικότερα, το ερώτημα αν είναι από συστηματικής απόψεως αναγκαία η εξέταση του άμεσου αποτελέσματος μιας οδηγίας για την επίλυση κάθε διαφοράς στην οποία εμπλέκεται μια οδηγία που δεν έχει μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο και ένας αντίθετος εθνικός κανόνας.

*Άμεσο αποτέλεσμα των οδηγιών που δεν έχουν μεταφερθεί στην εσωτερική έννομη τάξη και εκτίμηση της νομιμότητας κανόνα του εθνικού δικαίου*

52. Εν προκειμένω, επιληφθέν ζητήματος που έδωσε λάβη για αμφισβήτηση της νομιμότητας του διατάγματος του Μεγάλου Δούκα του 1996, το Tribunal d'arrondissement de Luxembourg μπορεί να προχωρήσει στην εξέτασή του με δύο τρόπους. Στο πλαίσιο του πρώτου, θα πρέπει να εξακριβώσει αν έχουν άμεσο αποτέλεσμα τα άρθρα 5, παράγραφος 1, και 6, παράγραφος 2, της οδηγίας 85/337, σχετικά με την παροχή στο κοινό πληροφοριών όσον αφορά το σχεδιαζόμενο έργο και σχετικά με τον συνυπολογισμό της απόψεως των αποδεκτών των ως άνω πληροφοριών, διότι το περιεχόμενό τους είναι συγκεκριμένο και ανεπιφύλακτο.

53. Στην περίπτωση αυτή, θα μπορούσει να εφαρμόσει την οδηγία προς επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών. Στην αντίθετη περίπτωση, το εθνικό δικαστήριο μπορεί — μόνο — να εξετάσει απευθείας αν με την βαλλόμενη απόφαση το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου παρέμεινε εντός των ορίων του περιθωρίου εκτιμήσεως που έχει. Θα εφαρμόσει τότε την οδηγία χωρίς να εξετάσει το άμεσο αποτέλεσμα της, υπό την έννοια της νομολογίας Becker.

54. Η επιλογή μεταξύ των δύο αυτών λύσεων πρέπει να πραγματοποιηθεί με βάση σχέψεις συνδεόμενες με την αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου αλλά και των θεσπιζόμενων βάσει του δικαίου αυτού κανόνων και αρμοδιοτήτων.

55. Εν πάση περιπτώσει, οδηγία που δεν έχει μεταφερθεί στο εθνικό δίκαιο δεν μπορεί να παράγει έννομα αποτελέσματα όπως και ένας κοινοτικός κανονισμός, εφόσον, λόγω του περιεχομένου της, δεν μπορεί να εφαρμοστεί χωρίς τη μεσολάβηση κάποιου άλλου νομικού κανόνα. Τούτο δεν σημαίνει ότι οι προβαλλόμενες διατάξεις πρέπει να έχουν τα ίδια χαρακτηριστικά, ανεξάρτητα από τη χρήση τους, για να μπορεί λυσιτελώς να τις εφαρμόσει το εθνικό δικαστήριο προς επίλυση μιας διαφοράς.

56. Επομένως, θεωρώ ότι η φύση της εθνικής διαδικασίας που κινεί ο πολίτης μπορεί να προσδιορίσει, με τον σκοπό της, τον τρόπο με τον οποίο θα χρησιμοποιηθούν οι διατάξεις της επίμαχης οδηγίας.

57. Πράγματι, οι ισχυρισμοί των διαδίκων έχουν κάποια επίπτωση επί του τρόπου με τον οποίο το εθνικό δικαστήριο θα κάνει χρήση του κοινοτικού κανόνα έτσι ώστε ο κανόνας αυτός να έχει κάποια πρακτική αποτελεσματικότητα. Για να χρησιμοποιήσω μια διάκριση που γίνεται ενίοτε, πιστεύω ότι δεν ισχύουν οι ίδιες απαιτήσεις έναντι μιας οδηγίας ανάλογα με το αν γίνεται επίκληση της οδηγίας αυτής προκειμένου να αποκλειστεί η εφαρμογή εθνικού κανόνα ή προκειμένου να υποκαταστήσει η οδηγία διατάξεις του εθνικού δικαίου<sup>42</sup>.

58. Πριν επανέλθω στη «δυνατότητα επικλήσεως μιας οδηγίας με σκοπό τη μη εφαρμογή εθνικού κανόνα» θα εξετάσω τι ακριβώς εννοείται στη νομολογία του Δικαστηρίου ως δυνατότητα επικλήσεως μιας οδηγίας προκειμένου να υποκαταστήσει η οδηγία διατάξεις του εθνικού δικαίου. Με την έκφραση αυτή εννοείται η δυνατότητα ενός διαδίκου να επικαλείται οδηγία ενώπιον εθνικών δικαστηρίων στη θέση διατάξεως εθνικού δικαίου η οποία είτε δεν υπάρχει είτε δεν είναι σύμφωνη προς την οδηγία, με σκοπό να αντλήσει δικαίωμα προβλεπόμενο βάσει της οδηγίας αυτής<sup>43</sup>. Έτσι, οι εν λόγω διατάξεις πρέπει να μπορούν «να προσδιορίσουν δικαιώματα, τα οποία οι ιδιώτες είναι σε θέση να προβάλουν έναντι του κράτους»<sup>44</sup>. Γνωρίζουμε ότι η ως άνω δυνατότητα επικλήσεως διατάξεων οδηγιών εξαρτάται άμεσα από την προϋπόθεση ότι ο εφαρμοστέος κοινοτικός κανόνας είναι συγκεκριμένος και ανεπιφύλακτος. Κατά συνέπεια, οι διατάξεις οδηγίας μη μεταφερθείσας στο εθνικό δίκαιο οι οποίες αποσκοπούν στη δημιουργία δικαιωμάτων υπέρ των ιδιωτών δεν επέχουν θέση κανόνα του θετού δικαίου στην εσωτερική έννομη τάξη, όπως μπορούν να έχουν οι νομικοί κανόνες

του οικείου κράτους, εφόσον δεν έχουν κατά κυριολεξία άμεσο αποτέλεσμα.

59. Εξάλλου, το Δικαστήριο συνήγαγε ορισμένες συνέπειες με αποφάσεις του που περιλαμβάνονται μεταξύ των πλέον καινοτόμων της νομολογίας του όταν, σε περιπτώσεις που δεν πληρούνται οι απαιτούμενες προϋποθέσεις, εξακολουθούσε να τίθεται το ζήτημα με ποιους τρόπους θα μπορούσε να εξασφαλισθεί η υπεροχή του κανόνα του κοινοτικού δικαίου που θεσπίζεται με τη μορφή οδηγίας. Ελλείψει άμεσου αποτελέσματος και χωρίς τη δυνατότητα επικλήσεως της οδηγίας με σκοπό την υποκατάσταση των κανόνων του εσωτερικού δικαίου από τις διατάξεις της που θα μπορούσε να προκύπτει από το άμεσο αυτό αποτέλεσμα, το Δικαστήριο παρέσχε τη δυνατότητα σε εθνικά δικαστήρια να συναγάγουν ορισμένες νομικές συνέπειες των μη μεταφερθεισών στην εσωτερική νομοθεσία οδηγιών, θέτοντας τις βάσεις για μια διαδικασία διακρίσεως μεταξύ της αρχής του άμεσου αποτελέσματος και των άλλων ειδών της δυνατότητας επικλήσεως των διατάξεων των οδηγιών.

60. Έτσι, με την απόφαση Von Colson και Kamann<sup>45</sup>, το Δικαστήριο συνήγαγε τη λεγόμενη αρχή της «σύμφωνης ερμηνείας». Όσον αφορά την αντιμετώπιση περιπτώσεως δυσμενούς διακρίσεως με βάση το φύλο, το Δικαστήριο έκρινε ότι η οδηγία 76/207/ΕΟΚ<sup>46</sup> δεν προέβλεπε καμία επαρκώς συγκεκριμένη και ανεπιφύλακτη υποχρέωση, καθόσον η ως άνω οδηγία άφηνε «[...] ελεύθερα τα κράτη μέλη [...] να επιλέξουν μεταξύ των διαφόρων λύσεων που είναι κατάλληλες για την πραγμάτωση του σκοπού τους [...]»<sup>47</sup>. Το Δικαστήριο, αφού διευκρίνισε αυτό το οποίο θεωρούσε ως χαρακτηριστικό των επιταγών του κοινοτικού δικαίου στον οικείο τομέα, δηλαδή, σε περι-

42 — Βλ. ιδίως, Y. Galmot και J.-C. Bonichot, G. Isaac, *Droit communautaire général*, Masson, 1994. T. Dal Farra, «L'invocabilité des directives communautaires devant le juge national de la légalité», *RTD Eur.*, 28 (4), Οκτώβριος-Δεκέμβριος 1992, σ. 631. P. Manin, «De l'utilisation des directives communautaires par les personnes physiques ou morales», *AJDA*, 20 Απριλίου 1994, σ. 259. D. Simon, *La directive européenne*, Dalloz, 1997. *Le système juridique communautaire*, 2η έκδοση, PUF, 1998.

