ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ ANTONIO TIZZANO

της 30ής Μαΐου 2002 [1]

Περιεχόμενα

I — Το κανονιστικό πλαίσιο ..... I - 2649

A — Η κοινοτική νομοθεσία ..... I - 2649

1. Η Συνθήκη ..... I - 2649

2. Οι οδηγίες εναρμονίσεως ..... I - 2652

α) Η οδηγία 89/107/ΕΟΚ ..... I - 2653

β) Η οδηγία 95/2 ..... I - 2655

B — Οι δανικές διατάξεις ..... I - 2658

II — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία ..... I - 2659

A — Η δανική αντίδραση στην οδηγία 95/2 ..... I - 2659

B — Η απόφαση της Επιτροπής ..... I - 2660

Γ — Η προσφυγή ..... I - 2661

III — Νομική ανάλυση ..... I - 2661

Προκαταρκτική σκέψη ..... I - 2661

A — Η παραβίαση της αρχής της εκατέρωθεν ακροάσεως ..... I - 2662

B — Οι αιτιάσεις επί της ουσίας της αποφάσεως ..... I - 2667

Προκαταρκτική παρατήρηση ..... I - 2667

α) Εσφαλμένη ερμηνεία των προϋποθέσεων εφαρμογής του άρθρου 95, παράγραφος 4, ΕΚ ..... I - 2667

Τα επιχειρήματα των διαδίκων ..... I - 2668

Εκτίμηση ..... I - 2669

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

β) Αναγκαιότητα και αναλογικότητα των δανικών μέτρων ..... I - 2678
Τα επιχειρήματα των διαδίκων ..... I - 2678
Εκτίμηση ..... I - 2682
γ) Το ζήτημα του κατά πόσον τα δανικά μέτρα εισάγουν δυσμενείς διακρίσεις I - 2684
δ) Εσφαλμένη παραπομπή στα άρθρα 4 και 7 της οδηγίας 95/2 ..... I - 2685
ε) Εσφαλμένη εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών όσον αφορά τα θειώδη ..... I - 2686
στ) Δεν εκφράστηκε άποψη υπό το πρίσμα του άρθρου 95, παράγραφος 6, ΕΚ ..... I - 2687
Γ — Η αιτίαση που αφορά την αιτιολογία της αποφάσεως ..... I - 2688
Τελικές σκέψεις ..... I - 2688
Επί των δικαστικών εξόδων ..... I - 2688
IV — Πρόταση ..... I - 2689

1. Στην παρούσα υπόθεση, το Δικαστήριο καλείται για πρώτη φορά να αποφανθεί επί της προσφυγής που άσκησε κράτος μέλος κατά της αρνήσεως της Επιτροπής να εγκρίνει τη διατήρηση εθνικών μέτρων που παρεκκλίνουν από οδηγία που εκδόθηκε βάσει του άρθρου 100 Α της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρου 95 ΕΚ). Το Βασίλειο της Δανίας ζητεί, πράγματι, δυνάμει του άρθρου 230 ΕΚ, την ακύρωση της αποφάσεως 1999/830/ΕΚ της Επιτροπής, της 26ης Οκτωβρίου 1999 [2], με την οποία αρνείται να εγκρίνει τις εθνικές διατάξεις που κοινοποιήθηκαν από το Βασίλειο της Δανίας σχετικά με τη χρήση θειωδών, νιτρωδών και νιτρικών στα τρόφιμα, κατά παρέκκλιση από την οδηγία 95/2/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Φεβρουαρίου 1995, για τα πρόσθετα τροφίμων πλην των χρωστικών και των γλυκαντικών [3]. Επιβάλλεται, εντούτοις, η διευκρίνιση ότι, παρά το γεγονός ότι η έκδοση της αποφάσεως της Επιτροπής ζητήθηκε δυνάμει του άρθρου 100 Α της Συνθήκης, η απόφαση εκδόθηκε μετά την έναρξη της ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ και, κατά συνέπεια, εκδόθηκε βάσει του νέου άρθρου 95, παράγραφος 4, ΕΚ.

I — Το κανονιστικό πλαίσιο

Α — *Η κοινοτική νομοθεσία*

1. Η Συνθήκη

2. Ως γνωστόν, γενική διάταξη που αποσκοπούσε στην προώθηση της νομοθετικής

2 — ΕΕ L 329, σ. 1.
3 — ΕΕ L 61, σ. 1.

εναρμονίσεως ενόψει της πραγματοποιήσεως της κοινής αγοράς αποτελούσε από μακρού χρόνου μόνον το άρθρο 100 της Συνθήκης ΕΚ (που τροποποιήθηκε ελαφρώς με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και κατέστη, στη συνέχεια, το άρθρο 94 ΕΚ), το οποίο εξουσιοδοτεί το Συμβούλιο να εκδίδει ομοφώνως οδηγίες για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών, οι οποίες έχουν άμεση επίπτωση επί της εγκαθιδρύσεως ή της λειτουργίας της κοινής αγοράς. Προκειμένου, πάντως, να προωθηθεί η πραγματοποίηση της εσωτερικής αγοράς, που προβλέπεται στο άρθρο 7 Α της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 14 ΕΚ), με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη ενσωματώθηκε, στη συνέχεια, μια νέα διάταξη, το άρθρο 100 Α, το οποίο υπέστη, στη συνέχεια, με τη σειρά του διάφορες τροποποιήσεις που ενσωματώθηκαν με τις μεταγενέστερες συνθήκες αναθεωρήσεως.

3. Σε σχέση με το άρθρο 100 της Συνθήκης, από το οποίο εισήγαγε ρητώς παρέκκλιση, το άρθρο 100 Α προέβλεψε, στην πράξη, τη δυνατότητα του Συμβουλίου, αποφασίζοντας, σύμφωνα με τη διαδικασία συνεργασίας του άρθρου 189 Β της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρου 251 ΕΚ), να εκδίδει τα μέτρα σχετικά με την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που έχουν ως αντικείμενο την εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Στο πλαίσιο αυτό, η παράγραφος 3 του εν λόγω άρθρου έθετε τον στόχο ενός υψηλού επιπέδου προστασίας, όταν οι ίδιες αυτές διατάξεις αφορούσαν τους τομείς της υγείας, της ασφάλειας, της προστασίας του περιβάλλοντος καθώς και της προστασίας των καταναλωτών. Πράγματι, οι διατάξεις αυτές επέβαλαν στην Επιτροπή την υποχρέωση να βασίσει ακριβώς τις προτάσεις της, στους τομείς αυτούς, σε υψηλό επίπεδο προστασίας. Πάντως, ενόψει ιδίως του γεγονότος ότι επρόκειτο για μέτρα τα οποία έπρεπε να εκδοθούν με ειδική πλειοψηφία, με τον κίνδυνο, επομένως, να μη ληφθούν υπόψη εθνικές ανάγκες άξιες προστασίας, το ίδιο αυτό άρθρο παρείχε στα κράτη τη δυνατότητα να παρεκκλίνουν από τα επίμαχα μέτρα, προκειμένου να διασφαλίσουν τις επιτακτικές αυτές ανάγκες.

4. Η παράγραφος 4 του άρθρου 100 Α όριζε, πράγματι, τα εξής:

«Όταν, αφού το Συμβούλιο εγκρίνει με ειδική πλειοψηφία ένα μέτρο εναρμόνισης, ένα κράτος μέλος θεωρεί αναγκαίο να εφαρμόσει εθνικές διατάξεις που δικαιολογούνται από σοβαρές ανάγκες που αναφέρονται στο άρθρο 36 [της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρου 30 ΕΚ)] 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 [νυν άρθρων 226 ΕΚ και

227 ΕΚ], 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.»

5. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ επέφερε ουσιαστικές τροποποιήσεις στο άρθρο 100 Α της Συνθήκης, αντικαθιστώντας τις παραγράφους 3, 4 και 5 του άρθρου αυτού με οκτώ νέες παραγράφους που φέρουν τους αριθμούς από 3 έως 10. Το άρθρο, το οποίο τροποποιήθηκε κατά τον τρόπο αυτόν και κατέστη το άρθρο 95 ΕΚ, είναι διατυπωμένο ως εξής:

«1. Κατά παρέκκλιση από το άρθρο 94 και εκτός αν ορίζει άλλως η παρούσα Συνθήκη, εφαρμόζονται οι ακόλουθες διατάξεις για την πραγματοποίηση των στόχων του άρθρου 14. Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με τη διαδικασία του άρθρου 251 και μετά από διαβούλευση με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, εκδίδει τα μέτρα σχετικά με την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που έχουν ως αντικείμενο την εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

2. Η παράγραφος 1 δεν εφαρμόζεται στις φορολογικές διατάξεις, στις διατάξεις για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και στις διατάξεις για τα δικαιώματα και τα συμφέροντα των μισθωτών.

3. Η Επιτροπή, στις προτάσεις της που προβλέπονται στην παράγραφο 1 σχετικά με την υγεία, την ασφάλεια, την προστασία του περιβάλλοντος και την προστασία των καταναλωτών, λαμβάνει ως βάση ένα υψηλό επίπεδο προστασίας, λαμβάνοντας ιδίως υπόψη όσες νέες εξελίξεις βασίζονται σε επιστημονικά δεδομένα. Στα πλαίσια των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων τους, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο επιδιώκουν επίσης την επίτευξη αυτού του στόχου.

4. Όταν, αφού το Συμβούλιο ή η Επιτροπή θεσπίσουν ένα μέτρο εναρμόνισης, ένα κράτος μέλος θεωρεί αναγκαίο να διατηρήσει εθνικές διατάξεις που δικαιολογούνται από τις επιτακτικές ανάγκες που προβλέπονται στο άρθρο 30 ή διατάξεις σχετικές με την προστασία του περιβάλλοντος ή του χώρου εργασίας, τις κοινοποιεί στην Επιτροπή, καθώς και τους λόγους διατήρησής τους.

5. Επίσης, υπό την επιφύλαξη της παραγράφου 4, εάν, μετά την εκ μέρους του Συμβουλίου ή της Επιτροπής θέσπιση μέτρου εναρμόνισης, ένα κράτος μέλος θεωρεί αναγκαία τη θέσπιση εθνικών διατάξεων επί τη βάσει νέων επιστημονικών στοιχείων σχετικών με την προστασία του περιβάλλοντος ή του χώρου εργασίας, για λόγους οι οποίοι συντρέχουν μόνον στην περίπτωσή του και οι οποίοι έχουν ανακύψει μετά τη θέσπιση του μέτρου εναρμόνισης, κοινοποιεί στην Επιτροπή τις μελετώμενες διατάξεις και τους λόγους που υπαγορεύουν τη θέσπισή τους.

6. Η Επιτροπή, εντός έξι μηνών από τις κοινοποιήσεις που αναφέρονται στις παραγράφους 4 και 5, εγκρίνει ή απορρίπτει τις εν λόγω εθνικές διατάξεις, αφού εξακριβώσει εάν αποτελούν ή όχι μέσο αυθαιρέτων διακρίσεων ή συγκεκαλυμμένο περιορισμό του εμπορίου μεταξύ των κρατών μελών, και εάν συνιστούν ή όχι εμπόδιο στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

Εάν η Επιτροπή δεν αποφασίσει εντός αυτής της περιόδου, οι εθνικές διατάξεις, περί των οποίων οι παράγραφοι 4 και 5, λογίζονται ότι έχουν εγκριθεί.

