ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΩΣ PIETER VERLOREN VAN THEMAAT ΠΟΥ ΑΝΕΠΤΥΧΘΗΣΑΝ ΣΤΙΣ 3 ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΥ 1982 [1]

Κύριε πρόεδρε,
κύριοι δικαστές,

Στήν προκειμένη ὑπόθεση, ἡ Ἐπιτροπή ζητεῖ ἀπό τό Δικαστήριο νά ἀναγνωρίσει ὅτι ἡ Ἰταλική Δημοκρατία παραλείποντας νά ἐφαρμόσει ἐντός τῆς προβλεπομένης προθεσμίας τήν ὁδηγία τοῦ Συμβουλίου τῆς 27ης Ἰουλίου 1976 περί προσεγγίσεως τῶν νομοθεσιῶν τῶν Κρατῶν μελῶν πού ἀφοροῦν τά καλλυντικά (76/768/ΕΟΚ, JO 1976, L 262, σ. 169), παρέβη τίς ὑποχρεώσεις πού ὑπέχει δυνάμει τῆς συνθήκης.

Δυνάμει τοῦ ἄρθρου 14 τῆς ὁδηγίας, τά Κράτη μέλη ὑπεχρεοῦντο νά θέσουν σέ ἰσχύ, πρίν ἀπό τίς 30 Ἰανουαρίου 1978, τίς ἀναγκαῖες διατάξεις γιά τήν συμμόρφωσή τους μέ τήν ὁδηγία.

Ὅσον ἀφορᾶ τά πραγματικά περιστατικά καί τήν ἐξέλιξη τῆς διαδικασίας καθώς καί τό περιεχόμενο τῆς ὁδηγίας, παραπέμπω στήν ἔκθεση γιά τήν ἐπ' ἀκροατηρίου συζήτηση.

Ἡ ἰταλική κυβέρνηση ἐτόνισε ὅτι, στίς 22 Δεκεμβρίου 1977, εἶχε ἐγκρίνει νομοσχέδιο γιά τήν ἐφαρμογή τῆς ὁδηγίας τό ὁποῖο καί κατέθεσε στό Κοινοβούλιο. Σημειώνω παρεμπιπτόντως ὅτι τοῦτο ἔγινε λίγο ἀργότερα ἀπό ἕναν μῆνα μετά τήν λήξη τῆς προθεσμίας ἐφαρμογῆς. Ἐν πάση περιπτώσει τό νομοσχέδιο δέν ἐψηφίσθη λόγω τῆς διαλύσεως τῆς Βουλῆς. Ἐν συνεχεία, ἡ ἰταλική κυβέρνηση κατέθεσε ἐκ νέου νομοσχέδιο, τό ὁποῖο μετά ἀπό τήν πάροδο ἑνάμισυ ἔτους δέν κατέληξε ἀκόμη νά ψηφισθεῖ ὡς νόμος. Παρά τίς καθησυχαστικές ἀνακοινώσεις περί ἐπικειμένης ψηφίσεως, δύναται πάντως νά συναχθεῖ ἀπό ὁρισμένες παρατηρήσεις τοῦ ἐκπροσώπου τῆς ἰταλικῆς κυβερνήσεως ὅτι θά χρειασθεῖ ὁρισμένος χρόνος ἀκόμη πρίν ἐπέλθει ἀποτέλεσμα. Φαίνεται ὅτι ἡ κατάσταση αὐτή συνδέεται μέ τό γεγονός ὅτι, ἐπί τοῦ παρόντος, δέν ὑπάρχει οὐσιαστικά καμμιά εἰδική ρύθμιση στήν ἰταλική ἔννομη τάξη γιά τόν τομέα τῶν καλλυντικῶν, καθώς καί μέ τό ὅτι τό θέμα εἶναι πολύπλοκο. Κατά τίς πληροφορίες πού ἐδόθησαν ἀπό τόν ἐκπρόσωπο τῆς ἰταλικῆς κυβερνήσεως κατά τήν διάρκεια τῆς προφορικῆς διαδικασίας, ἐκτός ἀπό τό νομοσχέδιο πού κατέθεσε ἡ κυβέρνηση, ὑπάρχει ἐπίσης ὑπό συζήτηση πρόταση νόμου προερχομένη ἀπό τό Κοινοβούλιο.

