ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MICHAEL B. ELMER
της 14ης Μαρτίου 1996 *

Εισαγωγή

1. Στην υπό κρίση υπόθεση, η Pretura circondariale di Vicenza υπέβαλε στο Δικαστήριο ορισμένα προδικαστικά ερωτήματα σχετικά με την ερμηνεία των οδηγιών του Συμβουλίου 76/464/ΕΟΚ, της 4ης Μαΐου 1976, περί ρυπάνσεως που προκαλείται από ορισμένες επικίνδυνες ουσίες που εκχέονται στο υδάτινο περιβάλλον της Κοινότητας [1] (στο εξής: η οδηγία για το υδάτινο περιβάλλον), και 83/513/ΕΟΚ, της 26ης Σεπτεμβρίου 1983, για τις οριακές τιμές και τους ποιοτικούς στόχους για τις απορρίψεις καδμίου [2] (στο εξής: η οδηγία για το κάδμιο).

Οι ασκούσες επιρροή διατάξεις του κοινοτικού δικαίου

2. Η οδηγία για το υδάτινο περιβάλλον διακρίνει μεταξύ δύο κατηγοριών επικινδύνων ουσιών οι οποίες περιλαμβάνονται σε ορισμένους πίνακες του παραρτήματος της οδηγίας. Ο πίνακας 1 περιλαμβάνει ιδιαίτερα επικίνδυνες ουσίες για το υδάτινο περιβάλλον και τούτο για τον λόγο, ιδίως, της τοξικότητάς τους, της ανθεκτικότητάς τους και της βιοσυσσωρεύσεώς τους, περιλαμβανομένου του καδμίου, το οποίο εμφαίνεται στο σημείο 6 του πίνακα αυτού. Η μόλυνση που έχει προκληθεί από την απόρριψη των ουσιών αυτών πρέπει να εξαλειφθεί.

3. Ενόψει του σκοπού αυτού, η οδηγία για το υδάτινο περιβάλλον θεσπίζει ένα σύστημα βάσει του οποίου η απόρριψη των περιλαμβανομένων στον πίνακα ουσιών εξαρτάται από προηγούμενη αδεία των αρμοδίων αρχών του οικείου κράτους μέλους. Σύμφωνα με το άρθρο 3 της οδηγίας, οι άδειες για απόρριψη των περιλαμβανομένων στον πίνακα 1 ουσιών πρέπει να περιλαμβάνουν κανόνες περί εκπομπής όσον αφορά τις απορρίψεις, καθώς και διατάξεις ορίζουσες εντός ποίων προθεσμιών πρέπει να πραγματοποιούνται οι απορρίψεις. Εξάλλου, όσον αφορά τις ήδη υφιστάμενες απορρίψεις, η άδεια πρέπει να αναφέρει εντός ποίας προθεσμίας πρέπει το αργότερο να έχει γίνει συμμόρφωση προς τους προβλεπομένους απ' αυτήν όρους.

4. Το άρθρο 6 της οδηγίας για το υδάτινο περιβάλλον προβλέπει ότι το Συμβούλιο ορίζει οριακές τιμές για τις διάφορες επικίνδυνες ουσίες που απαριθμούνται στον πίνακα 1 καθώς και στόχους ως προς την ποιότητα όσον αφορά το υδάτινο περιβάλλον που θίγεται από τις απορρίψεις των περιλαμβανομένων στον προπαρατεθέντα πίνακα ουσιών. Εξάλλου, το Συμβούλιο οφείλει να ορίσει τις προθεσμίες εντός των οποίων πρέπει να έχουν ληφθεί τα μέτρα

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η δανική.

1 — ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 138.

2 — ΕΕ L 291, σ. 1.

για τη συμμόρφωση προς τους οριζόμενους στις άδειες όρους σχετικά με τις απορρίψεις που έχουν ήδη πραγματοποιηθεί.

5. Το Συμβούλιο, στηριζόμενο στο άρθρο 6 της ανωτέρω οδηγίας, εξέδωσε την οδηγία για το κάδμιο, η οποία περιλαμβάνει τις οριακές τιμές και τους σχετικούς με την ποιότητα στόχους όσον αφορά τις απορρίψεις καδμίου. Οι οριακές τιμές και η προθεσμία εντός της οποίας πρέπει αυτές να έχουν τηρηθεί ορίζονται στο παράρτημα I της οδηγίας για το κάδμιο. Το παράρτημα αυτό ορίζει διαφορετικές οριακές τιμές για τους διαφόρους τομείς της βιομηχανίας. Ωστόσο, από τις υποσημειώσεις 1 και 7 του προπαρατεθέντος παραρτήματος προκύπτει ότι, όσον αφορά τους κλάδους βιομηχανίας που δεν μνημονεύονται στον πίνακα του παραρτήματος αυτού, οι οριακές τιμές ορίζονται, εν ανάγκη, από το Συμβούλιο, σε μεταγενέστερο στάδιο. Για το ενδιάμεσο διάστημα, τα κράτη μέλη ορίζουν αυτοτελώς, σύμφωνα με την οδηγία για το υδάτινο περιβάλλον, τους σχετικούς με αποβολές κανόνες για τις απορρίψεις καδμίου. Οι κανόνες αυτοί πρέπει να είναι λιγότερο αυστηροί απ' ό,τι η πλέον ανάλογη οριακή τιμή που εμφαίνεται στο προπαρατεθέν παράρτημα.

6. Σύμφωνα με το άρθρο 6 της οδηγίας για το κάδμιο, τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τα αναγκαία για συμμόρφωση προς την οδηγία μέτρα εντός προθεσμίας δύο ετών από την κοινοποίησή της, δηλαδή, το αργότερο, στις 24 Οκτωβρίου 1985.