Εάν η πολυπλοκότητα του αντικειμένου το δικαιολογεί, και δεν υπάρχει κίνδυνος για την υγεία του ανθρώπου, η Επιτροπή μπορεί να κοινοποιήσει στο συγκεκριμένο κράτος μέλος ότι η περίοδος η αναφερόμενη στην παρούσα παράγραφο μπορεί να παραταθεί μέχρι ένα εξάμηνο.

7. Οσάκις, σύμφωνα με την παράγραφο 6, επιτρέπεται σε ένα κράτος μέλος να διατηρήσει ή να εισαγάγει εθνικές διατάξεις παρεκκλίνουσες από το μέτρο εναρμόνισης, η Επιτροπή εξετάζει πάραυτα μήπως πρέπει να προτείνει αναπροσαρμογή του εν λόγω μέτρου.

8. Όταν ένα κράτος μέλος επικαλείται συγκεκριμένο πρόβλημα δημόσιας υγείας σε τομέα στον οποίο έχουν ήδη ληφθεί μέτρα εναρμόνισης, το θέτει υπόψη της Επιτροπής η οποία αμέσως εξετάζει αν πρέπει να προτείνει κατάλληλα μέτρα στο Συμβούλιο.

9. Κατά παρέκκλιση από τη διαδικασία των άρθρων 226 και 227, η Επιτροπή ή κάθε κράτος μέλος δύναται να προσφύγει απευθείας στο Δικαστήριο για το θέμα αυτό, εάν κρίνει ότι ένα άλλο κράτος μέλος ασκεί καταχρηστικώς τις εξουσίες που προβλέπονται στο παρόν άρθρο.

10. Τα προαναφερόμενα μέτρα εναρμόνισης περιλαμβάνουν, στις ενδεδειγμένες περιπτώσεις, ρήτρα διασφάλισης που επιτρέπει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν, για έναν ή περισσότερους από τους μη οικονομικούς λόγους που προβλέπονται στο άρθρο 30, προσωρινά μέτρα υποκείμενα σε κοινοτική διαδικασία ελέγχου.»

2. Οι οδηγίες εναρμονίσεως

6. Ειδικότερα ενδιαφέρουν εν προκειμένω οι οδηγίες 89/107/ΕΟΚ και 95/2.

α) Η οδηγία 89/107/ΕΟΚ

7. Η οδηγία 89/107/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1988, για την προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με τα πρόσθετα που μπορούν να χρησιμοποιούνται στα τρόφιμα τα οποία προορίζονται για ανθρώπινη διατροφή[4] (στο εξής: οδηγία 89/107 ή οδηγία-πλαίσιο), είναι μια οδηγία-πλαίσιο που εκδόθηκε βάσει του άρθρου 100 Α της Συνθήκης.

8. Για τους σκοπούς της παρούσας υποθέσεως, επισημαίνω, κατ' αρχάς, ότι η οδηγία αυτή ορίζει την έννοια του προσθέτου τροφίμων (άρθρο 1, παράγραφος 2) ως «οποιαδήποτε ουσία που είτε έχει θρεπτική αξία είτε όχι, δεν καταναλώνεται συνήθως μόνη της ως τρόφιμο ούτε χρησιμοποιείται συνήθως ως χαρακτηριστικό συστατικό τροφίμων και της οποίας η σκόπιμη προσθήκη στα τρόφιμα, για τεχνολογικούς σκοπούς, κατά την κατασκευή, τη μεταποίηση, την παρασκευή, την κατεργασία, τη συσκευασία, τη μεταφορά ή την αποθήκευση, έχει ως αποτέλεσμα ή αναμένεται λογικά να έχει ως αποτέλεσμα το να αποτελέσουν η ίδια ή τα παράγωγά της συστατικό στοιχείο των τροφίμων αυτών, άμεσα ή έμμεσα». Στο παράρτημα Ι της οδηγίας ευρετηριάζονται οι διάφορες κατηγορίες ουσιών στις οποίες κατατάσσονται πρόσθετα τροφίμων τα οποία ορίστηκαν κατά τον τρόπο αυτό.

9. Η οδηγία προβλέπει, επιπλέον, τη θέσπιση ειδικών μέτρων «με γενική οδηγία η οποία θα περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τις υφιστάμενες ειδικές οδηγίες για ορισμένες κατηγορίες προσθέτων» (άρθρο 3, παράγραφος 1). Οι ειδικές οδηγίες θα πρέπει, μεταξύ άλλων, να καθορίζουν — για κάθε κατηγορία — τις ουσίες των οποίων η χρήση επιτρέπεται και τις προϋποθέσεις της χρήσεώς τους (άρθρο 3, παράγραφος 2).

10. Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 2, παράγραφος 3, της οδηγίας, τα γενικά κριτήρια για τη χρήση των προσθέτων τροφίμων περιγράφονται στο παράρτημα ΙΙ, του οποίου το σημείο 1 προβλέπει τα εξής:

«1. Τα πρόσθετα τροφίμων μπορούν να γίνουν αποδεκτά μόνον εφόσον:

— μπορεί να αποδειχθεί η ύπαρξη επαρκούς τεχνολογικής ανάγκης και ο επιδιωκόμενος στόχος δεν μπορεί να επιτευχθεί με άλλα μέσα, εφαρμόσιμα από οικονομική και τεχνολογική άποψη,

— δεν παρουσιάζουν κανέναν κίνδυνο για την υγεία του καταναλωτή στα προτεινόμενα επίπεδα χρήσης, στον

4 — ΕΕ L 40, σ. 27.

βαθμό που είναι δυνατό να εκτιμηθεί με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία,

— δεν εξαπατούν τον καταναλωτή.»

11. Επιπλέον, δυνάμει του σημείου 2, του παραρτήματος ΙΙ, ένα πρόσθετο μπορεί να χρησιμοποιείται μόνον αν «αποδεικνύεται ότι η προτεινόμενη χρήση του συνεπάγεται αποδείξιμα πλεονεκτήματα για τον καταναλωτή· πρέπει δηλαδή να θεμελιώνεται αυτό που συνήθως αποκαλείται "ανάγκη"».

12. Για να προσδιοριστούν οι ενδεχόμενες βλαβερές επιπτώσεις ενός προσθέτου ή των παραγώγων του, το σημείο 3 του παραρτήματος ΙΙ προβλέπει ότι πρέπει να υποβληθεί «στις κατάλληλες δοκιμές και σε κατάλληλη τοξικολογική αξιολόγηση. Στην αξιολόγηση πρέπει να λαμβάνονται επίσης υπόψη, παραδείγματος χάριν, τυχόν σωρευτικά, συνεργιστικά ή ενισχυτικά αποτελέσματα της χρήσης του καθώς και το φαινόμενο της δυσανεξίας του ανθρώπου έναντι ουσιών ξένων προς τον οργανισμό του».

13. Επιπλέον, δυνάμει του σημείου 6 του ιδίου παραρτήματος, η έγκριση των προσθέτων τροφίμων πρέπει να προσδιορίζει τα τρόφιμα στα οποία επιτρέπεται να προστίθενται τα συγκεκριμένα πρόσθετα και τους όρους υπό τους οποίους γίνεται η προσθήκη αυτή· η προσθήκη πρέπει να περιορίζεται στην ελάχιστη δόση που είναι απαραίτητη για την επίτευξη του επιθυμητού αποτελέσματος και να λαμβάνει υπόψη την τυχόν ημερήσια αποδεκτή δόση (στο εξής: ΗΑΔ) [5].

14. Το άρθρο 6 της οδηγίας προβλέπει ότι οι διατάξεις που ενδέχεται να έχουν επιπτώσεις στη δημόσια υγεία θεσπίζονται αφού ζητηθεί η γνώμη της Επιστημονικής Επιτροπής για την Ανθρώπινη Διατροφή [6] (στο εξής: ΕΕΑΔ).

15. Τέλος, το άρθρο 4 προβλέπει ρήτρα διασφαλίσεως, η οποία έχει ως εξής:

«1. Εφόσον ένα κράτος μέλος, με βάση νέα στοιχεία ή μια επανεκτίμηση των γνωστών στοιχείων που θα έχει γίνει μετά την έκδοση της παρούσας οδηγίας ή της γενικής οδηγίας που αναφέρεται στο άρθρο 3, έχει συγκεκριμένους λόγους να πιστεύει ότι η χρησιμοποίηση ενός προσθέτου στα τρόφιμα, έστω και αν είναι σύμφωνη με την παρούσα οδηγία ή με κατάλογο που καταρτίζεται στα πλαίσια του άρθρου 3, θέτει σε κίνδυνο την ανθρώ-

5 — Η ΗΑΔ αντιπροσωπεύει την ημερήσια ποσότητα η οποία μπορεί να προσληφθεί χωρίς κίνδυνο για την υγεία, κατά μέσο όρο, καθ' όλη τη διάρκεια του βίου.

6 — Βλ. επίσης την έκτη αιτιολογική σκέψη. Η Επιστημονική Επιτροπή για την Ανθρώπινη Διατροφή συστάθηκε με την απόφαση 74/234/ΕΟΚ της Επιτροπής, της 16ης Απριλίου 1974 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/010, σ. 218).

πινη υγεία, αυτό το κράτος μέλος μπορεί να αναστέλλει ή να περιορίζει προσωρινά την εφαρμογή των εν λόγω διατάξεων στο έδαφός του. Ενημερώνει αμέσως περί αυτού τα άλλα κράτη μέλη και την Επιτροπή, αιτιολογώντας την απόφασή του.

2. Η Επιτροπή εξετάζει το συντομότερο δυνατό, στα πλαίσια της Μόνιμης Επιτροπής Τροφίμων, τους λόγους που επικαλείται το κράτος μέλος που αναφέρεται στην παράγραφο 1. Διατυπώνει τη γνώμη της χωρίς καθυστέρηση και λαμβάνει τα ενδεδειγμένα μέτρα.

3. Αν η Επιτροπή κρίνει ότι επιβάλλεται να τροποποιηθεί η παρούσα οδηγία ή η γενική οδηγία που αναφέρεται στο άρθρο 3, ώστε να επιλυθούν τα προβλήματα που αναφέρονται στην παράγραφο 1 και να εξασφαλιστεί η προστασία της ανθρώπινης υγείας, κινεί τη διαδικασία του άρθρου 11 προκειμένου να θεσπιστούν οι τροποποιήσεις αυτές. Στην περίπτωση αυτή, το κράτος μέλος που έχει λάβει μέτρα διασφάλισης μπορεί να τα διατηρεί μέχρι τη θέσπιση των τροποποιήσεων.»

