ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER της 26ης Οκτωβρίου 1995 *

1. Με την παρούσα προσφυγή που έχει ασκήσει ενώπιον του Δικαστηρίου, η Επιτροπή ζητεί να αναγνωριστεί ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών έχει παραβεί τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 8 της οδηγίας 83/189/ΕΟΚ του Συμβουλίου, για την καθιέρωση μιας διαδικασίας πληροφόρησης στον τομέα των τεχνικών προτύπων και προδιαγραφών [1], επειδή εξέδωσε την Vrijstellingsregeling Margarinebesluit (κανονιστική απόφαση περί εξαιρέσεων από το διάταγμα περί μαργαρίνης, στο εξής: ολλανδική κανονιστική απόφαση), της 19ης Σεπτεμβρίου 1990, χωρίς να την έχει προηγουμένως ανακοινώσει στην Επιτροπή υπό μορφή σχεδίου.

2. Για να οροθετήσω προσηκόντως το πλαίσιο της διαφοράς, θα αναφερθώ καταρχάς στη διαδικασία προηγουμένης πληροφορήσεως που καθιέρωσε στον τομέα των τεχνικών προδιαγραφών η οδηγία 83/189. Στη συνέχεια θα εκθέσω πώς εξελίχθηκαν η προηγούμενη διοικητική διαδικασία και η δίκη ενώπιον του Δικαστηρίου. Τέλος, θα αναλύσω κυρίως τους ισχυρισμούς των διαδίκων που αποτελούν το αντικείμενο της παρούσας προσφυγής.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ισπανική.

1 — Οδηγία της 28ης Μαρτίου 1983 (ΕΕ L 109, σ. 8).

Η διαδικασία πληροφορήσεως που προβλέπει η οδηγία 83/189

3. Η οδηγία 83/189, η οποία τροποποιήθηκε με τις οδηγίες 88/182/ΕΟΚ [2] και 94/10/ΕΚ [3], καθιέρωσε έναν προληπτικό μηχανισμό, σκοπός του οποίου είναι, παράλληλα με την απαγόρευση των μέτρων ισοδύναμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς, την οποία προβλέπουν τα άρθρα 30 έως 36 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, και με την εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών, η εξάλειψη των τεχνικών εμποδίων στο ενδοκοινοτικό εμπόριο. Με σκοπό την πρόληψη της εμφανίσεως αυτών των περιορισμών, η οδηγία 83/189 καθιερώνει σε σχέση με τις τεχνικές προδιαγραφές μια διαδικασία που μπορεί να θεωρηθεί ότι περιλαμβάνει τις εξής τέσσερις φάσεις:

4. α) Το άρθρο 8 επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να κοινοποιούν στην Επιτροπή κάθε σχέδιο τεχνικού κανόνα, εκτός αν πρόκειται για πιστή μεταφορά διεθνούς ή ευρωπαϊκού προτύπου ή για τη συμμόρφωση προς κοινοτικές διατάξεις. Η Επιτροπή γνωστοποιεί αμέσως το σχέδιο στα

2 — Οδηγία 88/182/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 22ας Μαρτίου 1988, που τροποποιεί την οδηγία 83/189/ΕΟΚ για την καθιέρωση μιας διαδικασίας πληροφόρησης στον τομέα των τεχνικών προτύπων και προδιαγραφών (ΕΕ L 81, σ. 75).

3 — Οδηγία 94/10/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Μαρτίου 1994, που τροποποιεί σημαντικά για δεύτερη φορά την οδηγία 83/189/ΕΟΚ για την καθιέρωση μιας διαδικασίας πληροφόρησης στον τομέα των τεχνικών προτύπων και προδιαγραφών (ΕΕ L 100, σ. 30).

λοιπά κράτη μέλη και επιπλέον δημοσιεύει στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* έναν πίνακα όλων των σχεδίων που της έχουν κοινοποιηθεί, προκειμένου να διευκολύνεται η ενημέρωση των ιδιωτών [4]. Συγκεκριμένα, το άρθρο 8 της οδηγίας 83/189, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 88/182, ορίζει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη ανακοινώνουν αμέσως στην Επιτροπή κάθε σχέδιο τεχνικού κανόνα, εκτός αν πρόκειται απλώς για πιστή εισαγωγή διεθνούς ή ευρωπαϊκού προτύπου, οπότε αρκεί μια απλή ενημέρωση σχετικά με το εν λόγω πρότυπο. Επίσης απευθύνουν στην Επιτροπή σύντομη ανακοίνωση των λόγων που καθιστούν αναγκαία την κατάρτιση ενός τέτοιου τεχνικού κανόνα, εκτός αν οι λόγοι αυτοί εμφαίνονται ήδη στο σχέδιο. Κατά περίπτωση, τα κράτη μέλη ανακοινώνουν ταυτόχρονα το κείμενο των βασικών νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων, στις οποίες αναφέρεται, κατά κύριο και άμεσο τρόπο, το σχέδιο τεχνικού κανόνα, εάν η γνώση αυτού του κειμένου είναι αναγκαία για την εκτίμηση του πεδίου εφαρμογής του σχεδίου τεχνικού κανόνα.

Η Επιτροπή γνωστοποιεί αμέσως το σχέδιο στα λοιπά κράτη μέλη· μπορεί επίσης να το υποβάλει προς γνωμοδότηση στην επιτροπή του άρθρου 5 και, ενδεχομένως, στην επιτροπή που είναι αρμόδια στον εν λόγω τομέα.»