Ἐν πάση περιπτώσει, δύναται νά διαπιστωθεῖ ὅτι ἡ ἰταλική κυβέρνηση δέν ἀμφισβήτησε σέ κανένα στάδιο τῆς διαδικασίας τό γεγονός ὅτι δέν ἐθέσπισε ἐμπροθέσμως τά ἀναγκαῖα μέτρα γιά τήν ἐφαρμογή τῆς ὁδηγίας.

Ἡ στάση αὐτή εἶναι σύμφωνη μέ τήν πάγια νομολογία τοῦ Δικαστηρίου ὅτι ἕνα Κράτος μέλος δέν δύναται νά ἐπικαλεσθεῖ καταστάσεις ἤ πρακτική τῆς ἐσωτερικῆς ἐννόμου τάξεώς του γιά νά δικαιολογήσει τήν παράβαση τῶν ὑποχρεώσεων πού ὑπέχει δυνάμει μιᾶς ὁδηγίας.

Στηριζόμενοι στό σημεῖο αὐτό, δύο θέματα πλέον χρήζουν πλησιεστέρας ἐξετάσεως.

Τό πρῶτο εἶναι ὅτι ἡ ἰταλική κυβέρνηση ζητεῖ ἀπό τό Δικαστήριο νά λάβει ὑπ' ὄψη τό γεγονός ὅτι προσεπάθησε νά ἐφαρμόσει τήν ὁδηγία κατά τό μέτρο τῶν δυνατοτήτων της καί ἐντός τῶν ὁρίων τῶν ἁρμοδιοτήτων της ἐπί τοῦ θέματος, ἐν ἀναμονῇ τῆς ψηφίσεως τοῦ σχετικοῦ νόμου. Ὅσον ἀφορᾶ τό ζήτημα κατά πόσο τό Δικαστήριο δύναται πράγματι νά δικαιώσει

1 — Μετάφραση ἀπό τά ὁλλανδικά.

αὐτήν τήν ἄποψη, σημασία ἔχει, κατά τήν γνώμη μου, νά διευκρινισθεῖ τό περιεχόμενο καί τό πεδίο ἐφαρμογῆς τῆς ὁδηγίας. Συμφωνῶ μέ τήν ἄποψη τῆς Ἐπιτροπῆς ὅτι ἡ ὁδηγία ἀποβλέπει σέ πλήρη ἐναρμόνιση τῶν νομοθεσιῶν τῶν Κρατῶν μελῶν, πού ἀφοροῦν τά καλλυντικά, τόσον ὅσον ἀφορᾶ τήν σύνθεσή τους ὅσον καί τήν συσκευασία καί τίς ἐτικέτες τους. Τοῦτο προκύπτει, κατά τήν γνώμη μου, κυρίως ἀπό τό ἄρθρο 3, σύμφωνα μέ τό ὁποῖο: «τά Κράτη μέλη λαμβάνουν ὅλα τά ἐνδεικνυόμενα μέτρα ὥστε τά καλλυντικά νά μή δύνανται νά διατεθοῦν στήν ἀγορά ἄν δέν ἀνταποκρίνονται στίς προδιαγραφές τῆς παρούσης ὁδηγίας καί τῶν παραρτημάτων της» καί ἀπό τό ἄρθρο 7, κυρίως ἀπό τήν πρώτη παράγραφό του, κατά τήν ὁποία: «τά Κράτη μέλη δέν δύνανται, γιά λόγους πού ἀφοροῦν τίς ἀπαιτήσεις τῆς παρούσης ὁδηγίας καί τῶν παραρτημάτων της, νά ἀρνηθοῦν, νά ἀπαγορεύουν ἤ νά περιορίσουν τήν διάθεση στήν ἀγορά τῶν καλλυντικῶν πού ἀνταποκρίνονται στίς προδιαγραφές τῆς παρούσης ὁδηγίας καί τῶν παραρτημάτων της». Ἐπί πλέον, τό ἄρθρο 12 ἀναφέρει τούς ὅρους ὑπό τούς ὁποίους ἐπιτρέπεται ἀκόμη στά Κράτη μέλη νά ἀπαγορεύουν προσωρινῶς ἤ νά ὑποβάλλουν σέ ἰδιαίτερους ὅρους τήν διάθεση στήν ἀγορά τῶν ἐν λόγω προϊόντων ὅταν παρουσιάζουν κίνδυνο γιά τήν δημοσία ὑγεία, παρά τό γεγονός ὅτι εἶναι σύμφωνα μέ τίς προδιαγραφές τῆς παρούσης ὁδηγίας.

