ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
F. G. JACOBS
της 16ης Μαρτίου 1989 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Με την υπ' αριθ. 25 απόφασή του της 16ης Φεβρουαρίου 1987, ο δήμαρχος του Cinisello Balsamo στη Λομβαρδία όρισε, μεταξύ άλλων, τα εξής:

« Απαγορεύεται, από 1ης Σεπτεμβρίου 1987 και μέχρι να τεθούν σε ισχύ ανάλογα μέτρα σε περιφερειακό ή κρατικό επίπεδο, να παρέχονται στους καταναλωτές, για τη μεταφορά των εμπορευμάτων που αγοράζουν, μη βιοαποικοδομήσιμοι σάκοι, θήκες και άλλα περιβλήματα, καθώς και να πωλούνται ή καθ' οποιονδήποτε τρόπο να διατίθενται πλαστικοί σάκοι, πλην των προοριζομένων για την αποκομιδή των απορριμμάτων. »

Η απόφαση αυτή αμφισβητήθηκε ενώπιον του περιφερειακού πρωτοδικείου της Λομβαρδίας από τις προσφεύγουσες, που, όπως προκύπτει, έχουν όλες συμφέροντα στην κατασκευή πλαστικών σάκων. Η προσφυγή τους στηρίχθηκε, μεταξύ άλλων, στο λόγο ότι η ακύρωση αντέβαινε προς τρεις οδηγίες του Συμβουλίου σχετικές με τα απόβλητα: την οδηγία 75/442 του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1975, περί των στερεών αποβλήτων (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 86), την οδηγία 76/403 του Συμβουλίου, της 6ης Απριλίου 1976, περί εξαλείψεως των πολυχλωροδιφαινυλίων και πολυχλωροτριφαινυλίων (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 136), και την οδηγία 78/319 του Συμβουλίου, της 20ής Μαρτίου 1978, περί τοξικών και επικινδύνων αποβλήτων (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 161). Διατάχθηκε η αναστολή εκτελέσεως της απόφασης [στις 8 Ιουλίου 1987] και στις 30 Νοεμβρίου 1987 το περιφερειακό πρωτοδικείο εξέδωσε την υπό κρίση αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, που ελήφθη στη γραμματεία του Δικαστηρίου μας στις 21 Δεκεμβρίου 1987.

2. Με το πρώτο από τα υποβαλλόμενα ερωτήματα ερωτάται αν οι προαναφερόμενες οδηγίες « απονέμουν στους καθ' έκαστον πολίτες της ΕΟΚ το κοινοτικού δικαίου δικαίωμα, το οποίο τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να προστατεύουν ακόμη και έναντι των κρατών μελών (και το οποίο επομένως δεν μπορούν να περιορίσουν τα κράτη μέλη), να πωλούν ή να χρησιμοποιούν τα προϊόντα τα οποία αφορούν οι πιο πάνω οδηγίες, δεδομένου ότι αυτές θέτουν την αρχή της τηρήσεως συγκεκριμένων κανόνων για τη διάθεση των προϊόντων αυτών ως αποβλήτων και όχι απαγόρευση της πωλήσεως ή της χρήσεώς τους ».

3. Με το δεύτερο και τρίτο ερώτημα ερωτάται κατ' ουσίαν αν η μη τήρηση υποχρεώσεως, επιβαλλομένης από το κοινοτικό δίκαιο, προς προηγούμενη κοινοποίηση στην Επιτροπή μέτρων σαν τα επίδικα στην υπό κρίση περίπτωση γεννά δικαιώματα των ιδιωτών· το τέταρτο ερώτημα αφορά κατ' ουσίαν το αν το κοινοτικό δίκαιο επιβάλλει στη διοίκηση να καταβάλει αποζημίωση στην περίπτωση που προσβάλλει δικαιώματα προστατευόμενα από

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

το κοινοτικό δίκαιο, και όταν ακόμη το εθνικό δίκαιο δεν προβλέπει τέτοια υποχρέωση αποζημιώσεως.