5. β) Αν το κράτος μέλος δεν επικαλεστεί λόγους που καθιστούν αναγκαία την άμεση θέσπιση του τεχνικού κανόνα, αρχίζει, με την κοινοποίηση, μια περίοδος κατά την οποία δεν επιτρέπεται η μεταβολή του status quo και κατά την οποία η Επιτροπή και τα λοιπά κράτη μέλη μπορούν να αναλύσουν το σχέδιο τεχνικού κανόνα, για να εξακριβώσουν αν συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο. Εάν δεν υπάρξει καμία αντίδραση, η περίοδος αυτή είναι τρίμηνη και μετά τη λήξη της το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος μπορεί να θεσπίσει τον τεχνικό κανόνα. Το status quo παρατείνεται μέχρι δώδεκα μήνες, εφόσον η Επιτροπή ανακοινώσει στο κράτος την πρόθεσή της να προτείνει την έκδοση κοινοτικής ρυθμίσεως στον οικείο τομέα. Συναφώς το άρθρο 9 της οδηγίας 83/189, το οποίο τροποποιήθηκε επίσης με την οδηγία 88/182, ορίζει τα εξής:

«1. Με την επιφύλαξη των παραγράφων 2 και 2α, τα κράτη μέλη αναβάλλουν, κατά έξι μήνες από την ημερομηνία της ανακοίνωσης που αναφέρεται στο άρθρο 8, παράγραφος 1, την έγκριση ενός σχεδίου τεχνικού κανόνα, εφόσον η Επιτροπή ή άλλο κράτος μέλος εκφέρουν, πριν από την πάροδο τριών μηνών από την εν λόγω ημερομηνία, λεπτομερώς αιτιολογημένη γνώμη, με την οποία κρίνεται αναγκαία η τροποποίηση του σχεδιαζόμενου μέτρου, ώστε να εξαλειφθούν ή να περιοριστούν τα εμπόδια που το μέτρο αυτό θα μπορούσε ενδεχομένως να δημιουργήσει στην ελεύθερη διακίνηση των αγαθών. Το συγκεκριμένο κράτος μέλος παρουσιάζει έκθεση στην Επιτροπή για τη συνέχεια που προτίθεται να

4 — Βλ. συναφώς την ανακοίνωση 89/C 67/03 της Επιτροπής, της 17ης Μαρτίου 1989, σχετικά με τη δημοσίευση στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* των τίτλων των σχεδίων τεχνικών κανονιστικών ρυθμίσεων που κοινοποιούνται από τα κράτη μέλη σύμφωνα με την οδηγία 83/189/ΕΟΚ του Συμβουλίου, όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 88/182/ΕΟΚ του Συμβουλίου (ΕΕ C 67, σ. 3).

δώσει σε αιτιολογημένες γνώμες αυτού του είδους. Η Επιτροπή σχολιάζει αυτή την αντιμετώπιση.

2. Η προθεσμία που αναφέρεται στην παράγραφο 1 είναι δωδεκάμηνη, αν πριν από την πάροδο τριών μηνών από την ανακοίνωση που αναφέρεται στο άρθρο 8, παράγραφος 1, η Επιτροπή γνωστοποιήσει την πρόθεσή της να προτείνει ή να εκδώσει οδηγία για το θέμα αυτό.

2 α. Όταν η Επιτροπή διαπιστώνει ότι μια ανακοίνωση, όπως αυτή που προβλέπεται στο άρθρο 8, παράγραφος 1, αφορά τομέα που καλύπτεται από πρόταση οδηγίας ή κανονισμού που υπέβαλε στο Συμβούλιο, κοινοποιεί, μέσα σε τρεις μήνες από την ανακοίνωση, τη διαπίστωση αυτή στο οικείο κράτος μέλος.

Τα κράτη μέλη απέχουν από τη θέσπιση τεχνικών κανόνων σε τομέα που καλύπτεται από πρόταση οδηγίας ή κανονισμού που η Επιτροπή έχει υποβάλει στο Συμβούλιο πριν από την προβλεπόμενη στο άρθρο 8, παράγραφος 1, ανακοίνωση κατά τη διάρκεια δώδεκα μηνών από την ημερομηνία υποβολής της εν λόγω πρότασης.

Οι παράγραφοι 1, 2 και 2α του παρόντος άρθρου δεν εφαρμόζονται σωρευτικά.»

6. γ) Αν η Επιτροπή ή τα κράτη μέλη θεωρούν ότι το σχέδιο τεχνικού κανόνα δεν συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο, το άρθρο 9 τους επιτρέπει να απευθύνουν στο ενδιαφερόμενο κράτος λεπτομερώς αιτιολογημένη γνώμη, στην οποία να εκτίθενται όλα τα πιθανά εμπόδια που ενδέχεται να δημιουργήσει ο εν λόγω τεχνικός κανόνας στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων. Στην περίπτωση αυτή προβλέπεται εξάμηνη περίοδος status quo πριν από την οριστική θέσπιση του τεχνικού κανόνα.

7. δ) Τέλος, η Επιτροπή έχει τη δυνατότητα, κατά το άρθρο 9, παράγραφος 1, να απαιτεί από τα κράτη να την πληροφορούν για τη συνέχεια που προτίθενται να δώσουν σ' αυτές τις αιτιολογημένες γνώμες και να τους ζητεί να της υποβάλουν τα οριστικά κείμενα των τεχνικών κανόνων.

