ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ CARL OTTO LENZ

της 7ης Δεκεμβρίου 1995 *

Α — Εισαγωγή

1. Η αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ενός Juzgado de Primera Instancia της Σεβίλλης (Ισπανία) αφορά το ερώτημα αν το άρθρο 11 της οδηγίας 87/102/ΕΟΚ του Συμβουλίου, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που διέπουν την καταναλωτική πίστη [1] (στο εξής: η οδηγία), έχει απευθείας εφαρμογή επί διαφοράς μεταξύ καταναλωτή και πιστωτικού φορέα, μετά την παρέλευση της προθεσμίας (1η Ιανουαρίου 1990) για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, χωρίς να έχει πραγματοποιηθεί η μεταφορά της οδηγίας στο ισπανικό δίκαιο. Αντικείμενο της παρούσας διαφοράς είναι επομένως πάλι το πρόβλημα της απευθείας εφαρμογής μιας οδηγίας σε έννομη σχέση μεταξύ ιδιωτών, με το οποίο έχει ήδη κατ' επανάληψη ασχοληθεί το Δικαστήριο, όπως τελευταία με την απόφαση της 14ης Ιουλίου 1994 στην υπόθεση Faccini Dori [2]. Εντούτοις, το αποκαλούμενο άμεσο οριζόντιο αποτέλεσμα των οδηγιών δεν έχει γίνει μέχρι σήμερα δεκτό.

2. Πηγή της διαφοράς αποτέλεσε πιστωτική σύμβαση, την οποία η εναγομένη της κύριας δίκης συνήψε για τη μερική χρηματοδότηση του τιμήματος που έπρεπε να καταβάλει στα πλαίσια ταξιδιωτικής συμβάσεως, μεταξύ δε του γραφείου ταξιδίων, με το οποίο συνήψε την ταξιδιωτική σύμβαση, και της δανειοδότριας εταιρίας υπήρχε σύμβαση αποκλειστικότητας για τη χορήγηση δανείων. Λόγω πλημμελούς εκπληρώσεως κατά την εξέλιξη της ταξιδιωτικής συμβάσεως, η εναγομένη της κύριας δίκης αρνήθηκε σε μεταγενέστερη φάση την επιστροφή του χορηγηθέντος δανείου.

3. Το αιτούν δικαστήριο θεωρεί απαραίτητο στο πλαίσιο αυτό να εξετάσει αν είναι δυνατό να τύχει η οδηγία απευθείας εφαρμογής υπέρ της εναγομένης. Το αιτούν δικαστήριο, με απόφαση της 30ής Ιουνίου 1994, υπέβαλε στο Δικαστήριο το εξής προδικαστικό ερώτημα:

«Τυγχάνει απευθείας εφαρμογής το άρθρο 11 της οδηγίας 87/102/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 22ας Δεκεμβρίου 1986, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που διέπουν την καταναλωτική πίστη, η οποία δεν έχει μεταφερθεί στο εθνικό δίκαιο από την Ισπανία, σε περίπτωση κατά την οποία ο καταναλωτής αντιτάσσει στην αξίωση του πιστωτικού φορέα την πλημμελή εκπλήρωση της παροχής εκ μέρους του παρέχοντος τις υπηρεσίες, με τον οποίο ο

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

1 — Οδηγία 87/102/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 22ας Δεκεμβρίου 1986 (ΕΕ L 42 της 12.2.1987, σ. 48).

2 — Απόφαση της 14ης Ιουλίου 1994 στην υπόθεση C-91/92 (Συλλογή 1994, σ. I-3325).

ανωτέρω φορέας έχει συνάψει συμφωνία περί αποκλειστικής δανειοδοτήσεως των πελατών του;»

4. Μετά την εγγραφή στο Πρωτόκολλο του Δικαστηρίου της αιτήσεως για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως εκδόθηκε η απόφαση Faccini Dori [3], με την οποία το Δικαστήριο απάντησε στο βασικό ζήτημα του οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος των οδηγιών. Μετά τη διαβίβαση της αποφάσεως αυτής στο αιτούν δικαστήριο, μαζί με το ερώτημα αν εξακολουθεί να είναι αναγκαία η απόφαση του Δικαστηρίου στην προκειμένη περίπτωση, το αιτούν δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι εμμένει στην αίτησή του για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως. Κατά το αιτούν δικαστήριο, μολονότι η απόφαση του Δικαστηρίου απάντησε κατ' αρχήν στο ερώτημα αν οι οδηγίες μπορούν να έχουν οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα, εντούτοις είναι ακόμη αμφίβολο αν η νομολογία πρέπει να αλλάξει, ενόψει του εισαχθέντος με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση στη Συνθήκη ΕΚ άρθρου 129 Α. Το άρθρο 129 Α υποχρεώνει την Κοινότητα να συμβάλλει στην επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας των καταναλωτών.

5. Κατά τη διαδικασία, γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η ενάγουσα της κύριας δίκης, η Ισπανική και η Γαλλική Κυβέρνηση καθώς και η Επιτροπή. Όλοι οι μετέχοντες της δίκης παραιτήθηκαν από την προφορική διαδικασία.

3 — Βλ. ανωτέρω υποσημείωση 2.