β) Η οδηγία 95/2

16. Οι κατάλογοι των προσθέτων τροφίμων που έχουν εγκριθεί ορίστηκαν με τρεις ειδικές οδηγίες, που θέτουν σε εφαρμογή την οδηγία-πλαίσιο, μεταξύ των οποίων η προαναφερθείσα οδηγία 95/2 [7].

17. Όπως διευκρινίζει στο άρθρο 1, παράγραφος 1, η οδηγία 95/2 είναι «ειδική οδηγία, που αποτελεί μέρος της γενικής οδηγίας κατά την έννοια του άρθρου 3 της οδηγίας 89/107/ΕΟΚ και εφαρμόζεται στα πρόσθετα», ειδικότερα στα πρόσθετα τροφίμων που έχουν συντηρητικά ή αντιοξειδωτικά αποτελέσματα. Τα συντηρητικά ορίζονται στο άρθρο 1, παράγραφος 3, στοιχείο α', ως «οι ουσίες οι οποίες παρατείνουν τον χρόνο διατηρήσεως των τροφίμων προστατεύοντάς τα από τις αλλοιώσεις που προκαλούνται από τους μικροοργανισμούς»· τα αντιοξειδωτικά ορίζονται στο άρθρο 1, παράγραφος 3, στοιχείο α', ως «οι ουσίες οι οποίες παρατείνουν τον χρόνο διατηρήσεως των τροφίμων προστατεύοντάς τα από τις αλλοιώσεις που προκαλούνται από την οξείδωση, όπως το τάγκισμα των λιπών και οι μεταβολές χρώματος». Η οδηγία επιτρέπει τη χρήση, ως συντηρητικών και αντιοξειδωτικών, διαφόρων ουσιών που εμπίπτουν στην κατηγορία των νιτρωδών, νιτρικών και θειωδών.

18. Θεωρώ σκόπιμο συναφώς να επισημάνω, από τούδε, ότι τα θειώδη έχουν συντηρητικό και/ή αντιοξειδωτικό αποτέλεσμα, αναστέλλοντας τη δημιουργία μούχλας και

7 — Οι δύο άλλες οδηγίες είναι η οδηγία 94/35/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Ιουνίου 1994, για τα γλυκαντικά που προορίζονται να χρησιμοποιηθούν στα τρόφιμα (ΕΕ L 237, σ. 3), και η οδηγία 94/36/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Ιουνίου 1994, για τις χρωστικές που μπορούν να χρησιμοποιούνται στα τρόφιμα (ΕΕ L 237, σ. 13).

μαγιάς· λόγω των χαρακτηριστικών τους, χρησιμοποιούνται συχνά στον οίνο[8], στον ζύθο, στη συντήρηση των καρκινοειδών, σε παρασκευάσματα με βάση τα οπωροκηπευτικά, στις μαρμελάδες, στα μπισκότα, στα αποξηραμένα φρούτα και σε πολλά άλλα τρόφιμα. Όταν απορροφώνται σε μεγάλες ποσότητες, τα θειώδη είναι επιβλαβή για την υγεία, δεδομένου ότι μπορούν να προκαλέσουν βλάβες του πεπτικού συστήματος· ο μεγαλύτερος κίνδυνος για την ανθρώπινη υγεία έγκειται, εντούτοις, στις έντονες αλλεργικές αντιδράσεις που μπορούν να προκαλέσουν σε άτομα με προδιάθεση, ειδικότερα στους ασθματικούς, έστω και σε μικρές δόσεις.

19. Η προσθήκη νιτρωδών και νιτρικών στα τρόφιμα αποσκοπεί στην ενίσχυση, ειδικότερα στα προϊόντα του κρέατος, του συντηρητικού αποτελέσματος της κάπνισης, του αλατίσματος ή του ψησίματος, εμποδίζοντας την ανάπτυξη βακτηρίων ικανών να χειροτερεύσουν την ποιότητα του προϊόντος καθώς και παθογόνων βακτηρίων, όπως το clostridium botulinum (βακτήριο που είναι υπεύθυνο για την αλλαντίαση). Η μόλυνση προϊόντος κρέατος από το βακτήριο αυτό μπορεί να πραγματοποιηθεί καθ' όλη τη διάρκεια της αλυσίδας της παραγωγής και μέχρι τη στιγμή της καταναλώσεως. Κατά συνέπεια, τα επίπεδα νιτρωδών και νιτρικών πρέπει να υπολογίζονται κατά τρόπον ώστε να εξασφαλίζεται η κατανάλωση του προϊόντος μέχρι τη στιγμή της καταναλώσεως. Από τη στιγμή που προστίθενται σε προϊόν κρέατος, τα νιτρικά μετατρέπονται σε νιτρώδη, τα οποία με τη σειρά τους μετατρέπονται σε νιτροζαμίνες, με συνέπεια οι ποσότητες των δύο πρώτων κατηγοριών ουσιών να μειώνονται αισθητά με την πάροδο του χρόνου. Οι νιτροζαμίνες — τελικό προϊόν της αποικοδομήσεως αυτής — αναγνωρίζονται ως καρκινογόνες και γονοτοξικές ουσίες.

20. Επανέρχομαι στην οδηγία και αναφέρω ακόμη ότι το άρθρο 1, παράγραφος 2, αυτής, το οποίο υπενθυμίζει τις διατάξεις του άρθρου 6, της οδηγίας-πλαίσιο και του παραρτήματος II της τελευταίας, ορίζει ότι μόνον τα πρόσθετα που πληρούν τις απαιτήσεις που έχουν καθοριστεί από την ΕΕΑΔ μπορούν να χρησιμοποιηθούν στα τρόφιμα. Πράγματι, κληθείσα να εκτιμήσει την ασφάλεια των προσθέτων, η ΕΕΑΔ διατύπωσε πλείονες γνώμες οι οποίες αποτέλεσαν τη βάση των προτάσεων οδηγίας που υπέβαλε η Επιτροπή.

21. Όσον αφορά τα θειώδη, η ΕΕΑΔ προέβη στις αναγκαίες τοξικολογικές εκτιμήσεις στη γνώμη της 15ης Ιανουαρίου 1981[9] και στη συνέχεια στη γνώμη της 25ης Φεβρουαρίου 1994[10]. Στην τελευταία γνώμη, καθόρισε μια ΗΑΔ της τάξεως των 0,7 mg θειώδους ανυδρίτη ανά χιλιόγραμμο βάρους σώματος, ίση με 49 mg/ημέρα για τους ενήλικες και 21 mg/ημέρα για τα παιδιά. Επιπλέον, η επιτροπή επισήμανε ότι, μολονότι δεν συνιστούν κίνδυνο για την υγεία της μεγάλης πλειονότητας των ανθρώπων, τα θειώδη μπο-

8 — Όσον αφορά τους κανόνες της χρησιμοποιήσεως των θειωδών στους οίνους, η οδηγία 95/2 παραπέμπει στον κανονισμό (ΕΟΚ) 822/87 του Συμβουλίου, της 16ης Μαρτίου 1987, για την κοινή οργάνωση της αμπελοοινικής αγοράς (ΕΕ L 84, σ. 1), που τροποποιήθηκε προσφάτως με τον κανονισμό (ΕΚ) 1627/98 του Συμβουλίου, της 20ής Ιουλίου 1998 (ΕΕ L 210, σ. 8), του οποίου το άρθρο 65 προβλέπει ότι το μέγιστο όριο της περιεκτικότητας σε ιώδη ανυδρίτη των οίνων εκτός από τους αφρώδεις οίνους και τους vins de liqueur «δεν μπορεί να υπερβαίνει [...] τα 160 mg/l για τους ερυθρούς οίνους, τα 210 mg/l για τους λευκούς και τους ερυθρωπούς οίνους».

9 — Έκθεση της ΕΕΑΔ, 11η σειρά.

10 — Έκθεση της ΕΕΑΔ, 35η σειρά.

ρούν να δημιουργήσουν σοβαρό πρόβλημα για ορισμένα άτομα που υποφέρουν από άσθμα. Συνέστησε, κατά συνέπεια, να περιοριστεί η χρήση των θειωδών στο μέτρο του δυνατού μόνο στα τρόφιμα ως προς τα οποία υπάρχει σοβαρός τεχνολογικός λόγος που δικαιολογεί την προσθήκη θειωδών, προκειμένου να μην αυξηθεί περισσότερο ο αριθμός των τροφίμων που περιέχουν αυτό το είδος προσθέτων, και να επισημαίνεται, εν πάση περιπτώσει, η παρουσία των προσθέτων αυτών στην ετικέτα.

22. Όσον αφορά τα νιτρώδη και τα νιτρικά, η ΕΕΑΔ εξέτασε τις τεχνολογικές ανάγκες και τους υγειονομικούς κινδύνους που συνδέονται με τη χρήση των στοιχείων αυτών στα προϊόντα διατροφής, στις γνώμες της 19ης Οκτωβρίου 1990 [11] και της 22ας Σεπτεμβρίου 1995 [12]. Ήδη στην πρώτη γνώμη κατέστη εμφανής η σχέση μεταξύ της προσθήκης νιτρωδών και της παραγωγής νιτροζαμινών — καρκινογόνων και γονοτοξικών ουσιών — και συνεστήθη ο περιορισμός της προσθήκης νιτρωδών και νιτρικών στα τρόφιμα στο ελάχιστο αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη του συντηρητικού αποτελέσματος και την ασφάλεια από μικροβιολογικής απόψεως, κατά τρόπον ώστε να μειωθεί η έκθεση του καταναλωτή στις νιτροζαμίνες.

23. Το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 95/2 προέβλεψε ότι μόνον οι ουσίες που απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙΙ της οδηγίας αυτής — βάσει των ενδείξεων της ΕΕΑΔ — μπορούν να χρησιμοποιούνται σε τρόφιμα για τους σκοπούς της συντηρήσεως και της αντιοξειδώσεως. Το άρθρο 2, παράγραφος 4, προέβλεψε, στη συνέχεια, ότι τα πρόσθετα που απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙΙ μπορούν να χρησιμοποιούνται μόνο στα τρόφιμα που αναφέρονται στο εν λόγω παράρτημα και υπό τους όρους που αυτό ορίζει.

24. Ειδικότερα, υπενθυμίζω ότι το παράρτημα ΙΙΙ, τμήμα Β, διευκρινίζει, υπό μορφή πίνακα, τους όρους χρήσεως του θειώδους ανυδρίτη (ΕΕ 220) και των θειωδών: θειώδες νάτριο (Ε 221), όξινο θειώδες νάτριο (Ε 222), διθειώδες νάτριο (Ε 223), διθειώδες κάλιο (Ε 224), θειώδες ασβέστιο (Ε 226), όξινο θειώδες ασβέστιο (Ε 227), όξινο θειώδες κάλιο (Ε 228). Ο πίνακας αυτός [13] περιλαμβάνει κατάλογο 61 προϊόντων διατροφής, για τα οποία αναφέρεται κάθε φορά η μέγιστη επιτρεπομένη ποσότητα, εκφρασμένη σε mg/kg ή σε mg/l, κατά περίπτωση, εκφρασμένη σε SO_2.