Το πρώτο ερώτημα

4. Πρέπει καταρχάς να επισημανθεί ότι, από τις τρεις οδηγίες που επικαλούνται οι προσφεύγουσες στην εθνική δίκη, μόνο η πρώτη, η οδηγία περί στερεών αποβλήτων, ενδέχεται να έχει εφαρμογή στην παρούσα υπόθεση. Όπως οι ίδιες οι προσφεύγουσες αναγνωρίζουν με τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσαν στο Δικαστήριό μας, δεν ανακύπτει ζήτημα σχετικά με τη δεύτερη ή την τρίτη από τις προαναφερθείσες οδηγίες, διότι οι επίδικοι πλαστικοί σάκοι δεν περιέχουν πολυχλωρινούχα δι- ή τριφαινύλια, ούτε αποτελούν τοξικά και επικίνδυνα απόβλητα.

5. Η οδηγία περί στερεών αποβλήτων έχει ευρύ αντικείμενο. Όπως αναφέρει η πρώτη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου, ένας από τους στόχους της ήταν η προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών περί διαθέσεως των αποβλήτων, για το λόγο ότι οι διαφορές μεταξύ εθνικών διατάξεων μπορούν να δημιουργήσουν άνισους όρους ανταγωνισμού, επηρεάζοντας έτσι άμεσα τη λειτουργία της κοινής αγοράς. Ένας άλλος στόχος της ήταν, σύμφωνα με τη δεύτερη αιτιολογική σκέψη, η επίτευξη ενός από τους σκοπούς της Κοινότητας στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος και της βελτιώσεως της ποιότητας ζωής. Οι επόμενες αιτιολογικές σκέψεις αναφέρονται στο σκοπό της προστασίας της υγείας του ανθρώπου και του περιβάλλοντος από τις επιβλαβείς επιδράσεις που προκαλούνται από τη συγκέντρωση, τη μεταφορά, την επεξεργασία, την εναποθήκευση και την απόθεση των αποβλήτων· και στη διατήρηση των φυσικών πόρων διά της ανακτήσεως των αποβλήτων και της χρησιμοποιήσεως των ανακτηθέντων υλικών. Τα « στερεά απόβλητα » ορίζονται ευρέως στο άρθρο 1, στοιχείο α), της οδηγίας, ως « κάθε ουσία ή αντικείμενο το οποίο ο κάτοχός του αποβάλλει ή υποχρεούται να αποβάλλει, δυνάμει των διατάξεων της εν ισχύι εθνικής νομοθεσίας ». Το άρθρο 2, παράγραφος 1, ορίζει ότι, « με την επιφύλαξη της παρούσας οδηγίας, τα κράτη μέλη δύνανται να θεσπίζουν ειδικούς κανόνες για ειδικές κατηγορίες στερεών αποβλήτων ». Το άρθρο 2, παράγραφος 2, αποκλείει του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας ορισμένες μορφές αποβλήτων, στα οποία περιλαμβάνει και τα απόβλητα που υπόκεινται σε ειδικούς κοινοτικούς κανόνες. Το άρθρο 3 έχει ως εξής:

« 1. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα για τον περιορισμό, την ανακύκλωση και την επεξεργασία των στερεών αποβλήτων, την εξ αυτών λήψη πρώτων υλών, ενδεχομένως δε και ενεργείας, καθώς και κάθε άλλη μέθοδο που επιτρέπει την επαναχρησιμοποίησή τους.

2. Ενημερώνουν εγκαίρως την Επιτροπή σχετικά με κάθε σχέδιο ρυθμίσεως με το ως άνω αντικείμενο και, ιδιαίτερα, σχετικά με κάθε σχέδιο ρυθμίσεως που αφορά:

α) τη χρήση των προϊόντων των δυναμένων να δημιουργήσουν τεχνικές δυσχέρειες κατά τη διάθεσή τους ή να προκαλέσουν υπερβολικές δαπάνες διαθέσεως·

β) την ενθάρρυνση:

— της μειώσεως των ποσοτήτων ορισμένων αποβλήτων,

— της επεξεργασίας των στερεών αποβλήτων ενόψει της ανακυκλώσεως και της επαναχρησιμοποιήσεώς τους,

— της επανακτήσεως πρώτων υλών και/ή της παραγωγής ενεργείας από ορισμένα απόβλητα·