Ἀπό τήν οἰκονομία καί τό περιεχόμενο τῆς ὁδηγίας συνάγεται ὅτι, ἀπό τήν στιγμή τῆς λήξεως τῆς προθεσμίας περί ἐφαρμογῆς, τά καλλυντικά ὀφείλουν νά ἱκανοποιοῦν τίς ἀπαιτήσεις τῆς ὁδηγίας. Λαμβανομένου ὑπ' ὄψη τοῦ ἄρθρου 3, νομίζω ὅτι γιά τά προϊόντα πού ἔχουν τεθεῖ σέ κυκλοφορία σ' ἕνα Κράτος μέλος, ἡ ὁδηγία, ἄν τό ἐν λόγω Κράτος μέλος κατέληξε νά θεσπίσει τά ἀναγκαῖα μέτρα ἐφαρμογῆς, δημιουργεῖ τεκμήριο ὅτι εἶναι σύμφωνα μέ τούς ὅρους της.

Οἱ ἁρμόδιες ἀρχές στά Κράτη μέλη πρέπει συνεπῶς νά ἔχουν τήν δυνατότητα νά ὑπολογίζουν τό γεγονός ὅτι τά προϊόντα προελεύσεως ἄλλων Κρατῶν μελῶν ἱκανοποιοῦν τίς ἀπαιτήσεις τῆς ὁδηγίας. Μόνο κατ' αὐτόν τόν τρόπο τά ἐμπόδια στίς συναλλαγές δύνανται κατ' ἀρχήν νά παραμείνουν περιορισμένα στίς περιπτώσεις πού προβλέπονται ἀπό τήν ὁδηγία, μέ τήν ἐπιφύλαξη ἐλέγχων πού δέν εἰσάγουν διακρίσεις καί πραγματοποιουμένων δειγματοληπτικῶς ἤ κατόπιν καταγγελιῶν. Ἄν, ἀντιθέτως, τά καλλυντικά εἰσάγονται ἀπό ἄλλο Κράτος μέλος στό ὁποῖο δέν ἔχει ἀκόμη ἐφαρμοσθεῖ ἡ ὁδηγία, τό ἄν τά ἐν λόγω προϊόντα εἰσαγωγῆς εἶναι σύμφωνα μέ τίς διατάξεις τῆς ὁδηγίας δύναται, κατ' ἀρχήν, νά ἐλέγχεται πάντοτε. Ἐξ ἄλλου, ἡ καλή λειτουργία τῆς ὁδηγίας εἶναι σημαντική ἐπίσης καί στό μέτρο πού ἐπιτρέπει στούς κατασκευαστές καλλυντικῶν νά γνωρίζουν ἐπακριβῶς τούς ἐφαρμοστέους κανόνες στά προϊόντα τους σ' ὁλόκληρη τήν Κοινότητα, κατά τρόπο πού νά δύνανται νά προσαρμόζουν σχετικά τίς μεθόδους κατασκευῆς. Τοῦτο ἰσχύει ἐπίσης καί ἄν πωλοῦν τά προϊόντα τους μόνο στήν ἐθνική ἀγορά.

