ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ GIUSEPPE TESAURO της 26ης Ιανουαρίου 1994 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Η προσφυγή επί της οποίας διατυπώνω σήμερα τις προτάσεις μου είναι η πρώτη που άπτεται της εφαρμογής του άρθρου 100 Α, παράγραφος 4, της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, όπως αυτό θεσπίστηκε με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη.

Η Γαλλική Δημοκρατία ζητεί την ακύρωση της αποφάσεως της Επιτροπής, της 2ας Δεκεμβρίου 1992 [1], εκδοθείσας βάσει της προαναφερθείσας διατάξεως, με την οποία «επιβεβαιώνεται» η γερμανική κανονιστική ρύθμιση περί της απαγορεύσεως της πενταχλωροφαινόλης (στο εξής: PCP), περιοριστικότερη των συναφών κοινοτικών μέτρων εναρμονίσεως.

2. Στις 17 Δεκεμβρίου 1989, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας εξέδωσε κανονισμό περί απαγορεύσεως της παραγωγής, διαθέσεως στην αγορά και χρήσεως της PCP, των αλάτων και των παραγώγων της σε παρασκευάσματα περιέχοντα περισσότερο από 0,01 % της εν λόγω ουσίας, καθώς και των προϊόντων τα οποία, λόγω της επεξεργασίας τους μέσω των ανωτέρω παρασκευασμάτων, περιέχουν την εν λόγω ουσία σε ποσοστό υπερβαίνον τα 5 mg/kg (ppm) [2]. Ο κανονισμός προβλέπει τη δυνατότητα παρεκκλίσεως, υπό την επιφύλαξη εγκρίσεως, από την απαγόρευση που εξαγγέλλει μόνο για την παρασκευή και χρήση της PCP και των παραγώγων της ως παραγόντων συνθέσεως άλλων ουσιών ή ως υποπροϊόντων ή, τέλος, ως προοριζομένων αποκλειστικώς προς επιστημονική έρευνα: σε παρόμοια περίπτωση, πρέπει εν πάση περιπτώσει να παρέχονται εγγυήσεις για την ακίνδυνη διάθεση των αποβλήτων και να έχουν ληφθεί επαρκή μέτρα ασφαλείας προς προστασία των εργαζομένων και του περιβάλλοντος.

Στις 21 Μαρτίου 1991, το Συμβούλιο, αποφαινόμενο με ειδική πλειοψηφία βάσει του άρθρου 100 Α της Συνθήκης, εξέδωσε την οδηγία 91/173/ΕΟΚ περί PCP [3]. Με την εν λόγω οδηγία απαγορεύεται η διάθεση στην αγορά ουσιών και παρασκευασμάτων που περιέχουν την PCP, τα άλατα και τους εστέρες της, σε ποσοστό ίσο ή ανώτερο του 0,1 % κατά μάζα. Παρεκκλίσεις προβλέπονται για τις ουσίες και τα παρασκευάσματα που προορίζονται να χρησιμοποιηθούν στην επεξεργασία ξύλου, στον εμποτισμό ινών και βαρέων κλωστοϋφα-

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

1 — Τα ουσιώδη σημεία των αιτιολογικών σκέψεων της αποφάσεως καθώς και το διατακτικό της παρατίθενται σε ανακοίνωση της Επιτροπής που δημοσιεύεται στην ΕΕ 1992, C 334, σ. 8.

2 — Το κείμενο του κανονισμού δημοσιεύεται στην Επίσημη Γερμανική Εφημερίδα BGBl του 1989 I, σ. 2235.

3 — ΕΕ 1991, L 85, σ. 34.

ντουργικών προϊόντων, ως παράγοντες συνθέσεως και/ή μεταποιήσεως στα πλαίσια βιομηχανικών μεθόδων, καθώς και για την ειδική αντιμετώπιση που απαιτούν κτίρια με ιστορικό ή πολιτιστικό ενδιαφέρον. Οι εν λόγω παρεκκλίσεις επανεξετάζονται με γνώμονα την εξέλιξη των τεχνικών γνώσεων το αργότερο τρία έτη από την εφαρμογή της οδηγίας. Ως προθεσμία μεταφοράς της οδηγίας ορίστηκε η 1η Ιουλίου 1992.

Στις 2 Αυγούστου 1991, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η οποία είχε ταχθεί, μαζί με τρία άλλα κράτη μέλη, κατά της θεσπίσεως της οδηγίας, κοινοποίησε στην Επιτροπή, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 100 Α, παράγραφος 4, την πρόθεσή της να εξακολουθεί να εφαρμόζει τις εθνικές διατάξεις περί PCP.

Στις 2 Δεκεμβρίου 1992, η Επιτροπή εξέδωσε, ως γνωστόν, την απόφαση που αποτελεί αντικείμενο της παρούσας προσφυγής με την οποία «επιβεβαίωσε» τις γερμανικές διατάξεις.