γ) τη χρησιμοποίηση ορισμένων φυσικών πόρων, συμπεριλαμβανομένων των ενεργειακών, σε χρήσεις που μπορούν να αντικαθίστανται από υλικά επανακτήσεως. »

6. Ο ισχυρισμός των προσφευγουσών συνίσταται κατ' ουσίαν στο ότι, εφόσον η οδηγία δεν απαγορεύει την πώληση και χρήση των διαλαμβανομένων προϊόντων, αλλά περιέχει απλώς διατάξεις για την προσέγγιση των εθνικών νομοθεσιών περί διαθέσεως των αποβλήτων τους, κλπ., πρέπει να εννοηθεί ότι επιβάλλει στα κράτη μέλη να επιτρέπουν την πώληση και χρήση των προϊόντων. Αν υποτεθεί ότι οι επίδικοι πλαστικοί σάκοι αποτελούν απόβλητα κατά την έννοια της οδηγίας, ο ισχυρισμός είναι, κατά την άποψή μου, εξεζητημένος. Είναι σαφές ότι η οδηγία δεν απαγορεύει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν μέτρα περιορισμού της πωλήσεως ή της χρήσεως προϊόντων που ενδέχεται να δημιουργήσουν απόβλητα. Αντιθέτως, όπως επισημαίνει η Επιτροπή, η οδηγία αφορά μεταξύ άλλων την πρόληψη δημιουργίας αποβλήτων· συγκεκριμένα, το μεν άρθρο 3, παράγραφος 1, επιβάλλει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν κατάλληλα μέτρα για να ενθαρρύνουν την αποφυγή δημιουργίας αποβλήτων, το δε άρθρο 3, παράγραφος 2, τους επιβάλλει να ενημερώνουν εγκαίρως την Επιτροπή ως προς κάθε σχέδιο ρυθμίσεως με το ως άνω αντικείμενο. Είναι σαφές ότι η οδηγία δεν απονέμει στους ιδιώτες δικαίωμα να πωλούν ή να χρησιμοποιούν τα προϊόντα τα οποία καλύπτει.

7. Το συμπέρασμα αυτό διατυπώνεται φυσικά υπό την επιφύλαξη της τηρήσεως των γενικών διατάξεων της Συνθήκης και ειδικότερα του άρθρου 30. Οι προσφεύγουσες επικαλούνται προς στήριξη της άποψής τους το άρθρο 30, το εθνικό δικαστήριο όμως δεν υπέβαλε ερώτημα σχετικό με το άρθρο 30, ούτε και στις λοιπές παρατηρήσεις που κατατέθηκαν στο Δικαστήριο θίγονται τα ζητήματα που θα ανέκυπταν από ένα τέτοιο ερώτημα. Υπ' αυτές τις συνθήκες, το Δικαστήριο δεν μπορεί, κατά την άποψή μου, να κληθεί να αποφανθεί επ' αυτού· αν όμως τυχόν κρινόταν ότι τέτοιο ζήτημα ανέκυπτε, τότε θα ήταν αναγκαίο να ληφθούν υπόψη τα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως, για να εξεταστεί αν το επίδικο μέτρο είναι ικανό να συνιστά περιορισμό του εμπορίου μεταξύ κρατών μελών και, αν ναι, αν τυχόν δικαιολογείται βάσει του άρθρου 36 της Συνθήκης ή βάσει των αρχών που διατυπώθηκαν στην υπόθεση 120/78, Rewe (« Cassis de Dijon »), ECR 1979, σ. 649. Ειδικότερα, θα ανέκυπτε το ζήτημα αν, υπό οποιεσδήποτε περιστάσεις, το μέτρο είναι ικανό να προκαλέσει περιορισμό του εμπορίου μεταξύ κρατών μελών δυσανάλογα προς τους σκοπούς του: βλέπε, μεταξύ των προσφάτων υποθέσεων, την απόφαση του Δικαστηρίου της 20ής Σεπτεμβρίου 1988 στην υπόθεση 302/86, Επιτροπή κατά Δανίας. Υπό το φως ιδίως της αποφάσεως αυτής, ενδέχεται το μέτρο, καίτοι κατά τα λοιπά συνιστά περιορισμό δυνητικώς αντίθετο προς το άρθρο 30, να δικαιολογείται από τον σκοπό της προστασίας του περιβάλλοντος. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, οι προσφεύγουσες ισχυρίστηκαν ότι η παρούσα υπόθεση διαφέρει από την υπόθεση Επιτροπή κατά Δανίας: εδώ η περιβαλλοντολογική δικαιολογία είναι περισσότερο αμφίβολη, το δε επίδικο μέτρο, καθότι ενέχει πλήρη απαγόρευση εμπορίας, είναι, κατά την άποψή τους, εν πάση περιπτώσει δυσανάλογο. Ελλείψει, ωστόσο, περαιτέρω πραγματικών στοιχείων και πληρέστερης επιχειρηματολογίας, θεωρώ ότι δεν θα ήταν ορθό να διατυπωθεί ως προς το ζήτημα αυτό οριστικό συμπέρασμα.