8. Αυτή η διαδικασία προηγούμενης κοινοποιήσεως των σχεδίων τεχνικών κανόνων δεν εφαρμόζεται, αν οι κανόνες αυτοί θεσπίζονται, όπως ορίζει το άρθρο 10 της οδηγίας 83/189, με σκοπό τη συμμόρφωση του κράτους προς κοινοτικό κανόνα ή κανόνα απορρέοντα από διεθνή συμφωνία.

Η πριν από την άσκηση της προσφυγής διοικητική διαδικασία και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

9. Η Επιτροπή πληροφορήθηκε ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών είχε εκδώσει την

ολλανδική κανονιστική απόφαση, η οποία, κατά την άποψή της, αποτελούσε τεχνικό κανόνα. Δεδομένου ότι οι Κάτω Χώρες δεν είχαν τηρήσει τη διαδικασία πληροφορήσεως κατά την οδηγία 83/189, η Επιτροπή αποφάσισε να κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ και στις 6 Μαρτίου 1992 απέστειλε έγγραφο οχλήσεως προς τις ολλανδικές αρχές, οι οποίες διατύπωσαν τις παρατηρήσεις τους στις 2 Ιουνίου 1992, με τις οποίες ισχυρίστηκαν ότι η οδηγία 83/189 δεν είχε εφαρμογή στην εν λόγω ρύθμιση, αφού σκοπός της ήταν απλώς η εξάλειψη ή ο περιορισμός των υφισταμένων τεχνικών εμποδίων και όχι η δημιουργία τέτοιων εμποδίων. Η Επιτροπή δεν δέχθηκε το επιχείρημα αυτό και στις 15 Ιανουαρίου 1993 απηύθυνε, σύμφωνα με το άρθρο 169 της Συνθήκης, αιτιολογημένη γνώμη προς το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, το οποίο, με την απάντηση που έδωσε στις 3 Ιουνίου 1993, ενέμεινε επί της πεποιθήσεώς του ότι δεν είχε παραβεί την οδηγία 83/189.

10. Με την αιτιολογημένη γνώμη η Επιτροπή επισήμανε ότι η παράλειψη ανακοινώσεως της ολλανδικής κανονιστικής αποφάσεως υπό μορφή σχεδίου αποτελούσε πρόδηλη παράβαση των υποχρεώσεων που επιβάλλει η οδηγία 83/189, πράγμα που έπρεπε να έχει ως συνέπεια, κατά την άποψή της, την άμεση αναστολή της εφαρμογής της ολλανδικής ρυθμίσεως. Επιπλέον, η Επιτροπή πρόσθεσε ότι, όπως διευκρίνισε με την ανακοίνωσή της του 1986 [5], «αυτή η μη τήρηση της διαδικασίας πληροφορήσεως, η οποία προβλέπεται στην οδηγία 83/189, έχει ως συνέπεια ότι η εν λόγω τεχνική ρύθμιση δεν μπορεί να παραγάγει έννομα αποτελέσματα και συνεπώς δεν μπορεί να αντιταχθεί σε τρίτους· (...) κατά την Επιτροπή, η απαγόρευση θεσπίσεως εθνικών μέτρων που δεν έχουν προηγουμένως ανακοινωθεί έχει άμεσο αποτέλεσμα και γεννά δικαιώματα υπέρ των πολιτών, τα οποία οφείλουν να προστατεύουν τα εθνικά δικαστήρια». Κατά συνέπεια, η Επιτροπή θεωρεί ότι οι διάδικοι μπορούν να στηρίζονται ευλόγως στο τεκμήριο ότι το εθνικό δικαστήριο θα αρνηθεί την εφαρμογή των τεχνικών προδιαγραφών που δεν έχουν κριθεί σύμφωνες προς το κοινοτικό δίκαιο.

11. Η προσφυγή της Επιτροπής κατά των Κάτω Χωρών ασκήθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου στις 30 Σεπτεμβρίου 1994. Τα αιτήματα της προσφυγής είναι απλά, αφού το μόνο που ζητείται από το Δικαστήριο είναι να αναγνωριστεί η εκ μέρους του Βασιλείου των Κάτω Χωρών μη τήρηση των διατάξεων του άρθρου 8 της οδηγίας 83/189 και να καταδικαστεί το καθού στα δικαστικά έξοδα. Μέχρις ορισμένου σημείου προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι η Επιτροπή αρκέστηκε, τόσο στο δικόγραφο της προσφυγής όσο και στο υπόμνημα απαντήσεως, να ζητήσει την αναγνώριση της εκ μέρους των ολλανδικών αρχών παραβάσεως της οδηγίας 83/189 και δεν έθεσε το βασικό νομικό πρόβλημα που αφορά η παρούσα διαφορά, και συγκεκριμένα το ζήτημα των συνεπειών που έχει η μη τήρηση της διαδικασίας πληροφορήσεως που έχει καθιερώσει η οδηγία. Επιπλέον, το ζήτημα αυτό είχε τεθεί από την Επιτροπή με την αιτιολογημένη γνώμη που απηύθυνε προς τις Κάτω Χώρες, καθόσον είχε ταχθεί σαφώς υπέρ της αναστολής της εφαρμογής της τεχνικής προδιαγραφής που δεν της είχε ανακοινωθεί και κατά της δυνατότητας εφαρμογής της έναντι τρίτων.