3. Προτού εξετάσω τους λόγους που επικαλείται η Γαλλική Κυβέρνηση αιτούμενη την ακύρωση της αποφάσεως, θεωρώ ότι είναι χρήσιμο να προσδιορίσω το ακριβές περιεχόμενο του άρθρου 100 Α, παράγραφος 4. Η ελάχιστα σαφής διατύπωση της διατάξεως θέτει όντως διάφορα ερμηνευτικά ζητήματα στα οποία ενδείκνυται να δοθεί κατά προτεραιότητα απάντηση. Το άρθρο 100 Α, παράγραφος 4, ορίζει:

«Όταν, αφού το Συμβούλιο εγκρίνει με ειδική πλειοψηφία μέτρο εναρμονίσεως, ένα κράτος μέλος θεωρήσει αναγκαίο να εφαρμόσει εθνικές διατάξεις που δικαιολογούνται από σοβαρές ανάγκες που αναφέρονται στο άρθρο 36 ή σχετικές με την προστασία του χώρου της εργασίας ή του περιβάλλοντος, τις κοινοποιεί στην Επιτροπή.

Η Επιτροπή επιβεβαιώνει τις διατάξεις αυτές αφού εξακριβώσει ότι δεν αποτελούν μέσο αυθαίρετων διακρίσεων ούτε συγκεκαλυμμένο περιορισμό του εμπορίου μεταξύ των κρατών μελών.

Κατά παρέκκλιση από τη διαδικασία των άρθρων 169 και 170, η Επιτροπή ή κάθε κράτος μέλος δύναται να προσφύγει απευθείας στο Δικαστήριο, αν κρίνει ότι άλλο κράτος μέλος ασκεί καταχρηστικώς τις εξουσίες που προβλέπονται στο παρόν άρθρο.»

4. Συναφώς, επιθυμώ καταρχάς να προβώ σε δύο παρατηρήσεις γενικής φύσεως. Η ευχέρεια που παρέχεται στα κράτη μέλη να εξακολουθούν να εφαρμόζουν την εθνική κανονιστική ρύθμισή τους, παρά την εναρμόνιση ενός θέματος σε κοινοτικό επίπεδο, στοχεύει στη διασφάλιση «ενισχυμένης» προστασίας ορισμένων ιδιαιτέρως σημαντικών συμφερόντων και, κυρίως, στην άρση των ανησυχιών που εξέφρασαν ορισμένες χώρες κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύ-

σεων για την Ενιαία Πράξη ότι τυχόν εναρμόνιση κατά πλειοψηφία ενδέχεται να οδηγήσει σε πτώση του εγγυημένου επιπέδου προστασίας των οικείων συμφερόντων σε εθνική βάση. Με άλλους λόγους, η διάταξη αποτελεί το αντίβαρο στην εγκατάλειψη της αρχής της ομοφωνίας προς έκδοση των μέτρων που είναι αναγκαία για την εγκαθίδρυση ή τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, στις προβλεπόμενες με την παράγραφο 1 του άρθρου 100 Α περιπτώσεις [4].

Επειδή η επίδικη διάταξη εισάγει παρέκκλιση από τις αρχές περί ενιαίας εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου και περί ενότητας της αγοράς, επιδέχεται στενή ερμηνεία, όπως όλες οι διατάξεις που έχουν εξαιρετικό χαρακτήρα, γεγονός που αποκλείει τη διεύρυνσή της πέραν των προβλεπομένων ρητώς περιπτώσεων. Εξάλλου, ο ρόλος που καλείται να διαδραματίσει η Επιτροπή στα πλαίσια της διασφαλίσεως της ορθής εφαρμογής του τεθέντος μηχανισμού είναι θεμελιώδης: πράγματι, σ' αυτήν εναπόκειται να μεριμνά ώστε να πληρούνται οι προϋποθέσεις που παρέχουν σε κράτος την ευχέρεια να επικαλείται το άρθρο 100 Α, παράγραφος 4, και να τηρείται η προβλεπόμενη στο άρθρο αυτό διαδικασία εφαρμογής.

4 — Βλ., συναφώς, Flynn, «How will article 100 A(4) work? A comparison with article 93», *CMLR* 1987, σ. 689 επ. . Ehlermann, «The internal market following the Single European Act», *CMLR* 1987, σ. 361 επ. . Gulmann, «The Single European Act, some remarks from a danish perspective», *CMLR* 1987, σ. 31 επ. . Jacqué, «Les mesures dérogatoires unilatérales dans le marché intérieur: l'article 100 A, paragraphe 4», *Jornades europees de Pasqua, Patronat Català Pro Europa*, σ. 64 επ. . Langeheine, «Le rapprochement des législations nationales selon l'article 100 A du Traité CEE: l'harmonisation communautaire face aux exigences de protection nationale», *RMC* 1989, σ. 347 επ. . Mattera, *Il mercato unico europeo*, Τορίνο 1990, σ. 168 επ., και Rossi, *Il buon funzionamento del mercato comune*, Μιλάνο 1990, σ. 165 επ.

5. Οι μόνοι λόγοι που επιτρέπουν σε κράτος να εξακολουθεί να εφαρμόζει τις εθνικές διατάξεις, μετά τη λήψη μέτρου εναρμονίσεως, είναι εκείνες που εκτίθενται συγκεκριμένα στο άρθρο 36 της Συνθήκης, στις οποίες προστίθενται οι επιτακτικές ανάγκες που αφορούν την προστασία του χώρου εργασίας και του περιβάλλοντος. Δεν απαιτείται εν προκειμένω να εξετάσω ποια είναι ακριβώς η έκταση των συμφερόντων που μπορεί να επικαλεστεί ένα κράτος για να παρεκκλίνει από τα εναρμονισμένα μέτρα. Για την επίλυση της παρούσας διαφοράς, εκτιμώ, συγκεκριμένα, ότι μπορώ να περιοριστώ στην επισήμανση ότι οι απαριθμούμενοι με το άρθρο 100 Α, παράγραφος 4, λόγοι είναι ασφαλώς ολιγαριθμότεροι από εκείνους που έλαβε υπόψη το Δικαστήριο με τη νομολογία του σε θέματα ποσοτικών περιορισμών και μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος, ήδη με την απόφασή του στην υπόθεση «Cassis de Dijon» [5].