25. Το τμήμα Γ του παραρτήματος ΙΙΙ διευκρινίζει, στη συνέχεια, τους όρους χρήσεως του νιτρώδους καλίου (Ε 249), του νιτρώδους νατρίου (Ε 250), του νιτρικού νατρίου (Ε 251) και του νιτρικού καλίου (Ε 252). Λαμβανομένης υπόψη της προαναφερθείσας μετατροπής που υφίστανται τα νιτρικά και τα

11 — Έκθεση της ΕΕΑΔ, 26η σειρά.

12 — Έκθεση της ΕΕΑΔ, 38η σειρά.

13 — Ο οποίος περιλαμβάνεται στο σημείο 4 της προσβαλλομένης αποφάσεως και, κατά συνέπεια, δεν θεωρώ ότι είναι αναγκαίο να τον επαναλάβω.

νιτρώδη αφού ενσωματωθούν σε προϊόν κρέατος, το παράρτημα ΙΙΙ, τμήμα Γ, καθόρισε τόσο την ενδεικτική δόση προσθήκης όσο και τη μέγιστη υπολειμματική ποσότητα.

Β — *Οι δανικές διατάξεις*

26. Το άρθρο 9 της οδηγίας 95/2 ορίζει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που είναι αναγκαίες για τη συμμόρφωση προς την παρούσα οδηγία το αργότερο στις 25 Σεπτεμβρίου 1996 προκειμένου:

— να επιτρέψουν την εμπορία και τη χρήση των προϊόντων που συμμορφούνται με την παρούσα οδηγία το αργότερο στις 25 Σεπτεμβρίου 1996,

— να απαγορεύσουν την εμπορία και τη χρήση των προϊόντων που δεν ανταποκρίνονται στις διατάξεις της παρούσας οδηγίας το αργότερο στις 25 Μαρτίου 1997· ωστόσο, επιτρέπεται η εμπορία, μέχρις εξαντλήσεως των αποθεμάτων, των προϊόντων που δεν ανταποκρίνονται στην παρούσα οδηγία αλλά διατέθηκαν στην αγορά ή επισημάνθηκαν πριν από την ημερομηνία αυτή.»

27. Πριν από την έναρξη της ισχύος της οδηγίας 95/2, η σχετική δανική νομοθεσία, η οποία ανάγεται στο 1973, όριζε τις προϋποθέσεις χρήσεως των προσθέτων, συμπεριλαμβανομένων των νιτρικών, των νιτρωδών και των θειωδών στα τρόφιμα, βάσει της καταρτίσεως καταλόγου των τροφίμων στα οποία μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν οι ουσίες αυτές, εξειδικεύοντας τις αποδεκτές ποσότητες για τις εν λόγω ουσίες· ο κατάλογος αυτός υπέστη, στη συνέχεια, τροποποιήσεις, προκειμένου να ληφθεί υπόψη η εξέλιξη των υγειονομικών απαιτήσεων και των τεχνικών αναγκών.

28. Η οδηγία 95/2 μεταφέρθηκε στην εθνική νομοθεσία της Δανίας με το διάταγμα 1055 του Υπουργού Υγείας, της 18ης Δεκεμβρίου 1995 [14], που συμπληρώθηκε με το διάταγμα 834, της 23ης Σεπτεμβρίου 1996. Το διάταγμα αυτό διευκρίνισε, ιδίως, τους όρους χρήσεως των θειωδών στα τρόφιμα εκτός του οίνου. Οι διατάξεις των δύο διαταγμάτων επαναλαμβάνουν, κατ' ουσίαν, τις διατάξεις που ίσχυαν όσον αφορά τα θειώδη πριν από την έκδοση της οδηγίας. Κατά συνέπεια, επιτρέπουν τη χρήση των ουσιών αυτών σε 16 κατηγορίες προϊόντων διατροφής, ενώ η οδηγία 95/2 επεκτείνει την άδεια αυτή σε 61 κατηγορίες, και περιορίζουν, επιπλέον, τις αποδεκτές ποσότητες προσθέτων. Ομοίως, όσον αφορά τη χρήση των νιτρωδών και των νιτρικών στα προϊόντα κρέατος, το δανικό διάταγμα του 1995 ακολουθεί διαφορετική

14 — Sundhedsministeriets bekendtgørelse, σχετικά με τα πρόσθετα στην ανθρώπινη διατροφή. Παραπομπή: 95-3400-24· Δανικό γραφείο τροφίμων: 100-0066. *Lovtidende* (Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Δανίας) σειρά Α, φύλλο 198, της 30ής Δεκεμβρίου 1995, σ. 5571, GBEK.

προσέγγιση από αυτήν της οδηγίας 95/2. Ενώ η οδηγία θέτει τα όρια για τις υπολειμματικές ποσότητες νιτρικών και νιτρωδών στα προϊόντα διατροφής, καθορίζοντας ενδεικτικά την ποσότητα που περιέχουν, η δανική νομοθεσία καθορίζει όρια όσον αφορά την αποδεκτή περιεχόμενη ποσότητα· επιπλέον, οι ποσότητες αυτές τείνουν να είναι κατώτερες από τις ποσότητες που αναφέρει η οδηγία. Πάντως, για ορισμένα τυπικώς δανικά προϊόντα, γίνεται δεκτή η χρήση αισθητώς μεγαλυτέρων ποσοτήτων νιτρωδών και νιτρικών από τις ποσότητες που καθορίζονται εν γένει.

ντικών. Όσον αφορά τη χρήση νιτρωδών/νιτρικών, θειωδών και φωσφορικού αργιλιονατρίου, η οδηγία δεν ανταποκρίνεται ικανοποιητικά στις υγειονολογικές απαιτήσεις, στις οποίες η δανική αντιπροσωπεία αποδίδει καθοριστική σημασία στα πλαίσια των διατάξεων που ρυθμίζουν τα πρόσθετα τροφίμων.

[...]

II — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία

A — *Η δανική αντίδραση στην οδηγία 95/2*

29. Στις 15 Δεκεμβρίου 1994, κατά την υιοθέτηση της οδηγίας 95/2 από το Συμβούλιο, η δανική αντιπροσωπεία συνόδευσε την αρνητική ψήφο της με την ακόλουθη δήλωση:

«Η δανική αντιπροσωπεία ψηφίζει κατά της υιοθέτησης της οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τα πρόσθετα πλην των χρωστικών των γλυκα-

Εξάλλου, η Δανική Κυβέρνηση εμμένει στην άποψη ότι ΕΕΑΔ πρέπει, σύμφωνα με τις δηλώσεις που υποβλήθηκαν από την Επιτροπή, να εκφράσει τη γνώμη της σε εύθετο χρονικό διάστημα για τα νιτρώδη/νιτρικά και τα θειώδη. Η Κυβέρνηση θα εκτιμήσει τα συμπεράσματα της ΕΕΑΔ και επιφυλάσσεται του δικαιώματος να διατηρήσει σε ισχύ τις εθνικές διατάξεις που είναι αναγκαίες για την προστασία της ζωής και της υγείας των ανθρώπων σύμφωνα με το άρθρο 100 Α, παράγραφος 4, της Συνθήκης» [15].

30. Σύμφωνα με τη δήλωση αυτή, το Βασίλειο της Δανίας αποφάσισε, κατά συνέπεια, να διατηρήσει σε ισχύ τα προαναφερθέντα πιο περιοριστικά εθνικά μέτρα όσον αφορά τα νιτρώδη, τα νιτρικά και τα θειώδη. Επομένως, σύμφωνα με το άρθρο 100 Α, παράγραφος 4, κοινοποίησε τα μέτρα αυτά στην Επιτροπή, κατά το χρονικό διάστημα από τον Ιούλιο του 1996 μέχρι τον Μάιο του 1997.

15 — Έγγραφο 11620/94 Add1 του Συμβουλίου, της 5ης Δεκεμβρίου 1994.

31. Πράγματι, σε ένα πρώτο έγγραφο της 15ης Ιουλίου 1996, του οποίου το αντικείμενο ήταν η κοινοποίηση των μέτρων εφαρμογής της οδηγίας 95/2, το Βασίλειο της Δανίας δήλωσε ότι δεν μετέφερε στο εσωτερικό δίκαιο τις διατάξεις της οδηγίας 95/2 που αφορούν τα νιτρικά και τα νιτρώδη στα προϊόντα κρέατος και τα θειώδη, αναφερόμενο, ακριβέστερα, στην προαναφερθείσα δήλωση ψήφου. Γνωστοποίησε, στο πλαίσιο αυτό, την πρόθεσή του να εφαρμόσει «εθνικές διατάξεις που αποσκοπούν στην εξασφάλιση της προστασίας της δημόσιας υγείας» όπως προβλέπει το άρθρο 100 Α, παράγραφος 4, της Συνθήκης, αναφερόμενο επίσης σε επιστημονική έκθεση προκειμένου να δικαιολογήσει τη θέση του.

32. Η θέση αυτή επιβεβαιώθηκε με μεταγενέστερο έγγραφο που απευθύνθηκε στην Επιτροπή, η οποία έλαβε γνώση, αλλά επιφυλάχθηκε να αποφανθεί μετά τη νομότυπη κοινοποίηση του δανικού αιτήματος.

33. Εν τω μεταξύ, κατόπιν καταγγελίας που υποβλήθηκε από ιδιώτες εμπόρους τον Νοέμβριο του 1996, η Επιτροπή απηύθυνε στις δανικές αρχές, στις 20 Ιανουαρίου 1997, αίτηση πληροφοριών, στην οποία οι αρχές αυτές απάντησαν εμπεριστατωμένα στις 20 Μαΐου 1997.

34. Η απάντηση αυτή, από κοινού με τη δήλωση του Ιουλίου του 1996, όπως συμπληρώθηκε με την προαναφερθείσα ανταλλαγή εγγράφων, θεωρήθηκε από την Επιτροπή ως επίσημη κοινοποίηση της δανικής αιτήσεως.

35. Λίγο αργότερα, κατόπιν νέων παραπόνων ιδιωτών, με τα οποία καταγγέλθηκε η προβολή εμποδίων στη διάθεση στην αγορά της Δανίας τροφίμων που περιείχαν θειώδη, αφενός, και προϊόντων κρέατος που περιείχαν νιτρώδη ή/και νιτρικά, αφετέρου, πραγματοποιήθηκαν νέες άτυπες επαφές μεταξύ των υπηρεσιών της Επιτροπής και των δανικών αρχών. Μεταξύ άλλων, πραγματοποιήθηκε μια συνάντηση, στις 19 Νοεμβρίου 1997, μεταξύ των υπαλλήλων της Επιτροπής και της Δανικής Κυβέρνησης. Τέλος, στις 14 Ιουλίου 1998, η Δανική Κυβέρνηση διαβίβασε στην Επιτροπή ορισμένες συμπληρωματικές πληροφορίες.