Β — Η άποψή μου

6. Από την αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως προκύπτει ότι το αιτούν δικαστήριο αντιμετωπίζει δυσκολίες στην προσπάθειά του να επιτύχει την πρακτική αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου. Η κατά το αιτούν δικαστήριο εφαρμοστέα διάταξη δεν είχε ακόμη μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο — κατά το κρίσιμο χρονικό διάστημα — παρά την πάροδο της ταχθείσας προς τούτο προθεσμίας.

Κατά το αιτούν δικαστήριο, ως προς τα σχετικά πραγματικά περιστατικά, δεν υπήρχε καμιά ειδική ρύθμιση στο εσωτερικό εθνικό δίκαιο. Πρέπει επομένως κανείς να συναγάγει ότι ως προς την επίδικη περίπτωση υπάρχει νομικό κενό στο ισπανικό δίκαιο, οπότε το δικαστήριο δεν μπορούσε να εφαρμόσει το κοινοτικό δίκαιο ούτε διά της ερμηνευτικής οδού ούτε με τον παραμερισμό του εθνικού δικαίου. Η εφαρμογή όμως των γενικών κανόνων του ισπανικού αστικού δικαίου στην υπό κρίση υπόθεση θα οδηγούσε σε αποτέλεσμα που αντίκειται στους σκοπούς της οδηγίας, διότι σύμφωνα με το δίκαιο αυτό η σύμβαση μεταξύ δύο προσώπων δεν επηρεάζει καταρχήν την έννομη σχέση με τρίτον. Βάσει της μέχρι τούδε νομολογίας του Δικαστηρίου, το αιτούν δικαστήριο δεν βλέπει συνεπώς καμιά δυνατότητα να διασφαλίσει την πρακτική αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου, αν δεν είναι δυνατόν να συναχθεί ότι οι διατάξεις μιας μη μεταφερθείσας στο εσωτερικό δίκαιο οδηγίας περί προστασίας των καταναλωτών, σε συνδυασμό με το νεοεισαχθέν στη Συνθήκη ΕΚ άρθρο 129 Α, μπορούν να εφαρμοστούν σε οριζόντιες έννομες σχέσεις.

7. Όλοι οι μετέχοντες στη διαδικασία — η ενάγουσα της κύριας δίκης (το ενάγον πιστωτικό ίδρυμα), η Ισπανική και η Γαλλική Κυβέρνηση καθώς και η Επιτροπή — τάσσονται υπέρ της διατηρήσεως της μέχρι τούδε νομολογίας.

Ι. Ως προς την επαρκή ακρίβεια και τον ανεπιφύλακτο χαρακτήρα του άρθρου 11 της οδηγίας

8. Αναγκαία προϋπόθεση για την άμεση εφαρμογή μιας οδηγίας είναι να είναι η οδηγία αρκούντως ακριβής και απαλλαγμένη αιρέσεων, ώστε να προκύπτουν από αυτήν άμεσα δικαιώματα για τους ιδιώτες. Το επίμαχο στην παρούσα υπόθεση άρθρο 11 της οδηγίας 87/102 έχει ως εξής:

«1. Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι η ύπαρξη σύμβασης πίστωσης δεν επηρεάζει κατά κανένα τρόπο τα δικαιώματα του καταναλωτή έναντι του προμηθευτή των αγαθών ή υπηρεσιών που αγοράζονται μέσω παρόμοιας σύμβασης στις περιπτώσεις όπου τα αγαθά ή οι υπηρεσίες δεν παρασχεθούν ή, κατά οποιοδήποτε τρόπο, δεν ανταποκρίνονται στους όρους της σύμβασης παροχής τους.

2. Στις περιπτώσεις που:

α) ο καταναλωτής συνάπτει σύμβαση πίστωσης για την αγορά αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών με πρόσωπο διαφορετικό από αυτό που παρέχει τα αγαθά ή τις υπηρεσίες

και

β) ο πιστωτικός φορέας και ο προμηθευτής των αγαθών ή των υπηρεσιών συνδέονται με προϋπάρχουσα σύμβαση βάσει της οποίας η παροχή πίστωσης στους καταναλωτές γίνεται αποκλειστικά από αυτόν τον πιστωτικό φορέα με σκοπό την απόκτηση αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών από τον εν λόγω προμηθευτή

και

γ) ο καταναλωτής που αναφέρεται στο στοιχείο α΄ λαμβάνει την πίστωσή του βάσει της προϋπάρχουσας σύμβασης

και

δ) τα αγαθά ή οι υπηρεσίες που καλύπτονται από τη σύμβαση πίστωσης δεν παρασχεθούν [ή παρασχεθούν] μόνο εν μέρει ή δεν ανταποκρίνονται κατά οποιοδήποτε τρόπο στους όρους της σύμβασης παροχής τους

και

ε) ο καταναλωτής έχει στραφεί κατά του προμηθευτή, αλλά χωρίς να ικανοποιηθούν οι βάσιμες απαιτήσεις του,

ο καταναλωτής δικαιούται να στραφεί κατά του πιστωτικού φορέα. Εναπόκειται στα κράτη μέλη να καθορίσουν την έκταση και τους όρους άσκησης αυτού του δικαιώματος.

3. Οι διατάξεις της προηγούμενης παραγράφου δεν εφαρμόζονται όταν η σχετική πράξη αφορά ποσό μικρότερο από το ισοδύναμο 200 ECU.»