Άλλωστε, αυτό δικαιολογείται αν ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι οι παρεκκλίσεις από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων που γίνονται δεκτές με τη νομολογία αυτή αφορούν εθνικά μέτρα που ίσχυαν πριν από την εναρμόνιση σε συγκεκριμένο τομέα ή ελλείψει εναρμονίσεως, ενώ οι παρεκκλίσεις που μπορούν να θεμελιώνονται στη συγκεκριμένη διέπουσα την υπό κρίση περίπτωση διάταξη προϋποθέτουν, αντιθέτως, την ύπαρξη ακριβώς κοινοτικού μέτρου εναρμονίσεως, για τη θέσπιση του οποίου ελήφθησαν υπόψη «επιτακτικές ανάγκες» που επικαλέστηκαν διάφορα κράτη μέλη.

5 — Απόφαση της 20ής Φεβρουαρίου 1979 στην υπόθεση 120/78, Rewe κατά Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Racc. 1979, σ. 649).

6. Εξάλλου, όπως προκύπτει από τη νομολογία σχετικά με το άρθρο 36, η επιδίωξη ενός από τους στόχους της ανωτέρω διατάξεως δεν αρκεί αφ' εαυτής για να θεωρηθεί ότι δικαιολογείται εθνική κανονιστική ρύθμιση περιορίζουσα τις ενδοκοινοτικές συναλλαγές: επιπλέον, η επίδικη ρύθμιση πρέπει να είναι αναγκαία και όχι δυσανάλογη σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό. Σύμφωνα με την ανωτέρω νομολογία, τα κράτη μπορούν να λαμβάνουν τα μέτρα εκείνα που να επιτρέπουν την επίτευξη του ενδεδειγμένου βαθμού προστασίας του επικληθέντος και αξίου προστασίας σε κοινοτικό επίπεδο συμφέροντος, που να θίγουν όμως στο ελάχιστο δυνατό τις συναλλαγές: το οικείο κράτος πρέπει να αποδείξει ότι κανένα άλλο μέτρο, λιγότερο περιοριστικό από απόψεως κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, δεν μπορεί να οδηγήσει στην επίτευξη του ιδίου στόχου [6].

Αλλ' η αρχή της αναλογικότητας, ως γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου, πρέπει να εφαρμόζεται και κατά την εκτίμηση των λόγων που επικαλείται κράτος μέλος ως δικαιολογία για να κάνει χρήση της δυνατότητας να συνεχίσει να εφαρμόζει την κανονιστική ρύθμισή του κατά παρέκκλιση των μέτρων εναρμονίσεως. Ο έλεγχος που ανατίθεται στα κοινοτικά όργανα με το άρθρο 100 Α, παράγραφος 4, πρέπει μάλιστα να διαπνέεται από αυστηρότερα κριτήρια σε σχέση με εκείνα των διατάξεων του άρθρου 36, στον βαθμό που δεν νοείται να μη λαμβάνονται υπόψη τα επίπεδα προστασίας όπως αυτά ορίστηκαν ήδη με την εναρμονισμένη ρύθμιση. Ειδικότερα, δεν νομίζω ότι μπορεί να θεωρηθεί ως επαρκής αιτιολογία απλώς το ότι οι εθνικές διατάξεις, η «επιβεβαίωση» των οποίων ζητείται, διασφαλίζουν υψηλότερο επίπεδο προστασίας από το μέτρο εναρμονίσεως, εφόσον αυτό ακριβώς το στοιχείο είναι που πρέπει να αιτιολογηθεί. Διαφορετικά, θα αναγνωριζόταν υπέρ των κρατών που μειοψήφησαν κατά τη θέσπιση του κοινοτικού μέτρου η σχεδόν αυτόματη δυνατότητα να επιτύχουν την αιτούμενη παρέκκλιση, γεγονός που θα καθιστούσε στην πράξη κενή περιεχομένου την αρχή της ψηφοφορίας με την ειδική πλειοψηφία του άρθρου 100 Α, παράγραφος 1.

7. Κατ' εμέ, οι τυπικές πτυχές του άρθρου 100 Α, παράγραφος 4, υπαγορεύουν απλώς ορισμένες παρατηρήσεις.

Οσάκις κράτος μέλος προτίθεται να επικαλεστεί την εξαγγελλόμενη στο άρθρο 100 Α, παράγραφος 4, ρήτρα διαφυλάξεως, οφείλει να κοινοποιήσει στην Επιτροπή τις εθνικές διατάξεις περί παρεκκλίσεως που προτίθεται να εφαρμόσει. Σ' αυτό εναπόκειται να αποδείξει ότι οι εν λόγω διατάξεις, οι οποίες, σε σχέση με το κοινοτικό μέτρο, προβλέπουν υψηλότερο επίπεδο προστασίας των συμφερόντων στα οποία αναφέρεται ρητώς η εν λόγω διάταξη, είναι αναγκαίες και δεν εκφεύγουν των πλαισίων της αρχής της αναλογικότητας. Στη συνέχεια, εναπόκειται στην Επιτροπή να επιβεβαιώσει τις εν λόγω διατάξεις, «αφού εξακριβώσει ότι δεν αποτελούν μέσο αυθαιρέτων διακρίσεων ούτε συγκεκαλυμμένο περιορισμό του εμπορίου μεταξύ των κρατών μελών».