36. Υπενθυμίζεται, επίσης, ότι, στα πλαίσια της διαδικασίας, η Επιτροπή διαβίβασε τον φάκελο της δανικής κοινοποιήσεως στα υπόλοιπα κράτη μέλη για να εκφράσουν τη γνώμη τους. Επί των επτά κρατών μελών που απάντησαν, τα τέσσερα διατύπωσαν επιφυλάξεις ως προς τη δανική αίτηση. Εντούτοις, η απάντησή τους δεν αποτέλεσε το αντικείμενο επίσημης κοινοποιήσεως στη Δανική Κυβέρνηση.

Β — *Η απόφαση της Επιτροπής*

37. Κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, την 1η Μαΐου 1999, τέθηκε σε ισχύ η Συνθήκη του

Άμστερνταμ, η οποία τροποποίησε, όπως ήδη υπενθύμισα, και το άρθρο 100 Α της Συνθήκης. Με έγγραφο της 29ης Ιουλίου 1999, η Επιτροπή επισήμανε, κατά συνέπεια, στις δανικές αρχές ότι η κοινοποίησή τους σχετικά με τη χρήση των θειωδών, νιτρωδών και νιτρικών στα τρόφιμα θα εξεταζόταν εφεξής στα πλαίσια των νέων διατάξεων, που κατέστησαν το άρθρο 95 ΕΚ.

38. Πράγματι, επ' αυτής ακριβώς της νομικής βάσεως η Επιτροπή στήριξε, στις 26 Οκτωβρίου 1999, την άρνησή της να εγκρίνει τα δανικά μέτρα, θεωρώντας ότι δεν πληρούσαν τις προϋποθέσεις που επέβαλε η διάταξη αυτή. Έκρινε, ειδικότερα, ότι τα μέτρα αυτά δεν ήσαν αναγκαία και ανάλογα προς τους επιδιωκόμενους σκοπούς και ότι δεν αντιστοιχούσαν σε κατάσταση που αφορά ειδικά τη Δανία· επιπλέον, η Επιτροπή εντόπισε πτυχές των μέτρων αυτών που εισήγαγαν δυσμενείς διακρίσεις.

Γ — *Η προσφυγή*

39. Μετά την κοινοποίηση της αποφάσεως αυτής [16], η Δανική Κυβέρνηση εξέδωσε αμέσως το διάταγμα 822 της 5ης Νοεμβρίου 1999, προκειμένου να καταρτίσει τις εθνικές διατάξεις που εφαρμόζονταν στα νιτρώδη, στα νιτρικά και στα θειώδη. Πάντως, στις 6 Ιανουαρίου 2000, άσκησε την παρούσα προσφυγή, ζητώντας την ακύρωση της αποφάσεως της Επιτροπής και την καταδίκη της στα δικαστικά έξοδα.

40. Με διάταξη της 4ης Οκτωβρίου 2000, το Δικαστήριο επέτρεψε στο Βασίλειο της Νορβηγίας και στη Δημοκρατία της Ισλανδίας να παρέμβουν υπέρ του Βασιλείου της Δανίας. Επιπλέον, στους διαδίκους απευθύνθηκαν ερωτήσεις πριν από την επ' ακροατηρίου διαδικασία.

III — Νομική ανάλυση

Προκαταρκτική σκέψη

41. Η Δανική Κυβέρνηση στηρίζει το αίτημα περί ακυρώσεως της αποφάσεως της Επιτροπής σε πολλούς λόγους, οι οποίοι αναπτύσσονται διεξοδικά στο σημείο ΙΙΙ του δικογράφου της προσφυγής και καταγγέλλουν τυπικές και ουσιαστικές πλημμέλειες. Στα πλαίσια των λόγων που αφορούν τις τυπικές πλημμέλειες, η Δανική Κυβέρνηση κατηγορεί την Επιτροπή ότι παραβίασε την αρχή της εκατέρωθεν ακροάσεως στη διαδικασία που κατέληξε στην έκδοση της επίδικης αποφάσεως, καθώς και ότι αιτιολόγησε ελλιπώς την απόφαση αυτή. Περισσότερες είναι, αντιθέτως, όπως θα καταστεί σαφές κατωτέρω, οι ουσιαστικές πλημμέλειες που καταγγέλλονται με την προσφυγή. Στις ανα-

16 — Η επίδικη απόφαση κοινοποιήθηκε στην Δανική Κυβέρνηση στις 28 Οκτωβρίου 1999, με το έγγραφο SG (99)D/8669.

λύσεις που ακολουθούν, θα εξετάσω, κατ' αρχάς, την πρώτη από τις τυπικές πλημμέλειες που προαναφέρθηκαν, δηλαδή αυτήν που αφορά την αρχή της εκατέρωθεν ακροάσεως. Αντιθέτως, θα εξετάσω τη δεύτερη τυπική πλημμέλεια αφού εξεταστούν οι ουσιαστικές πλημμέλειες, δεδομένου ότι η ανάλυσή της προϋποθέτει ακριβώς την ανάλυση των πλημμελειών αυτών.

Α — *Η παραβίαση της αρχής της εκατέρωθεν ακροάσεως*

42. Η Δανική Κυβέρνηση, που υποστηρίζεται ως προς το σημείο αυτό από την Ισλανδική Κυβέρνηση, φρονεί, κατά συνέπεια, ότι η απόφαση της Επιτροπής είναι πλημμελής λόγω παραβάσεως ουσιώδους τύπου, διότι εκδόθηκε χωρίς να τηρηθεί η αρχή της εκατέρωθεν ακροάσεως όπως ορίζεται στη νομολογία του Δικαστηρίου. Πρώτον, διότι, παρά τις τακτικές επαφές που πραγματοποιήθηκαν εξ αρχής μεταξύ των δανικών αρχών και της Επιτροπής, η Επιτροπή δεν παρέσχε στην ενδιαφερομένη κυβέρνηση τη δυνατότητα να εκφραστεί επί του περιεχομένου και των συνεπειών της αποφάσεως αυτής πριν από την έκδοσή της και δεν της παρέσχε ακριβή και πλήρη έκθεση των λόγων στους οποίους στηριζόταν. Επιπλέον, δεν δόθηκε στην εν λόγω Κυβέρνηση η δυνατότητα να λάβει γνώση και να σχολιάσει τις απόψεις που εξέφρασαν τα άλλα κράτη μέλη επί των εθνικών μέτρων που κοινοποίησε η Κυβέρνηση αυτή, πράγμα που είναι σοβαρότερο εφόσον — όπως προανέφερα — η Επιτροπή έλαβε ρητώς υπόψη ορισμένες από τις απόψεις αυτές στις αιτιολογικές σκέψεις της αποφάσεώς της.

43. Για να λάβω θέση επ' αυτού του λόγου ακυρώσεως, πρέπει, κατ' αρχάς, να εκφράσω άποψη όσον αφορά τη φύση της διαδικασίας που καταλήγει στην έκδοση αποφάσεως βάσει του άρθρου 95, παράγραφος 4, ΕΚ. Πράγματι, κατά την Επιτροπή, «η αρχή της εκατέρωθεν ακροάσεως αποτελεί θεμελιώδη αρχή του κοινοτικού δικαίου που έχει εφαρμογή σε κάθε διοικητική διαδικασία που κινείται κατά ορισμένου προσώπου και είναι ικανή να καταλήξει σε βλαπτική γι' αυτό πράξη, αλλά η τήρησή της δεν επιβάλλεται στο πλαίσιο των νομοθετικών διαδικασιών» [17]. Πράγματι, αυτή είναι, κατά τη γνώμη της Επιτροπής, η φύση της διαδικασίας του άρθρου 95, παράγραφοι 4 και 6, ΕΚ, δεδομένου ότι αυτή δεν αποτελεί τίποτε άλλο από ένα στάδιο της προβλεπομένης από το άρθρο αυτό διαδικασίας, η οποία είναι ακριβώς νομοθετικής φύσεως, δεδομένου ότι καταλήγει στην έκδοση πράξεως γενικής ισχύος. Επομένως, η ίδια φύση θα πρέπει να αναγνωριστεί στη διαδικασία χορηγήσεως άδειας που αποσκοπεί στη διατήρηση της ισχύος των εθνικών μέτρων παρεκκλίσεως, δεδομένου ότι τα μέτρα αυτά θα μπορούσαν να συνεπάγονται μερική μεταβολή του υποκειμενικού και/ή αντικειμενικού πεδίου εφαρμογής της οδηγίας, πράγμα που θα είχε συνέπειες όχι μόνο για το κράτος που είναι ο άμεσος αποδέκτης, αλλά και για τα υπόλοιπα κράτη μέλη.

17 — Αποφάσεις της 16ης Ιουλίου 1998, T-199/96, Bergaderm και Goupil κατά Επιτροπής (Συλλογή 1998, σ. II-2805, σκέψη 58), και της 11ης Δεκεμβρίου 1996, T-521/93, Atlanta κ.λπ. κατά ΕΚ (Συλλογή 1996, σ. II-1707, σκέψη 70).

44. Δεν νομίζω, εντούτοις, ότι είναι δυνατό να συμφωνήσω με το συμπέρασμα αυτό. Βεβαίως, είναι ακριβές, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, ότι η απόφαση παρεκκλίσεως από πράξη γενικής ισχύος, έστω και αν εκδόθηκε βάσει ατομικών απαιτήσεων, καθορίζει τη μεταβολή, erga omnes, του πεδίου εφαρμογής της πράξεως από την οποία παρεκκλίνει, διότι ασκεί, έμμεσα, επιρροή και στην έννομη σφαίρα των λοιπών αποδεκτών της πράξεως. Ως εκ τούτου, η διαδικασία που καταλήγει στην απόφαση παρεκκλίσεως δεν μπορεί να θεωρηθεί ως τμήμα της νομοθετικής διαδικασίας που καταλήγει στην έκδοση της γενικής πράξεως. Τούτο συμβαίνει, προφανώς, όταν πρόκειται για την άμεση τροποποίηση της πράξεως αυτής και, πράγματι, η παράγραφος 7 του άρθρου 95 προβλέπει ότι κάθε γενικής ισχύος «αναπροσαρμογή» του μέτρου εναρμονίσεως την οποία η Επιτροπή θα μπορούσε να κρίνει χρήσιμη, λαμβανομένων υπόψη των επιτακτικών αναγκών που προβάλλουν οι εγκριθείσες εθνικές διατάξεις, θα αποτελέσει το αντικείμενο συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, που κινείται με πρόταση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Δεν μπορεί να λεχθεί το ίδιο για τη διαδικασία εγκρίσεως των παραγράφων 4 επ. του άρθρου 95 ΕΚ, η οποία θεωρείται ως τυπικώς χωριστή διαδικασία — και με ουσιωδώς διαφορετικά χαρακτηριστικά — από τη διαδικασία που καταλήγει στη θέσπιση (ή στην τροποποίηση) του μέτρου εναρμονίσεως που αποτελεί αντικείμενο της παρεκκλίσεως. Αρκεί να παρατηρηθεί, συναφώς, ότι η διαδικασία αυτή αρχίζει αφότου έχει ήδη ολοκληρωθεί η νομοθετική παρέμβαση και ότι, επιπλέον, η απόφαση της Επιτροπής μπορεί να ληφθεί ακόμη και μετά την έναρξη της ισχύος της νομοθετικής πράξεως. Επιπλέον, η θέσπιση της τελευταίας αυτής πράξεως και η θέσπιση της παρεκκλίσεως αφορούν διαφορετικά θεσμικά όργανα και η δεύτερη υπόκειται σε κανόνες και διαδικαστικά σχήματα που είναι χαρακτηριστικά της διοικητικής διαδικασίας, σε βαθμό ώστε — για παράδειγμα —, αν η Επιτροπή δεν αποφανθεί εντός ορισμένης προθεσμίας, οι διατάξεις παρεκκλίσεως θεωρούνται ότι έχουν εγκριθεί [18] κατ' εφαρμογήν της διοικητικής αρχής κατά την οποία η σιωπή σημαίνει συναίνεση.