Η εθνική νομοθεσία

7. Κατ' εφαρμογήν του νόμου 428 της 29ης Δεκεμβρίου 1990, σχετικά με την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την ένταξη της Ιταλίας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα (κοινοτικός νόμος για το 1990), η Ιταλική Κυβέρνηση εξέδωσε το decreto legislativo 133 της 27ης Ιανουαρίου 1992, περί βιομηχανικών απορρίψεων επικινδύνων για το υδάτινο περιβάλλον ουσιών (στο εξής: decreto). Το decreto έχει ως στόχο, μεταξύ άλλων, την υλοποίηση της οδηγίας για το υδάτινο περιβάλλον και της οδηγίας για το κάδμιο και εφαρμόζεται, σύμφωνα με το άρθρο του 1, στις απορρίψεις επικινδύνων ουσιών που περιλαμβάνονται στις ομάδες των ουσιών που μνημονεύονται στο παράρτημά του Α, συμπεριλαμβανομένου του καδμίου. Το παράρτημα Β του εν λόγω decreto καθορίζει τις οριακές τιμές των κανόνων αποβολής όσον αφορά ορισμένους τύπους επιχειρήσεων.

8. Σύμφωνα με τα άρθρα 6 και 7 του decreto, πρέπει για τις απορρίψεις επικινδύνων ουσιών να ζητείται από τις τοπικές αρχές σχετική άδεια. Τα άρθρα αυτά διακρίνουν ανάλογα με το αν πρόκειται για νέες ή για ήδη υφιστάμενες εγκαταστάσεις:

Προκειμένου περί απορρίψεων προερχομένων από νέες εγκαταστάσεις, η αρμόδια αρχή χορηγεί άδειες απορρίψεως σύμφωνα με τις οριακές τιμές που έχουν οριστεί στο παράρτημα Β. Αν πρόκειται περί ουσιών ως προς τις οποίες καμιά οριακή τιμή δεν έχει ακόμη οριστεί στο παράρτημα Β, η αρμόδια αρχή χορηγεί την άδεια απορρίψεως σύμφωνα με τις οριακές τιμές που έχουν οριστεί σε ειδικό νόμο.

Προκειμένου περί απορρίψεων προερχομένων από ήδη υφιστάμενες εγκαταστάσεις, οι άδειες απορρίψεως, όσον αφορά τις επιχειρήσεις για τις οποίες το παράρτημα Β ορίζει οριακές τιμές, χορηγούνται από τις τοπικές αρχές. Όσον αφορά τις επιχειρήσεις που δεν εμπίπτουν στο παράρτημα Β, οι προβλέπουσες προηγούμενη άδεια για τις απορρίψεις διατάξεις εφαρμόζονται μόνον ύστερα από την έκδοση των υπουργικών αποφάσεων περί των οριακών τιμών που προβλέπονται από το άρθρο 2, παράγραφος 3, στοιχείο b, του decreto. Αυτές οι υπουργικές αποφάσεις δεν είχαν ακόμη εκδοθεί, κατά τον κρίσιμο για την υπό κρίση υπόθεση χρόνο.

9. Το άρθρο 18 του decreto θεσπίζει ένα σύστημα κυρώσεων ισχύον σε περίπτωση παραβάσεως των διατάξεων αυτών.

Η ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου διαδικασία

10. Η εισαγγελική αρχή άσκησε εναντίον του Luciano Arcaro δίωξη διότι προέβη χωρίς άδεια σε απορρίψεις καδμίου στον ποταμό Bacchiglione, κατά παράβαση των άρθρων 5, 7 και 18 του decreto. Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία, ο Arcaro είναι ιδιοκτήτης υφισταμένης εγκαταστάσεως, μη εμπίπτουσας σε κάποια από τις εγκαταστάσεις ως προς τις οποίες το παράρτημα Β του decreto ορίζει οριακές τιμές αποβολής.

11. Κατά τη διάρκεια της παρούσας διαδικασίας, ο Arcaro ισχυρίστηκε ότι η επιχείρησή του αποτελεί υφιστάμενη εγκαταστάση επί της οποίας δεν μπορεί να τύχει εφαρμογής το σύστημα της προηγούμενης αδείας για απορρίψεις, και τούτο εφόσον δεν έχουν ακόμη εκδοθεί, σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 3, στοιχείο b, του decreto, υπουργικές αποφάσεις σχετικά με τις οριακές τιμές αποβολής αντιστοιχούσες σ' αυτόν τον τύπο επιχειρήσεως. Όταν ασκήθηκε η δίωξη κατά του Arcaro δεν είχαν ακόμη εκδοθεί οι επίμαχες αποφάσεις.

12. Η υπόθεση εκκρεμεί ενώπιον της Pretura circondariale di Vicenza, η οποία με διάταξη της 22ας Απριλίου 1995 ανέστειλε τη διαδικασία προκειμένου να υποβάλει στο Δικαστήριο προδικαστικά ερωτήματα. Όπως προκύπτει από το σημείο 8 της διατάξεως περί παραπομπής, σύμφωνα με το εν λόγω εθνικό δικαστήριο, δεν είναι δυνατό λογικώς να υφίστανται αμφιβολίες ως προς το ζήτημα εάν η ιταλική νομοθεσία είναι σύμφωνη προς τις κοινοτικές οδηγίες. Το αιτούν δικαστήριο παρατηρεί, συναφώς, ότι οι προπαρατεθείσες διατάξεις αποκλείουν από το πεδίο εφαρμογής του εισαχθέντος με το decreto συστήματος το μεγαλύτερο μέρος των υφισταμένων εγκαταστάσεων, ενώ φαίνεται, αντιθέτως, ότι όλες οι κοινοτικές οδηγίες που το decreto σκοπεί να θέσει σε εφαρμογή ρητώς απαιτούν, κατά τρόπο ακριβή και αναμφισβήτητο, την κατοχή αδείας. Εν προκειμένω, το εθνικό δικαστήριο αναφέρεται, π.χ., στο άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο β', της οδηγίας περί του υδατίνου περιβάλλοντος και της οδηγίας περί του καδμίου.