8. Ενόψει της κατ' εξαίρεση αναγνωριζομένης με το άρθρο 100 Α, παράγραφος 4, στα κράτη εξουσίας, εκτιμώ ότι, κατά τη

6 — Βλ., συναφώς, τις αποφάσεις της 13ης Δεκεμβρίου 1990 στην υπόθεση C-347/88, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1990, σ. I-4747, ειδικώς σκέψη 58), της 10ης Ιουλίου 1984 στην υπόθεση 72/83, Campus Oil Limited (Συλλογή 1984, σ. 2727, ειδικώς σκέψεις 37 έως 46), και της 12ης Ιουλίου 1979 στην υπόθεση 153/78, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Racc. 1979, σ. 2555, ειδικώς σκέψεις 4 και 5).

λογική του συστήματος, η εξουσία αυτή πρέπει να αντισταθμίζεται με τις ιδιαίτερα ευρείες ελεγκτικές αρμοδιότητες των κοινοτικών οργάνων. Η «επιβεβαίωση» συνιστά, επομένως, γνήσια έγκριση εκ μέρους της Επιτροπής της παρεκκλίσεως από την εναρμονισμένη ρύθμιση, με συνέπεια τυχόν άρνηση να υποχρεώνει το αιτούν κράτος να προσαρμόσει τη νομοθεσία του προς όσα αποφάσισε το Συμβούλιο. Κατά λογική συνέπεια, η ανωτέρω πράξη εκδίδεται υπό μορφή αποφάσεως, κατά το άρθρο 189 της Συνθήκης, και μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής κατ' εφαρμογήν του άρθρου 173.

Η ερμηνεία αυτή δεν νομίζω ότι αποδυναμώνεται λόγω της δυνατότητας που το άρθρο 100 Α, παράγραφος 4, τρίτο εδάφιο, αναγνωρίζει στην Επιτροπή και στα κράτη μέλη να προσφεύγουν απευθείας στο Δικαστήριο σε περίπτωση που κρίνουν ότι άλλο κράτος μέλος ασκεί καταχρηστικώς τις προβλεπόμενες από την οικεία διάταξη εξουσίες. Συγκεκριμένα, θεωρώ ότι η προβλεπόμενη συναφώς παρέκκλιση από τη διαδικασία παραβάσεως των άρθρων 169 και 170 τυγχάνει εφαρμογής οσάκις κράτος, παρά την αρνητική απόφαση της Επιτροπής, εξακολουθεί να εφαρμόζει την εθνική νομοθεσία του ή ασκεί «καταχρηστικώς» την ευχέρεια περί παρεκκλίσεως, υπερβαίνοντας για παράδειγμα τα όρια της δοθείσας σ' αυτό εγκρίσεως.

9. Με βάση τις προαναφερθείσες σκέψεις, μπορεί να αναζητηθεί λύση και σε άλλο πρόβλημα, το οποίο εν πάση περιπτώσει τίθεται μόνο δευτερευόντως στην παρούσα περίπτωση. Πρόκειται συγκεκριμένα για τη δυνατότητα κράτους μέλους, το οποίο προτίθεται να επικαλεστεί τις διατάξεις του άρθρου 100 Α, παράγραφος 4, περί εφαρμογής της κανονιστικής ρυθμίσεώς του μετά την έναρξη ισχύος του κοινοτικού μέτρου εναρμονίσεως αλλά πριν από τη λήψη της αποφάσεως της Επιτροπής. Θεωρώ ότι, ενόψει της φύσεως της αποφάσεως αυτής, παρόμοια δυνατότητα πρέπει να αποκλείεται.

Εξάλλου, τυχόν αποδοχή της αντίθετης απόψεως όχι μόνο θα αντέβαινε προς την αρχή της ασφαλείας δικαίου, δημιουργώντας κατάσταση αβεβαιότητας ως προς την εφαρμοστέα ρύθμιση σε συγκεκριμένο κράτος μέλος, αλλά κυρίως θα έθετε υπό αμφισβήτηση την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου. Η σύγκρουση μεταξύ κοινοτικής και εθνικής διατάξεως πρέπει να επιλύεται υπέρ της πρώτης, ενώ κράτος μέλος που προτίθεται παρόλα ταύτα να εφαρμόσει την αποκλίνουσα κανονιστική ρύθμισή του προτού λάβει σχετικά έγκριση διαπράττει παράβαση και ασκεί καταχρηστικώς τις ανατεθείσες σ' αυτό με το άρθρο 100 Α, παράγραφος 4, εξουσίες [7].

Αντίθετα, δεν μπορεί να προσάπτεται στο κράτος που κοινοποίησε έγκαιρα τις προς εφαρμογή εθνικές διατάξεις το γεγονός ότι η Επιτροπή εξέδωσε καθυστερημένα την εμπίπτουσα στην αρμοδιότητά της απόφαση [8].

7 — Το γεγονός αυτό επιτείνεται σε περίπτωση κατά την οποία το κράτος παραλείπει να γνωστοποιήσει την παρεκκλίνουσα εθνική ρύθμιση που προτίθεται να εφαρμόσει δυνάμει του άρθρου 100 Α, παράγραφος 4.