Δεύτερο και τρίτο ερώτημα

8. Οι προσφεύγουσες επικαλούνται την από το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας υποχρέωση έγκαιρης ενημέρωσης της Επιτροπής σχετικά με κάθε σχέδιο ρυθμίσεως, για να ισχυριστούν ότι το επίδικο μέτρο είναι ανεφάρμοστο στην παρούσα περίπτωση, όπου η Επιτροπή δεν ενημερώθηκε περί αυτού. Οι προσφεύγουσες επικαλούνται κατ' αναλογία την οδηγία 83/189, για την καθιέρωση διαδικασίας πληροφόρησης στον τομέα των τεχνικών προτύπων και προδιαγραφών (ΕΕ 1983, L 109, σ. 8), και τις διατάξεις του άρθρου 93, παράγραφος 3, της Συνθήκης.

9. Το δεύτερο ερώτημα έχει ως εξής:

« α) Προκύπτει από τις προαναφερόμενες κοινοτικές οδηγίες ή, εν πάση περιπτώσει, από το κοινοτικό δίκαιο η αρχή ότι κάθε σχέδιο κανονιστικής ρυθμίσεως ή γενικής κανονιστικής πράξεως (σχετικής με την πώληση ή τη χρήση των εν λόγω προϊόντων), που μπορεί να δημιουργήσει τεχνικές δυσχέρειες ή να προκαλέσει υπερβολικές δαπάνες για τη διάθεση των αποβλήτων, πρέπει να κοινοποιείται εγκαίρως στην Επιτροπή;

β) Βαρύνει η υποχρέωση που περιγράφεται στο σκέλος α) το κράτος και τους δήμους ή τις κοινότητες, που δεν έχουν ως εκ τούτου την εξουσία να ρυθμίζουν την πώληση ή τη χρήση προϊόντων άλλων πλην εκείνων που η οδηγία 76/403 έχει περιλάβει στην περιοριστική απαρίθμηση των προϊόντων που θεωρούνται επικίνδυνα, πριν πραγματοποιηθεί κοινοτικός έλεγχος για να πιστοποιηθεί ότι το μέτρο δεν δημιουργεί άνισους όρους ανταγωνισμού; »