43 — Y. Galmot και J.-C. Bonichot, προαναφερθέν, σ. 10, και P. Manin, προαναφερθέν, σ. 260.

44 — Προαναφερθείσα απόφαση Becker, σκέψη 25.

45 — Απόφαση της 10ης Απριλίου 1984, 14/83 (Σύλλογος 1984, σ. 1891). Βλ., επίσης, την απόφαση της 20ής Μαΐου 1976, 111/75, Mazzalai (Σύλλογος τόμος 1976, σ. 271).

46 — Οδηγία του Συμβουλίου της 9ης Φεβρουαρίου 1976, περί της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως ανδρών και γυναικών, όσον αφορά την πρόσβαση σε απασχόληση, την επαγγελματική εκπαίδευση και πρόσβαση και τις συνθήκες εργασίας (ΕΕ L 39, σ. 40).

47 — Προαναφερθείσα απόφαση Von Colson και Kamann, σκέψη 28.



πωση επιλογής της λύσεως της εκ μέρους του υπαιτίου εργοδότη καταβολή σχετικής αποζημιώσεως, δηλαδή της προσαρμογής της αποζημιώσεως αυτής σε σχέση με την προκληθείσα ζημία, προσέθεσε ωστόσο ότι το «[...] εθνικό δικαστήριο, εξαντλώντας τα περιθώρια εκτίμησης που του παρέχει το εθνικό του δίκαιο, οφείλει να ερμηνεύσει και να εφαρμόσει τον νόμο που έχει εκδοθεί σε εκτέλεση της οδηγίας σύμφωνα με τις επιταγές του κοινοτικού δικαίου [...]»<sup>48</sup>.

61. Λαμβανομένων υπόψη των ορίων που τίθενται από τη φύση των οδηγιών, καθώς και από το περιεχόμενο των διατάξεων της οικείας οδηγίας, η αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου επιτάσσει τουλάχιστον να αναγνωρίζεται η δυνατότητα επικλήσεως της «σύμφωνης προς την οδηγία ερμηνείας της εθνικής νομοθεσίας»<sup>49</sup> υπέρ των διαδίκων που θεωρούν ότι εθίγησαν από τη μη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο οδηγίας που τους παρέχει δικαιώματα, αφήνοντας παράλληλα στα κράτη μέλη ορισμένο περιθώριο εκτίμησης.

62. Ακολουθώντας παρόμοια λογική με την απόφαση *Francovich* κ.λπ.<sup>50</sup> το Δικαστήριο αναγνώρισε αυτό το οποίο χαρακτηρίστηκε ως «δυνατότητα επικλήσεως της οδηγίας για την εξασφάλιση αποζημιώσεως». Συγκεκριμένα, αναγνώρισε, υπέρ του διαδίκου που εθίγη λόγω της μη μεταφοράς από κράτος μέλος μιας οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη, το δικαίωμά του να ασκήσει αγωγή κατά του κράτους μέλους αυτού ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων σε περίπτωση που η οδηγία δεν πληροί τις απαιτούμενες προϋποθέσεις προκειμένου να έχει άμεσο αποτέλεσμα στο εθνικό δίκαιο. Με τον τρόπο αυτό συμπληρώθηκε ο μηχανισμός που αποσκοπεί στην αλάμβλυνση των αρνητικών

συνεπειών, όσον αφορά την αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου, οι οποίες απορρέουν από τη μη συμμόρφωση των κρατών μελών προς την υποχρέωση μεταφοράς οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο.

63. Στο σημείο αυτό διαπιστώνεται ότι, όταν το άμεσο αποτέλεσμα μιας οδηγίας δεν προκύπτει σαφώς και προφανώς, η νομολογία του Δικαστηρίου επιχειρεί να διαφυλάξει την πλήρη αποτελεσματικότητα των κοινοτικών κανόνων με άλλα μέσα, φροντίζοντας τόσο να προωθεί την επίτευξη του σκοπού αυτού όσο και να μη θίγει τη διάκριση των πράξεων κατά την ονοματολογία του άρθρου 189 της Συνθήκης.

64. Συνοψίζοντας, όταν η ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου διαδικασία αποσκοπεί στην αναγνώριση δικαιώματος υπέρ ενός των διαδίκων, το οποίο στηρίζεται σε μη μεταφερθείσα στην εσωτερική έννομη τάξη οδηγία που δεν μπορεί να παραγάγει άμεσο αποτέλεσμα στο εσωτερικό δίκαιο, δεν προκύπτει ότι η ως άνω δυνατότητα επικλήσεως της οδηγίας προς υποκατάσταση της εθνικής νομοθεσίας από τις διατάξεις της οδηγίας μπορεί να καταλήξει σε εφαρμογή της οδηγίας<sup>51</sup>. Στην περίπτωση αυτή δεν απομένει στον ενδιαφερόμενο παρά να αναζητήσει μια λύση που να του παράσχει τη δυνατότητα να επικαλεστεί τις συνέπειες της υπεροχής της οδηγίας έναντι του εθνικού δικαίου, χωρίς όμως τούτο να εγγυάται την πλήρη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου. Τα δύο είδη των δυνατοτήτων επικλήσεως των διατάξεων οδηγιών αποσκοπούν να παράσχουν στον πολίτη τα μέσα για να μπορέσει να αντλήσει

51 — Υπενθυμίζω επίσης ότι, ακόμα και όταν πληρούνται οι προϋποθέσεις για το άμεσο αποτέλεσμα, η δυνατότητα επικλήσεως της οδηγίας με σκοπό την υποκατάσταση των διατάξεων της εθνικής νομοθεσίας από αυτές της οδηγίας δεν γίνεται πάντοτε δεκτή, καθώς οι μη μεταφερθείσες στο εσωτερικό δίκαιο οδηγίες δεν μπορούν να παράγουν «οριζόντια» αποτελέσματα: με την προαναφερθείσα απόφαση *Faccini Dori* τα επίμαχα άρθρα της οδηγίας κλήθηκαν μεν ανεπιφύλακτα και συγκεκριμένα, όπως όμως είδαμε δεν αναγνωρίστηκε το δικαίωμα ενός ιδιώτη να επικαλεστεί το είδος αυτό διατάξεων έναντι άλλου ιδιώτη.

48 — Οπ.π.

49 — Βλ. ιδίως D. Simon, *Le système juridique communautaire*, προαναφερθέν, σ. 308 επ.

50 — Απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 1991, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-6/90 και C-9/90 (Συλλογή 1991, σ. I-5357).

δικαιώματα από τις εφαρμοστέες διατάξεις της οδηγίας, με διάφορους τρόπους και σε διαφορετικό κάθε φορά βαθμό, είτε προσανατολίζοντας την ερμηνεία του εσωτερικού του δικαίου είτε στηρίζοντας αγωγή αποζημιώσεως.

65. Με τον τρόπο αυτό μπορεί να γίνει λόγος για ένα «ελάχιστο όριο έννομης προστασίας» όταν δεν είναι δυνατή η «ενισχυμένη έννομη προστασία» την οποία εγγυάται η αναγνώριση του αμέσου αποτελέσματος<sup>52</sup>.

66. Εντούτοις οι ως άνω αποφάσεις ανήκουν στην ίδια κατηγορία, διότι εκδόθηκαν κατόπιν προσφυγών τις οποίες άσκησαν διάδικοι επικαλούμενοι απευθείας δικαιώματα παρεχόμενα υπέρ αυτών από οδηγία. Οι λύσεις που έδωσε η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά απορρέουν από την αδυναμία επικλήσεως του αμέσου αποτελέσματος, η οποία διαπιστώθηκε κατόπιν συγκεκριμένης αναλύσεως του περιεχομένου των επίμαχων διατάξεων.

67. Νομίζω ότι αρμόζει διαφορετική λύση σε διαφορά όπως αυτή της οποίας έχει επιληφθεί το αιτούν δικαστήριο, επειδή αυτή έχει διαφορετική φύση. Πράγματι, στο πλαίσιο της ενώπιόν του διαδικασίας, οι διάδικοι *αμφισβητούν τον κανόνα που επιδιώκεται να εφαρμοστεί έναντί τους*, επικαλούμενοι την οδηγία 85/337 προς στήριξη του αιτήματός τους, αντί να ζητήσουν την άμεση εφαρμογή της. Η διαδικασία της κύριας δίκης ανταποκρίνεται σε μια λογική της «δυνατότητας επικλήσεως οδηγίας προς αποκλεισμό της εφαρμογής εθνικού δικαίου».