8 — Τούτο συνέβη στην προκειμένη περίπτωση, δεδομένου ότι η Γερμανία κοινοποίησε στην Επιτροπή εγκαιρότατα, σε σχέση με την προθεσμία μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο των εναρμονισμένων μέσω οδηγίας μέτρων, την πρόθεσή της να εξακολουθήσει να εφαρμόζει τις εθνικές διατάξεις, ενώ η περί επιβεβαιώσεως απόφαση εκδόθηκε μόλις μερικούς μήνες μετά την εκπνοή της εν λόγω προθεσμίας.

10. Αν αυτή είναι η σημασία του άρθρου 100 Α, παράγραφος 4, πιστεύω ότι συντρέχουν όλα τα στοιχεία που καθιστούν εφικτή την απάντηση επί των τιθεμένων εν προκειμένω ερωτημάτων και την απόφανση υπέρ του βασίμου της ασκηθείσας από τη Γαλλική Κυβέρνηση προσφυγής.

Πρώτον, πρέπει να εξεταστεί το ζήτημα του παραδεκτού της προσφυγής, ερώτημα επί του οποίου απάντησαν καταφατικώς, μολονότι όχι πάντοτε για τους ίδιους λόγους, όλοι όσοι συμμετείχαν στη δίκη [9].

Δεν νομίζω ότι μπορεί να πλανάται συναφώς οποιαδήποτε αμφιβολία αφής στιγμής αναγνωρίζεται ότι η εκδιδόμενη κατ' εφαρμογή του άρθρου 100 Α, παράγραφος 4, εκ μέρους της Επιτροπής πράξη έχει τον χαρακτήρα γνησίας εγκρίσεως, παρέχουσας στο κράτος μέλος την ευχέρεια να εφαρμόζει την κανονιστική ρύθμισή του κατά παρέκκλιση από το μέτρο εναρμονίσεως. Στην πραγματικότητα, ευρισκόμεθα ενώπιον πράξεως που ασφαλώς παράγει έννομα αποτελέσματα και μπορεί, συνεπώς, να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής βάσει του άρθρου 173 της Συνθήκης [10].

11. Επί της ουσίας, η Γαλλική Κυβέρνηση προβάλλει δύο λόγους ακυρώσεως της αποφάσεως. Πρώτον, ισχυρίζεται ότι συντρέχει παράβαση του άρθρου 100 Α, παράγραφος 4, υπό την έννοια ότι η Επιτροπή επιβεβαίωσε τη γερμανική κανονιστική ρύθμιση, ενώ τα στοιχεία που διαβίβασαν οι εθνικές αρχές δεν ήταν ικανά να αποδείξουν αν η σχεδόν απόλυτη απαγόρευση χρήσεως της PCP δικαιολογούνταν από την ειδική κατάσταση που υφίστατο στη Γερμανία. Ειδικότερα, δεν αποδείχθηκε η ύπαρξη κινδύνου για το περιβάλλον, η σοβαρότητα του οποίου απαιτεί ρύθμιση επί του θέματος ακόμη αυστηρότερη από την κοινοτική, η οποία διασφαλίζει ήδη υψηλό επίπεδο προστασίας. Εξάλλου, δεν αποδείχθηκε περαιτέρω ότι οι παρεκκλίνουσες διατάξεις είναι ανάλογες προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, λαμβανομένων υπόψη των εμποδίων στις ενδοκοινοτικές συναλλαγές που ενδέχεται να προκύψουν συναφώς.

Δεύτερον, η Επιτροπή — πάντοτε κατά τη Γαλλική Κυβέρνηση — παρέβη το άρθρο 190 της Συνθήκης, υπό την έννοια ότι η επίδικη απόφαση δεν είναι επαρκώς αιτιολογημένη, με αποτέλεσμα να μην προκύπτουν κατά τρόπο σαφή και μη επιδεχόμενο αμφισβήτηση οι λόγοι στους οποίους αυτή στηρίχθηκε, και συγκεκριμένα η ύπαρξη των κατά το άρθρο 100 Α, παράγραφος 4, προϋποθέσεων, ώστε να της επιτρέψουν να κάνει δεκτές τις διατάξεις που παρεκκλίνουν από την εναρμονισμένη ρύθμιση.

12. Θεωρώ σκόπιμο να εξετάσω καταρχάς το βάσιμο του δευτέρου λόγου και να ελέγξω αν και με ποιο τρόπο η Επιτροπή αιτιολόγησε με την προσβαλλόμενη από-

9 — Η Γερμανική Κυβέρνηση θεωρεί την προσφυγή παραδεκτή λόγω του ότι απλώς και μόνο η πράξη «επιβεβαίωσεως» της Επιτροπής εμφανίζει όλα τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα της κατά το άρθρο 189, παράγραφος 4, της Συνθήκης αποφάσεως και, συνακόλουθα, εμπίπτει στην έννοια πράξεως θεσμικού κοινοτικού οργάνου κατά το άρθρο 173, πρώτο εδάφιο. Κατόπιν αυτού, η συγκεκριμένη λύση είναι έγκυρη ανεξάρτητα από την απάντηση στο αν η Επιτροπή είναι εξουσιοδοτημένη, βάσει του άρθρου 100 Α, παράγραφος 4, να εκδίδει τυπική απόφαση.