Τα προδικαστικά ερωτήματα

13. Ενόψει των προεκτεθέντων, το εθνικό δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να απαντήσει επί των ακολούθων ερωτημάτων:

«α) Είναι ορθή η προτεινόμενη στο σημείο 8 της παρούσας διατάξεως ερμηνεία των κοινοτικών διατάξεων που το decreto αριθ. 133/1992 σκοπεί να θέσει σε εφαρμογή;

β) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα, είναι δυνατό, κατ' ορθή ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου, να τυγχάνουν απευθείας εφαρμογής διατάξεις κοινοτικού δικαίου και, ταυτοχρόνως, να μην τυγχάνουν εφαρμογής αντίθετες εθνικές διατάξεις, έστω και αν κάτι τέτοιο είναι δυνατό να επιβαρύνει την κατάσταση των ενδιαφερομένων προσώπων;

γ) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο δεύτερο ερώτημα, ποιος πρέπει να είναι, κατ' ορθή ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου, ο διαφορετικός μηχανισμός που πρέπει να χρησιμοποιηθεί για την εξάλειψη από την εθνική έννομη τάξη εθνικών διατάξεων αντιθέτων προς το κοινοτικό δίκαιο όταν η απευθείας εφαρμογή του τελευταίου μπορεί να επιβαρύνει την κατάσταση των ενδιαφερομένων προσώπων;»

Όσον αφορά το πρώτο ερώτημα

14. Το πρώτο ερώτημα είναι διατυπωμένο κατά τρόπο λίαν ευρύ εφόσον το αιτούν δικαστήριο κάνει λόγο για συμφωνία των «διατάξεων του decreto με όλες τις κοινοτικές οδηγίες που το decreto 133/1992 σκοπεί να θέσει σε εφαρμογή» αναφέρεται μόνο, «δίκην παραδείγματος», σε ορισμένες διατάξεις της οδηγίας για το υδάτινο περιβάλλον και της οδηγίας για το κάδμιο. Ωστόσο, εφόσον από τη διάταξη περί παραπομπής, στο σύνολό της, προκύπτει ότι η ερμηνεία των δύο αυτών οδηγιών ασκεί επιρροή στην υπό κρίση υπόθεση, φρονώ ότι το Δικαστήριο οφείλει να περιορίσει την απάντησή του στα υποβληθέντα ερωτήματα όσον αφορά τις δύο αυτές οδηγίες.

15. Εξάλλου, από πάγια νομολογία, προκύπτει ότι το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο, στο πλαίσιο μιας προδικαστικής αποφάσεως, να αποφανθεί επί του συμβατού μιας εθνικής διατάξεως με το κοινοτικό δίκαιο. Είναι, ωστόσο, αρμόδιο να παράσχει στο εθνικό δικαστήριο όλα τα στοιχεία ερμηνείας που εμπίπτουν στο κοινοτικό δίκαιο και του επιτρέπουν να εκτιμήσει το συμβατό αυτό αναφορικά με την εκδίκαση της υποβληθείσας σ' αυτό υποθέσεως [3]. Κατά συνέπεια, το πρώτο ερώτημα χρήζει αναδιατυπώσεως.

3 — Βλ. όσον αφορά, την πρόσφατη νομολογία, την απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 1995, C-55/94, Gebhard (Συλλογή 1995, σ. I-4165, σκέψη 19).

16. Με το πρώτο του ερώτημα, το εθνικό δικαστήριο ζητεί κατ' ουσίαν από το Δικαστήριο να λάβει θέση επί του ζητήματος αν οι ασκούσες επιρροή διατάξεις της οδηγίας για το υδάτινο περιβάλλον και της οδηγίας για το κάδμιο πρέπει να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι απορρίψεις καδμίου, ασχέτως του αν πρόκειται για νέες ή για ήδη υφιστάμενες εγκαταστάσεις, είναι δυνατές μόνον εφόσον η αρμόδια αρχή του οικείου κράτους μέλους έχει χορηγήσει την προς τούτο προηγούμενη άδεια.

17. Σύμφωνα με την Επιτροπή, στο ερώτημα αυτό πρέπει να δοθεί καταφατική απάντηση. Η Επιτροπή απέστειλε προς την Ιταλική Κυβέρνηση στις 25 Ιουλίου 1993 έγγραφο οχλήσεως με το οποίο εξέφρασε την άποψη ότι δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η οδηγία για το υδάτινο περιβάλλον και η οδηγία για το κάδμιο έχουν ορθώς μεταφερθεί στην ιταλική έννομη τάξη μέσω του επιμάχου decreto. Η Επιτροπή διασαφήνισε έτι περαιτέρω την άποψη αυτή κατά τις συναντήσεις που είχε με τις ιταλικές αρχές. Μη λαμβάνοντας απάντηση από τις ιταλικές αρχές σχετικά με τις επικρίσεις που είχε εκφράσει κατά τη διάρκεια των αναφερομένων συναντήσεων, η Επιτροπή αποφάσισε, τον Δεκέμβριο του 1995, να αποστείλει στην Ιταλική Κυβέρνηση συμπληρωματικό έγγραφο οχλήσεως.