45. Επομένως, εφόσον η επίμαχη διαδικασία είναι, εκ φύσεως, διοικητική διαδικασία, πρέπει να ελεγχθεί εάν εξασφαλίζει την τήρηση της αρχής της εκατέρωθεν ακροάσεως. Υπενθυμίζω συναφώς ότι το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία να κρίνει σαφώς ότι βάσει της προαναφερθείσας αρχής, ο αποδέκτης αποφάσεως που θίγει σημαντικά τα συμφέροντά του πρέπει να έχει τη δυνατότητα να εκφράσει λυσιτελώς την άποψή του στα πλαίσια της διοικητικής διαδικασίας και, επομένως, να έχει τη δυνατότητα να λάβει γνώση των εγγράφων που χρησιμοποίησε η Επιτροπή [19]. Με άλλα λόγια, πρέπει να παρέχεται στο οικείο κράτος μέλος η δυνα-

18 — Υπενθυμίζω ότι, στην υπόθεση Burstein, ο γενικός εισαγγελέας Saggio κατέληξε στο ίδιο συμπέρασμα, παρατηρώντας ότι «η παράγραφος 4 του άρθρου 100 Α παρέχει στο κράτος μέλος το οποίο, μετά τη θέσπιση μέτρου εναρμονίσεως, θεωρεί αναγκαία την εφαρμογή εθνικών διατάξεων που δικαιολογούνται από σημαντικές (μη οικονομικές) απαιτήσεις προβλεπόμενες από το άρθρο 36 ή σχετικές με την προστασία του τόπου εργασίας ή του περιβάλλοντος, τη δυνατότητα να το πράξει υπό την προϋπόθεση ότι θα ακολουθήσει ορισμένη διαδικασία και υπό διπλό *έλεγχο, διοικητικό (ανατεθέντα στην Επιτροπή)* και, ενδεχομένως, δικαστικό» προτάσεις στην υπόθεση Burstein (απόφαση της 1ης Οκτωβρίου 1998 C-127/97, Συλλογή 1998, σ. I-6005, σημείο 19), η υπογράμμιση δική μου. Υπό ανάλογη έννοια, βλ. τις προτάσεις του ίδιου γενικού εισαγγελέα στην υπόθεση Kortas (απόφαση της 1ης Ιουνίου 1999, C-319/97, Συλλογή 1999, σ. I-3143, σκέψη 17).

19 — Βλ., ειδικότερα, τις αποφάσεις της 10ης Ιουλίου 1986, 40/85, Βέλγιο κατά Επιτροπής (Συλλογή 1986, σ. 2321)· της 12ης Φεβρουαρίου 1992, C-48/90 και C-66/90, Κάτω Χώρες κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1992, σ. I-565, σκέψη 44)· της 29ης Ιουνίου 1994, C-135/92, Fiskano κατά Επιτροπής (Συλλογή 1994, σ. I-2885, σκέψη 39), και της 24ης Οκτωβρίου 1996, C-32/95 P, Επιτροπή κατά Lisrestal κ.λπ. (Συλλογή 1996, σ. I-5373, σκέψη 21).

τότητα, στα πλαίσια της διαδικασίας αυτής, «να καθιστά γνωστή την άποψή του ως προς το υποστατό και τη σημασία των προβαλλομένων περιστατικών και συνθηκών, καθώς και, ενδεχομένως, επί των εγγράφων που γίνονται δεκτά» [20].

46. Πάντως, δεν υφίσταται καμία υποχρέωση τηρήσεως ιδιαιτέρων τύπων προς τούτο, εκτός βεβαίως από τις περιπτώσεις κατά τις οποίες αυτό προβλέπεται ρητώς σε ειδικές διατάξεις [21]. Η εφαρμογή της αρχής πρέπει, αντιθέτως, να διαμορφωθεί βάσει των χαρακτηριστικών της διαδικασίας περί της οποίας πρόκειται και των αποτελεσμάτων τα οποία η εκδοθείσα πράξη προορίζεται να παραγάγει. Στην περίπτωση της διαδικασίας που μας ενδιαφέρει, νομίζω ότι είναι απολύτως προφανές ότι το κράτος που ζητεί την άδεια έχει άμεσο και ειδικό συμφέρον στο μέτρο και πρέπει, επομένως, να του δοθεί η δυνατότητα, κατά τη διάρκεια της διοικητικής διαδικασίας ενώπιον της Επιτροπής, να εκθέσει λυσιτελώς τους λόγους του. Αλλά και τα άλλα κράτη μέλη ενδιαφέρονται για την έκβαση της επίμαχης διαδικασίας, τούτο δε ακριβώς διότι η άδεια διατηρήσεως σε ισχύ μέτρων παρεκκλίσεως συνεπάγεται περιορισμό του πεδίου εφαρμογής κανονιστικής πράξεως γενικού χαρακτήρα. Η ενδεχόμενη απόφαση με την οποία, δυνάμει του άρθρου 95, παράγραφος 4, ΕΚ, η Επιτροπή επιτρέπει στο κράτος που υπέβαλε σχετική αίτηση να διατηρήσει σε ισχύ εθνικές διατάξεις παρεκκλίσεως θα έχει αναπόφευκτα συνέπειες και για τα άλλα κράτη μέλη. Για τον λόγο αυτό, μολονότι το άρθρο 95 ΕΚ δεν προβλέπει καμία υποχρέωση συναφώς, η Επιτροπή ακολουθεί την πρακτική — ορθή κατ' εμέ — να πληροφορεί τα υπόλοιπα κράτη μέλη ότι τής υποβλήθηκε αίτηση δυνάμει της παραγράφου 4 της διατάξεως αυτής και να παρέχει σε έκαστο κράτος μέλος τη δυνατότητα να εκφράσει την άποψή του επί της διαδικασίας [22]. Τούτο δε, ενώ διευκρινίζει ότι η κοινοποίηση στα λοιπά κράτη μέλη δεν αφορά τυπικώς την άσκηση των δικαιωμάτων άμυνας, αλλά σκοπεί απλώς στο να παράσχει τη δυνατότητα σε όσα από αυτά επιθυμούν να υποβάλουν παρατηρήσεις επί της εν εξελίξει διαδικασίας.

47. Κατόπιν των ανωτέρω, υπενθυμίζω ότι η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι τήρησε οπωσδήποτε, τουλάχιστον στην πράξη, την αρχή της εκατέρωθεν ακροάσεως, δεδομένου ότι το Βασίλειο της Δανίας είχε τη δυνατότητα να γνωστοποιήσει τους λόγους του κατά τη διάρκεια διαφόρων συνεδριάσεων και με την ευκαιρία της ανταλλαγής εγγράφων την οποία συνοψίσαμε κατά την έκθεση των πραγματικών περιστατικών [23]. Ειδικότερα μετά την υποβολή της αιτήσεώς της, αλλά πριν από την έκδοση της επίδικης αποφάσε-

20 — Απόφαση της 7ης Μαΐου 1991, C-69/89, Nakajima κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1991, σ. I-2069, σκέψη 108). Βλ. επίσης, πλέον προσφάτως, την απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2000, C-288/96, Γερμανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 2000, σ. I-8237, σκέψεις 99 επ.), με την οποία το Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι «ο σεβασμός των δικαιωμάτων άμυνας σε κάθε διαδικασία που κινείται κατά ενός προσώπου, η οποία είναι δυνατό να καταλήξει στην έκδοση βλαπτικής πράξης, συνιστά θεμελιώδη αρχή του κοινοτικού δικαίου και πρέπει να εξασφαλίζεται ακόμα και αν δεν υπάρχει ειδική ρύθμιση». Βλ. ακόμη τις αποφάσεις της 13ης Φεβρουαρίου 1979, 85/76, Hoffman-La Roche κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1979/Ι, σ. 215)· της 20ής Μαρτίου 1985, 264/82, Timex κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (Συλλογή 1985, σ. 849), σχετικά με τη διαδικασία αντιντάμπινγκ, και της 10ης Ιουλίου 1986, 234/84, Βέλγιο κατά Επιτροπής (Συλλογή 1986, σ. 2263), που αφορούσε διαδικασία σχετική με κρατικές ενισχύσεις.

21 — Όπως στην περίπτωση της διαδικασίας του άρθρου 88, παράγραφος 2, ΕΚ, σχετικά με κρατικές ενισχύσεις.

22 — Στο υπόμνημα ανακρούσεως, η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι παρόμοια πρακτική είχε ακολουθηθεί τόσο σε σχέση με την απόφαση 94/783/ΕΚ της Επιτροπής, της 14ης Σεπτεμβρίου 1994, για την απαγόρευση της πενταχλωροφενόλης, που κοινοποιήθηκε από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας (ΕΕ L 316, σ. 43), όσο και σε σχέση με την απόφαση 96/211/ΕΚ της Επιτροπής, της 26ης Φεβρουαρίου 1996, για την απαγόρευση της πενταχλωροφενόλης, που κοινοποιήθηκε από τη Δανία (ΕΕ L 68, σ. 32), ή ακόμη σε σχέση με την απόφαση 99/5/ΕΚ της Επιτροπής, της 21ης Δεκεμβρίου 1998, για τις εθνικές διατάξεις που κοινοποιήθηκαν από το Βασίλειο της Σουηδίας σχετικά με τη χρήση ορισμένων χρωστικών και γλυκαντικών στα τρόφιμα (ΕΕ 1999, L 3, σ. 13).

23 — Βλ. ανωτέρω, σημεία 33 έως 35.

ως, η Δανική Κυβέρνηση υπέβαλε τις παρατηρήσεις της κατά τη διάρκεια συνεδριάσεως η οποία διεξήχθη στις 19 Νοεμβρίου 1997. Επιπλέον, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι δέχθηκε την αίτηση του Βασιλείου της Δανίας διαμορφώνοντας τη διαδικασία ακριβώς βάσει των στοιχείων που παρέσχε το Βασίλειο της Δανίας και λαμβανομένων υπόψη των επιστημονικών δεδομένων που ήσαν διαθέσιμα και, εν πάση περιπτώσει, ήσαν γνωστά στο κοινό (οι εκθέσεις της ΕΕΑΔ).