68. Με άλλα λόγια, το ανακύπτον ζήτημα δεν είναι τόσο η εκ μέρους των καθόν επίκληση ενός «υποκειμενικού» δικαιώματος όσο το αίτημα προς το εθνικό δικαστήριο να προβεί σε έλεγχο της συμφωνίας του εσωτερικού δικαίου προς το εφαρμοστέο κοινοτικό δίκαιο, η οποία ενδέχεται να καταστήσει ανίσχυρο τον εθνικό κανόνα.

Υπενθυμίζω επ' αυτού ότι, με την προαναφερθείσα απόφαση *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, όπως και με τις αποφάσεις που παραπέμπουν σ' αυτήν, γίνεται δεκτό ότι «[...] ο πολίτης επικαλείται διάταξη οδηγίας ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου με σκοπό την εκ μέρους του τελευταίου εξέταση του αν οι αρμόδιες εθνικές αρχές παρέμειναν εντός των ορίων εκτιμήσεως που χαράσσει η οδηγία»<sup>53</sup>.

69. Στο πλαίσιο αυτό μπορούμε να αναρωτηθούμε αν υφίσταται ακόμη δικαιολογία για τον έλεγχο του αμέσου αποτελέσματος της προβαλλόμενης οδηγίας, όπως στην περίπτωση στην οποία ένας διάδικος επιδιώκει να υποκαταστήσει τον εθνικό κανόνα με τον κοινοτικό κανόνα που επικαλείται.

70. Ασφαλώς, δεν προκύπτει σαφώς από τη νομολογία του Δικαστηρίου κάποια παρόμοια διάκριση από την οποία θα μπορούσε να συναχθεί η ύπαρξη δύο διαφορετικών συστημάτων, όσον αφορά την υποχρέωση του δικαστή να εξετάσει το περιεχόμενο της οδηγίας. Αντιθέτως, στις περισσότερες από τις αποφάσεις του Δικαστηρίου, η σκέψη στην οποία γίνεται λόγος για τη διπλή προϋπόθεση από την οποία εξαρτάται η αναγνώριση του αμέσου αποτελέσματος δέχεται ότι η τήρηση των προϋποθέσεων αυτών είναι απαραίτητη για να είναι δυνατή η επίκληση

52 — D. Simon, *Le système communautaire*, σ. 308 επ.

53 — Σκέψη 24.

των διατάξεων οδηγιών, όχι μόνον όσον αφορά τον προσδιορισμό δικαιωμάτων υπέρ των ιδιωτών, αλλά και όταν με αυτές αποσκοπείται η αμφισβήτηση «[...] κάθε εθνικής διατάξεως που δεν είναι σύμφωνη με την οδηγία [...]»<sup>54</sup>.

71. Η «διασύνδεση» μεταξύ του αμέσου αποτελέσματος και της δυνατότητας επικλήσεως μιας οδηγίας, όπως αυτή η οποία γίνεται όταν, ελλείψει ενός τέτοιου αποτελέσματος, η λύση της σύμφωνης με την οδηγία ερμηνείας ή της αγωγής αποζημιώσεως αποτελεί τη μόνη απομένουσα δυνατότητα, έχει ωστόσο ορισμένα πλεονεκτήματα.

72. Όπως είδαμε, η δικαιολόγηση της προηγούμενης εκτιμήσεως του αμέσου αποτελέσματος συνδέεται κυρίως με την ιδιαίτερη φύση της οδηγίας, η οποία δεν προορίζεται, καταρχάς, να ενταχθεί απευθείας στο δίκαιο των κρατών μελών. Αν, προς επίλυση της διαφοράς της οποίας έχει επιληφθεί, ο εθνικός δικαστής συμπληρώσει οδηγία ακολουθώντας μια διαπλαστική ερμηνεία, τότε υποκαθιστά, με τον τρόπο αυτό, τον νομοθέτη<sup>55</sup>.

73. Οι αναπόσπαστες με το έργο που ανατίθεται στον εθνικό δικαστή δυσχέρειες δεν είναι ίδιες όταν αυτός καλείται να εκτιμήσει το κύρος κανόνα του εσωτερικού δικαίου έναντι του εφαρμωστέου κοινοτικού κανόνα. Σε μια τέτοια διαφορά, η οποία είναι τόσο «κάθετη» όσο και «αντικειμενική», όποια τα επιχειρήματα που προβάλλει διάδικος έναντι δημόσιας αρχής δεν προορίζονται απευθείας να οδηγήσουν στην αναγνώριση ενός δικού

του δικαιώματος, το ζήτημα του αμέσου αποτελέσματος τείνει να χάσει τη σημασία του έναντι εκείνου της υπεροχής. Το πρόβλημα της ενσωματώσεως του κανόνα του κοινοτικού δικαίου στο εθνικό δίκαιο παραμένει σε επίπεδο συγκρούσεως μεταξύ κανόνων δικαίου και δεν πλησιάζει εκείνο της εφαρμογής τους στα υποκείμενα δικαίου.

74. Στο πλαίσιο αυτής της οπτικής ελέγχου της συμφωνίας προς την οδηγία ενός κατώτερου κανόνα, η ανάγκη προσδιορισμού του βαθμού ακριβείας της οδηγίας είναι λιγότερο επιτακτική, καθόσον ο δικαστής εξακολουθεί να έχει αρμοδιότητα να την ερμηνεύσει, ενδεχομένως αφού υποβάλει στο Δικαστήριο αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως<sup>56</sup>. Κυρίως, όταν το Δικαστήριο αντιμτωπίζει διάταξη η οποία παρέχει στα κράτη μέλη ένα πραγματικό περιθώριο εκτιμήσεως, λαμβάνει υπόψη τον σκοπό που επιδιώκει ο θιγόμενος διάδικος και εκτελεί την αποστολή του, που είναι να εξακριβώσει αν η δημόσια αρχή της οποίας απόφαση αμφισβητείται παρέμεινε εντός των ορίων των δυνατοτήτων που της παρέσχε η οδηγία.

75. Το ζήτημα της εξουσίας εκτιμήσεως του κράτους μέλους, που αποτελεί μία από τις προϋποθέσεις της υπάρξεως του αμέσου

54 — Προαναφερθείσα απόφαση Becker, σκέψη 25, η υπογράμμιση δικού μου.

55 — Βλ., ωστόσο, υπέρ του πλήρους αποκλεισμού της θεωρίας του αμέσου αποτελέσματος, P. Manin, «L'invocabilité des directives: quelques interrogations», *Revue trimestrielle de droit européen*, 26 (4), Οκτώβριος-Δεκέμβριος 1990, σ. 669.

56 — Παραθέτω, επί αυτού, τη θέση του γαλλικού Conseil d'État, το οποίο, κατά την άσκηση της εξουσίας ελέγχου της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, εξετάζει τη συμφωνία τέτοιων πράξεων προς τους σκοπούς κοινοτικών οδηγιών, όπως εξάλλου και προς εκείνους των νόμων δυνάμει των οποίων εκδόθηκαν οι διοικητικές αυτές πράξεις, ενδεχομένως δε συνάγει τις σχετικές συνέπειες όσον αφορά τη νομιμότητα τους (CE, 5 Φεβρουαρίου 1997, Elahi, req. n° 161639, και CE, 6 Φεβρουαρίου 1998, M. Tete, Association de sauvegarde de l'Ouest lyonnais, req. n° 138777, 147424 και 147425). Βλ., επίσης, τις αποφάσεις της 28ης Φεβρουαρίου 1992, με τις οποίες η ομογένεια του Conseil d'État απέρριψε την εφαρμογή νόμου ασυμβίβαστου με οδηγία χωρίς να προβεί στην εξέταση του ενδεχόμενου αμέσου αποτελέσμάτος της (CE, SA Rothmans International France και SA Philip Morris France, req. n° 56776 και 56777, και Sté Arizona Tobacco Products και SA Philip Morris France, req. n° 87753, AJDA, 20 Μαΐου 1992, σ. 210 επ.).

αποτελέσματος, αποτελεί στην περίπτωση αυτή, κατά κάποιον τρόπο, το αντικείμενο της διαδικασίας, επί του οποίου το επιληφθέν δικαστήριο πρέπει να αποφανθεί.