9. Το ιδιαίτερα κρίσιμο στην παρούσα υπόθεση άρθρο 11, παράγραφος 2, της οδηγίας προβλέπει τη δυνατότητα του καταναλωτή να προβάλλει δικαιώματα κατά του πιστωτικού φορέα υπό ορισμένες προϋποθέσεις, οι οποίες δεν παρέχουν καμιά διακριτική ευχέρεια στα κράτη μέλη κατά τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο.

10. Κατά του ότι πρόκειται για επαρκώς ακριβή και απαλλαγμένη αιρέσεων διάταξη μπορεί όμως να προβληθεί — όπως υποστηρίζει η ενάγουσα της κύριας δίκης — το άρθρο 11, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας, το οποίο αναγνωρίζει στα κράτη μέλη ορισμένη διακριτική ευχέρεια όσον αφορά τη διαμόρφωση, την έκταση και τους όρους ασκήσεως των δικαιωμάτων του καταναλωτή. Κατά την ενάγουσα, από αυτό θα μπορούσε να συναχθεί συγκεκριμένα, υπό ορισμένες περιστάσεις, ότι η νομική θέση του καταναλωτή εξαρτάται τελικώς από την πράξη μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο του κράτους μέλους, οπότε το άρθρο 11 της οδηγίας, αυτό καθαυτό, δεν είναι επαρκώς ακριβές.

11. Στο σημείο αυτό επιβάλλεται η παρατήρηση ότι το άρθρο 11, παράγραφος 2, της οδηγίας πρέπει να εξεταστεί στο πλαίσιο των διατάξεων της οδηγίας. Το άρθρο 11, παράγραφος 1, της οδηγίας επιβάλλει στα κράτη έναν σαφή σκοπό, ο οποίος απαγορεύει τη βλάβη των συμφερόντων του καταναλωτή που θα μπορούσε να προκύψει από τον διαχωρισμό της πιστωτικής συμβάσεως από την δι' αυτής χρηματοτοδοτούμενη έννομη σχέση. Από αυτό προκύπτει όμως, όσον αφορά την παράγραφο 2, ότι εν πάση περιπτώσει τα κράτη μέλη δεν έχουν καμιά διακριτική ευχέρεια ως προς το *αν* παρέχεται στον καταναλωτή η δυνατότητα να προβάλλει δικαιώματα κατά του δανειστή. Απλώς ως προς το «*πώς*», δηλαδή τη συγκεκριμένη νομοτεχνική διαμόρφωση της νομικής καταστάσεως του καταναλωτή (αγωγή του καταναλωτή, ένσταση κ.λπ.), είναι τα κράτη μέλη ελεύθερα.

12. Από το ρυθμιστικό πλαίσιο της οδηγίας προκύπτει ότι η βασική νομική κατάσταση του καταναλωτή πρέπει να ρυθμιστεί ομοιόμορφα στην Κοινότητα. Ειδικότερα, οι

αιτιολογικές σκέψεις 1 έως 4 της οδηγίας θέτουν ως σκοπό την ομοιομορφία του δικαίου προκειμένου να αποφευχθεί νόθευση των όρων του ανταγωνισμού [4]. Επομένως, το βασικό ζήτημα της χορηγήσεως δικαιωμάτων άμυνας στους καταναλωτές δεν μπορεί να επαφίεται πλήρως στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών. Το άρθρο 11 της οδηγίας μπορεί επομένως να θεωρηθεί ότι είναι επαρκώς ακριβές και απαλλαγμένο αιρέσεων, καθόσον, εν πάση περιπτώσει, πρέπει να παρέχονται στον καταναλωτή τα οριζόμενα στην οδηγία δικαιώματα.

13. Η προβλεπομένη στο άρθρο 11, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών ως προς την έκταση και τους όρους ασκήσεως των δικαιωμάτων αυτών είναι επομένως περιορισμένη. Όπως προκύπτει από το άρθρο 11, παράγραφος 1, της οδηγίας, ο καταναλωτής δεν πρέπει εν πάση περιπτώσει να τίθεται σε μειονεκτικότερη θέση σε σχέση με την περίπτωση που η πιστωτική σύμβαση αποτελεί μέρος της υποκειμένης συμβάσεως για τη χρηματοδότηση της οποίας ελήφθη το δάνειο. Τα δικαιώματα που ο καταναλωτής μπορεί να προβάλλει κατά του πιστωτικού φορέα πρέπει, τουλάχιστον από ποιοτική άποψη, να μην υστερούν σε σχέση με τα δικαιώματα που έχει απευθείας έναντι του αντισυμβαλλομένου του στη χρηματοδοτηθείσα σύμβαση. Από αυτό συνάγεται ότι το άρθρο 11, παράγραφος 2, της οδηγίας είναι επίσης επαρκώς ακριβές και απαλλαγμένο αιρέσεων, στον βαθμό που στον καταναλωτή παρέχονται ορισμένες ελάχιστες εγγυήσεις κατά την άσκηση των δικαιωμάτων του.

4 — Πρβλ. άρθρα 100 και 100 Α της Συνθήκης ΕΚ.