10 — Βλ. συναφώς τις αποφάσεις της 31ης Μαρτίου 1971 στην υπόθεση 22/70, «AETR», Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Recc. 1971, σ. 263, ειδικότερα σκέψεις 34 έως 55), της 9ης Οκτωβρίου 1990 στην υπόθεση C-366/88, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1990, σ. I-3571, ειδικότερα σκέψη 8), και της 30ής Ιουνίου 1992 στην υπόθεση C-312/90, Ισπανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1992, σ. I-4117, ειδικότερα σκέψεις 11 έως 20).

φαση τη διατήρηση σε ισχύ της γερμανικής κανονιστικής ρυθμίσεως. Συναφώς, οι παράγραφοι 4,5, 8 και 9, του μέρους ΙΙ «Εκτίμηση» της πράξεως, τις οποίες θεωρώ χρήσιμο να παραθέσω λεπτομερώς, έχουν σημασία:

«Επί της ουσίας, η απαγόρευση της πενταχλωροφαινόλης, των αλάτων και εστέρων της, όπως προβλέπει η γερμανική ρύθμιση, είναι ευρύτερη από την προβλεπόμενη στην οδηγία 91/173/ΕΟΚ. Πράγματι, η γερμανική νομοθεσία προβλέπει λιγότερες εξαιρέσεις στη χρησιμοποίηση της PCP απ' ό, τι η κοινοτική οδηγία. Προβλέπει, εξάλλου, για τις ουσίες και τα παρασκευάσματα με βάση την PCP επιτρεπόμενο όριο κατώτερο από το κοινοτικό [...].

Το καθοριζόμενο με τη γερμανική ρύθμιση όριο του 0,01 % παρέχει μεγαλύτερα περιθώρια ασφαλείας. Το όριο αυτό, καθώς και οι προβλεπόμενες με τη γερμανική νομοθεσία εξαιρέσεις, δικαιολογούνται από σοβαρές ανάγκες, κατά το άρθρο 36, ή ανάγκες σχετικές με την προστασία του χώρου εργασίας ή του περιβάλλοντος.

Η απαγόρευση παραγωγής, διαθέσεως στην αγορά και χρησιμοποιήσεως της πενταχλωροφαινόλης και των παραγώγων της, όπως προβλέπει η γερμανική ρύθμιση, αποτελεί φραγμό στις εμπορικές ανταλλαγές.

Εντούτοις, οι εθνικές αυτές διατάξεις εφαρμόζονται αδιακρίτως τόσο στα εγχώρια όσο και στα εισαγόμενα προϊόντα. Είναι σε θέση να προστατεύσουν τη δημόσια υγεία και το περιβάλλον και προφανώς δεν είναι δυσανάλογες για την επίτευξη των στόχων αυτών. Εξάλλου, δεν μπορούν να εκληφθούν ως μέσο αυθαιρέτων διακρίσεων ή συγκεκαλυμμένων περιορισμών του εμπορίου μεταξύ κρατών μελών.»

13. Κατά πάγια νομολογία, η τήρηση εκ μέρους των κοινοτικών οργάνων της υποχρεώσεώς τους να αιτιολογούν τις πράξεις τους εκτιμάται με γνώμονα τη φύση και το περιεχόμενο των πράξεων αυτών: εν πάση περιπτώσει, από την αιτιολογία πρέπει να προκύπτει κατά τρόπο σαφή και μη διφορούμενο η συλλογιστική της αρχής που εκδίδει την πράξη, ώστε να παρέχεται στους ενδιαφερομένους η δυνατότητα να γνωρίζουν τους λόγους που δικαιολογούν τη λήψη του μέτρου και στο Δικαστήριο να ασκεί τον έλεγχό του [11].

Όσον αφορά συγκεκριμένα τις εκδιδόμενες αποφάσεις, μολονότι κατά κανόνα δεν απαιτείται να εξειδικεύονται όλα τα ποικίλα ουσιώδη πραγματικά και νομικά στοιχεία που αποτελούν τη ratio legis αυτών [12], ή να

11 — Βλ. συναφώς, ιδίως, τις αποφάσεις της 7ης Ιουλίου 1981 στην υπόθεση 158/80, Rewe κατά Hauptzollamt Kiel (Συλλογή 1981, σ. 1805, ειδικώς σκέψεις 25 και 26), της 25ης Οκτωβρίου 1984 στην υπόθεση 185/83, Rijksuniversiteit te Groningen κατά Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen (Συλλογή 1984, σ. 3623, ειδικώς σκέψη 38), της 22ας Ιανουαρίου 1986 στην υπόθεση 250/84, Eridania κατά Cassa conguaglio zucchero (Συλλογή 1986, σ. 117, ειδικώς σκέψη 37), και της 14ης Φεβρουαρίου 1990 στην υπόθεση C-350/88, Delacre κ. λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1990, σ. I-395, ειδικώς σκέψη 15).

12 — Βλ. επί παραδείγματι την απόφαση της 25ης Οκτωβρίου 1984 στην προαναφερθείσα υπόθεση Rijksuniversiteit te Groningen, σκέψη 38, καθώς και την απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1990 στην υπόθεση C-213/87, Gemeente Amsterdam και VIA κατά Επιτροπής (Συλλογή 1990, σ. I-221, συνοπτική δημοσίευση).