76. Οι προαναφερθείσες αποφάσεις Verbond van Nederlandse Ondernemingen, Kraaijeveld κ.λπ., Delkvist ή WWF κ.λπ. αποτελούν παραδείγματα διαδικασιών στις οποίες γίνεται επίκληση προς τούτο ορισμένων οδηγιών, αν και, εν προκειμένω, δεν αποφεύχθηκε σε όλες τις περιπτώσεις ο προηγούμενος έλεγχος του αμέσου αποτελέσματος της οικείας οδηγίας.

77. Έστω και αν τα όρια μεταξύ του σκοπού του αποκλεισμού της εφαρμογής εθνικών διατάξεων και του σκοπού της υποκατάστασης των διατάξεων του εθνικού δικαίου από αυτές της οδηγίας τους οποίους μπορεί να έχει μια ένδικη διαδικασία δεν είναι πάντοτε ευδιάκριτα, τα όρια αυτά είναι κάθε άλλο παρά θεωρητικά. Χωρίζουν δύο τομείς οι οποίοι γενικά είναι σαφώς διάφοροι μεταξύ τους.

78. Η παρούσα υπόθεση δεν στερείται ενδιαφέροντος επί του ζητήματος αυτού. Οι καθών κάλεσαν το επιληφθέν της υποθέσεως εθνικό δικαστήριο να προβεί σε παρεμπιπτοντα έλεγχο της νομιμότητας εθνικού διατάγματος. Επομένως, η μέθοδος που ακολουθήθηκε, είτε αυτή επελέγη είτε επιβλήθηκε από τις περιστάσεις ή από τα χαρακτηριστικά του εφαρμοστέου εν προκειμένω εθνικού δικαίου, είναι αυτή του «αποκλεισμού» της εφαρμογής εθνικού κανόνα. Το κύρος του επίμαχου διατάγματος του Μεγάλου Δούκα αμφισβητείται με την αιτιολογία ότι αυτό το διάταγμα δεν είναι

σύμφωνο προς τις διατάξεις της οδηγίας 85/337 σχετικά με την πληροφόρηση του κοινού και τη διαβούλευση με τους ενδιαφερομένους. Είναι δυνατόν να υποτεθεί ότι η αμφισβήτηση της διαδικασίας απαλλοτριώσεως έλαβε τη μορφή αιτήματος με το οποίο ζητείτο να υποχρεωθεί η δημόσια αρχή να λάβει τα ως άνω μέτρα ενημερώσεως και διαβουλεύσεως. Γίνεται αντιληπτό ότι, στην περίπτωση μιας διαδικασίας βασιζόμενης σε αίτημα «υποκατάστασεως» δικαιώματος προβλεπόμενου από την οδηγία, οι προϋποθέσεις για την εφαρμογή του κοινοτικού κανόνα δεν είναι ακριβώς οι ίδιες.

79. Πράγματι, οι συνέπειες της αποδοχής ενός τέτοιου αιτήματος θα είναι ότι οι διατάξεις της οδηγίας αποκτούν αυτοδικαίως την ιδιότητα του κανόνα του εσωτερικού δικαίου όπως και οι λοιποί εφαρμοστέοι κανόνες δικαίου στην εθνική επικράτεια. Είδαμε γιατί μια τέτοια εξομοίωση, που οδηγεί στην αναγνώριση ενός «υποκειμενικού» δικαιώματος, πρέπει να εξαρτάται από ορισμένες ουσιώδεις προϋποθέσεις.

80. Αντιθέτως, αν και στηρίζεται στον ίδιο κανόνα, το επιχείρημα που προβάλλουν οι καθών χρησιμοποιεί τον κανόνα αυτό με διαφορετικό τρόπο, που προσδιορίζεται από τον καθαρά τυπικό σκοπό, από νομικής απόψεως, των αιτημάτων τους. Στο πλαίσιο της προοπτικής αυτής το περιεχόμενο του κανόνα έχει λιγότερη σημασία έναντι μιας

περιπτώσεως συγκεκριμένης εφαρμογής του υπέρ ενός υποκειμένου δικαίου<sup>57</sup>.

81. Κατά συνέπεια, θεωρώ ότι δεν υπάρχει λόγος να προχωρήσω σε προκαταρκτική εξέταση του αμέσου αποτελέσματος των διατάξεων των οποίων γίνεται επίκληση, τουλάχιστον έτσι όπως νοείται ο όρος «άμεσο αποτέλεσμα»<sup>58</sup>.

82. Έτσι, πρέπει να είναι δυνατόν να γίνεται επίκληση των δικαιωμάτων που προβλέπει

μα μη μεταφερθείσα στο εσωτερικό δίκαιο οδηγία ανεξάρτητα από τον τρόπο διατυπώσεώς της εφόσον ο ενδιαφερόμενος τα επικαλείται προς τον σκοπό του ελέγχου της νομότητας κανόνων του εσωτερικού δικαίου.

83. Η λύση αυτή έχει πολλά πλεονεκτήματα.

84. Η ως άνω λύση είναι σύμφωνη προς τις διατάξεις του άρθρου 189 της Συνθήκης και διαφυλάσσει τα δικαιώματα των ιδιωτών, μειώνοντας παράλληλα τις δυνατότητες προσβολής της αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου που απορρέουν από τις ενέργειες των κρατών.

85. Οι πολίτες έχουν συμφέρον να εξασφαλίζουν την εκ μέρους των αρχών τήρηση των κοινοτικών κανόνων, οι οποίοι δεσμεύουν τις αρχές αυτές ακριβώς όπως και οι κανόνες του εθνικού δικαίου. Η κύρωση της εκ μέρους κράτους μέλους παραβάσεως των υποχρεώσεών του επέρχεται παραδοσιακά μέσω της ασκήσεως προσφυγής λόγω παραβάσεως. Ωστόσο, είναι γνωστό ότι, από τη χρονική στιγμή που η Επιτροπή θα λάβει γνώση μιας παραβάσεως μέχρι την έκδοση αποφάσεως του Δικαστηρίου, μπορούν να παρελθουν πολλά έτη. Επιπλέον, κατά πάγια νομολογία, η Επιτροπή δεν είναι υποχρεωμένη να κινεί διαδικασία λόγω παραβάσεως όταν δεν το κρίνει απαραίτητο. Αντιθέτως, διαθέτει διακριτική ευχέρεια, η οποία αποκλείει το δικαίωμα των ιδιωτών να απαιτούν από το εν λόγω κοινοτικό όργανο να λαμβάνει θέση με κάποιο συγκεκριμένο τρόπο<sup>59</sup>. Επομένως μπορεί να είναι δικαιολογημένη η υπέρ των ιδιωτών αναγνώριση

57 — Σε μια ανάλυση της προαναφερθείσας αποφάσεως Kraaijeveld κ.λπ., σχετικά με την εφημερία της οδηγίας 85/337, η παραδοσιακά παρατιθέμενη αιτιολογία των αποφάσεων που ασχολούνται με την εκ μέρους των κρατών μελών άσκηση της δυνατότητας εκτιμώσεως που έχουν σχολιάστηκε ως εξής: *Individuals cannot be excluded, as a matter of principle, from invoking that obligation (as opposed to a subjective right of their own) before the courts, nor can the courts be prevented from taking it into account, in order to ensure that the national authorities keep within the limits of their discretion*» (D. Edward, προαναφερθέν, σ. 441). Στο πλαίσιο αυτό τονίζεται η αντικειμενική αντιμετώπιση της διαφοράς, που παρέχει στον διάδικο τη δυνατότητα να επικαλεστεί οδηγία επιδιώκοντας άλλους σκοπούς και όχι μόνο το αποκλειστικό και άμεσο όφελός του. Η εν λόγω υπόθεση αφορούσε προδικαστικό ερώτημα υποβληθέν στο πλαίσιο εθνικής προσφυγής ακυρώσεως κατά αποφάσεως σχετικής με την έγκριση σχεδίου χρησιμοποίησεως ενός γαυτεμαχίου εκ μέρους επιχειρηματία, της εταιρείας Kraaijeveld, η δραστηριότητα της οποίας συνίστατο στη διενέργεια εργασιών διευθετήσεως της ροής των υδάτων. Όμως, κατά το νέο σχέδιο, ο ποταμός στον οποίο είχε πρόσβαση η επιχείρηση Kraaijeveld υπήρχε κίνδυνος να μην επικοινωνεί πλέον με τις άλλες ποτάμια οδούς. Εν προκειμένω δεν είχε διενεργηθεί καμία εκτίμηση (στο κείμενο: «evaluation» ή EIA) των σχετικών επιπτώσεων στο περιβάλλον. Αναφερόμενος στα δικαιώματα της επιχειρήσεως Kraaijeveld ο συντάκτης της αναλύσεως αναφέρει: «the individual has a procedural right, so the case remains an example of “individual rights” and therefore of “direct effect” in the classical sense. On the other hand, the Court’s judgment gave Kraaijeveld no immediate right to require an [evaluation] to be carried out before construction of the dyke could begin. At the end of the day, having gone through all the proper procedures, all discretion having been correctly exercised, Kraaijeveld might still find themselves cut off from the navigable waterways. The right recognized was not to secure any positive remedy or to have a particular result achieved, but rather the right to call for judicial review [...]» (όπ.π. σ. 441 και 442, η υπογράμμιση της τελευταίας φράσεως δική μου).