48. Αντιθέτως, η Δανική Κυβέρνηση, αμφισβητώντας ότι η προαναφερθείσα συνεδρίαση της 19ης Νοεμβρίου 1997 μπορεί να θεωρηθεί ως κατά κυριολεξία ακρόαση, φρονεί ότι δεν αρκεί να παρασχεθεί στο ενδιαφερόμενο κράτος η δυνατότητα να εκθέσει τους λόγους του, για να εξασφαλιστεί η τήρηση της αρχής της εκατέρωθεν ακροάσεως. Θα έπρεπε, αντιθέτως, να δοθεί στο κράτος μέλος η δυνατότητα να αναπτύξει τις παρατηρήσεις του επί του σχεδίου αποφάσεως της Επιτροπής και επί των αιτιολογικών σκέψεων και, ειδικότερα, να λάβει γνώση των απόψεων που εξέφρασαν τα υπόλοιπα κράτη μέλη.

49. Πάντως, η Επιτροπή αντιτάσσει συναφώς ότι από την ανταλλαγή εγγράφων μεταξύ του Martin Bangemann, μέλους της Επιτροπής, και Henrik Dam Kristensen, Δανού Υπουργού Διατροφής (έγγραφα της 8ης Φεβρουαρίου 1999 και της 16ης Μαρτίου 1999), προκύπτει σαφώς ότι είχε ζητήσει και είχε λάβει τις απόψεις αυτές και ότι η Δανική Κυβέρνηση ήταν εν γνώσει αυτών· παρά ταύτα, δεν απαίτησε αντίγραφο των απόψεων αυτών και δεν εξέφρασε την πρόθεση να τις σχολιάσει. Κατά την Επιτροπή, η Δανική Κυβέρνηση γνώριζε ήδη το σχέδιο αποφάσεως και είχε μάλιστα γνωστοποιήσει τις σχετικές εκτιμήσεις της με έγγραφο της 22ας Οκτωβρίου 1999 που απευθύνθηκε στους επιτρόπους Byrne και Liikanen.

50. Επομένως, από τον φάκελο προκύπτει ότι, μολονότι η αρχή δεν είχε τηρηθεί αυστηρά, η προσφεύγουσα κυβέρνηση είχε εν πάση περιπτώσει εμπλακεί στο σύνολο της διαδικασίας, όπως επίσης ότι είχε ενημερωθεί για την αίτηση υποβολής γνώμης που απευθύνθηκε στα άλλα κράτη μέλη (περίσταση την οποία θα μπορούσε, εν πάση περιπτώσει, ενόψει των προηγουμένων στον τομέα αυτό, να τεκμαίρει), καθώς και για το γεγονός ότι είχαν διαβιβαστεί στην Επιτροπή ορισμένες παρατηρήσεις. Επιπλέον, από τον φάκελο προκύπτει ότι, παρά ταύτα, η Κυβέρνηση ουδέποτε ζήτησε να λάβει γνώση των παρατηρήσεων αυτών. Μόνο στο στάδιο της προσφυγής αποφάσισε να επικρίνει το γεγονός ότι δεν είχε τη δυνατότητα να σχολιάσει τις παρατηρήσεις αυτές καθώς και την αντίδραση της Επιτροπής.

51. Κατά συνέπεια, φρονώ ότι μπορώ να καταλήξω στο ότι, εν προκειμένω, δεν υπήρξε παραβίαση της αρχής της εκατέρωθεν ακροάσεως.

52. Πρέπει, εντούτοις, να προσθέσω ότι, έστω και αν το Δικαστήριο υιοθετούσε αντί-

θετη άποψη, θα έπρεπε οπωσδήποτε να αποδειχθεί, όπως σημείωσε η Επιτροπή, ότι η παραβίαση της επίμαχης αρχής είχε συνέπειες στην προκειμένη περίπτωση. Είναι, πράγματι, γνωστό ότι, κατά την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας δεν συνεπάγεται την ακύρωση της αποφάσεως παρά μόνον εάν επηρέασε την κατάληξη της διαδικασίας [24].

53. Επισημαίνεται, συναφώς, ότι η προσβαλλόμενη απόφαση στηρίζεται σε σύνολο επιστημονικών δεδομένων, τα οποία αντλούνται κυρίως από τις προπαρατεθείσες γνώμες της ΕΕΑΔ, των οποίων η Κυβέρνηση είχε πλήρη γνώση και ως προς τις οποίες είχε κάθε ευκαιρία να εκθέσει την άποψή της. Η προσβαλλόμενη απόφαση δεν στηρίζεται, κατά συνέπεια, στις απόψεις που εξέφρασαν τα υπόλοιπα κράτη μέλη κατά τη διαδικασία· οι απόψεις αυτές, μολονότι συνέβαλαν πιθανώς στην ενίσχυση της γνώμης της Επιτροπής, περιορίζονται, στην πραγματικότητα, στην έκφραση γνώμης ως προς τη συμβατότητα προς το άρθρο 95 ΕΚ της δανικής αιτήσεως υπό το πρίσμα των ίδιων επιστημονικών στοιχείων που χρησιμοποίησαν η Επιτροπή και το Βασίλειο της Δανίας. Υπενθυμίζω συναφώς ότι το Δικαστήριο, απαντώντας σε παρεμφερή αντίρρηση, διευκρίνισε τα εξής: «η επίδικη απόφαση στηρίζεται επαρκώς στα αντικειμενικά στοιχεία που εκτίθενται στην αιτιολογία της, των οποίων η Κυβέρνηση είχε πλήρη γνώση και επί των οποίων είχε κάθε ευκαιρία να γνωστοποιήσει την άποψή της. Επομένως, ακόμη και αν έλειπαν οι παρατηρήσεις τις οποίες η Επιτροπή είχε λάβει από τρίτους ενδιαφερομένους κατά τη διαδικασία, η απόφαση δεν θα μπορούσε να έχει διαφορετικό περιεχόμενο. Υπό τις συνθήκες αυτές, το γεγονός και μόνον ότι η Επιτροπή έλαβε υπόψη στην απόφασή της τις παρατηρήσεις αυτές χωρίς να έχει δώσει στο κράτος μέλος την ευκαιρία να τις σχολιάσει δεν δικαιολογεί την ακύρωση της αποφάσεως αυτής» [25].

54. Προσθέτω, τέλος, ότι από τον φάκελο προκύπτει — όπως προανέφερα — ότι η Δανική Κυβέρνηση είχε λάβει γνώση του σχεδίου της αποφάσεως πριν από την έκδοση της αποφάσεως και, επομένως, ότι είχε τη δυνατότητα να γνωστοποιήσει τις εκτιμήσεις της ως προς τα πραγματικά και νομικά στοιχεία που η Επιτροπή θεωρούσε καθοριστικά για να αρνηθεί την αιτούμενη άδεια, συμπεριλαμβανομένων των απόψεων που εξέφρασαν τα υπόλοιπα κράτη μέλη κατά τη λήξη της επίδικης συμβουλευτικής διαδικασίας. Μπορεί, όμως, να υποστηριχθεί επίσης ότι το γεγονός ότι τούτο συνέβη κατά τρόπο έμμεσο και από μη επίσημες οδούς επιτρέπει την αμφιβολία όσον αφορά την πλήρη τήρηση της αρχής της εκατέρωθεν ακροάσεως. Τούτο παρέχει, εντούτοις, τη δυνατότητα να αποκλειστεί το ενδεχόμενο να εμπόδισε η υποτιθέμενη παραβίαση της αρχής την άσκηση του δικαιώματος άμυνας και, κατά συνέπεια, να τροποποίησε, τελικώς, την έκβαση της διαδικασίας σε σημείο ώστε να δικαιολογείται, για τον μοναδικό αυτό λόγο, η ακύρωση της αποφάσεως.

55. Κατά συνέπεια, φρονώ ότι πρέπει να απορριφθεί η δανική αιτίαση σχετικά με την παραβίαση της αρχής της εκατέρωθεν ακροάσεως.

24 — Αποφάσεις της 11ης Νοεμβρίου 1987, 259/85, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1987, σ. 4393, σκέψη 13), και της 21ης Μαρτίου 1990, C-142/87, Βέλγιο κατά Επιτροπής (Συλλογή 1990, σ. I-959, σκέψη 48).

25 — Προπαρατεθείσα απόφαση της 10ης Ιουλίου 1986, Βέλγιο κατά Επιτροπής, σκέψη 30.

Β — *Οι αιτιάσεις επί της ουσίας της αποφάσεως*

Προκαταρκτική παρατήρηση

56. Επί της ουσίας, όπως ήδη ανέφερα, το Βασίλειο της Δανίας επικαλείται διάφορα σημεία που θίγουν τη νομιμότητα της αποφάσεως, συγκεντρώνοντάς τα σε μια σαφή σειρά διαφορετικών λόγων ακυρώσεως οι οποίοι δεν είναι ευχερές να εκτεθούν με τη σειρά που ακολουθήθηκε στο δικόγραφο της προσφυγής, χωρίς τον κίνδυνο απομακρύνσεως από τη φύση της διαφοράς, η οποία διευκρινίζεται καλύτερα κατά την εξέλιξη της διαδικασίας. Επομένως, για να αποδοθεί η δέουσα σημασία στην ουσία της συζητήσεως, δεν θα ακολουθήσω αυστηρά τη σειρά της προσφυγής, αλλά θα προσπαθήσω πρωτίστως να ανακαλύψω τη λογική σειρά.

57. Η βασική άποψη της Δανίας είναι ότι, δυνάμει του άρθρου 95, παράγραφος 4, ΕΚ, ένα κράτος μέλος μπορεί να διατηρήσει σε ισχύ εθνικά μέτρα που παρεκκλίνουν από την κοινοτική ρύθμιση εναρμονίσεως εάν θεωρεί, βάσει αξιολογήσεως που πραγματοποιεί μονομερώς το ίδιο, ότι τα εν λόγω μέτρα είναι αναγκαία για την εξασφάλιση υψηλότερου επιπέδου προστασίας των επιτακτικών αναγκών που διατυπώνονται στη διάταξη. Κατά συνέπεια, για να δικαιολογήσει τα μέτρα παρεκκλίσεως, το κράτος δεν θα πρέπει να προβάλει άλλες δικαιολογίες και, ειδικότερα, δεν θα πρέπει να επικαλεστεί οπωσδήποτε την ύπαρξη επιτακτικών αναγκών που το αφορούν ειδικά, αλλά θα πρέπει απλώς να αποδείξει ότι τα μέτρα αυτά είναι πράγματι αναγκαία για να εξασφαλίσει την υψηλότερη προστασία που επιθυμεί και ότι δεν υπερβαίνουν τους σκοπούς αυτούς, υπό την επιφύλαξη, βεβαίως, της τηρήσεως των προϋποθέσεων που πρέπει να αποτελέσουν το αντικείμενο του ελέγχου της Επιτροπής δυνάμει του άρθρου 95, παράγραφος 6, ΕΚ.