18. Η Ιταλική Κυβέρνηση δεν υπέβαλε παρατηρήσεις στην υπό κρίση υπόθεση.

19. Θα ήθελα να υπογραμμίσω ότι από την έκτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας για το υδάτινο περιβάλλον προκύπτει ότι:

«για την εξασφάλιση αποτελεσματικής προστασίας του υδατίνου περιβάλλοντος της Κοινότητας, είναι αναγκαία η σύνταξη ενός πρώτου καταλόγου που θα ονομάζεται κατάλογος I (...) η αποβολή τέτοιων ουσιών θα έπρεπε να υπόκειται σε προηγούμενη άδεια που να καθορίζει τους κανόνες απορρίψεως».

20. Στο άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας για το υδάτινο περιβάλλον αναφέρεται επίσης ότι οποιαδήποτε απόρριψη εντός υδάτων δυναμένη να περιέχει μια από τις περιλαμβανόμενες στον πίνακα I ουσίες υπόκειται σε προηγούμενη άδεια που χορηγείται από την αρμόδια αρχή του ενδιαφερομένου κράτους μέλους.

21. Στο άρθρο 2, στοιχεία στ' και ζ', της οδηγίας για το κάδμιο περιλαμβάνονται οι ορισμοί των εννοιών «υφιστάμενη εγκατάσταση» και «νέα εγκατάσταση». Ωστόσο, η διάκριση αυτή έχει σημασία μόνο για το άρθρο 3, παράγραφος 4, της προπαρατεθείσας οδηγίας, το οποίο ορίζει ότι τα κράτη μέλη δύνανται να χορηγούν άδειες για τις νέες εγκαταστάσεις μόνο στην περίπτωση που οι εγκαταστάσεις αυτές εφαρμόζουν τα πρότυπα που ανταποκρίνονται στα καλύτερα διαθέσιμα τεχνικά μέσα.

Όσον αφορά την οδηγία για το υδάτινο περιβάλλον η διάκριση μεταξύ υφισταμένων και νέων εγκαταστάσεων έχει σημασία μόνο για τα άρθρα 3, παράγραφος 2, και 6, παράγραφος 4. Οι διατάξεις αυτές ρυθμίζουν μόνον τις προθεσμίες που είναι δυνατό να καθορίζουν οι αρχές για την τήρηση από τις υφιστάμενες εγκαταστάσεις των όρων που προβλέπει για τις απορρίψεις η εν λόγω άδεια.

22. Συνεπώς, η διάκριση μεταξύ νέων και υφισταμένων εγκαταστάσεων έχει σημασία μόνον όσον αφορά το περιεχόμενο της άδειας όχι όμως και όσον αφορά την υποχρέωση, αυτή καθαυτή, λήψεως αδείας. Επομένως, το καθιερωθέν από την οδηγία για το υδάτινο περιβάλλον σύστημα, το οποίο εξαρτά την απόρριψη επικινδύνων ουσιών από προηγούμενη άδεια, είναι υποχρεωτικό για όλες τις απορρίψεις των ουσιών αυτών, και τούτο ανεξαρτήτως του αν πρόκειται για απορρίψεις προερχόμενες από νέα ή από υφισταμένη εγκατάσταση.

23. Κατά συνέπεια, στο πρώτο ερώτημα πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να δοθεί απάντηση ότι η οδηγία για το υδάτινο περιβάλλον και η οδηγία για το κάδμιο πρέπει να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι η απόρριψη καδμίου, είτε αυτή προέρχεται από νέα είτε από υφισταμένη εγκατάσταση, πρέπει να γίνεται μόνον εφόσον έχει χορηγηθεί η προς τούτο άδεια από την αρμόδια αρχή του κράτους μέλους.

Όσον αφορά το δεύτερο ερώτημα

24. Με το δεύτερό του ερώτημα, το εθνικό δικαστήριο ζητεί κατ' ουσίαν να μάθει αν οι διατάξεις της οδηγίας για το υδάτινο περιβάλλον και της οδηγίας για το κάδμιο, σύμφωνα με τις οποίες οι απορρίψεις εξαρτώνται από τη λήψη προηγουμένης αδείας, έχουν άμεσο αποτέλεσμα, έστω και αν κάτι τέτοιο είναι δυνατό να επιβαρύνει την κατάσταση των ενδιαφερομένων προσώπων.

25. Συναφώς, η Επιτροπή ανέπτυξε την άποψη ότι οι ασκούσες επιρροή διατάξεις των προπαρατεθεισών οδηγιών δεν έχουν άμεσο αποτέλεσμα και ότι, ελλείψει μέτρων μεταφοράς στις εσωτερικές έννομες τάξεις των κρατών μελών, οι εν λόγω οδηγίες δεν μπορούν να εφαρμόζονται εις βάρος προσώπων που έχουν προβεί σε απορρίψεις χωρίς άδεια.

26. Για να μπορεί να τεθεί, γενικώς, το ζήτημα του αμέσου αποτελέσματος διατάξεων οδηγιών οι οποίες δεν έχουν τεθεί σε εφαρμογή από τα κράτη μέλη πρέπει, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, να προκύπτει ότι οι εν λόγω διατάξεις είναι, από την άποψη του περιεχομένου τους, ανεπιφύλακτες και αρκούντως ακριβείς [4]. Κατά συνέπεια, πρέπει να εκτιμηθεί αν οι προπαρατεθείσες διατάξεις των εν λόγω οδηγιών πληρούν την προϋπόθεση αυτή.