58 — Πράγματι, δύσκολα μπορεί να υποστηριχθεί ότι η εφαρμογή μιας οδηγίας με σκοπό τον αποκλεισμό της εφαρμογής πράξεως του εσωτερικού δικαίου δεν σημαίνει ότι, κατά κάποιον τρόπο, αντίκειται από την εν λόγω οδηγία ένα ορισμένο αποτέλεσμα. Το ανακίπτον εν προκειμένω ζήτημα είναι η δυνατότητα μιας μη μεταφερθείσας στο εσωτερικό δίκαιο οδηγίας να δημιουργεί υπέρ των ιδιωτών ένα πλήρες δικαίωμα και όχι μόνο να έχει ένα «μερικό» ή «σχετικό» άμεσο αποτέλεσμα (B. Jodot, «Le justiciable et l’ineffectuation, en droit belge, des directives européennes en matière d’environnement», Amén. 1987, σ. 38, που παρατίθεται στο προαναφερθέν άρθρο του M. Pâques). Βλ., επί του ζητήματος αυτού, όσον αφορά την παρούσα αβεβαιότητα της ορολογίας και τη διάκριση που γίνεται στη Γερμανία μεταξύ του «αντικειμενικού» και του «υποκειμενικού» αμέσου αποτελέσματος, D. Edward, προαναφερθέν, σ. 442 και 443.

59 — Απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 1989, 247/87, Star Fruit (Συλλογή 1989, σ. 291, σκέψεις 10 έως 12). Βλ. επίσης τη διάταξη του Πρωτοδικείου της 5ης Μαΐου 1999, T-190/98, Glüber (μη δημοσιευθείσα στη Συλλογή, σκέψη 13).

του δικαιώματος να απευθύνονται στα εθνικά δικαστήρια για να εξασφαλίζουν τον σεβασμό της ιεραρχίας των κανόνων όταν η ιεραρχία αυτή θίγεται λόγω της μη μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο οδηγίας<sup>60</sup>.

86. Με τον τρόπο αυτό ενισχύεται η ανάγκη αυστηρότερης τηρήσεως του κοινοτικού δικαίου, η υπεροχή του οποίου μπορεί να ενδυναμωθεί με ενέργειες ιδιωτών. Πράγματι, αυτοί είναι οι ενδιαφερόμενοι για την τήρηση της νομιμότητας, υπερασπιζόμενοι τα δικά τους συμφέροντα.

87. Εδώ και πολύ χρόνο το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει τις συνέπειες της απευθείας εφαρμογής διατάξεως του κοινοτικού δικαίου σε περίπτωση ασυμβιβάστου της νομοθεσίας κράτους μέλους προς αυτό. Πράγματι, κάθε εθνικό δικαστήριο, επιληφθέν υποθέσεως στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς του, έχει την υποχρέωση να εφαρμόζει πλήρως το κοινοτικό δίκαιο και να προστατεύει τα δικαιώματα τα οποία το δίκαιο αυτό παρέχει στους ιδιώτες, μη εφαρμόζοντας διατάξεις του εθνικού δικαίου που ενδεχομένως αντιβαίνουν προς το δίκαιο αυτό<sup>61</sup>.

Όσον αφορά τις οδηγίες, η αναγνώρισή τους ως κανόνων του θετού δικαίου, ανεξάρτητα από την ικανότητά τους να δημιουργούν

απευθείας δικαιώματα υπέρ των ιδιωτών, θα ολοκλήρωνε την τάση αυτή.

88. Προσθέτω ότι, αν δεχθούμε ότι οι προϋποθέσεις για την αναγνώριση του αμέσου αποτελέσματος έχουν ως έρεισμα, σε τελική ανάλυση, λόγους σχετικούς με τη λειτουργία των κοινοτικών νομικών πράξεων, είναι φυσικό να μην προστρέχουμε στις προϋποθέσεις αυτές όταν η οικεία διαδικασία δεν προϋποθέτει στο στάδιο στο οποίο βρίσκεται την πλήρη ανάπτυξη των αποτελεσμάτων των ως άνω διατάξεων. Η δυνατότητα επικλήσεως ενός κανόνα διαφέρει ανάλογα με το είδος της εφαρμογής του που ζητείται από το εθνικό δικαστήριο<sup>62</sup>. Σε τελική ανάλυση, «το εθνικό δικαστήριο μπορεί να εφαρμόσει το κοινοτικό δίκαιο άπαξ και πληροί τις απαιτούμενες προϋποθέσεις για να αποτελέσει το αντικείμενο της “δικαστικής χρήσεως” που ζητείται»<sup>63</sup>.

89. Προτείνω συνεπώς να δοθεί στα δύο πρώτα ερωτήματα η απάντηση ότι το άρθρο 189 της Συνθήκης έχει την έννοια ότι το εθνικό δικαστήριο, το οποίο έχει επιληφθεί διαφοράς η οποία συνεπάγεται την εξέταση της συμφωνίας κανόνα του εσωτερικού δικαίου προς οδηγία που δεν έχει μεταφερθεί εμπροθέσμως στην εσωτερική έννομη τάξη,

62 — G. Isaac, προαναφερθέν, σ. 169. Ο συγγραφέας εξηλεί ότι, «όταν ζητείται από εθνικό δικαστήριο να εφαρμόσει, το ίδιο, το κοινοτικό δίκαιο ελλείψει αντιστοίχου εθνικού δικαίου ή και αντ’ αυτού, γίνεται αντιληπτό ότι ο νομικός κανόνας του οποίου γίνεται επίκληση πρέπει να είναι καθ’ ολοκληρίαν ανεπιφύλακτος και επαρκώς συγκεκριμένος για να μπορεί να είναι δυνατή η ως άνω εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου ή ο σχετικός αποκλεισμός της εφαρμογής του εθνικού δικαίου. Αντιθέτως, προκειμένου να διενεργηθεί έλεγχος της συμφωνίας εθνικού κανόνα προς το κοινοτικό δίκαιο, πρέπει να είναι δυνατή η επίκληση μιας κοινοτικής διατάξεως έστω και αν αυτή παρέχει ένα περιόριο εκτιμήσεις στις εθνικές αρχές [...]».

63 — Όπ.π. Βλ. την απόφαση της 7ης Ιουλίου 1981, 158/80, Rewe (Συλλογή 1981, σ. 1805), κατά την οποία «[...] το δεσμευτικό αποτέλεσμα της οδηγίας συνεπάγεται ότι μία εθνική αρχή δεν δύναται ν’ αντιτάξει σε έναν ιδιώτη μία εθνική νομοθετική ή διοικητική διάταξη που δεν είναι σύμφωνη με μία διάταξη της οδηγίας η οποία συγκροτεί όλα τα χαρακτηριστικά που είναι αναγκαία για να δύναται να εφαρμοσθεί από τον δικαστή» (σκέψη 41), πράγμα το οποίο δεν απαιτεί να τηρούνται οι προϋποθέσεις σχετικά με το συγκεκριμένο και το ανεπιφύλακτο, αλλά προϋποθέτει τη δυνατότητα εφαρμογής του οικείου κανόνα αυτού καθαιτού, ενδεχομένως κατόπιν ερμηνείας εκ μέρους του δικαστηρίου, εντός των ορίων της αρμοδιότητάς του.

60 — Στην περίπτωση αυτή, ο «αντικειμενικός» χαρακτήρας της διαδικασίας συνεπάγεται την απαλλαγή από την υποχρέωση εξετάσεως των προϋποθέσεων του αμέσου αποτελέσματος, όπως έγινε δεκτό, σχετικά με προσφυγή λόγω παραβάσεως, με την απόφαση της 11ης Αυγούστου 1995, C-431/92, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1995, σ. I-2189, σκέψη 26).

61 — Προαναφερθείσα απόφαση Simmenthal, σκέψη 21.

δεν υποχρεούνται, για να αποφανθεί σχετικά, να εξετάσει προηγουμένως αν οι διατάξεις της οδηγίας των οποίων γίνεται επίκληση είναι επαρκώς συγκεκριμένες και ανεπιφύλακτες.