10. Πρέπει καταρχάς να σημειωθεί ότι η υποχρέωση έγκαιρης ενημέρωσης της Επιτροπής σχετικά με κάθε σχέδιο ρυθμίσεως περιέχεται μόνο στην πρώτη οδηγία, την οδηγία περί στερεών αποβλήτων. Η Επιτροπή διατείνεται ότι, καίτοι οι άλλες οδηγίες δεν περιέχουν τέτοιον κανόνα, το άρθρο 3 της οδηγίας περί στερεών αποβλήτων καλύπτει και τα σχέδια ρυθμίσεων περί των αποβλήτων που εμπίπτουν στις άλλες οδηγίες. Αυτό φαίνεται αμφίβολο, δεδομένου ότι, όπως είδαμε, το άρθρο 2, παράγραφος 2, της οδηγίας περί στερεών αποβλήτων, αποκλείει από το πεδίο εφαρμογής της τα απόβλητα που υπόκεινται σε ειδικούς κοινοτικούς κανόνες. Το ζήτημα αυτό πάντως δεν χρειάζεται να κριθεί στην παρούσα υπόθεση, εφόσον οι άλλες οδηγίες ούτως ή άλλως δεν έχουν εφαρμογή. Ως προς το ζήτημα αν έχει εφαρμογή η οδηγία περί στερεών αποβλήτων, το Ηνωμένο Βασίλειο θεωρεί ότι οι πλαστικοί σάκοι που παρέχονται για τη μεταφορά των εμπορευμάτων στο σπίτι δεν αποτελούν απόβλητα. Η πορτογαλική κυβέρνηση και η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου επίσης ισχυρίζονται ότι η εμπορία πλαστικών σάκων βρίσκεται εκτός πεδίου εφαρμογής της οδηγίας και, επομένως, βρίσκεται επίσης εκτός αυτού κάθε πρόταση περί απαγορεύσεως της εμπορίας. Η ιταλική κυβέρνηση και η Επιτροπή θεωρούν ότι, ναι μεν υφίσταται υποχρέωση ενημερώσεως της Επιτροπής βάσει του άρθρου 3, παράγραφος 2, της οδηγίας, η παράλειψη όμως ενημερώσεως — και τούτο αποτελεί απάντηση στο δεύτερο σκέλος της ερωτήσεως — δεν καθιστά το μέτρο παράνομο.

11. Κατ' εμέ, ενώ δέχομαι ότι οι πλαστικοί σάκοι δεν αποτελούν απόβλητα όταν παρέχονται στους πελάτες, πρέπει να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι, κατά το συνήθως συμβαίνον, αφού το περιεχόμενό τους μεταφερθεί στο σπίτι, πετιώνται. Συνεπώς, κατά την άποψή μου, ένα μέτρο σαν το επίδικο στην παρούσα

υπόθεση μπορεί δικαίως να θεωρηθεί ως μέτρο αποφυγής δημιουργίας αποβλήτων κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας· είναι επομένως μέτρο που, όταν βρισκόταν υπό μορφή σχεδίου, έπρεπε να κοινοποιηθεί στην Επιτροπή βάσει του άρθρου 3, παράγραφος 2. Το γεγονός ότι το μέτρο περιλαμβάνει όλες τις μη βιοαποικοδομήσιμες συσκευασίες αποτελεί επαρκή ένδειξη ότι σκοπός του είναι η πρόληψη της δημιουργίας αποβλήτων.

12. Δεν έχει σημασία, κατά την άποψή μου, αν το μέτρο εκδίδεται από αρχή τοπικής αυτοδιοικήσεως. Η ιταλική κυβέρνηση ισχυρίστηκε επ' ακροατηρίου ότι το άρθρο 3 της οδηγίας ισχύει μόνο για μέτρα ορισμένης εμβέλειας, όχι για μέτρα εκδιδόμενα από ένα πολύ μικρό δήμο ή κοινότητα· μπορεί να διέφερε το πράγμα αν το μέτρο εκδιδόταν στο Μιλάνο, τη Ρώμη ή τη Νεάπολη. Θα απέρριπτα το επιχείρημα αυτό,πρώτον, διότι, όπως αφήνουν να εννοηθεί οι προσφεύγουσες ότι συμβαίνει πράγματι εδώ, παρόμοια μέτρα μπορούν να θεσπιστούν από πολλές δημοτικές αρχές, παράγοντας έτσι το ίδιο αποτέλεσμα με ένα μέτρο ευρείας εφαρμογής· δεύτερον, διότι δεν θα ήταν πρακτικά δυνατό να γίνει διάκριση μεταξύ δημοτικών και κοινοτικών μέτρων ανάλογα με τη θιγόμενη έκταση ή τον θιγόμενο πληθυσμό, ελλείψει οποιουδήποτε νομοθετικού κριτηρίου· και, τρίτον, διότι, όπως θα επισημάνω παρακάτω, η κοινοτική νομοθεσία προβλέπει ειδική εξαίρεση για μέτρα θεσπιζόμενα από αρχές τοπικής αυτοδιοικήσεως όπου αυτό είναι σκόπιμο, αλλά τέτοια εξαίρεση εδώ δεν υπάρχει.