II. Ως προς το επονομαζόμενο οριζόντιο αποτέλεσμα του άρθρου 11 της οδηγίας

14. Το ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου αφορά κυρίως την εξέταση του αν το άρθρο 11 της οδηγίας μπορεί σε μια διαφορά μεταξύ καταναλωτή και πιστωτικού φορέα — δηλαδή σε έννομη σχέση μεταξύ ιδιωτών — να εφαρμοστεί απευθείας, όταν η μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο δεν έχει πραγματοποιηθεί εντός της ταχθείσας προς τούτο προθεσμίας.

15. Προηγουμένως πρέπει να εξεταστεί το ζήτημα αν ένα εθνικό δικαστήριο μπορεί να εφαρμόσει μια απευθείας εφαρμοστέα διάταξη οδηγίας, έστω και αν ο υπέρ ου η διάταξη δεν την «επικαλείται». Κατά τη βασική νομολογία του Δικαστηρίου περί απευθείας εφαρμογής των οδηγιών, τα αποτελέσματα αυτά εμφανίζονται ως το δικαίωμα του υπέρ ου να προβάλει κατά του κράτους, «επικαλούμενος» τη διάταξη, ορισμένη νομική κατάσταση [5]. Ωστόσο, το Δικαστήριο στην υπόθεση Verholen [6] αποφάνθηκε:

«Εθνικό δικαστήριο δεν κωλύεται από το κοινοτικό δίκαιο να εκτιμά αυτεπαγγέλτως το σύμφωνο εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως προς τις ακριβείς και άνευ αιρέσεων

5 — Πρβλ. απόφαση της 19ης Ιανουαρίου 1982 στην υπόθεση 8/81, Becker (Συλλογή 1982, σ. 53).

6 — Απόφαση της 11ης Ιουλίου 1991 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-87/90, C-88/90 και C-89/90, Verholen κ.λπ. (Συλλογή 1991, σ. I-3757, σημείο 1 του διατακτικού της αποφάσεως).

διατάξεις οδηγίας, της οποίας έληξε η προθεσμία μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο, αν ο διάδικος δεν επικαλείται ενώπιόν του την εν λόγω οδηγία.»

Από αυτό συνάγεται ότι, εφόσον κατά τα λοιπά συντρέχουν όλες οι προϋποθέσεις για την απευθείας εφαρμογή μιας διατάξεως οδηγίας, ένα εθνικό δικαστήριο μπορεί να εφαρμόσει τη διάταξη αυτή, έστω και αν ο υπέρ ου δεν την επικαλείται ρητώς. Η συνεκτίμηση του κοινοτικού κανόνα αυτεπαγγέλτως είναι σύμφωνη με την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου και εξυπηρετεί την αποτελεσματική εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου στα κράτη μέλη.

1. Η μέχρι τούδε νομολογία ως προς το άμεσο «οριζόντιο αποτέλεσμα» των οδηγιών

16. Το Δικαστήριο, με τη μέχρι σήμερα νομολογία του, δεν έχει δεχτεί το άμεσο αποτέλεσμα των οδηγιών στις έννομες σχέσεις μεταξύ ιδιωτών, το αποκαλούμενο «οριζόντιο αποτέλεσμα» [7]. Στηρίζει την άποψή του στο ότι διά της απευθείας εφαρμογής μιας οδηγίας δεν δημιουργούνται υποχρεώσεις για τους ιδιώτες, διότι η δεσμευτικότητα μιας οδηγίας υπάρχει μόνον έναντι των κρατών μελών, τα οποία, σύμφωνα με το άρθρο 189, τρίτο εδάφιο, είναι οι μόνοι αποδέκτες της οδηγίας.

17. Την αρνητική αυτή στάση όσον αφορά το οριζόντιο αποτέλεσμα των οδηγιών επιβεβαίωσε ακόμη μια φορά το Δικαστήριο, παρά τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα [8] και πολλές αντιδράσεις των θεωρητικών του δικαίου, με την απόφασή του στην υπόθεση Faccini Dori [9]. Η εκφρασθείσα με τις προτάσεις μου στην υπόθεση εκείνη αντίθετη άποψη αφορούσε οδηγίες που εκδόθηκαν μετά την έναρξη ισχύος της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξεως και μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η επίδικη οδηγία εκδόθηκε *πριν* από την έναρξη ισχύος αυτών των Συνθηκών. Επομένως, δεν βλέπω κανέναν λόγο να προτείνω στο Δικαστήριο *στην προκειμένη περίπτωση* αλλαγή της νομολογίας του.

2. Συνέπειες του άρθρου 129 Α της Συνθήκης ΕΚ ως προς το «οριζόντιο αποτέλεσμα» των οδηγιών

18. Το νέο στοιχείο έναντι της νομικής καταστάσεως στην υπόθεση Faccini Dori

7 — Απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 1986 στην υπόθεση 152/84, Marshall (Συλλογή 1986, σ. 723, σκέψη 48)· απόφαση της 12ης Μαΐου 1987 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 372/85 έως 374/85, Traen κ.λπ. (Συλλογή 1987, σ. 2141, σκέψη 24)· απόφαση της 11ης Ιουνίου 1987 στην υπόθεση 14/86, Pretore di Salò (Συλλογή 1987, σ. 2545, σκέψη 19)· απόφαση της 22ας Φεβρουαρίου 1990 στην υπόθεση C-221/88, Busseni (Συλλογή 1990, σ. I-495, σκέψη 23)· απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 1990 στην υπόθεση C-106/89, Marleasing (Συλλογή 1990, σ. I-4135, σκέψη 6)· προαναφερθείσα απόφαση Faccini Dori (σκέψη 20).