90. Λαμβανομένης υπόψη της προτεινόμενης απαντήσεως, δεν είναι αναγκαίο να αποφανθεί το Δικαστήριο επί του ερωτήματος αν το εθνικό δικαστήριο υποχρεούται να υποβάλει σ' αυτό προδικαστικό ερώτημα με σκοπό να προσδιοριστεί αν τα επίμαχα άρθρα της οδηγίας 85/337 είναι επαρκώς συγκεκριμένα και ανεπιφύλακτα και, στην περίπτωση αυτή, αν οι εν λόγω διατάξεις έχουν τα χαρακτηριστικά αυτά.

#### V – Επί του τρίτου και του πέμπτου ερωτήματος

91. Κληθέν να εφαρμόσει την οδηγία 85/337, το Tribunal de Luxembourg ερωτά στην ουσία αν χρήζει αυτοτελούς ερμηνείας η κατά το άρθρο 1, παράγραφος 5, της οδηγίας 85/337 έκφραση «σχέδιο που εγκρίνεται καταλεπτώς με ειδική εθνική νομοθετική πράξη» ή αν αυτή πρέπει να ερμηνεύεται με βάση το εθνικό δίκαιο.

92. Κανείς από τους παρεμβαίνοντες διαδίκους δεν αμφισβητεί την ανάγκη να δοθεί στην έκφραση αυτή έννοια που να εγγυάται την ενιαία εφαρμογή του στο σύνολο της κοινοτικής επικράτειας.

93. Τούτο προκύπτει και από την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, εφόσον, κατ' αυτήν, «η κοινοτική έννομη τάξη δεν επιθυμεί καταρχήν να προσδιορίζονται οι έννοιές της βάσει μιας ή περισσότερων εθνικών εννόμων τάξεων, εφ' όσον αυτό δεν προβλέπεται ρητώς»<sup>64</sup>.

94. Η αρχή αυτή ισχύει όχι μόνον για τις διατάξεις της Συνθήκης ή τους κανονισμούς, αλλά και για τις οδηγίες. Η ερμηνεία όρου που χρησιμοποιείται σε διάταξη οδηγίας «[...] η οποία δεν παραπέμπει στο δικαιο των κρατών μελών για τον προσδιορισμό της εννοίας και του περιεχομένου της δεν μπορεί να αφήνεται στη διακριτική ευχέρεια κάθε κράτους μέλους»<sup>65</sup>. Όμως, η οδηγία δεν περιλαμβάνει καμία μνεία περί του δικαίου των κρατών μελών που να συνηγορεί υπέρ των διαφορετικών ερμηνειών ανάλογα με τις εθνικές νομοθεσίες.

95. Η ενιαία εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, αλλά και εκείνη της αρχής της ισότητας, επιβάλλουν το συμπέρασμα αυτό<sup>66</sup>.

96. Οι σκοποί τους οποίους επιδιώκει η οδηγία 85/337 επιβεβαιώνουν την ανάγκη αυτή. Πράγματι, η οδηγία επιδιώκει την εξάλειψη των διαφορών μεταξύ των νομο-

64 – Απόφαση της 14ης Ιανουαρίου 1982, 64/81, Corman (Συλλογή 1982, σ. 13, σκέψη 8).

65 – Προαναφερθείσα απόφαση Verbond van Nederlandse Ondernemingen, σκέψεις 10 και 11.

66 – Απόφαση της 18ης Ιανουαρίου 1984, 327/82, Ekro (Συλλογή 1984, σ. 107, σκέψη 11).

θεσιών που ισχύουν στα διάφορα κράτη μέλη στον τομέα της εκτιμήσεως των επιπτώσεων των σχεδίων δημόσιων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον<sup>67</sup>. Επιπλέον, διευκρινίζει ότι είναι απαραίτητο να εναρμονιστούν «[...] οι αρχές που θα διέπουν την εκτίμηση των επιπτώσεων στο περιβάλλον, όσον αφορά ιδίως τα σχέδια που θα πρέπει να υπόκεινται σε εκτίμηση, οι βασικές υποχρεώσεις του κυρίου του έργου, και το περιεχόμενο της εκτίμησης»<sup>68</sup>. Όμως, η εξάλειψη των διαφορών μεταξύ των εθνικών νομοθεσιών και η εναρμόνιση των νομοθεσιών αυτών δεν μπορούν να επιτευχθούν παρά μόνο με την ενιαία ερμηνεία των διατάξεων της οδηγίας.

## VI — Επί του τετάρτου και του έκτου ερωτήματος

97. Υπενθυμίζω ότι, κατά το άρθρο 1, παράγραφος 5, δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας τα «[...] σχέδια που εγκρίνονται καταλεπτώς με ειδική εθνική νομοθετική πράξη, καθότι οι στόχοι που επιδιώκονται με την παρούσα οδηγία [...] επιτυγχάνονται μέσω της νομοθετικής διαδικασίας»<sup>69</sup>.

98. Ένα σχέδιο κατασκευής αυτοκινητοδρόμου προβλεπόμενο από νόμο που υπάγεται στην κατηγορία αυτή δεν υπόκειται

στις υποχρεώσεις ενημερώσεως του κοινού και διαβουλεύσεως με τους ενδιαφερομένους, όπως αυτές προβλέπονται από τα άρθρα 5 και 6.

99. Στην υπόθεση της κύριας δίκης, οι καθόν υποστηρίζουν ότι οι ως άνω υποχρεώσεις ισχύουν, καθόσον ο νόμος του 1995, περί τροποποιήσεως του νόμου του 1967, δεν καλύπτεται από τον ορισμό του άρθρου 1, παράγραφος 5. Ελλείψει εκτιμήσεως και δημόσιας έρευνας σύμφωνα με την οδηγία, η διαδικασία απαλλοτριώσεως είναι παράτυπη<sup>70</sup>.

100. Κατά συνέπεια, το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν το άρθρο 1, παράγραφος 5, της οδηγίας 85/337 έχει την έννοια ότι καλύπτεται από τη διάταξη αυτή ένας νόμος εκδοθείς από το Κοινοβούλιο μετά από δημόσια κοινοβουλευτική συζήτηση, ο οποίος επιτρέπει την κατασκευή αυτοκινητοδρόμου χωρίς όμως να καθορίζει τη χάραξή του, οπότε το σχέδιο αυτό θα πρέπει να μην εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 85/337.

101. Η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου υποστηρίζει ότι ένα σχέδιο κατασκευής αυτοκινητοδρόμου εγκρινόμενο από το Κοινοβούλιο μπορεί να θεωρηθεί ότι δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας όσον αφορά την άδεια σχετικά με τον προσδιορισμό της χαράξεως του αυτοκινητοδρόμου όταν, αφενός, η έκδοση του νόμου συνδέεται από ψήφισμα με το οποίο το Κοινοβούλιο προβαίνει σε επιλογή μεταξύ των διαφόρων προτεινόμενων χαράξεων και καλεί την Κυβέρνηση να επιλέξει μια συγκεκριμένη

67 — Δεύτερη αιτιολογική σκέψη.

68 — Έβδομη αιτιολογική σκέψη.

69 — Η υπογράμμιση δική μου.

70 — Αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, σ. 2 και 3.



χάραξη όταν εκδώσει το εκτελεστικό του νόμου διάταγμα και, αφετέρου, μετά το ψήφισμα αυτό ακολουθεί έκδοση εκτελεστικού διατάγματος συμφώνου προς αυτό <sup>71</sup>.

102. Κατά την επ' ακροατηρίου διαδικασία, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου προσέθεσε ότι είχε ακολουθηθεί μια διαδικασία διαβουλεύσεως με το κοινό πριν από την έκδοση του νόμου του 1995.

103. Πρέπει να σημειωθεί ότι τα ερωτήματα που θέτει το αιτούν δικαστήριο αφορούν τον έναντι της οδηγίας 85/337 χαρακτηρισμό εθνικής νομοθετικής πράξεως η οποία δεν προσδιορίζει τη χάραξη του προς κατασκευή αυτοκινητοδρόμου. Δεν κάνει μνεία σε ψήφισμα που συμπληρώνει τον εν λόγω νόμο και διευκρινίζει τη γεωγραφική περιοχή πραγματοποίησεως του σχετικού σχεδίου.