4 — Βλ., π.χ., την απόφαση της 19ης Ιανουαρίου 1982, 8/81, Becker (Συλλογή 1982, σ. 53)

27. Τόσο η οδηγία για το υδάτινο περιβάλλον όσο και η οδηγία για το κάδμιο ορίζουν ότι κάθε κράτος μέλος οφείλει να ορίσει την αρμόδια αρχή για τη χορήγηση αδειών απορρίψεως. Η αρμόδια αρχή οφείλει, όταν χορηγεί τις εν λόγω άδειες, να ορίζει τους κανόνες περί αποβολής όσον αφορά τις απορρίψεις ουσιών στο υδάτινο περιβάλλον, οσάκις για τις απορρίψεις αυτές πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι οριακές τιμές που το Συμβούλιο ή το οικείο κράτος μέλος έχει ορίσει (άρθρα 3, παράγραφος 2, καθώς και 5 της οδηγίας για το υδάτινο περιβάλλον). Προκειμένου περί απορρίψεων προερχομένων από υφιστάμενες εγκαταστάσεις, η αρμόδια αρχή ορίζει, στο πλαίσιο των καθορισμένων από το Συμβούλιο ορίων, τις προθεσμίες κατά την εκπνοή των οποίων πρέπει να έχουν πληρωθεί οι προβλεπόμενοι από την άδεια όροι (άρθρα 3, παράγραφος 3, και 6, παράγραφος 4, της οδηγίας για το υδάτινο περιβάλλον).

28. Σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας για το κάδμιο, οι άδειες που προβλέπονται από την οδηγία για το υδάτινο περιβάλλον πρέπει να περιλαμβάνουν διατάξεις εξίσου αυστηρές με αυτές που περιέχονται στο παράρτημα I της οδηγίας για το κάδμιο, με εξαίρεση την περίπτωση όπου ένα κράτος μέλος μπορεί να αποδείξει στην Επιτροπή, σύμφωνα με τη θεσπισμένη από το Συμβούλιο διαδικασία ελέγχου, ότι οι τεθέντες από το Συμβούλιο στόχοι ως προς την ποιότητα έχουν επιτευχθεί και εξακολουθούν να τηρούνται. Αντιθέτως, η αρμόδια αρχή δύναται, στο πλαίσιο της σχετικής αδείας, να καθορίζει κανόνες περί αποβολής αυστηρότερους από αυτούς που όρισε το Συμβούλιο, σε περίπτωση που τούτο είναι αναγκαίο για την επίτευξη των προβλεπομένων ποιοτικών στόχων.

29. Επομένως, η αρμόδια αρχή διαθέτει, κατά τη χορήγηση αδειών περί απορρίψεως, σημαντική εξουσία εκτιμήσεως. Κατά συνέπεια, η γνώμη μου είναι ότι οι διατάξεις της οδηγίας για το υδάτινο περιβάλλον και της οδηγίας για το κάδμιο δεν είναι ανεπιφύλακτες και αρκούντως ακριβείς ώστε να μπορούν να θεωρηθούν ως έχουσες άμεσο αποτέλεσμα.

30. Στα ανωτέρω προστίθεται και το γεγονός ότι το Δικαστήριο, με πάγια νομολογία του [5], έχει κρίνει ότι μια οδηγία δεν μπορεί, αυτή καθεαυτή, να δημιουργήσει υποχρεώσεις εις βάρος ιδιώτη. Σύμφωνα με την εν λόγω νομολογία, μια μη μεταφερθείσα στην εσωτερική έννομη τάξη κράτους μέλους οδηγία δεν μπορεί να δημιουργήσει υποχρεώσεις ούτε εις βάρος των ιδιωτών ούτε έναντι του κράτους μέλους που δεν την έχει μεταφέρει στην εσωτερική του έννομη τάξη. Κατ' αυτόν τον τρόπο, το Δικαστήριο έκρινε, στο πλαίσιο προβλήματος σχετικού με κύρωση επιβληθείσα για υπέρβαση των ορίων των καθορισθέντων με οδηγία κανόνων [6], ότι μια οδηγία:

«δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα, αυτή καθεαυτή και ανεξαρτήτως του θεσπιζόμενου για την εφαρμογή της νόμου, τον καθορισμό ή την επίταση της ποινικής ευθύνης αυτών που ενεργούν κατά παράβαση των διατάξεών της».

5 — Βλ., όσον αφορά την πλέον πρόσφατη νομολογία, την απόφαση της 14ης Ιουλίου 1994, C-91/92, Faccini Dori (Συλλογή 1994, σ. I-3325, σκέψη 20).

6 — Απόφαση της 8ης Οκτωβρίου 1987, 80/86, Kolpinghuis Nijmegen (Συλλογή 1987, σ. 3969, σκέψη 14).

31. Η υπό κρίση υπόθεση δεν προσφέρεται για αναθεώρηση της προπαρατεθείσας νομολογίας. Όπως έχω ήδη υπογραμμίσει, οι ασκούσες επιρροή διατάξεις της οδηγίας για το υδάτινο περιβάλλον και της οδηγίας για το κάδμιο δεν είναι ανεπιφύλακτες και αρκούντως ακριβείς ώστε να μπορούν να έχουν άμεσο αποτέλεσμα. Για τον λόγο αυτό, στο υποβληθέν ερώτημα πρέπει να δοθεί απάντηση υπό την έννοια ότι οι διατάξεις της οδηγίας για το υδάτινο περιβάλλον και της οδηγίας για το κάδμιο, βάσει των οποίων ο προβαίνων σε απορρίψεις καδμίου βαρύνεται με την υποχρέωση να ζητήσει και να λάβει την προς τούτο άδεια, δεν μπορούν, αυτές καθεαυτές και χωρίς να ληφθεί υπόψη η ισχύουσα στο κράτος μέλος σε εθνική νομοθεσία για την εφαρμογή των οδηγιών αυτών, να επιτρέπουν τον περιορισμό ή την επίταση της ποινικής ευθύνης σε περίπτωση παραβάσεως των προπαρατεθεισών διατάξεων.