παρατίθεται επακριβώς το σύνολο των ζητημάτων που ανακύπτουν κατά τη διάρκεια της διαδικασίας εγκρίσεως της πράξεως [13], εν πάση περιπτώσει η αιτιολογία πρέπει να παρέχει τις απαραίτητες ενδείξεις ώστε να μπορούν οι αποδέκτες της πράξεως, καθώς και τα λοιπά πρόσωπα που αυτή αφορά άμεσα και ατομικά, κατά την έννοια του άρθρου 173, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης, να εκτιμούν το κατά πόσον αυτή είναι επαρκώς αιτιολογημένη [14].

Ο προσήκων χαρακτήρας της αιτιολογίας πρέπει να εκτιμάται, σύμφωνα με πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, όχι μόνο βάσει της διατυπώσεώς της, αλλά και των συμφραζομένων, καθώς και του συνόλου των κανόνων που διέπουν το σχετικό θέμα [15]: υπό το πρίσμα αυτό, συνοπτική αιτιολόγηση μπορεί να ενδείκνυται εφόσον η απόφαση ευθυγραμμίζεται με πάγια πρακτική ή εντάσσεται στο πλαίσιο ενιαίας διαδικασίας που επαναλαμβάνεται περιοδικά, εφόσον οι ενδιαφερόμενοι συμμετέσχαν στην προκαταρκτική διαδικασία εκδόσεως της αποφάσεως ή ακόμη εφόσον πρόκειται για περίπτωση εφαρμογής προηγουμένης αποφάσεως [16]. Στις λοιπές περιπτώσεις, εναπόκειται στην κοινοτική αρχή να αιτιολογήσει με τρόπο εξαντλητικό το μέτρο, ώστε να μπορεί να εκπληρωθεί η αποστολή για την οποία αυτό προβλέπεται.

13 — Βλ. απόφαση της 29ης Οκτωβρίου 1980 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 209/78 έως 215/78 και 218/78, Van Landewyck κατά Επιτροπής (Racc. 1980, σ. 3125, ειδικώς σκέψη 66).

14 — Βλ. συναφώς την απόφαση της 13ης Μαρτίου 1985 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 296/82 και 318/82, Κάτω Χώρες και Leeuwarder Papierwarenfabriek κατά Επιτροπής (Συλλογή 1985, σ. 809, ειδικώς σκέψη 19).

15 — Βλ. τις αποφάσεις της 23ης Φεβρουαρίου 1978 στην υπόθεση 92/77, An Bord Bainne κατά Υπουργείου Γεωργίας (Racc. 1978, σ. 497, και ειδικότερα σκέψεις 36 και 37), και της 25ης Οκτωβρίου 1984 στην προαναφερθείσα υπόθεση Rijksuniversiteit te Groningen, σκέψη 38.

16 — Βλ. ενδεικτικά τις αποφάσεις της 25ης Οκτωβρίου 1984 στην προαναφερθείσα υπόθεση Rijksuniversiteit te Groningen, σκέψη 39, της 13ης Ιουλίου 1988 στην υπόθεση 102/87, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1988, σ. 4067, και ειδικότερα σκέψεις 29 και 30), της 7ης Φεβρουαρίου 1990 στην προαναφερθείσα υπόθεση Gemeente Amsterdam και VIA, και της 14ης Φεβρουαρίου 1990 στην προαναφερθείσα υπόθεση Delacre κ. λπ., ειδικότερα σκέψεις 15 έως 19.

14. Επομένως, αν οι εν λόγω αρχές εφαρμοστούν στη συγκεκριμένη περίπτωση, νομίζω ότι είναι προφανές ότι πρέπει να γίνει δεκτή η αιτίαση της προσφεύγουσας ως προς την ανεπαρκή αιτιολογία της επίδικης αποφάσεως. Συναφώς, θεωρώ χρήσιμο να υπογραμμίσω εκ νέου ότι η επίδικη απόφαση αποτελεί την πρώτη περίπτωση εφαρμογής του άρθρου 100 Α, παράγραφος 4, και ότι, λαμβάνοντας υπόψη τον καινοφανή χαρακτήρα και ορισμένες αμφιβολίες ως προς την εφαρμογή της εν λόγω διατάξεως, η ενδεδειγμένη αιτιολογία καθίσταται αναγκαιότερη παρά ποτέ, ιδίως προς διασάφηση των προϋποθέσεων εφαρμογής της. Ενόψει της ανωτέρω επιταγής, πάντως, η απόφαση περιορίζεται στο να αιτιολογήσει τη γερμανική ρύθμιση, τονίζοντας ότι αντικείμενό της είναι η προστασία των κατά το άρθρο 36 συμφερόντων ή εκείνων της προστασίας του χώρου εργασίας ή του περιβάλλοντος και ότι, περαιτέρω, η απαγόρευση της PCP και των συστατικών αυτής στοιχείων παρέχει υψηλότερο βαθμό ασφαλείας, επειδή έχει ευρύτερο περιεχόμενο από το προβλεπόμενο σε κοινοτικό επίπεδο. Αν, όμως, η επίκληση των συμφερόντων αυτών δεν συνιστά επαρκή αιτιολογία στο πλαίσιο εφαρμογής του άρθρου 36, ήτοι σε μη εναρμονισμένο τομέα, κατά μείζονα λόγο τούτο δεν μπορεί να ισχύει όταν πρόκειται για περίπτωση διεπόμενη από το άρθρο 100 Α, παράγραφος 4, το οποίο προϋποθέτει την έκδοση κοινοτικής ρυθμίσεως. Δεδομένου επίσης του υψηλού βαθμού προστασίας των εν λόγω συμφερόντων που παρέχει ήδη η οδηγία περί εναρμονίσεως, θα ήταν αναγκαίο να διευκρινιστούν οι ειδικές απαιτήσεις που δικαιολογούν τη θέσπιση στη Γερμανία ακόμη περιοριστικοτέρων μέτρων. Πάντως, η απόφαση σιωπά συναφώς.