104. Ακόμα και αν υποθεθεί ότι το ως άνω κοινοβουλευτικό ψήφισμα, με το οποίο κλήθηκε η Κυβέρνηση να προβεί σε επιλογή μιας από τις δυνατές χαράξεις του αυτοκινητοδρόμου, είναι επαρκώς συγκεκριμένο και πλήρες, ώστε να μπορεί να γίνεται λόγος για «σχέδιο που εγκρίνεται καταλεπτώς», κατά την έννοια της οδηγίας, πιστεύω ότι ένα τέτοιο στοιχείο δεν μπορεί να ληφθεί υπόψη, καθόσον είναι ικανό να επηρεάσει το περιεχόμενο των υποβληθέντων ερωτημάτων. Πράγματι, κατά πάγια νομολογία, η τροποποίηση της ουσίας των προδικαστικών ερωτημάτων είναι ασυμφίβαστη με την αποστολή του Δικαστηρίου βάσει του άρθρου 177 της Συνθήκης (νυν άρθρου 234 ΕΚ), καθώς και με την υποχρέωσή του να εξασφαλίζει τη

δυνατότητα των κυβερνήσεων των κρατών μελών και των ενδιαφερομένων να υποβάλουν παρατηρήσεις σύμφωνα με το άρθρο 20 του Οργανισμού ΕΚ του Δικαστηρίου, λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι, δυνάμει της διατάξεως αυτής, οι αποφάσεις περί υποβολής προδικαστικών ερωτημάτων κοινοποιούνται στα ενδιαφερόμενα μέρη <sup>72</sup>.

105. Όσον αφορά τη διαβούλευση με το κοινό, το εθνικό δικαστήριο σαφώς ασχολήθηκε με το ζήτημα αυτό, όπως και με εκείνο σχετικά με την εκπόνηση μελέτης των επιπτώσεων στο περιβάλλον, το εθνικό δικαστήριο, ωστόσο, δεν έκρινε χρήσιμο να περιλάβει τις σχετικές αναφορές στο κείμενο των υποβληθέντων ερωτημάτων <sup>73</sup>. Δεν θεωρώ απαραίτητο να λάβει υπόψη το Δικαστήριο την ως άνω πραγματική κατάσταση για να απαντήσει στα υποβαλλόμενα ερωτήματα. Τα ερωτήματα αυτά, πράγματι, δεν αφορούν ούτε την ύπαρξη ούτε την ανυπαρξία σχετικής εκτιμήσεως εν προκειμένω αλλ' ούτε και τη διαβούλευση με το κοινό και τους καθών, που αποτελούν πραγματικά ζητήματα τα οποία εναπόκεινται μόνο στην εκτίμηση του εθνικού δικαστηρίου· αφορούν τα χαρακτηριστικά που πρέπει να έχει ένας νόμος ώστε το σχέδιο κατασκευής που αποτελεί το αντικείμενό του να μη δεσμεύεται από τις υποχρεώσεις ενημερώσεως και διαβουλεύσεως τις οποίες προβλέπει η οδηγία.

106. Κατά την Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι είναι υποχρεωτικό να αποτελούν το αντικείμενο νομοθετικής πράξεως όλες οι λεπτομέρειες της πραγματοποιήσεως ενός σχεδίου, ακόμα και οι πλέον ασήμαντες. Επιπλέον, για το ίδιο

71 — Σημείο 59 των γραπτών παρατηρήσεων.

72 — Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 20ής Μαρτίου 1997, C-352/95, *Phyteron International* (Συλλογή 1997, σ. 1-1729, σκέψη 14).

73 — Αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, σ. 11.

σχέδιο μπορούν να χορηγηθούν άδειες σε διαφορετικά στάδια της πραγματοποίησής του. Επομένως, τίποτα δεν εμποδίζει να καλύπτονται από ειδική νομοθετική πράξη και να απαλλάσσονται, με τον τρόπο αυτό, από την υποχρεωτική περιβαλλοντική εκτίμηση μόνον ορισμένες πτυχές ενός σχεδίου<sup>74</sup>.

107. Επ' αυτού πρέπει να προσδιοριστούν οι προϋποθέσεις που πρέπει να πληροί μια νομοθετική πράξη, όσον αφορά το περιεχόμενό της, για να μπορεί να χαρακτηρίζεται ως «ειδική εθνική νομοθετική πράξη» κατά την έννοια της οδηγίας 85/337.

108. Το Δικαστήριο έδωσε πρόσφατα, με την προαναφερθείσα απόφαση WWF κ.λπ., μιαν απολύτως συγκεκριμένη και πλήρη ερμηνεία του άρθρου 1, παράγραφος 5, της οδηγίας. Θεωρώ δικαιολογημένο να την επικαλεστώ για να απαντήσω στα υποβαλλόμενα ερωτήματα.

109. Με την ως άνω απόφαση υπενθυμίστηκε ότι το άρθρο 1, παράγραφος 5, απαλλάσσει από την υποχρέωση να διενεργείται διαδικασία εκτίμησης των επιπτώσεων των σχεδίων περί των οποίων κάνει λόγο η οδηγία εφόσον πληρούνται δύο προϋποθέσεις: «Η πρώτη απαιτεί το σχέδιο να εγκρίνεται καταλεπτώς με ειδική νομοθετική πράξη σύμφωνα με τη δεύτερη, οι στόχοι της οδηγίας, συμπεριλαμβανομένου αυτού της παροχής πληροφοριών, να επιτυγχάνονται μέσω της νομοθετικής διαδικασίας»<sup>75</sup>.

110. Για την περιγραφή των χαρακτηριστικών που πρέπει να έχει μια τέτοια νομοθετική πράξη το Δικαστήριο αναφέρθηκε στην κατά το άρθρο 1, παράγραφος 2, «άδεια», την οποία η διάταξη αυτή ορίζει ως «την απόφαση της ή των αρμόδιων αρχών που δίνει το δικαίωμα στον κύριο του έργου να πραγματοποιήσει το σχέδιο»<sup>76</sup>. Το Δικαστήριο έθεσε σαφώς την αρχή ότι «[...] αν είναι νομοθετική η πράξη η οποία, αντικαθιστώντας απόφαση των αρμόδιων αρχών, δίνει το δικαίωμα στον κύριο του έργου να πραγματοποιήσει το σχέδιο, η πράξη αυτή πρέπει να είναι ειδική και να εμφανίζει τα ίδια χαρακτηριστικά με την άδεια [...]»<sup>77</sup>.

111. Έτσι, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι «[...] για να εμφανίζει τα ίδια χαρακτηριστικά με άδεια [...] μια νομοθετική πράξη πρέπει να εγκρίνει το σχέδιο καταλεπτώς, δηλαδή κατά τρόπο επαρκώς ακριβή και οριστικό, ώστε αυτή να περιέχει, όπως μια άδεια, αφού ληφθούν υπόψη από τον νομοθέτη, όλα τα λυσιτελή για την εκτίμηση των επιπτώσεων στο περιβάλλον στοιχεία του σχεδίου»<sup>78</sup>.

112. Μόνον εφόσον τηρούνται τα ανωτέρω μπορούν να επιτευχθούν μέσω της νομοθετικής διαδικασίας οι σκοποί στους οποίους αποβλέπει η δεύτερη προϋπόθεση, την οποία προβλέπει το άρθρο 1, παράγραφος 5, της οδηγίας<sup>79</sup>. Πράγματι, όπως ορθά εξέθεσε το Δικαστήριο, αν η νομοθετική πράξη δεν περιελάμβανε τα στοιχεία του σχεδίου που μπορούν να έχουν σχέση με την εκτίμηση των επιπτώσεών του στο περιβάλλον, «[...] οι

74 — Σημείο 56 των γραπτών παρατηρήσεων.

75 — Σκέψη 71.

76 — Σκέψη 58.

77 — Οπ.π., η υπογράμμιση δική μου.

78 — Σκέψη 59, η υπογράμμιση δική μου.

79 — Σκέψη 60.

στόχοι της οδηγίας θα διακυβευθούν, δεδομένου ότι ένα σχέδιο θα μπορεί να επιτραπεί χωρίς προηγούμενη εκτίμηση των επιπτώσεών του στο περιβάλλον παρ' όλον ότι μπορεί να έχει σημαντικές επιπτώσεις σ' αυτό»<sup>80</sup>.

113. Από το σύνολο των στοιχείων αυτών το Δικαστήριο συνήγαγε το ακόλουθο συμπέρασμα: «[...] ένας νόμος δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι εγκρίνει ένα σχέδιο καταλεπτώς, κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 5, της οδηγίας, όταν, αφενός, δεν περιέχει τα αναγκαία στοιχεία για την εκτίμηση των επιπτώσεων του σχεδίου αυτού στο περιβάλλον, αλλά επιβάλλει, αντιθέτως, την πραγματοποίηση μελέτης προς τον σκοπό αυτό, η οποία πρέπει να εκπονηθεί εκ των υστέρων και, αφετέρου, χρήζει της εκδόσεως άλλων πράξεων για να δώσει στον κύριο του έργου το δικαίωμα να πραγματοποιήσει το σχέδιο»<sup>81</sup>.