13. Με το ερώτημα ερωτάται επίσης αν υφίσταται υποχρέωση κοινοποιήσεως βάσει του κοινοτικού δικαίου εν γένει, η δε Επιτροπή αναφέρεται σχετικώς στην προαναφερθείσα οδηγία 83/189, για την καθιέρωση διαδικασίας πληροφορήσεως στον τομέα των τεχνικών προτύπων και προδιαγραφών. Το άρθρο 8 της οδηγίας αυτής επιβάλλει στα κράτη μέλη να ανακοινώνουν αμέσως στην Επιτροπή σχέδια μέτρων του εν λόγω τομέα. Δεν μου φαίνεται, αν υποτεθεί ότι είναι αναγκαίο να κριθεί το ζήτημα αυτό, ότι το επίδικο μέτρο εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας. Η Επιτροπή θεωρεί ότι το μέτρο ενδέχεται να εμπίπτει στην έννοια του « τεχνικού κανόνα », όπως ορίζεται στο άρθρο 1, παράγραφος 5, της οδηγίας, επισημαίνει όμως ότι ο ορισμός αυτός ούτως ή άλλως αποκλείει τα μέτρα που ορίζονται από τις αρχές τοπικής αυτοδιοικήσεως. Δεν είναι επομένως αναγκαίο να εξεταστεί περαιτέρω η οδηγία ως προς το σημείο αυτό.

14. Ως προς το δεύτερο σκέλος του δευτέρου ερωτήματος, που θίγει το ζήτημα μήπως η παράλειψη ενημερώσεως της Επιτροπής καθιστά το μέτρο παράνομο, μια σύγκριση μεταξύ της οδηγίας 83/189/ΕΟΚ και της οδηγίας περί στερεών αποβλήτων είναι διαφωτιστική. Η πρώτη οδηγία περιέχει αναλυτικές διατάξεις που εξουσιοδοτούν την Επιτροπή και τα άλλα κράτη μέλη να διατυπώνουν σχόλια επί των κοινοποιουμένων σχεδίων, επιβάλλει δε στα κράτη μέλη, υπό ορισμένες περιστάσεις, να αναβάλλουν την κατάρτιση των σχεδίων επί ορισμένο χρονικό διάστημα. Αντίστοιχες διατάξεις δεν υπάρχουν στην οδηγία περί στερεών αποβλήτων, η οποία περιορίζεται από την άποψη αυτή στην υποχρέωση ενημερώσεως της Επιτροπής. Κατά συνέπεια, ελλείψει οποιασδήποτε καθορισμένης διαδικασίας αναστολής της θεσπίσεως του μέτρου ή κοινοτικού ελέγχου, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι η παράλειψη ενημερώσεως της Επιτροπής έχει ως αποτέλεσμα να καθιστά τα μέτρα παράνομα. Αυτό δεν σημαίνει ότι η κοινοποίηση στερείται πρακτικών συνεπειών: όπως επισήμανε ο εκπρόσωπος της Επιτροπής κατά την

επ' ακροατηρίου συζήτηση, η κοινοποίηση ενδέχεται να ωθήσει την Επιτροπή να προτείνει μέτρα εναρμονίσεως των εθνικών νομοθεσιών στην περίπτωση που χωρίς αυτά θα υπήρχαν εμπόδια στη λειτουργία της κοινής αγοράς· ή ενδέχεται να ωθήσει την Επιτροπή να συστήσει στο κράτος μέλος να αναβάλει τη θέση του μέτρου σε εφαρμογή. Αυτό όμως είναι εντελώς διαφορετικό από τις περιπτώσεις όπου υπάρχει υποχρέωση αναστολής της εφαρμογής ή όπου η παράλειψη ενημερώσεως της Επιτροπής καθιστά το μέτρο παράνομο.