Όσον αφορά το τρίτο ερώτημα

32. Με το τρίτο του ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί κατ' ουσίαν να μάθει σε ποιο βαθμό πρέπει να καταργούνται στην εθνική έννομη τάξη εθνικοί κανόνες αντίθετοι προς τις κοινοτικές διατάξεις.

33. Η Επιτροπή προτείνει στο Δικαστήριο να απαντήσει στο ερώτημα αυτό υπό την έννοια ότι «στον εθνικό δικαστή εναπόκειται να ερμηνεύσει το ισχύον επί της διαφοράς εθνικό δίκαιο, όσον τούτο είναι δυνατό και υπό το φως του κειμένου και του σκοπού της οδηγίας, λαμβάνοντας ωστόσο υπόψη την αρχή κατά την οποία, ελλείψει μεταφοράς των διατάξεων της οδηγίας αυτής στην εσωτερική έννομη τάξη, μια τέτοια ερμηνεία δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την ύπαρξη ποινικής ευθύνης του διωκομένου προσώπου ή την επίταση αυτής».

34. Όσον αφορά την υπό κρίση υπόθεση, νομίζω ότι το εθνικό δικαστήριο γνωρίζει κάλλιστα ποια πρέπει να είναι η απάντηση στο υποβληθέν δεύτερο ερώτημα, δηλαδή ότι οι διατάξεις της οδηγίας για το υδάτινο περιβάλλον και της οδηγίας για το κάδμιο δεν μπορούν, αυτές καθεαυτές και χωρίς να ληφθεί υπόψη η εθνική νομοθεσία με τις οποίες αυτές έχουν τεθεί σε εφαρμογή, να χρησιμεύσουν ως βάση για τον περιορισμό ή την επίταση της ποινικής ευθύνης σε περίπτωση παραβάσεως των διατάξεων αυτών. Κατά συνέπεια, στην αλληλουχία αυτή, το ερώτημα πρέπει να νοηθεί ως αίτηση με την οποία ζητείται από το Δικαστήριο να υποδείξει στους εθνικούς δικαστές αυτό που θα έπρεπε να πράξουν προκειμένου η εθνική τους νομοθεσία να καταστεί σύμφωνη προς το κοινοτικό δίκαιο.

35. Δεν είναι ασφαλώς ικανοποιητικό για τον εθνικό δικαστή να διαπιστώσει, αφού ενδεχομένως υποβάλει στο Δικαστήριο ερωτήματα σχετικά με την ερμηνεία των ασκούντων επιρροή κοινοτικών κανόνων, ότι η εθνική νομοθεσία δεν είναι σύμφωνη προς το κοινοτικό δίκαιο και ότι η πρακτική συνέπεια της αποφάσεως που θα πρέπει να εκδώσει θα συνίσταται στη μόλυνση του υδατίνου περιβάλλοντος από επικίνδυνες ουσίες λόγω του ότι η εθνική νομοθεσία δεν έχει τηρήσει, σχετικά με τη μόλυνση, τους περιορισμούς που οι κοινοτικοί κανόνες σκοπούν να θέσουν σε εφαρμογή. Γι' αυτόν ακριβώς τον λόγο, είναι κατανοητό ο

εθνικός δικαστής να θέσει, σε μια τέτοια κατάσταση, το ζήτημα ποιες είναι οι δυνατότητες που αυτός έχει προκειμένου να συμβάλλει ώστε η ισχύουσα στο οικείο κράτος μέλος νομοθεσία να καταστεί σύμφωνη προς το κοινοτικό δίκαιο.

36. Έργο των δικαστών είναι να κρίνουν βάσει του ισχύοντος δικαίου και να εκδίδουν αποφάσεις σύμφωνες προς το δίκαιο αυτό. Αντιθέτως, η θέσπιση νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων, συμπεριλαμβανομένων αυτών με τις οποίες σκοπείται η εφαρμογή μιας οδηγίας, εμπίπτει στις πολιτικές αρχές του οικείου κράτους μέλους. Είναι δυνατόν να υφίστανται, στα διάφορα κράτη μέλη, κανόνες και παραδόσεις διαφορετικοί όσον αφορά το ζήτημα αν και σε ποιο βαθμό μπορούν οι δικαστές να επισύρουν την προσοχή του Τύπου και των πολιτικών οργάνων στην κατάσταση του δικαίου επί του οποίου στηρίζονται οι αποφάσεις που εκδίδουν. Όμως, το κοινοτικό δίκαιο δεν περιλαμβάνει σχετικούς κανόνες και δεν έχει ως αποτέλεσμα τον περιορισμό των δυνατοτήτων που οι εθνικοί δικαστές θα μπορούσαν να έχουν εν προκειμένω δυνάμει του εθνικού τους δικαίου και των παραδόσεων των διαφόρων κρατών μελών.

37. Η μόνη δυνατότητα που το κοινοτικό δίκαιο παρέχει στους εθνικούς δικαστές προκειμένου να άρουν μια αντίθεση μεταξύ της εθνικής τους νομοθεσίας και του κοινοτικού δικαίου, στις περιπτώσεις όπου μια μη τεθείσα σε εφαρμογή εντός της ταχθείσας προθεσμίας οδηγία δεν έχει άμεσο αποτέλεσμα, είναι ο κανόνας ερμηνείας που η Επιτροπή έχει επικαλεστεί στις ενώπιον του Δικαστηρίου παρατηρήσεις της.