5 — Ανακοίνωση 86/C 245/05 της Επιτροπής, της 1ης Οκτωβρίου 1986, σχετικά με τη μη τήρηση ορισμένων διατάξεων της οδηγίας 83/189/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28ης Μαρτίου 1983, για την καθιέρωση διαδικασίας πληροφόρησης στον τομέα των τεχνικών προτύπων και προδιαγραφών (ΕΕ C 245, σ. 4).

12. Αντίθετα, οι Κάτω Χώρες θεωρούν ότι η ολλανδική κανονιστική απόφαση δεν αποτελεί τεχνικό κανόνα, υπό την έννοια της οδηγίας 83/189, και ότι συνεπώς δεν ήταν αναγκαία η ανακοίνωσή της στην Επιτροπή υπό μορφή σχεδίου. Κατά την άποψη των Κάτω Χωρών, τεχνικούς κανόνες αποτελούν οι ρυθμίσεις που επιβάλλουν στους παραγωγούς την τήρηση ορισμένων τεχνικών προδιαγραφών κατά την παραγωγή των προϊόντων τους. Οι διατάξεις όμως οι οποίες, όπως η υπό κρίση ολλανδική κανονιστική απόφαση, προβλέπουν παρεκκλίσεις ή εξαιρέσεις από τους όρους εμπορίας των προϊόντων δεν αποτελούν τεχνικούς κανόνες, δεδομένου ότι δεν δημιουργούν εμπόδια στο εμπόριο.

13. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ο εκπρόσωπος της Επιτροπής επιβεβαίωσε ότι το μόνο αίτημα της προσφυγής είναι η εκ μέρους του Δικαστηρίου αναγνώριση της παραβάσεως, λόγω ελλείψεως προηγουμένης κοινοποιήσεως της ολλανδικής κανονιστικής αποφάσεως. Η Επιτροπή συνεπώς περιόρισε το αντικείμενο της προσφυγής, αφού από τη διοικητική διαδικασία που προηγήθηκε της ασκήσεως της προσφυγής μπορούσε να συναχθεί ότι η Επιτροπή κατηγορούσε τις Κάτω Χώρες όχι μόνο για παράβαση της υποχρεώσεως κοινοποιήσεως, αλλά και για μη τήρηση της υποχρεώσεώς τους να αναστείλουν την εφαρμογή του τεχνικού κανόνα. Πράγματι, η Επιτροπή, με την αιτιολογημένη γνώμη, αναφερόταν σαφώς στην αναστολή ή τη μη εφαρμογή των επίμαχων νομικών διατάξεων και εξέθετε την άποψή της ότι οι εθνικοί κανόνες που δεν έχουν κοινοποιηθεί υπό μορφή σχεδίου δεν μπορούν να αντιτάσσονται κατά τρίτων.

14. Αυτή η ερμηνεία της Επιτροπής σχετικά με τις συνέπειες της παραλείψεως προηγουμένης ανακοινώσεως ενός τεχνικού κανόνα είναι αρκετά ελκυστική και, σε περίπτωση αποδοχής της από το Δικαστήριο, θα συνέβαλλε αποφασιστικά στην αυστηρότερη εφαρμογή της διαδικασίας προλήψεως της δημιουργίας τεχνικών εμποδίων στο ενδοκοινοτικό εμπόριο, διαδικασίας που καθιέρωσε η οδηγία 83/189. Εντούτοις, προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν πρότεινε στο Συμβούλιο και στο Κοινοβούλιο να την ενσωματώσουν στις δύο τροποποιήσεις της εν λόγω οδηγίας.

15. Ανεξάρτητα από τα ανωτέρω, συμφωνώ με τους γενικούς εισαγγελείς Darmon [6] και Van Gerven [7] ότι η προσφυγή λόγω παραβάσεως κράτους μέλους δεν αποτελεί το ενδεδειγμένο πλαίσιο για την εξέταση του κύρους της ερμηνείας αυτής της Επιτροπής. Πράγματι, δεν εναπόκειται στο Δικαστήριο να αποφαίνεται, κατά την εκδίκαση αυτού του είδους προσφυγών, επί των συνεπειών που ενδέχεται να έχει, εντός της εθνικής έννομης τάξης των κρατών μελών, η αναγνώριση της παραβάσεως, δεδομένου ότι η συναγωγή των συνεπειών των αποφάσεων του Δικαστηρίου και η θέσπιση όλων των αναγκαίων μέτρων για τη διευκόλυνση της παραγωγής όλων των αποτελεσμάτων του κοινοτικού δικαίου εμπίπτει, όπως προκύπτει από το άρθρο 171 της Συνθήκης ΕΚ, στην αρμοδιότητα των εθνικών δικαιοδοτικών οργάνων [8]. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο πρέπει να περιοριστεί, σύμφωνα με τα αιτήματα της Επιτροπής, στην εξέταση του ζητήματος κατά πόσον οι Κάτω Χώρες,

6 — Προτάσεις της 15ης Δεκεμβρίου 1993 στην υπόθεση C-317/92, Επιτροπή κατά Γερμανίας, επί της οποίας η απόφαση εκδόθηκε την 1η Ιουνίου 1994 (Συλλογή 1994, σ. I-2039, και ειδικότερα σ. I-2042, σημείο 67).