15. Η προσπάθεια των προσφευγουσών να επικαλεστούν αναλογική εφαρμογή του άρθρου 93, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΟΚ πρέπει επίσης να απορριφθεί. Οι προσφεύγουσες ισχυρίζονται ότι το άρθρο 93 έχει ως αποτέλεσμα να καθιστά παράνομη τη θέσπιση μιας νέας ενισχύσεως που δεν έχει κοινοποιηθεί στην Επιτροπή ή που τέθηκε σε ισχύ πριν παρέλθει η προθεσμία που ορίζεται προς εξέτασή της από την Επιτροπή, και τούτο παρά την έλλειψη αναλυτικών διαδικαστικών διατάξεων στο άρθρο 93. Περιλαμβάνεται, ωστόσο, στο άρθρο 93, παράγραφος 2, της Συνθήκης διαδικασία εξετάσεως από την Επιτροπή των προτεινομένων ενισχύσεων· η δε τελευταία περίοδος του άρθρου 93, παράγραφος 3, ορίζει ρητά ότι το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος δεν δύναται να εφαρμόσει τα σχεδιαζόμενα μέτρα πριν η Επιτροπή καταλήξει σε τελική απόφαση.

16. Το τρίτο ερώτημα έχει ως εξής:

« Ενόψει της πρώτης αιτιολογικής σκέψεως και των τριών οδηγιών που αναφέρονται στο πρώτο ερώτημα και ιδίως του χωρίου όπου εκτίθεται ότι η ενδεχόμενη διάσταση μεταξύ των διατάξεων που εφαρμόζονται ήδη ή καταρτίζονται στα διάφορα κράτη μέλη περί της διαθέσεως των υπό κρίση προϊόντων ως αποβλήτων μπορεί να δημιουργήσει άνισους όρους ανταγωνισμού και να έχει ως εκ τούτου άμεση επίπτωση επί της λειτουργίας της κοινής αγοράς:

α) Απονέμουν η αιτιολογική αυτή σκέψη και, εν πάση περιπτώσει, οι τρεις προαναφερόμενες οδηγίες στους πολίτες της ΕΟΚ δικαίωμα — με αντίστοιχη υποχρέωση όλων των κρατών μελών —, δυνάμει του οποίου κάθε σχέδιο κανονιστικής ρυθμίσεως, που αφορά τη χρήση των υπό εξέταση προϊόντων και που μπορεί να δημιουργήσει τεχνικές δυσχέρειες ή να προκαλέσει υπερβολικές δαπάνες για τη διάθεσή τους ως αποβλήτων, πρέπει να κοινοποιείται προηγουμένως και εγκαίρως στην Επιτροπή (άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 75/442);

β) Αφορά το δικαίωμα που περιγράφεται στο σκέλος α) (περί της υποχρεώσεως προηγουμένης κοινοποιήσεως στην Επιτροπή ΕΟΚ κάθε σχεδίου κανονιστικής ρυθμίσεως), — αν υφίσταται — και τις *γενικής ισχύος* πράξεις που εκδίδονται από δήμους ή κοινότητες και έχουν επομένως περιορισμένη εδαφική ισχύ; »

17. Όπως προκύπτει από την άποψη που εξέφρασα σε σχέση με το δεύτερο ερώτημα, η υποχρέωση των κρατών μελών να ενημερώνουν την Επιτροπή σχετικά με τα σχέδια ρυθμίσεως βάσει του άρθρου 3, παράγραφος 2, της οδηγίας περί στερεών αποβλήτων δεν έχει αναστολικό αποτέλεσμα, σε αντίθεση προς τις υποχρεώσεις εκ του άρθρου 8 της οδηγίας 83/189/ΕΟΚ και εκ του άρθρου 93, παράγραφος 3, της Συνθήκης. Επομένως, η απάντηση στο ερώτημα 3 α) είναι ότι το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας περί στερεών αποβλήτων δεν απονέμει στους ιδιώτες δικαιώματα που αυτοί θα μπορούσαν να προβάλουν

ενώπιον εθνικών δικαστηρίων. Η εν λόγω υποχρέωση ανακύπτει μόνο μεταξύ κρατών μελών και Κοινότητας. Επομένως, το ερώτημα 3 β) δεν ανακύπτει. Αν αυτό χρειαζόταν απάντηση, τότε, κατά την άποψή μου, οποιαδήποτε υποχρέωση, και οποιοδήποτε αντίστοιχο δικαίωμα, θα ίσχυε εξίσου, για τους προεκτεθέντες λόγους, και για τα μέτρα που θεσπίζονται από αρχές τοπικής αυτοδιοικήσεως και έχουν περιορισμένη εδαφική ισχύ.