114. Η θέση του Δικαστηρίου είναι σαφής. Με την επιφύλαξη της περιπτώσεως στην οποία ένα κατασκευαστικό σχέδιο εγκρίνεται με νομοθετική πράξη, ο κοινοτικός νομοθέτης δεν θέλησε να θέσει ένα τυπικό κριτήριο, παρέχον τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να μην υποβάλλουν το οικείο σχέδιο σε εκτίμηση των επιπτώσεών του στο περιβάλλον, να μην προβαίνουν σε ενημέρωση του κοινού και να αποφεύγουν τη διαβούλευση με τους ενδιαφερομένους, με μόνη αιτιολογία τη φύση της οικείας πράξεως και την ιδιότητα υπό την οποία ενεργεί η αρχή που την εξέδωσε. Από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας εξαιρούνται μόνον οι νομοθετικές πράξεις που παρέχουν τις ίδιες εγγυήσεις με αυτές που απαιτούνται από τις διατάξεις της οδηγίας.

<sup>80</sup> — Σκέψη 60.

<sup>81</sup> — Σκέψη 62.

115. Με άλλα λόγια, ακριβώς επειδή με την έγκριση του οικείου κατασκευαστικού έργου από τον νομοθέτη επιτυγχάνονται οι σκοποί της προστασίας των περιβάλλοντος τους οποίους επιδιώκει η οδηγία, όσον αφορά την εκτίμηση των επιπτώσεών του, την ενημέρωση του κοινού και τη διαβούλευση με τους ενδιαφερομένους, η οδηγία αυτή δεν χρειάζεται να ακολουθείται κατά γράμμα.

116. Εξάλλου, το Δικαστήριο υπενθύμισε έναν από τους κύριους σκοπούς της οδηγίας παραθέτοντας την έκτη αιτιολογική σκέψη της, κατά την οποία «[...] η χορήγηση αδείας για σχέδια δημοσίων και ιδιωτικών έργων που μπορεί να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον πρέπει να γίνεται μόνο μετά από προηγούμενη εκτίμηση των σημαντικών επιπτώσεων που ενδέχεται να έχουν αυτά τα σχέδια στο περιβάλλον», όπου διευκρινίζεται στη συνέχεια ότι «[...] αυτή η εκτίμηση πρέπει να γίνεται με βάση τις κατάλληλες πληροφορίες που παρέχει ο κύριος του έργου και, ενδεχόμενα, να συμπληρώνεται από τις αρχές και το κοινό που μπορεί να αφορά το σχέδιο».

117. Πρέπει να γίνει δεκτό το σύνολο της συλλογιστικής που ακολουθήθηκε στην προαναφερθείσα απόφαση WWF κ.λπ. και, κατά συνέπεια, να μεταφερθεί στην υπό κρίση υπόθεση.

118. Πράγματι, μπορεί άραγε να υποστηριχθεί ευλόγως ότι, κατά την οδηγία, τα κράτη μέλη απαλλάσσονται από την υποχρέωση να προβαίνουν σε εκτίμηση των επιπτώσεων ενός κατασκευαστικού σχεδίου στο περιβάλλον, καθώς και από την υποχρέωση ενημερώσεως του κοινού και διαβουλεύσεως με τους ενδιαφερομένους πριν από την

πραγματοποίησή του, ανεξάρτητα από τη φύση του, απλώς και μόνο για τον λόγο ότι τα κράτη αυτά επιλέγουν την έγκριση ενός σχεδίου με νομοθετική πράξη;

119. Ασφαλώς, το πράγματι ασαφές γράμμα του άρθρου 1, παράγραφος 5, δεν αποκλείει εντελώς την άποψη αυτή· η εν λόγω διάταξη φαίνεται ότι συνδέει μηχανικά την προσφυγή σε νομοθετική διαδικασία με την τήρηση των σκοπών της οδηγίας.

Εντούτοις, οδηγεί στη δημιουργία υπέρ των κρατών μελών διακριτικής ευχερείας που τους παρέχει τη δυνατότητα να παρεκκλίνουν, όσο επιθυμούν, από τις διατάξεις της οδηγίας, σε βάρος του περιβάλλοντος και των πολιτών τους οποίους αφορούν σχέδια που ενδέχεται να επηρεάσουν τον περιβάλλον. Για τον λόγο αυτό, μια τέτοια ερμηνεία θα ισοδυναμούσε ευθέως με άρνηση των σκοπών που επιδιώκει το Συμβούλιο.

120. Με βάση αυτή την πλέον πρόσφατη νομολογία, θεωρώ ότι η απλή αναγραφή ενός σχεδίου κατασκευής αυτοκινητοδρόμου σε γενικό πρόγραμμα δημοσιότητας μεγάλου οδικού δικτύου συγκοινωνιών δεν επιτρέπει να θεωρείται ότι το σχέδιο αυτό έγινε δεκτό

λεπτομερώς, εφόσον η χάραξη του αυτοκινητοδρόμου δεν προσδιορίζεται οριστικά και με ακρίβεια με την οικεία νομοθετική πράξη.

121. Πράγματι, πρέπει να είναι προσδιορισμένο το συγκεκριμένο φυσικό περιβάλλον που ενδέχεται να θιγεί από το σχέδιο, πράγμα το οποίο δεν είναι δυνατό όταν δεν έχει οριστικοποιηθεί η χάραξη της σχετικής οδού. Το ίδιο συμπέρασμα επιβάλλεται, όσον αφορά τους ενδιαφερομένους από το σχέδιο αυτό, οι οποίοι είναι οι αποδέκτες των πληροφοριών και υπέρ των οποίων προβλέπεται η προηγούμενη διαδικασία διαβουλεύσεως μεταξύ αυτών και των αρχών<sup>82</sup>. Καμία ενημέρωση του κοινού και καμία διαβούλευση με τους πολίτες δεν είναι δυνατή όταν δεν είναι γνωστό με ακρίβεια σε ποια γεωγραφική περιοχή θα πραγματοποιηθεί το οικείο κατασκευαστικό σχέδιο και, επομένως, ποιο είναι το ενδιαφερόμενο κοινό.

122. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ότι η αναγραφή σε γενικό πρόγραμμα που προβλέπεται από νομοθετικό κανόνα ενός σχεδίου κατασκευής αυτοκινητοδρόμου που εγκρίνεται από το Κοινοβούλιο κατόπιν δημόσιων κοινοβουλευτικών συζητήσεων, το οποίο όμως δεν περιλαμβάνει τη χάραξη του προς κατασκευή αυτοκινητοδρόμου, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του άρθρου 1, της οδηγίας 85/337 και, επομένως, πρέπει να υπαχθεί στο προβλεπόμενο από την οδηγία αυτή νομικό σύστημα.

<sup>82</sup> — Υπενθυμίζω ότι από το άρθρο 1, παράγραφος 5, προκύπτει ότι, για να μην καλύπτεται από το προβλεπόμενο από την οδηγία σύστημα, το οικείο σχέδιο πρέπει να έχει γίνει δεκτό μέσω νομοθετικής διαδικασίας που εξασφαλίζει την τήρηση «του σκοπού της παροχής πληροφοριών».

## Πρόταση

123. Ενόψει των ανωτέρω παρατηρήσεων προτείνω να δοθούν οι ακόλουθες απαντήσεις στα προδικαστικά ερωτήματα του Tribunal d'arrondissement de Luxembourg:

- «1) Το άρθρο 189 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 249 ΕΚ) έχει την έννοια ότι το εθνικό δικαστήριο το οποίο έχει επιληφθεί διαφοράς η οποία συνεπάγεται εκτίμηση της συμφωνίας κανόνα εσωτερικού δικαίου προς οδηγία που δεν μεταφέρθηκε εμπρόθεσμα στην εσωτερική έννομη τάξη δεν υποχρεούται, για να αποφανθεί σχετικά, να εξακριβώσει προηγουμένως ότι οι διατάξεις της οδηγίας των οποίων γίνεται επίκληση είναι ανεπιφύλακτες και επαρκώς σαφείς.
  
- 2) Το άρθρο 1, παράγραφος 5, της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1985, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον, πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της διατάξεως αυτής ένα σχέδιο κατασκευής αυτοκινητοδρόμου, όπως το επίμαχο στην υπόθεση της κύριας δίκης, το οποίο, αφού εντάχθηκε σε ένα γενικό πρόγραμμα μεγάλων οδικών έργων προβλεπόμενο από νομοθετική ρύθμιση, κατόπιν διαδικασίας της ίδιας φύσεως η οποία διεξήχθη με δημόσιες συζητήσεις, δεν περιλαμβάνει τη χάραξη του υπό κατασκευήν αυτοκινητοδρόμου.»