38. Έτσι, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι [7]:

«(...) κάθε εθνικό δικαστήριο, οσάκις ερμηνεύει και εφαρμόζει το εθνικό δίκαιο, πρέπει να θεωρεί ως δεδομένο ότι το κράτος είχε την πρόθεση να εκτελέσει πλήρως τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την οικεία οδηγία. Όπως έκρινε το Δικαστήριο (...) εφαρμόζοντας το εθνικό δίκαιο, είτε πρόκειται για προγενέστερες είτε για μεταγενέστερες της οδηγίας διατάξεις, το εθνικό δικαστήριο που καλείται να το ερμηνεύσει, οφείλει να πράξει τούτο κατά το μέτρο του δυνατού υπό το φως του κειμένου και του σκοπού της οδηγίας, ώστε να επιτευχθεί το αποτέλεσμα που αυτή επιδιώκει, συμμορφούμενο έτσι προς το άρθρο 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης.»

39. Στο πλαίσιο της νομολογίας αυτής, το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει ότι ο προπαρατεθείς ερμηνευτικός κανόνας πρέπει να χρησιμοποιείται «στο μέτρο του δυνατού» ώστε οι διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας να ερμηνεύονται σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο. Αντιθέτως, ο κανόνας ερμηνείας δεν πρέπει να εφαρμόζεται για την αναδιατύπωση μιας εθνικής διατάξεως. Έτσι, η αναγνώριση του άμεσου αποτελέσματος των διατάξεων μιας οδηγίας που επιβάλλουν υποχρεώσεις στους πολίτες θα αποτελούσε εσφαλμένη και αντίθετη προς το άρθρο 189 της Συνθήκης λύση.

40. Με άλλα λόγια, αν το κείμενο μιας εθνικής ρυθμίσεως επιτρέπει περισσότερες της

7 — Βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1993, C-334/92, Wagner Miret (Συλλογή 1993, σ. I-6911, σκέψη 20), και την προπαρατεθείσα απόφαση Faccini Dori, σκέψη 26.

μιας ερμηνείες, πρέπει να εφαρμόζεται αυτή που έχει ως αποτέλεσμα να καθίσταται η εθνική νομοθεσία συμβατή με το κοινοτικό δίκαιο. Αν, αντιθέτως, το γράμμα του επίμαχου νόμου δεν αφήνει περιθώριο για ερμηνεία, όταν ένας νόμος ορίζει, π.χ., σαφώς Α, δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ο κανόνας ερμηνείας για να ορισθεί Β, αντίθετα προς το γράμμα του νόμου, έστω και αν το Β (και όχι το Α) είναι σύμφωνο προς το κοινοτικό δίκαιο.

41. Νομίζω ότι η Επιτροπή, υποβάλοντας στο Δικαστήριο το σχέδιό της απαντήσεως στο ερώτημα αυτό, στηρίχθηκε σε ευρεία εφαρμογή του κανόνα ερμηνείας που έχει βρεί, εδώ και μερικά χρόνια, κάποια θεμελίωση στην απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Marleasing και, ιδίως, στη δανική μετάφραση όπου απουσιάζει η φράση «κατά το μέτρο του δυνατού» [8]. Πράγματι, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι ο εθνικός δικαστής που καλείται να ερμηνεύσει την εθνική νομοθεσία οφείλει, παρ' όλ' αυτά, «να λάβει υπόψη την αρχή κατά την οποία, ελλείψει μεταφοράς των διατάξεων της οδηγίας αυτής στην εσωτερική έννομη τάξη, μια τέτοια ερμηνεία δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την ύπαρξη ποινικής ευθύνης όσον αφορά το διωκόμενο πρόσωπο ή την επίταση αυτής». Η αναφορά αυτή θα ήταν, κατά τη γνώμη μου, αναγκαία αν ο κανόνας ερμηνείας όριζε πράγματι ότι μια εθνική διάταξη πρέπει, μέσω «μιας ερμηνείας», να καθίσταται σύμφωνη προς τις διατάξεις οδηγίας που δεν έχει τεθεί σε εφαρμογή εντός των ταχθεισών προθεσμιών, και τούτο έστω και αν η επίμαχη εθνική νομοθεσία δεν δημιουργεί, όσον αφορά την ερμηνεία, αμφιβολίες. Πράγματι, μια τέτοια contra legem ερμηνεία θα είχε όλως διαφορετικό περιεχόμενο απ' ό,τι ο κανόνας που αποτελεί το αντικείμενο μιας ποινικής κυρώσεως και η προστεθείσα από την Επιτροπή αναφορά θα ήταν τότε αναγκαία ώστε να τηρηθεί η αρχή nullum crimen sine lege και nulla poena sine lege.

42. Ωστόσο, όπως έχω ήδη υπογραμμίσει ανωτέρω, ο εν λόγω κανόνας ερμηνείας δεν παρέχει καμια δυνατότητα για να ερμηνευθεί ένας κανόνας εθνικού δικαίου contra legem, αλλά σκοπεί αποκλειστικά στο να εναρμονισθούν διατάξεις όταν οι εθνικοί κανόνες αφήνουν κάποια δυνατότητα ερμηνείας. Κατά συνέπεια, η αναπτυχθείσα από την Επιτροπή στην αλληλουχία αυτή άποψη δεν είναι αναγκαία.