7 — Προτάσεις της 18ης Μαΐου 1994 στις υποθέσεις C-52/93 και C-61/93, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, επί των οποίων οι αποφάσεις εκδόθηκαν στις 14 Ιουλίου 1994 (Συλλογή 1994, σ. I-3591 και σ. I-3607, αντιστοίχως, και συγκεκριμένα σ. I-3592, σημείο 9).

8 — Απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 1982 στις συνεκδικαοθείσες υποθέσεις 314/81, 315/81, 316/81 και 83/82, Waterkeyn κ.λπ. (Συλλογή 1982, σ. 4337, σκέψη 16), και απόφαση της 19ης Ιανουαρίου 1993 στην υπόθεση C-101/91, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1993, σ. I-191, σκέψη 24).

μη κοινοποιώντας υπό μορφή σχεδίου την ολλανδική κανονιστική απόφαση, παρέβησαν το άρθρο 8 της οδηγίας 83/189.

Το αντικείμενο της προσφυγής

16. Μέχρι σήμερα το Δικαστήριο αντιμετώπισε διάφορες περιπτώσεις αναμφισβήτητων παραβάσεων [9] της υποχρεώσεως κοινοποιήσεως των σχεδίων τεχνικών προδιαγραφών, η οποία έχει επιβληθεί με την οδηγία 83/189, και μία περίπτωση παραβάσεως της υποχρεώσεως αυτής η οποία αμφισβητούνταν από τη Γερμανία [10]. Στην υπόθεση εκείνη η Γερμανία υποστήριζε ότι η απόφαση της 25ης Μαρτίου 1988, με την οποία ο ομοσπονδιακός Υπουργός Υγείας είχε επεκτείνει στα αποστειρωμένα ιατρικά εργαλεία μιας χρήσεως τις υποχρεώσεις που ίσχυαν για τη σήμανση των φαρμάκων, δεν αποτελούσε τεχνικό κανόνα, επειδή περιοριζόταν μόνο στο να επεκτείνει σε ορισμένα προϊόντα τις υφιστάμενες ήδη τεχνικές προδιαγραφές. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η εν λόγω απόφαση αποτελούσε τεχνική προδιαγραφή, η οποία έπρεπε να κοινοποιηθεί υπό μορφή σχεδίου, σύμφωνα με τη διαδικασία της οδηγίας 83/189 [11].

17. Σε καμία από τις προαναφερθείσες αποφάσεις το Δικαστήριο δεν θεώρησε ότι ήταν υποχρεωμένο να δώσει τον ορισμό του «τεχνικού κανόνα» υπό την έννοια υπό την οποία χρησιμοποιείται στην οδηγία 83/189. Στην προκειμένη υπόθεση ανακύπτει ενώπιον του Δικαστηρίου το ζήτημα αυτό, δεδομένου ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών θεωρεί ότι η ολλανδική κανονιστική απόφαση δεν καλύπτεται από τον ορισμό του τεχνικού κανόνα κατά την οδηγία 83/189 και ότι συνεπώς δεν συντρέχει παράβαση της υποχρεώσεως κοινοποιήσεως που προβλέπει το άρθρο 8 της εν λόγω οδηγίας.

18. Η ολλανδική κανονιστική απόφαση αποτελεί απόφαση που εξέδωσαν οι ολλανδικές αρχές για να τροποποιήσουν τη ρύθμιση των όρων παρασκευής και εμπορίας της μαργαρίνης. Σκοπός της είναι να επιτραπεί η εμπορία νέων προϊόντων ελεγμένης ποιότητας, τα οποία όμως δεν πληρούν τις προϋποθέσεις του Margarinebesluit (διατάγματος περί μαργαρίνης). Για τον λόγο αυτό, η κανονιστική αυτή απόφαση θεσπίζει ορισμένες εξαιρέσεις από τις τεχνικές προδιαγραφές που προβλέπει η εν λόγω ρύθμιση, ορίζοντας συγχρόνως τις προϋποθέσεις που πρέπει κατ' ανάγκην να πληρούν τα εν λόγω προϊόντα σε σχέση με την προστασία της δημόσιας υγείας.

19. Μεταξύ των τεχνικών προδιαγραφών που επιβάλλει η ολλανδική κανονιστική απόφαση για την εφαρμογή των εξαιρέσεων

9 — Απόφαση της 2ας Αυγούστου 1993 στην υπόθεση C-139/92, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1993, σ. I-4707), και προπαρατεθείσες αποφάσεις της 14ης Ιουλίου 1994 στην υπόθεση C-52/93, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, και στην υπόθεση C-61/93, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών.

10 — Απόφαση της 1ης Ιουνίου 1994 στην υπόθεση C-317/92, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1994, σ. I-2039).

11 — Όπ.π., σκέψη 25.