8 — Βλ. τις προτάσεις μου της 9ης Φεβρουαρίου 1994 στην προαναφερθείσα υπόθεση Faccini Dori (Συλλογή 1994, σ. I-3328, I-3345, σημείο 73).

9 — Υπόθεση C-91/92, όπ.π., σκέψη 24.

είναι η προσθήκη εν τω μεταξύ στη Συνθήκη του άρθρου 129 Α. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί ρητώς να εξεταστεί αν η έναρξη ισχύος της διατάξεως αυτής μπορεί να οδηγήσει σε θεμελιώδη αλλαγή της νομολογίας.

19. Οι διάδικοι της κύριας δίκης έχουν εκφράσει επ' αυτού τις ακόλουθες απόψεις.

θεσπίσεώς του υφιστάμενο νομικό καθεστώς. Ήδη πριν από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση το υψηλό επίπεδο προστασίας των καταναλωτών είχε επιτευχθεί μέσω του άρθρου 100 Α, παράγραφος 3. Το άρθρο 129 Α απλώς προσέθεσε σ' αυτό τη δυνατότητα συμπληρώσεως, με συγκεκριμένες δράσεις, τις πολιτικές των κρατών μελών για την προστασία του καταναλωτή. Κατά τα λοιπά, υπήρχαν ήδη πριν από την έναρξη ισχύος του άρθρου 129 Α πολλές κοινοτικές διατάξεις στον τομέα της προστασίας των καταναλωτών.

20. Η *ενάγουσα* της κύριας δίκης υποστηρίζει την άποψη ότι το άρθρο 129 Α δεν προσφέρεται για την αμφισβήτηση της μέχρι τούδε νομολογίας. Η αρχή περί υψηλού επιπέδου προστασίας των καταναλωτών δεν είναι νέα στη Συνθήκη ΕΚ, αλλά είχε προηγουμένως προβλεφθεί με το άρθρο 100 Α, παράγραφος 3. Υποστηρίζει ότι δεν είναι λογικό η απλή προσθήκη στη Συνθήκη ενός άρθρου περί προστασίας των καταναλωτών να μπορεί να ανατρέψει ολόκληρη τη νομολογία του Δικαστηρίου περί απευθείας εφαρμογής των οδηγιών. Η υπόθεση στην οποία προβαίνει το αιτούν δικαστήριο υπονοεί ότι υπάρχουν προνομιούχες οδηγίες που έχουν αφ' εαυτές οριζόντιο αποτέλεσμα και μη προνομιούχες. Το άρθρο 189, τρίτο εδάφιο, όμως δεν επιτρέπει μια τέτοια διάκριση.

Παρά τα όσα δέχεται το εθνικό δικαστήριο, δεν έχουν όλες οι διατάξεις της Συνθήκης άμεσο αποτέλεσμα. Τέλος, ακόμη και αν τίποτε δεν αντιτίθεται στην απευθείας εφαρμογή ενός κανόνα της Συνθήκης, μπορεί ωστόσο μια οδηγία που στηρίζεται σ' αυτόν να μην πληροί τους όρους για την απευθείας εφαρμογή της.

21. Η *Ισπανική Κυβέρνηση* ισχυρίζεται ότι το άρθρο 129 Α δεν αλλάζει το προ της

22. Η *Γαλλική Κυβέρνηση* διατείνεται — στηριζομένη στη μέχρι τούδε νομολογία του Δικαστηρίου — ότι το άρθρο 129 Α δεν μπορεί να παράγει άμεσα αποτελέσματα. Αυτό όμως αποτελεί προϋπόθεση της δυνατότητας των ιδιωτών να επικαλούνται τη διάταξη αυτή ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Σε καμιά περίπτωση όμως η οδηγία

δεν μπορεί να έχει άμεσα αποτελέσματα εις βάρος ιδιωτών.

23. Η *Επιτροπή*, τέλος, υποστηρίζει ότι η θέση του άρθρου 129 Α εντός της Συνθήκης δείχνει ότι η διάταξη συνιστά το νομικό θεμέλιο της πολιτικής προστασίας των καταναλωτών ως κοινοτικής πολιτικής. Για την επίτευξη του σκοπού ενός υψηλού επιπέδου προστασίας των καταναλωτών, η διάταξη παραπέμπει τόσο στα θεσπιζόμενα για την υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς μέτρα όσο και σε ειδικές δράσεις του Συμβουλίου, για τη στήριξη της πολιτικής των κρατών μελών στον τομέα αυτόν. Το άρθρο 129 Α συνιστά μια κοινοτική πολιτική εντός ορισμένου πλαισίου, από το οποίο δεν απορρέει ούτε το άμεσο αποτέλεσμα της διατάξεως ούτε η δυνατότητα να γίνει επίκληση μιας μη μεταφερθείσας στο εσωτερικό δίκαιο οδηγίας έναντι ιδιώτη. Επομένως, δεν υπάρχει καμιά αμφιβολία ότι δεν πρέπει να μεταβληθεί η νομολογία Faccini Dori εξαιτίας του άρθρου 129 Α.