Τέλος, ἡ σχολαστική τήρηση τῆς ὁδηγίας εἶναι πολύ σημαντική γιά τόν καταναλωτή ἐπειδή ἡ ρύθμιση στόν τομέα αὐτόν ἔχει ὡς σκοπό νά προστατεύσει τήν δημοσία ὑγεία καί γι' αὐτό, λεπτομερεῖς διατάξεις σχετικά μέ τήν σύνθεση καθώς καί μέ τίς ἐτικέτες καί τήν συσκευασία ἐνεσωματώθησαν στήν ὁδηγία. Τό παράρτημα 2 τῆς ὁδηγίας, ἐπί παραδείγματι, ἀπαριθμεῖ 361 οὐσίες πού δέν δύνανται νά χρησιμοποιηθοῦν στά καλλυντικά.

Ὅλα αὐτά συνεπάγονται τήν σχολαστική καί λεπτομερή μεταφορά τῶν κανόνων πού καθορίζει ἡ ὁδηγία στήν ἔννομη τάξη τῶν Κρατῶν μελῶν καί τόν σχολαστικό ἔλεγχο τῆς τηρήσεώς των.

Ὅπως ἔχω ἤδη παρατηρήσει, ἡ ἰταλική ἔννομη τάξη προφανῶς δέν γνωρίζει εἰδική

ρύθμιση τῶν καλλυντικῶν. Τά προσωρινά μέτρα πού ἔλαβε ἡ ἰταλική κυβέρνηση ἀπορρέουν ἀπό τίς ἤδη ὑπάρχουσες ἁρμοδιότητές της σέ θέματα δημοσίας ὑγείας. Ἐν τούτοις, κατά τήν ἀνάλυση τῆς Ἐπιτροπῆς, τά μέτρα αὐτά συχνότατα δέν εἶναι σαφῆ καί, κατά τό μέρος πού εἶναι δυνατόν κανείς νά κρίνει, εἶναι πολύ ἐλλιπῆ. Ἡ ἰταλική κυβέρνηση δέν τό ἀμφισβήτησε. Κατά τήν διάρκεια τῆς διαδικασίας, ἐτέθη περισσότερο ἀπό μία φορά τό θέμα ἄν τά ἰταλικά μέτρα συνιστοῦν μερική ἐφαρμογή τῆς ὁδηγίας. Διερωτῶμαι ἄν εἶναι σωστός ἕνας τέτοιος χαρακτηρισμός ὅταν πρόκειται γιά μέτρα πού ἀποβλέπουν λιγότερο στό νά ἐφαρμόσουν πράγματι τήν ὁδηγία καί ἔχουν μᾶλλον τόν χαρακτήρα προσωρινῶν καί ἀτελῶν ρυθμίσεων ἐν ἀναμονῇ τῆς θέσεως σέ ἰσχύ τοῦ νόμου.

Ἐν πάση περιπτώσει, νομίζω ὅτι τό Δικαστήριο δέν δύναται νά λάβει ὑπ' ὄψη τά νῦν ἰσχύοντα ἰταλικά μέτρα δεδομένου ὅτι ἡ Ἐπιτροπή ζητεῖ νά ἀναγνωρισθεῖ ὅτι ἡ Ἰταλική Δημοκρατία δέν ἐθέσπισε τά ἀναγκαῖα μέτρα γιά τήν ἐφαρμογή τῆς ὁδηγίας τοῦ Συμβουλίου 76/768. Κατά συνέπεια, τό Δικαστήριο δύναται μόνο νά ἀναγνωρίσει ἄν, κατά τήν στιγμή τῆς λήξεως τῆς προθεσμίας, ἡ ὁδηγία εἶχε ἤ δέν εἶχε, τεθεῖ σέ ἐφαρμογή. Ἡ ἀναγνώριση ἀπό τό Δικαστήριο ὅτι ἡ ὁδηγία δέν ἔχει ἐφαρμοσθεῖ δέν δύναται νά ἐπηρεασθεῖ ἀπό μία μερική ἤ ὁποιαδήποτε ἄλλη ἐφαρμογή πού δέν εἶναι σύμφωνη μέ τήν ὁδηγία. Εἶναι σαφές ἄλλωστε, ὅπως ἐλέχθη προηγουμένως, ὅτι μόνο ἡ πλήρης ἐφαρμογή δύναται νά ἐγγυηθεῖ τήν καλή λειτουργία τῆς ὁδηγίας. Γι' αὐτό καί θεωρῶ ὅτι ἡ ἰταλική κυβέρνηση δέν ἐφήρμοσε τήν ὁδηγία ἐντός τῶν προβλεπομένων προθεσμιῶν.