που προβλέπει σε σχέση με την παρασκευή μαργαρίνης και υποκατάστατων προϊόντων καταλέγονται οι εξής:

— επιτρέπονται η αντικατάσταση του μαγειρικού άλατος από μαγειρικό άλας με μικρή περιεκτικότητα σε νάτριο και η χρησιμοποίηση του γαλακτωματοποιητή E 472 C, εφόσον δεν χρησιμοποιείται περισσότερο από 1 γραμμάριο (g) ανά 100 g προϊόντος,

— η μεγίστη περιεκτικότητα της μαργαρίνης σε νερό επιτρέπεται να υπερβαίνει το 16 %,

— στη μαργαρίνη και στα υποκατάστατα προϊόντα επιτρέπεται η χρήση της μνείας «για δίαιτα πτωχή σε νάτριο» ή «τρόφιμο με μικρή περιεκτικότητα σε νάτριο» αντί για «τρόφιμο με μικρή περιεκτικότητα σε αλάτι» ή «για δίαιτα πτωχή σε αλάτι»,

— η ανώτατη περιεκτικότητα σε νάτριο της μαργαρίνης χωρίς αλάτι αυξάνεται από 40 σε 50 mg ανά 100 g προϊόντος,

— η μαργαρίνη αποτελεί βασικό είδος διατροφής από την άποψη της καλύψεως των αναγκών του οργανισμού σε βιταμίνη D στις χώρες με μικρή ηλιοφάνεια και συνεπώς επιτρέπεται η αντικατάσταση της βιταμίνης D3 από οποιαδήποτε άλλη χημική μορφή βιταμίνης D που να μπορεί να επενεργήσει βιολογικά, όπως είναι η βιταμίνη D2, η οποία δεν είναι ζωικής προελεύσεως και καθιστά δυνατή την παρασκευή μαργαρίνης καθαρά φυτικής προελεύσεως.

20. Η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η ολλανδική κανονιστική απόφαση δεν καλύπτεται από τον ορισμό του τεχνικού κανόνα που δίδεται στην παράγραφο 5 του άρθρου 1 της οδηγίας 83/189, επειδή πρόκειται για κανόνα που προβλέπει εξαιρέσεις από την εφαρμογή της εθνικής ρυθμίσεως περί παρασκευής μαργαρίνης και συνεπώς δεν δημιουργεί νέα εμπόδια στο εμπόριο, αλλά συμβάλλει στον περιορισμό τους. Οι παραγωγοί βουτύρου μπορούν να εξακολουθήσουν να εφαρμόζουν το διάταγμα περί μαργαρίνης ή να επικαλεστούν την ολλανδική κανονιστική απόφαση και να τηρήσουν τις προϋποθέσεις που θέτει για την παρασκευή του βουτύρου.

21. Το επιχείρημα αυτό των Κάτω Χωρών δεν μπορεί να γίνει δεκτό.

22. Το σημείο 5 του άρθρου 1 της οδηγίας 83/189 ορίζει τον «τεχνικό κανόνα» ως εξής:

«οι τεχνικές προδιαγραφές, συμπεριλαμβανομένων των διοικητικών διατάξεων που

ισχύουν για αυτές, η τήρηση των οποίων είναι υποχρεωτική, de jure ή de facto, για την εμπορία ή χρησιμοποίηση [ενός προϊόντος] σε κράτος μέλος ή σε μεγάλο τμήμα του κράτους αυτού (...)».

Το δε σημείο 1 του άρθρου 1 της οδηγίας 83/189, όπως έχει τροποποιηθεί με την οδηγία 88/182, ορίζει τις «τεχνικές προδιαγραφές» ως εξής:

«οι προδιαγραφές που περιέχονται σε έγγραφο με το οποίο ορίζονται τα απαιτούμενα χαρακτηριστικά ενός προϊόντος, όπως η ποιοτική στάθμη, η απόδοση, η ασφάλεια, οι διαστάσεις, καθώς και οι προδιαγραφές που ισχύουν για το προϊόν όσον αφορά την ορολογία, τα σύμβολα, τις δοκιμές και μεθόδους δοκιμής, τη συσκευασία, το μαρκάρισμα και το ετικετάρισμα, καθώς και οι μέθοδοι και διαδικασίες παραγωγής (...)».

Σύμφωνα με τις δύο αυτές διατάξεις, οι τεχνικοί κανόνες είναι η ακολουθούμενη πρακτική και οι νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις των κρατών μελών που επιβάλλουν την τήρηση ορισμένων προϋποθέσεων για την παραγωγή και την εμπορία των προϊόντων. Κατά συνέπεια, για να υφίσταται τεχνικός κανόνας, πρέπει να συντρέχουν τρία στοιχεία: πράξη δυνάμενη να καταλογιστεί σε κράτος μέλος, υποχρεωτική τήρηση de facto ή de jure και επιπτώσεις επί της παραγωγής ή της εμπορίας προϊόντων.

23. Οι τεχνικοί κανόνες θεσπίζονται πάντοτε με πράξη που μπορεί να καταλογιστεί σε κράτος μέλος και η οποία μπορεί να συνίσταται στη θέσπιση νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων που επιβάλλουν άμεσα ή έμμεσα την τήρηση ορισμένων τεχνικών προδιαγραφών. Οι διοικητικές πρακτικές, όπως είναι οι συμφωνίες στις οποίες μετέχουν οι δημόσιες αρχές και με τις οποίες επιδιώκεται η επιβολή της τηρήσεως τεχνικών προδιαγραφών, αποτελούν επίσης τεχνικούς κανόνες. Το χαρακτηριστικό αυτό διακρίνει τους τεχνικούς κανόνες από τα λεγόμενα «τεχνικά πρότυπα» ή απλώς «πρότυπα» [12], τα οποία είναι οι τεχνικές προδιαγραφές που εγκρίνονται από ιδιωτικούς εθνικούς, ευρωπαϊκούς ή διεθνείς οργανισμούς τυποποιήσεως.