24. Προκειμένου να δοθεί απάντηση στο υποβληθέν ερώτημα πρέπει πρώτα να εξεταστεί η βασική λειτουργία και η σημασία του άρθρου 129 Α της Συνθήκης ΕΚ στο πλαίσιο των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, διότι, για την ερμηνεία της διατάξεως αυτής, καθόσον φαίνεται, δεν υπάρχει ακόμη νομολογία του Δικαστηρίου. Σ' ένα δεύτερο στάδιο, πρέπει να εξεταστεί αν και ενδεχομένως ποια συμπεράσματα συνάγονται όσον αφορά την ενδεχόμενη αλλαγή της νομολογίας περί οριζοντίου αποτελέσματος των οδηγιών.

α) Ως προς την ερμηνεία του άρθρου 129 Α της Συνθήκης ΕΚ

25. Η διάταξη αυτή ορίζει:

«1. Η Κοινότητα συμβάλλει στην επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας των καταναλωτών με:

α) μέτρα θεσπιζόμενα κατ' εφαρμογήν του άρθρου 100 Α στα πλαίσια της υλοποίησης της εσωτερικής αγοράς,

β) ειδικές δράσεις που στηρίζουν και συμπληρώνουν την πολιτική των κρατών μελών για την προστασία της υγείας, της ασφάλειας και των οικονομικών συμφερόντων των καταναλωτών, καθώς και για την επαρκή ενημέρωσή τους.

2. Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με τη διαδικασία του άρθρου 189 Β και μετά από διαβούλευση με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, θεσπίζει τις ειδικές δράσεις που αναφέρονται στην παράγραφο 1, σημείο β'.

3. Οι δράσεις που θεσπίζονται κατ' εφαρμογήν της παραγράφου 2, δεν εμποδίζουν τα κράτη μέλη να διατηρούν ή να εισάγουν μέτρα ενισχυμένης προστασίας. Τα μέτρα αυτά πρέπει να συμβιβάζονται με την παρούσα Συνθήκη και να κοινοποιούνται στην Επιτροπή.»

26. Με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση ανατίθεται στην Κοινότητα με το άρθρο 3, στοιχείο σ', της Συνθήκης ΕΚ ως αποστολή η «συμβολή στην ενίσχυση της προστασίας των καταναλωτών». Η βασική τροποποίηση της Συνθήκης στον τομέα της προστασίας του καταναλωτή πραγματοποιήθηκε με την εισαγωγή του άρθρου 129 Α της Συνθήκης ΕΚ στο τρίτο μέρος της Συνθήκης, το οποίο αφορά τις κοινοτικές πολιτικές.

27. Σε σχέση το άρθρο 3, στοιχείο σ', της Συνθήκης ΕΚ προκαλεί εντύπωση το γεγονός ότι στο άρθρο 129 Α, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ γίνεται λόγος απλώς για «συμβολή» της Κοινότητας στον τομέα της προστασίας του καταναλωτή, οπότε προφανώς πρέπει να αναγνωριστεί και στα κράτη μέλη ορισμένο πεδίο αρμοδιότητας. Υπάρχουν πολλοί λόγοι να θεωρηθεί ότι το άρθρο 129 Α της Συνθήκης ΕΚ προβλέπει συντρέχουσα αρμοδιότητα της Κοινότητας, η οποία κατά συνέπεια τελεί υπό την επιφύλαξη της τηρήσεως της αρχής της επικουρικότητας [10]. Έστω και αν το άρθρο 129 Α της Συνθήκης ΕΚ περιέχει νεωτερισμό, αυτός εξαρτάται από την προϋπόθεση μιας κοινοτικής και όχι μιας εθνικής δράσεως.

28. Σύμφωνα με το άρθρο 129 Α, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ, η Κοινότητα πρέπει να επιδιώκει «υψηλό επίπεδο προστασίας των καταναλωτών». Παρόμοια διατύπωση απαντά επίσης στο άρθρο 100 Α, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΚ:

«Η Επιτροπή, στις προτάσεις της (...) στους τομείς (...) της προστασίας των καταναλωτών, βασίζεται σε υψηλό επίπεδο προστασίας.»

Η διάταξη αυτή προστέθηκε στη Συνθήκη με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, οπότε η έννοια του «υψηλού επιπέδου προστασίας των καταναλωτών» δεν αποτελεί νεωτερισμό της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

29. Το αιτούν δικαστήριο θεωρεί ωστόσο ότι με τη μνεία της εννοίας αυτής στο άρθρο 129 Α της Συνθήκης ΕΚ εισάγεται νεωτερισμός σε σχέση προς το άρθρο 100 Α της

10 — Πρβλ. άρθρο 3 Β της Συνθήκης ΕΚ.

Συνθήκης ΕΚ, ο οποίος έχει σχέση με τη μεγαλύτερη πολιτική και νομική ολοκλήρωση που προβλέπει η Συνθήκη του Μάαστριχτ. Από το γράμμα του άρθρου 129 Α, παράγραφος 1, στοιχείο α', της Συνθήκης ΕΚ προκύπτει ωστόσο σαφώς ότι καταρχάς γίνεται απλώς παραπομπή στις ήδη υφιστάμενες δυνατότητες στο πλαίσιο της υλοποιήσεως της εσωτερικής αγοράς κατά το άρθρο 100 Α της Συνθήκης ΕΚ. Η μόνη διαφορά του άρθρου 129 Α, παράγραφος 1, στοιχείο α', της Συνθήκης ΕΚ από το άρθρο 100 Α της Συνθήκης ΕΚ συνίσταται στο ότι στο πρώτο η *Κοινότητα* υποχρεούται να συμβάλλει στην επίτευξη «υψηλού επιπέδου προστασίας των καταναλωτών», ενώ στο δεύτερο η υποχρέωση αυτή βαρύνει την *Επιτροπή* [11].