43. Η αναπτυχθείσα από την Επιτροπή άποψη δεν είναι μόνο περιττή, αλλά και αλυσιτελής, εφόσον συνεπάγεται κάποια επέμβαση στην ποινική νομοθεσία των κρατών μελών. Εν προκειμένω, στερείται σημασίας το ζήτημα αν μια διάταξη ποινικού δικαίου ερμηνεύεται λαμβάνοντας υπόψη τις καθορισμένες από το κοινοτικό δίκαιο υποχρεώσεις ή μέσω οποιουδήποτε άλλου στοιχείου ερμηνείας. Φυσικά θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι ο κατηγορούμενος υπέπεσε σε παράβαση σχετικά με το ζήτημα του πώς θα έπρεπε να ερμηνεύσει τον εν λόγω κανόνα. Όμως η κατάσταση αυτή δεν αποτελεί φαινόμενο άγνωστο στο ποινικό δίκαιο των κρατών μελών και, σύμφωνα με τις διατάξεις του προβλεπομένου από τη Συνθήκη συστήματος, στις ποινικές νομοθεσίες των κρατών μελών εμπίπτει το ζήτημα του ποια σημασία πρέπει να δίδεται σε τέτοιες παραβάσεις από ποινική άποψη. Θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι το κοινοτικό δίκαιο, στο παρόν στάδιο εξελίξεώς του, δύναται μόνο να απαιτεί όπως οι νομοθεσίες των κρατών μελών δεν προβαίνουν σε διάκριση, από ποινική άποψη, μεταξύ της σημασίας μιας παραβάσεως εθνικών καθαρά διατάξεων

8 — Απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 1990, C-106/89 (Συλλογή 1990, σ. I-4135).

και των παραβάσεων διατάξεων που έχουν θεσπιστεί κατ' εφαρμογήν κανόνων του κοινοτικού δικαίου [9].

44. Ενόψει των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο τρίτο ερώτημα υπό την έννοια ότι κάθε εθνικό δικαστήριο, οσάκις ερμηνεύει και εφαρμόζει το εθνικό δίκαιο, πρέπει να θεωρεί ως πιθανόν ότι το οικείο κράτος μέλος είχε την πρόθεση να εκπληρώσει πλήρως τις απορρέουσες από τη σχετική οδηγία υποχρεώσεις. Εφαρμόζοντας το εθνικό δίκαιο, ασχέτως του αν πρόκειται για διατάξεις προγενέστερες ή μεταγενέστερες της οδηγίας, το εθνικό δικαστήριο που καλείται να την ερμηνεύσει υποχρεούται να το πράττει, στο μέτρο του δυνατού, υπό το φως του κειμένου και του σκοπού της οδηγίας, και τούτο προς επίτευξη του αποτελέσματος που αυτή επιδιώκει και να συμμορφώνεται προς το άρθρο 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης.

Πρόταση

45. Ενόψει των προηγουμένων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα ως εξής:

«1) Οι οδηγίες του Συμβουλίου 76/464/ΕΟΚ, της 4ης Μαΐου 1976, περί ρυπάνσεως που προκαλείται από ορισμένες επικίνδυνες ουσίες που εκχέονται στο υδάτινο περιβάλλον της Κοινότητος, και 83/513/ΕΟΚ, της 26ης Σεπτεμβρίου 1983, για τις οριακές τιμές και τους ποιοτικούς στόχους για τις απορρίψεις καδμίου, πρέπει να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι η απόρριψη καδμίου, ασχέτως του αν προέρχεται από νέα ή από υφισταμένη εγκατάσταση, πρέπει να γίνεται μόνον εφόσον η αρμόδια αρχή του οικείου κράτους μέλους έχει χορηγήσει την προς τούτο άδεια.

2) Οι διατάξεις των οδηγιών 76/464 και 83/513 που υποχρεώνουν τον προβαίνοντα σε απορρίψεις καδμίου να ζητεί και να λαμβάνει την προς τούτο άδεια δεν μπορούν, αυτές καθεαυτές και χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η εθνική νομοθεσία που ισχύει στο κράτος μέλος σχετικά με την εφαρμογή των διατάξεων αυτών, να επιτρέπουν τη μείωση ή επίταση της ποινικής ευθύνης για παράβαση των προπαρατεθεισών διατάξεων.

9 — Βλ. συναφώς, π.χ., τις αποφάσεις της 21ης Σεπτεμβρίου 1989, 68/88, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1989, σ. 2965)· της 10ης Ιουλίου 1990, C-326/88, Hansen (Συλλογή 1990, σ. I-2911), και της 26ης Οκτωβρίου 1995, C-36/94, Siesse (Συλλογή 1995, σ. I-3573).

3) Κάθε εθνικό δικαστήριο, οσάκις ερμηνεύει και εφαρμόζει το εθνικό δίκαιο, πρέπει να θεωρεί ως πιθανόν ότι το οικείο κράτος μέλος είχε την πρόθεση να εκπληρώσει πλήρως τις απορρέουσες από τη σχετική οδηγία υποχρεώσεις. Εφαρμόζοντας το εθνικό δίκαιο, ασχέτως του αν πρόκειται για προγενέστερες ή για μεταγενέστερες της οδηγίας διατάξεις, το εθνικό δικαστήριο που καλείται να την ερμηνεύσει υποχρεούται να το πράττει, στο μέτρο του δυνατού, υπό το φως του κειμένου και του σκοπού της οδηγίας προς επίτευξη του αποτελέσματος που αυτή επιδιώκει και να συμμορφώνεται έτσι προς το άρθρο 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης.»