Η οδηγία 83/189 δεν χαρακτηρίζει ως τεχνικούς κανόνες τις προδιαγραφές που καθιερώνουν οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοικήσεως, ο περιορισμός όμως αυτός καταργήθηκε κατόπιν της τροποποιήσεως που επέφερε η οδηγία 94/10. Κατά συνέπεια, οι τεχνικοί κανόνες μπορούν να προέρχονται από πράξη οποιασδήποτε αρχής των κρατών μελών, ανεξάρτητα από το αν πρόκειται για όργανο τοπικής αυτοδιοικήσεως ή όργανο της κεντρικής εξουσίας.

12 — Κατά το σημείο 2 του άρθρου 1 της οδηγίας 83/189, «νοούνται ως (...) "πρότυπο" οι τεχνικές προδιαγραφές που έχουν εγκριθεί από αναγνωρισμένο μηχανισμό τυποποίησης, για επανειλημμένη ή διαρκή εφαρμογή, οι οποίες όμως δεν τηρούνται υποχρεωτικά». Η οδηγία 94/10 διακρίνει τις εξής τρεις κατηγορίες προτύπων:
«— διεθνές πρότυπο: πρότυπο εγκεκριμένο από διεθνή οργανισμό τυποποίησης, το οποίο τίθεται στη διάθεση του κοινού,
— ευρωπαϊκό πρότυπο: πρότυπο εγκεκριμένο από ευρωπαϊκό οργανισμό τυποποίησης, το οποίο τίθεται στη διάθεση του κοινού,
— εθνικό πρότυπο: πρότυπο εγκεκριμένο από εθνικό οργανισμό τυποποίησης, το οποίο τίθεται στη διάθεση του κοινού».

24. Ένα άλλο στοιχείο που χαρακτηρίζει τους τεχνικούς κανόνες είναι η de jure ή de facto δεσμευτικότητά τους. Ο τεχνικός κανόνας είναι δεσμευτικός de jure, όταν επιβάλλει άμεσα τις τεχνικές προδιαγραφές που πρέπει να ισχύουν για τα προϊόντα. Εντούτοις, η τήρηση των προϋποθέσεων αυτών μπορεί να επιβάλλεται έμμεσα, οπότε γίνεται λόγος για τεχνικούς κανόνες de facto. Η οδηγία 94/10 ενσωμάτωσε στην οδηγία 83/189 μια μη περιοριστική απαρίθμηση τεχνικών κανόνων της δεύτερης αυτής κατηγορίας [13]. Η de jure ή de facto δεσμευτικότητα είναι ένα άλλο στοιχείο που διαφοροποιεί τους τεχνικούς κανόνες από τα τεχνικά πρότυπα, δεδομένου ότι η τήρηση των προτύπων αυτών είναι προαιρετική.

25. Το τρίτο χαρακτηριστικό των τεχνικών κανόνων είναι οι επιπτώσεις τους επί της παραγωγής και της εμπορίας των προϊόντων. Πράγματι, οι τεχνικοί κανόνες επιβάλλουν την τήρηση ορισμένων προδιαγραφών σχετικών με τα χαρακτηριστικά των προϊόντων (τις διαστάσεις, την ποιοτική στάθμη, την ειδική χρήση, την ασφάλεια, τη χρησιμοποιούμενη για την πώληση ονομασία, τα σύμβολα, τις δοκιμές, τη συσκευασία, τη σήμανση, τις ετικέτες κ.λπ.), καθώς και με τις διαδικασίες εκτιμήσεως της καταλληλότητας ή πιστότητας και με τις μεθόδους παραγωγής. Με σκοπό ιδιαίτερα την προστασία του περιβάλλοντος ή των συμφερόντων των καταναλωτών, οι τεχνικοί κανόνες μπορούν να επιβάλλουν επίσης στα προϊόντα την τήρηση, πέραν των τεχνικών προδιαγραφών, και άλλων προϋποθέσεων, σχετικών με τη χρήση, την ανακύκλωση, την επαναχρησιμοποίηση ή τη διάθεση των αποβλήτων, οι οποίες ενδέχεται να είναι ικανές να επηρεάσουν σημαντικά την παραγωγή και την εμπορία του προϊόντος.

26. Η ολλανδική κανονιστική απόφαση εμφανίζει όλα τα χαρακτηριστικά ενός τεχνικού κανόνα, υπό την έννοια της οδηγίας 83/189, δεδομένου ότι πρόκειται για κανονιστική απόφαση που εξέδωσε το ολλανδικό κράτος, για ρύθμιση που είναι δεσμευτική de jure και προβλέπει τεχνικές προδιαγραφές και άλλες προϋποθέσεις για την παραγωγή και την εμπορία μαργαρίνης και υποκατάστατων προϊόντων, προϋποθέσεις που καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα ζητημάτων, τα οποία εξικνούνται από τις ουσίες που μπορούν να χρησιμοποιούνται για την παρασκευή μαργαρίνης και υποκατάστατων προϊόντων μέχρι τον καθορισμό του τί μπορεί ή πρέπει να αναγράφεται στην ετικέτα.