Το τέταρτο ερώτημα

18. Με το τέταρτο ερώτημα ερωτάται κατ' ουσίαν αν το κοινοτικό δίκαιο επιβάλλει στη διοίκηση να καταβάλλει αποζημίωση λόγω προσβολής δικαιωμάτων προστατευομένων από το κοινοτικό δίκαιο, έστω και αν το εθνικό δίκαιο δεν προβλέπει τέτοια αποζημίωση. Ενόψει των απαντήσεων που έδωσα στα προηγούμενα ερωτήματα, η απάντηση στο ερώτημα αυτό παρέλκει.

19. Το εθνικό δικαστήριο εξηγεί ότι το ερώτημα τίθεται διότι, κατά το ιταλικό δίκαιο, η ισχύς της αποφάσεως μπορεί να ανασταλεί μόνον αν η εφαρμογή της θα προκαλούσε σοβαρή και ανεπανόρθωτη ζημία· η ζημία όμως δεν θα ήταν ανεπανόρθωτη, αν μπορούσε να καταβληθεί αποζημίωση για τις προκαλούμενες απ' αυτή ζημίες. Επειδή το ιταλικό δίκαιο δεν αναγνωρίζει κατά τα λοιπά αξίωση αποζημιώσεως, το εθνικό δικαστήριο έκρινε αναγκαίο να πληροφορηθεί, στην ουσία, αν το κοινοτικό δίκαιο επιβάλλει στα εθνικά δικαστήρια να επιδικάζουν αποζημίωση, όταν παραβιάζεται το κοινοτικό δίκαιο από τις εθνικές αρχές. Επί του ζητήματος αυτού επιχειρηματολόγησαν οι προσφεύγουσες και το Ηνωμένο Βασίλειο. Νομίζω ότι, βάσει της νομολογίας του Δικαστηρίου, μπορεί να υποστηριχθεί ότι, όταν το κοινοτικό δίκαιο απονέμει δικαιώματα στους ιδιώτες, τα εθνικά δικαστήρια πρέπει να παρέχουν πρόσφορα και αποτελεσματικά μέσα έννομης προστασίας σε περίπτωση προσβολής των δικαιωμάτων αυτών από τις εθνικές αρχές. Επειδή όμως, σύμφωνα με την άποψη την οποία υποστήριξα ήδη, η μόνη παράβαση η οποία ενδέχεται να προκύπτει από τα υποβληθέντα στην παρούσα υπόθεση ερωτήματα είναι η παράλειψη ενημερώσεως της Επιτροπής κατά το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας περί στερεών αποβλήτων, παράλειψη που δεν γεννά ατομικά δικαιώματα, δεν ανακύπτει στην παρούσα υπόθεση ζήτημα αναγνωρίσεως αξιώσεως προς αποζημίωση βάσει του κοινοτικού δικαίου.

Συμπέρασμα

20. Σύμφωνα με τα παραπάνω, στα ερωτήματα που υπέβαλε το περιφερειακό διοικητικό πρωτοδικείο της Λομβαρδίας πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να δοθούν οι εξής απαντήσεις:

« 1) Η οδηγία 75/442 περί των στερεών αποβλήτων δεν παρέχει στους ιδιώτες δικαίωμα να πωλούν ή να χρησιμοποιούν τα προϊόντα τα οποία αφορά η οδηγία αυτή.

2) Το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας περί των στερεών αποβλήτων έχει την έννοια ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να ενημερώνουν εγκαίρως την Επιτροπή σχετικά με κάθε σχέδιο ρυθμίσεως που αποσκοπεί στην αποφυγή δημιουργίας αποβλήτων? ωστόσο, η παράλειψη ενημερώσεως της Επιτροπής δεν παρέχει στους ιδιώτες δικαιώματα τα οποία θα μπορούσαν αυτοί να προβάλουν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. »