Εξάλλου, όπως προανέφερα, η διαπίστωση απλώς και μόνο ότι η εθνική ρύθμιση για την οποία ζητείται η επιβεβαίωση διασφαλίζει υψηλότερο επίπεδο προστασίας από το

προβλεπόμενο με την κοινοτική ρύθμιση δεν αρκεί αφ' εαυτής για να θεμελιώσει την έκδοση εγκριτικής εκ μέρους της Επιτροπής αποφάσεως. Πράγματι, στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν πρόκειται για την αιτιολόγηση της ρυθμίσεως αλλά για προϋπόθεση εφαρμογής του άρθρου 100 Α, παράγραφος 4, και το στοιχείο αυτό απαιτεί με τη σειρά του αιτιολογία που στη συγκεκριμένη περίπτωση ουδόλως συνάγεται από την προσβαλλόμενη απόφαση.

Ως προς τον αναλογικό χαρακτήρα των γερμανικών μέτρων σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό, δεν παρέχεται κανένα στοιχείο προς στήριξη του ισχυρισμού ότι τα μέτρα αυτά «δεν παρίστανται προφανώς ως δυσανάλογα». Συναφώς, θεωρώ ότι θα ήταν σκόπιμο η απόφαση να διευκρινίζει σε ποιο βαθμό η περαιτέρω προστασία της υγείας και του περιβάλλοντος που διασφαλίζει η γερμανική ρύθμιση δικαιολογεί τα ενδεχομένως μεγαλύτερα εμπόδια στις ενδοκοινοτικές συναλλαγές ή ακόμη ότι θα έπρεπε να εξεταστούν οι συνέπειες από την ανάγκη χρήσεως προϊόντων υποκαταστάσεως της PCP.

Οι ανωτέρω διευκρινίσεις θα ήταν τουλάχιστον σκόπιμο να περιληφθούν στον βαθμό που διάφορα στοιχεία της δικογραφίας τροφοδοτούν υπόνοιες ως προς την πραγματική ανάγκη της λήψεως μέτρων περιοριστικοτέρων από εκείνα που προβλέπει η οδηγία. Αν για παράδειγμα, όπως δέχθηκε η Επιτροπή με τις παρατηρήσεις της, δεν κυκλοφορούν στην αγορά παρασκευάσματα περιέχοντα PCP σε ποσοστό 0,1 % (κοινοτικό όριο) ή 0,01 % (προβλεπόμενο στη Γερμανία όριο), ποια είναι η επιπρόσθετη εγγύηση που παρέχει η γερμανική ρύθμιση;

Τέλος, όσον αφορά τον έλεγχο που οφείλει να διενεργήσει η Επιτροπή προκειμένου να διακριβώσει αν η εθνική ρύθμιση δεν συνεπάγεται αυθαίρετη διάκριση ή συγκεκαλυμμένο περιορισμό στο εμπόριο μεταξύ κρατών μελών, η ίδια η απόφαση περιορίζεται στο να επαναλάβει κατά γράμμα για μια ακόμη φορά τη διατύπωση του άρθρου 100 Α, παράγραφος 4, χωρίς οι προβαλλόμενοι ισχυρισμοί να στηρίζονται καθ' οιονδήποτε τρόπο στο παραμικρό στοιχείο που να δικαιολογεί τα συμπεράσματα της Επιτροπής.

15. Επομένως, θεωρώ ότι αντιμετωπίζουμε κλασσική περίπτωση ανεπαρκούς έως παντελούς ελλείψεως αιτιολογίας: εν πάση περιπτώσει, η αιτιολογία της προσβαλλομένης αποφάσεως δεν ικανοποιεί τις ελάχιστες προϋποθέσεις που θέτει το άρθρο 190 της Συνθήκης, ώστε να επιτραπεί στο Δικαστήριο να ασκήσει τον έλεγχό του επί της πράξεως και στους ενδιαφερομένους να κάνουν γνωστή την άποψή τους όσον αφορά τη συνδρομή και τη συνάφεια των πραγματικών περιστατικών των οποίων γίνεται επίκληση.

16. Από τα προηγηθέντα συνάγεται ότι, λαμβάνοντας υπόψη τον λακωνικό χαρακτήρα της αιτιολογήσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως, είναι αδύνατη η εξέταση του πρώτου λόγου ακυρώσεως που επικαλείται η προσφεύγουσα, δεδομένου ότι λείπουν τα στοιχεία για τη διενέργεια παρομοίου ελέγχου.

17. Κατόπιν αυτού, προτείνω στο Δικαστήριο να κάνει δεκτή την προσφυγή της Γαλλικής Κυβερνήσεως περί ακυρώσεως της αποφάσεως της Επιτροπής, της 2ας Δεκεμβρίου 1992, λόγω ελλείψεως αιτιολογήσεως, και να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα. Προτείνω επίσης η παρεμβαίνουσα να φέρει τα δικαστικά έξοδά της.