Δεύτερο θέμα πού χρήζει πλησιεστέρας ἐξετάσεως εἶναι τό αἴτημα πού ὑπεβλήθη στό Δικαστήριο ἀπό τόν ἐκπρόσωπο τῆς ἰταλικῆς κυβερνήσεως κατά τήν διάρκεια τῆς προφορικῆς διαδικασίας, νά χορηγηθεῖ στήν Ἰταλική Δημοκρατία παράταση προθεσμίας γιά τήν ἐφαρμογή τῆς ὁδηγίας. Εἶμαι τῆς γνώμης ὅτι δέν εἶναι δυνατόν νά γίνει δεκτό αὐτό τό αἴτημα, ὅπως ἐδέχθη τό Δικαστήριο καί στίς πρόσφατες ὑποθέσεις 28/81 καί 29/81, Ἐπιτροπή κατά Ἰταλικῆς Δημοκρατίας τῆς 10ης Νοεμβρίου 1981.

Ἐν τούτοις, ἄν ἀντελήφθην καλῶς, ὁ ἐκπρόσωπος τῆς ἰταλικῆς κυβερνήσεως ἐπέμεινε αὐτή τήν φορά στό γεγονός ὅτι δέν ἀπέβλεπε σέ προθεσμία πού εἶχε καθορισθεῖ ἀπό τήν Ἐπιτροπή στήν ἠτιολογημένη γνώμη πού ἀναφέρεται στό ἄρθρο 169 τῆς συνθήκης ΕΟΚ, ἡ ὁποία ἐξετάσθη κυρίως στίς ἀνωτέρω ἀποφάσεις.

Θεωρῶ ὅμως ὅτι a fortiori, τό Δικαστήριο δέν ἔχει ἁρμοδιότητα νά χορηγήσει συμπληρωματική προθεσμία γιά τήν ἐφαρμογή τῆς ὁδηγίας, χωρίς νά λαμβάνεται ὑπ' ὄψη, γιά τόν σκοπό αὐτόν, ἡ ὕπαρξη ρητῆς διατάξεως ἐπ' αὐτοῦ στήν ἴδια τήν ὁδηγία. Ἀφ' ἧς ἡ Ἐπιτροπή, ἀπεφάσισε νά παραπέμψει τήν ὑπόθεση στό Δικαστήριο, μετά τήν λήξη τῆς προθεσμίας πού εἶχε καθορισθεῖ στήν ἠτιολογημένη γνώμη, καθῆκον τοῦ Δικαστηρίου στό πλαίσιο τῆς παρούσης διαδικασίας εἶναι νά ἀναγνωρίσει ἄν ἔχει γίνει παράβαση ἤ μή ὑποχρεώσεως πού ἀπορρέει ἀπό τήν συνθήκη. Σέ περίπτωση πού μιά ὁδηγία δέν ἐφηρμόσθη ἐμπροθέσμως, σημασία ἔχει, κατ' αὐτή τήν στιγμή, μόνο ἡ διάταξη πού περιέχεται σχετικά στήν ἴδια τήν ὁδηγία. Μόνο μία τροποποίηση τῆς ταξσομένης ἀπό τήν ἴδια τήν ὁδηγία προθεσμίας δύναται, κατά νόμο, νά ἔχει σημασία γιά τήν ἐπίλυση τοῦ θέματος ἄν ἡ ὁδηγία ἐτέθη, ἤ ὄχι σέ ἐφαρμογή ἐντός τῆς προβλεπομένης προθεσμίας.

Προτείνω νά γίνει δεκτή ἡ προσφυγή τῆς Ἐπιτροπῆς καί νά καταδικασθεῖ ἡ Ἰταλική Δημοκρατία στά δικαστικά ἔξοδα.