30. Στο σημείο αυτό θα μπορούσε να προβληθεί η αντίρρηση ότι αυτή ακριβώς η επέκταση της υποχρεώσεως σε ολόκληρη την Κοινότητα, δηλαδή σε όλα τα κοινοτικά όργανα και μεταξύ αυτών και στο Δικαστήριο, αποτελεί έκφραση της μεγαλύτερης ολοκληρώσεως που προβλέπει η Συνθήκη του Μάαστριχτ, η οποία απαιτεί την εξασφάλιση μεγαλύτερης πρακτικής αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου. Η επιταγή της πρακτικής αποτελεσματικότητας (effet utile) εντούτοις εφαρμόζεται πάντοτε στα πλαίσια και μόνο του ισχύοντος δικαίου και της δεδομένης κατανομής των αρμοδιοτήτων. Η υποχρέωση της *Κοινότητας* να προστατεύει τους καταναλωτές δεν συνεπάγεται συγκεκριμένα ούτε υποχρέωση των κρατών μελών ούτε των κατ' ιδίαν πολιτών της Κοινότητας. Μια τέτοια υποχρέωση μέσω του άρθρου 129 Α της Συνθήκης ΕΚ θα ήταν όμως προϋπόθεση για τη θεμελίωση του οριζοντίου αποτελέσματος μιας οδηγίας περί προστασίας των καταναλωτών.

31. Επομένως, παραμένει αναπάντητο το ερώτημα σε τι μπορεί να συνίσταται η ιδιαίτερη σημασία του άρθρου 129 Α της Συνθήκης ΕΚ σε σχέση με το άρθρο 100 Α της Συνθήκης ΕΚ. Θα μπορούσε κανείς να εκκινήσει από το ότι μεγάλος αριθμός κανονισμών στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς θα αφορά την προστασία των καταναλωτών. Έτσι, στο μέλλον θα τηρείται πάντοτε, όσον αφορά τα στηριζόμενα στο άρθρο 100 Α της Συνθήκης ΕΚ μέτρα, το άρθρο 129 Α της Συνθήκης ΕΚ και επομένως και η μόλις προεκτεθείσα υποχρέωση *ολόκληρης* της Κοινότητας. Επομένως, είναι δυνατόν, αν ληφθεί υπόψη η ανάλογη συλλογιστική που ακολούθησε το Δικαστήριο ως προς τη σχέση του άρθρου 100 Α της Συνθήκης ΕΚ προς το άρθρο 130 Σ της Συνθήκης ΕΚ, να θεωρηθεί το άρθρο 100 Α της Συνθήκης ΕΚ για την προστασία των καταναλωτών στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς ως ειδικότερη διάταξη σε σχέση προς το άρθρο 129 Α της Συνθήκης ΕΚ [12].

32. Έναν ευρύτερο νεωτερισμό περιέχει ωστόσο το άρθρο 129 Α, παράγραφος 1, *στοιχείο β'*, της Συνθήκης ΕΚ, το οποίο για πρώτη φορά προβλέπει αρμοδιότητα της

11 — Πρβλ. άρθρο 100 Α, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΚ.

12 — Απόφαση της 11ης Ιουνίου 1991 στην υπόθεση C-300/89, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1991, σ. I-2867, σκέψη 25).

Κοινότητας για την ανάληψη ειδικών δράσεων ως προς την πολιτική προστασίας των καταναλωτών *εκτός* των μέτρων που αφορούν την εσωτερική αγορά [13]. Τα σχετικά μέτρα μπορούσαν μέχρι τούδε να στηρίζονται μόνο στο άρθρο 235 της Συνθήκης ΕΚ. Αντιθέτως προς το άρθρο 100 Α και το άρθρο 129 Α, παράγραφος 1, στοιχείο α', της Συνθήκης ΕΚ, το άρθρο 129 Α, παράγραφος 1, στοιχείο β', της Συνθήκης ΕΚ εξουσιοδοτεί πάντως την Κοινότητα απλώς να στηρίζει και να συμπληρώνει την πολιτική των κρατών μελών και επομένως να ενεργεί μόνον επικουρικώς [14]. Υπέρ αυτού του τρόπου θεωρήσεως συνηγορεί επίσης η αποκαλούμενη ρήτρα ενισχύσεως της προστασίας στο άρθρο 129 Α, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΚ, η οποία καταλείπει στα κράτη μέλη ορισμένες αρμοδιότητες. Επιπλέον, η συστηματική θέση του άρθρου 129 Α της Συνθήκης ΕΚ στο τέλος του μέρους περί των κοινοτικών πολιτικών καθώς και ο όρος «ειδικές δράσεις» (σε αντίθεση προς τα «μέτρα») καθιστούν σαφέστερο τον μη υποχρεωτικό χαρακτήρα των ενεργειών της Κοινότητας στον τομέα αυτόν.