13 — Το δεύτερο εδάφιο του σημείου 9 του άρθρου 1 έχει πλέον διαμορφωθεί ως εξής:
«Τεχνικοί κανόνες de facto είναι ιδίως:
— οι νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις ενός κράτους μέλους οι οποίες παραπέμπουν είτε σε τεχνικές προδιαγραφές ή άλλες απαιτήσεις είτε σε επαγγελματικούς κώδικες ή κώδικες ορθής πρακτικής που με τη σειρά τους παραπέμπουν σε τεχνικές προδιαγραφές ή άλλες απαιτήσεις και των οποίων η τήρηση αποτελεί τεκμήριο πιστότητας προς τις προδιαγραφές που ορίζουν οι ως άνω νομοθετικές κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις,
— οι εκούσιες συμφωνίες στις οποίες η δημόσια αρχή είναι συμβαλλόμενο μέρος και οι οποίες αποσκοπούν στην τήρηση, προς το δημόσιο συμφέρον, των τεχνικών προδιαγραφών ή άλλων απαιτήσεων (εξαιρούνται οι συγγραφές υποχρεώσεων των δημοσίων συμβάσεων),
— οι τεχνικές προδιαγραφές ή άλλες απαιτήσεις που συνδέονται με φορολογικά ή οικονομικά μέτρα και επηρεάζουν την κατανάλωση προϊόντων ενθαρρύνοντας την τήρηση των τεχνικών αυτών προδιαγραφών ή άλλων απαιτήσεων (εξαιρούνται οι τεχνικές προδιαγραφές ή άλλες απαιτήσεις που έχουν σχέση με τα εθνικά συστήματα κοινωνικής ασφάλισης) (...)».

27. Το συμπέρασμα αυτό δεν αναιρείται από το επιχείρημα της Ολλανδικής Κυβερνήσεως ότι η προαναφερθείσα απόφαση δεν αποτελεί τεχνικό κανόνα, επειδή αφενός προβλέπει εξαιρέσεις από την τεχνική ρύθμιση που ισχύει για την μαργαρίνη και συνεπώς περιορίζει τα εμπόδια στο ενδοκοινοτικό εμπόριο και αφετέρου δεν είναι δεσμευτική για τους επιχειρηματίες, οι οποίοι έχουν τη δυνατότητα είτε να συμμορφωθούν προς αυτή είτε να εξακολουθήσουν να τηρούν τη γενική ρύθμιση περί μαργαρίνης.

Πρώτον, το γεγονός και μόνο ότι μια διάταξη προβλέπει εξαιρέσεις σε σχέση με την εφαρμογή άλλης ρυθμίσεως δεν σημαίνει ότι η διάταξη αυτή δεν έχει τον χαρακτήρα τεχνικού κανόνα, αν έχει επιπτώσεις επί των προϋποθέσεων παραγωγής και εμπορίας των προϊόντων.

Δεύτερον, κάθε τεχνικός κανόνας πρέπει να κοινοποιείται στην Επιτροπή υπό μορφή σχεδίου, ανεξάρτητα από το αν δημιουργεί εμπόδια στο ενδοκοινοτικό εμπόριο, αφού ο θεμελιώδης σκοπός της διαδικασίας πληροφορήσεως, την οποία καθιέρωσε η οδηγία 83/189, είναι να δίδεται στην Επιτροπή και στα κράτη μέλη η δυνατότητα να λαμβάνουν γνώση της σχεδιαζομένης ρυθμίσεως και να εκτιμούν κατά πόσον η ρύθμιση αυτή περιορίζει την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων και, εφόσον τούτο συμβαίνει, αν ο περιορισμός συμβιβάζεται με τη Συνθήκη. Το κράτος που εκπονεί τον τεχνικό κανόνα δεν μπορεί να προβαίνει αυτοτελώς στην εκτίμηση αυτή και να παραλείπει την κοινοποίηση στην Επιτροπή του κειμένου υπό μορφή σχεδίου, διότι τούτο θα έθιγε την πρακτική αποτελεσματικότητα της οδηγίας 83/189 και θα είχε ως αποτέλεσμα να μην επιτελεί τη λειτουργία της η διαδικασία πληροφορήσεως.

28. Η ολλανδική κανονιστική απόφαση, η οποία αποτελεί τεχνικό κανόνα και δεν απορρέει από καμία διάταξη του διεθνούς ή του κοινοτικού δικαίου, εκδόθηκε από τις Κάτω Χώρες χωρίς προηγουμένως να έχει κοινοποιηθεί στην Επιτροπή υπό μορφή σχεδίου. Δεδομένου ότι το άρθρο 8, παράγραφος 1, της οδηγίας 83/189 επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να ανακοινώνουν στην Επιτροπή κάθε σχέδιο τεχνικού κανόνα, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών παρέβη την υποχρέωση που επιβάλλει η εν λόγω διάταξη.

29. Δεδομένου ότι έγιναν δεκτοί οι ισχυρισμοί της Επιτροπής, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα, σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, του Κανονισμού Διαδικασίας.

Πρόταση

30. Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο:

«1) να αναγνωρίσει ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, εκδίδοντας στις 19 Σεπτεμβρίου 1990 την Vrijstellingsregeling Margarinebesluit, χωρίς προηγουμένως να έχει ανακοινώσει στην Επιτροπή το εν λόγω κείμενο υπό μορφή σχεδίου, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 8 της οδηγίας 83/189/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28ης Μαρτίου 1983, για την καθιέρωση μιας διαδικασίας πληροφόρησης στον τομέα των τεχνικών προτύπων και προδιαγραφών·

2) να καταδικάσει το Βασίλειο των Κάτω Χωρών στα δικαστικά έξοδα.»