33. Καταλήγουμε επομένως επί του παρόντος στο συμπέρασμα ότι το άρθρο 129 Α, παράγραφος 1, στοιχείο α', της Συνθήκης ΕΚ δεν εισάγει σε σχέση προς το άρθρο 100 Α της Συνθήκης ΕΚ καμιά ποιοτική αλλαγή, η οποία θα μπορούσε να δικαιολογήσει το οριζόντιο αποτέλεσμα των περί προστασίας των καταναλωτών οδηγιών. Μόνον η παράγραφος 1, στοιχείο β', και οι παράγραφοι 2 και 3 του άρθρου 129 Α της Συνθήκης ΕΚ περιέχουν ποιοτική διεύρυνση της μέχρι τούδε προστασίας των καταναλωτών στο κοινοτικό δίκαιο.

β) Ως προς τις συνέπειες σε σχέση με το «οριζόντιο αποτέλεσμα» των περί προστασίας των καταναλωτών οδηγιών

34. Απομένει ωστόσο να εξεταστεί αν ο διαπιστωθείς νεωτερισμός που ενέχει το άρθρο 129 Α, παράγραφος 1, στοιχείο β', της Συνθήκης ΕΚ μπορεί να ασκήσει επιρροή επί του ζητήματος του οριζοντίου αποτελέσματος των οδηγιών. Όπως ήδη προανέφερα [15], η Κοινότητα ενεργεί μόνο για να συμπληρώσει τις εθνικές πολιτικές προστασίας των καταναλωτών. Κατά τη γνώμη μου, από το άρθρο 129 Α της Συνθήκης ΕΚ δεν απορρέει πρωτογενής αρμοδιότητα της Κοινότητας για τη λήψη μέτρων με υποχρεωτικό χαρακτήρα για τους ιδιώτες, πράγμα που είναι προϋπόθεση για το οριζόντιο αποτέλεσμα των οδηγιών.

35. Αμφίβολο είναι ήδη το άμεσο αποτέλεσμα του ίδιου του άρθρου 129 Α της Συνθήκης ΕΚ, το οποίο θα ήταν βασική προϋπόθεση προκειμένου να είναι δυνατή η επίκληση της διατάξεως αυτής στα πλαίσια της επιχειρηματολογίας περί του οριζοντίου αποτελέσματος των οδηγιών. Ναι μεν το άρθρο 129 Α της Συνθήκης ΕΚ αναθέτει στην Κοινότητα την εκπλήρωση σαφών σκοπών, εντούτοις καταλείπει, λόγω του χαρακτήρα του ως κανόνα ρυθμίσεως της αρμοδιότητας, ευρεία διακριτική ευχέρεια ως προς την υλοποίησή του. Επομένως, δεν πληρούται ήδη ως προς το σημείο αυτό η προϋπόθεση να είναι ο κανόνας επαρκώς ακριβής και απαλλαγμένος αιρέσεων.

13 — Engelhard, στο: Lenz (Hrsg.), *EG-Vertrag, Kommentar*, άρθρο 129 Α, σημείο 8.

14 — Πρβλ. ανωτέρω παράγραφος 26.

15 — Βλ. παράγραφο 31.

36. Τέλος, η αποδοχή του οριζοντίου αποτελέσματος των οδηγιών ενόψει του άρθρου 129 Α της Συνθήκης ΕΚ θα συνεπαγόταν τη διαφορετική μεταχείριση των περί προστασίας των καταναλωτών οδηγιών και των λοιπών οδηγιών. Μια τέτοια διαφοροποίηση όμως δεν μπορεί να στηριχθεί στο άρθρο 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ ούτε είναι πρόδηλο ότι το άρθρο 129 Α της Συνθήκης ΕΚ συνιστά ως προς το πρώτο ειδικότερη διάταξη.

37. Επομένως, διαπιστώνεται τελικώς ότι δεν υπάρχει λόγος για αλλαγή της νομολογίας του Δικαστηρίου ως προς αποκαλούμενο άμεσο οριζόντιο αποτέλεσμα των οδηγιών λόγω της προσθήκης του άρθρου 129 Α στη Συνθήκη ΕΚ.

Γ — Πρόταση

38. Ενόψει των προεκτεθέντων, προτείνω να δοθεί στο προδικαστικό ερώτημα η εξής απάντηση:

1) Το άρθρο 11 της οδηγίας 87/102/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 22ας Δεκεμβρίου 1986, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που διέπουν την καταναλωτική πίστη, δεν εφαρμόζεται απευθείας στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ο καταναλωτής αντιτάσσει στην αξίωση του πιστωτικού φορέα την πλημμελή εκπλήρωση της παροχής εκ μέρους του παρέχοντος υπηρεσίες, με τον οποίο ο ανωτέρω πιστωτικός φορέας έχει συνάψει συμφωνία περί αποκλειστικής δανειοδοτήσεως των πελατών του.

2) Το άρθρο 129 Α της Συνθήκης ΕΚ, το οποίο υποχρεώνει τις Κοινότητες να συμβάλλουν στην επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας των καταναλωτών, δεν μπορεί να θεμελιώσει την απευθείας εφαρμογή των περί προστασίας των καταναλωτών οδηγιών στις έννομες σχέσεις μεταξύ ιδιωτών.