58. Επομένως, το Βασίλειο της Δανίας απορρίπτει τις αντιρρήσεις της Επιτροπής που στηρίζονται στην έλλειψη μιας καταστάσεως που αφορά ειδικά τη χώρα και δικαιολογεί την επίμαχη παρέκκλιση, ενώ, στη συνέχεια, αμφισβητεί την ορθότητα των εκτιμήσεων σχετικά με την έλλειψη των προϋποθέσεων της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας των επίμαχων εθνικών ρυθμίσεων και σχετικά με τις δυσμενείς διακρίσεις που συνεπάγονται. Επικρίνει, τέλος, εκτός από ορισμένες πτυχές — ήσσονος σημασίας — της προσβαλλομένης αποφάσεως, το γεγονός ότι δεν ελήφθη υπόψη το άρθρο 95, παράγραφος 6, ΕΚ.

59. Θα εξετάσω, διαδοχικά, όλες αυτές τις αιτιάσεις, ακολουθώντας ακριβώς αυτή τη λογική σειρά.

α) Εσφαλμένη ερμηνεία των προϋποθέσεων εφαρμογής του άρθρου 95, παράγραφος 4, ΕΚ

60. Θα αρχίσω, επομένως, με το ζήτημα το οποίο, από απόψεως αρχών, συνιστά, κατ' εμέ, το κεντρικό σημείο και το πιο ευαίσθητο της παρούσας υποθέσεως, δηλαδή το κατά

πόσον η άδεια παρεκκλίσεως πρέπει ή όχι να εξαρτάται από την ύπαρξη καταστάσεως που αφορά ειδικά το κράτος μέλος που τη ζητεί. Είναι γεγονός ότι η συζήτηση επί του ζητήματος αυτού δεν ήταν έντονη για ορισμένο χρονικό διάστημα, αλλά στη συνέχεια αναζωπυρώθηκε κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, καθόσον διευκρινίζονταν οι αντίστοιχες θέσεις.

Τα επιχειρήματα των διαδίκων

61. Για να δικαιολογήσει την αρνητική θέση επί του ζητήματος αυτού, το Βασίλειο της Δανίας, υποστηριζόμενο εν μέρει από τη Δημοκρατία της Ισλανδίας και από το Βασίλειο της Νορβηγίας, έλαβε, βεβαίως, υπόψη το γεγονός ότι το λακωνικό κείμενο της επίμαχης διατάξεως ουδέν αναφέρει επί της προϋποθέσεως του ειδικού χαρακτήρα. Στηρίζεται όμως, κυρίως, στο ιστορικό και πολιτικό πλαίσιο της θεσπίσεως του άρθρου 100 Α, παράγραφος 4, της Συνθήκης, που κατέστη, στη συνέχεια, το άρθρο 95, παράγραφος 4, ΕΚ. Υπενθυμίζει, ειδικότερα, ότι το άρθρο 100 Α εισήχθη με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη για να αντισταθμίσει τη μετάβαση από την ομοφωνία στην ειδική πλειοψηφία για τη θέσπιση των μέτρων εναρμονίσεως που αφορά η παράγραφος 1 του εν λόγω άρθρου και αποσκοπούσε να παράσχει στα κράτη μέλη εγγύηση κατά του κινδύνου που αντιμετώπιζαν να υποχρεωθούν να ανεχθούν, κατόπιν της εναρμονίσεως, χαμηλότερο επίπεδο προστασίας από αυτό που έχουν ήδη επιτύχει στην εθνική τους έννομη τάξη. Επομένως, η διάταξη αυτή αποτελεί την έκφραση ενός «πολιτικού συμβιβασμού», που αποσκοπούσε ακριβώς στη διατήρηση, υπέρ των κρατών μελών, ως αντάλλαγμα της τροποποιήσεως των κανόνων περί ψηφοφορίας, της ελευθερίας διαφορετικής επιλογής από την επιλογή που έγινε δεκτή σε κοινοτικό επίπεδο.

62. Κατά συνέπεια, ακριβώς διότι αντιπροσώπευε εξ αρχής ρήξη με τις αρχές που ίσχυαν μέχρι τότε στον τομέα της εναρμονίσεως, το άρθρο 100 Α της Συνθήκης δεν μπορούσε, κατά τη Δανική Κυβέρνηση, να υποβληθεί στα περιοριστικά κριτήρια που έχουν συνήθως εφαρμογή στις διατάξεις παρεκκλίσεως. Αντιθέτως, θα πρέπει να ερμηνευθεί υπό το πρίσμα του πολιτικού συμβιβασμού του οποίου αποτελεί την έκφραση και, επομένως, υπό την έννοια ότι αφήνει μεγάλη ελευθερία στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος να προβεί σε στάθμιση των διακυβευομένων συμφερόντων, ακόμη και σε διαφορετική από τη στάθμιση την οποία πραγματοποιεί ο κοινοτικός νομοθέτης.

63. Η Επιτροπή δεν συμμερίζεται τη θέση αυτή, έστω και αν αναπτύσσει την άποψή της κατά τρόπο κάπως ασταθή μεταξύ των επιχειρημάτων της επίδικης αποφάσεως και των επιχειρημάτων των δικογράφων, πράγμα το οποίο επιβεβαιώνει, κατ' εμέ, μόνιμη αβεβαιότητα ως προς την ουσία. Θεωρώντας, εν πάση περιπτώσει, ότι οι εκτιμήσεις που αφορούν το πολιτικό πλαίσιο το οποίο επικρατούσε κατά τη θέσπιση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξεως και του άρθρου 100 Α της Συνθήκης δεν συνηγορούν κατά τρόπο μονοσήμαντο υπέρ της έννοιας που υποστηρίζει το Βασίλειο της Δανίας, η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι η νομολογία του Δικαστηρίου έχει κατ' επανάληψη δεχθεί την αρχή ότι, μετά τη θέσπιση των μέτρων εναρμονίσεως σε έναν τομέα, τα κράτη μέλη δεν μπορούν πλέον να επικαλεστούν τις επιτακτικές ανάγκες του άρθρου 30 (πρώην άρθρου 36) ΕΚ για να απαλλαγούν από την

εφαρμογή των μέτρων αυτών[26]. Το ίδιο συμπέρασμα επιβάλλεται και για τα μέτρα εναρμονίσεως που θεσπίζονται βάσει του άρθρου 95, παράγραφος 1, ΕΚ· τούτο μάλιστα ισχύει κατά μείζονα λόγο για τις πράξεις αυτές, δεδομένου ότι αυτές, δυνάμει της παραγράφου 3 της διατάξεως αυτής, επιδιώκουν εξ ορισμού αυξημένη προστασία των επιτακτικών αναγκών στον τομέα της υγείας, της ασφάλειας, της προστασίας του περιβάλλοντος και της προστασίας των καταναλωτών. Επομένως, κατά την Επιτροπή, εφόσον ο κοινοτικός νομοθέτης εξέτασε τα στοιχεία που ασκούν επιρροή, καθορίζοντας το ευκταίο επίπεδο προστασίας, και αφού εκδόθηκε η πράξη, το κράτος μέλος δεν θα μπορούσε να υποκαταστήσει απλώς τον κοινοτικό νομοθέτη με τη δική του εκτίμηση του κινδύνου και να απαιτήσει από το γεγονός αυτό και μόνο να παρεκκλίνει από τη ρύθμιση εναρμονίσεως που απορρέει από την εκτίμηση του κονοτικού νομοθέτη. Αντιθέτως, πρέπει να αποδείξει, βάσει νέων επιστημονικών στοιχείων ή στοιχείων τα οποία θα έπρεπε να έχει λάβει υπόψη ο κοινοτικός νομοθέτης, ότι η ρύθμιση αυτή δεν είναι κατάλληλη για να εξασφαλίσει υψηλό επίπεδο προστασίας για τις «επιτακτικές ανάγκες» τις οποίες αφορά η επίμαχη εν προκειμένω διάταξη· το ενδιαφερόμενο κράτος μπορεί όμως να ισχυριστεί ακόμη ότι υφίσταται συναφώς κατάσταση η οποία αφορά μόνον την περίπτωσή του και δικαιολογεί την παρέκκλιση. Επομένως, κατά την Επιτροπή, σε αντιδιαστολή προς την παράγραφο 5, η παράγραφος 4 του άρθρου 95 δεν απαιτεί κατ' ανάγκη να υφίσταται η τελευταία αυτή προϋπόθεση, αλλά παρέχει στο ενδιαφερόμενο κράτος τη δυνατότητα να προβάλει τη συνδρομή της προϋποθέσεως αυτής ως πρόσθετη δυνατότητα για να δικαιολογήσει την παρέκκλιση την οποία ζητεί.

26 — Βλ., μεταξύ πολλών άλλων, τις αποφάσεις της 5ης Οκτωβρίου 1977, 5/77, Tedeschi (Συλλογή τόμος 1977, σ. 475, σκέψη 35)· της 5ης Απριλίου 1979, 148/78, Ratti (Συλλογή τόμος 1979/1, σ. 861, σκέψη 36)· της 8ης Νοεμβρίου 1979, 251/78, Denkavit Futtermittel (Συλλογή τόμος 1979/11, σ. 619, σκέψη 14)· της 20ής Σεπτεμβρίου 1988, 190/87, Moormann (Συλλογή 1988, σ. 4689, σκέψη 10), και της 5ης Οκτωβρίου 1994, C-323/93, Centre d'insémination de la Crespelle (Συλλογή 1994, σ. I-5077, σκέψη 30).

Εκτίμηση

64. Όπως προαναφέρθηκε, η παρούσα αιτίαση θέτει υπό αμφισβήτηση μια κεντρική πτυχή του συστήματος που διαμορφώνει το άρθρο 95 ΕΚ και, ειδικότερα, την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ κρατών μελών και κοινοτικών οργάνων όσον αφορά την εκτίμηση του επιπέδου προστασίας της υγείας, της υγιεινής του χώρου εργασίας και του φυσικού περιβάλλοντος, μετά τη θέσπιση κοινοτικού μέτρου εναρμονίσεως των ειδικών διατάξεων οι οποίες έχουν άμεση επίπτωση στην εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς. Η διαφωνία που εκδηλώθηκε συναφώς μεταξύ των διαδίκων είναι σοβαρή και εκφράζει ριζικά διαφορετικές εκτιμήσεις του συστήματος αυτού. Κατά συνέπεια, πρέπει να επανεξεταστούν συνολικά το νόημα και η εμβέλεια της επίμαχης διατάξεως, για τον πρόσθετο λόγο ότι, καθόσον με αφορά, φρονώ ότι δεν μπορώ να συμφωνήσω με τη δανική άποψη, ούτε όμως να συμμερισθώ απολύτως την άποψη της Επιτροπής.

65. Όπως υπενθύμισα κατ' επανάληψη, το άρθρο 95 ΕΚ (και, προηγουμένως, το άρθρο 100 Α) καθιερώνει γενική αρμοδιότητα της Κοινότητας για τη θέσπιση μέτρων εναρμονίσεως των εθνικών διατάξεων που έχουν ως αντικείμενο την εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Η αρμοδιότητα αυτή ασκείται από το Συμβούλιο (προηγουμένως σε συνεργασία και σήμερα) από κοινού με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, κατά τη διαδικασία της συναποφάσεως. Τόσο η Επιτροπή, κατά την άσκηση της εξουσίας της να προτείνει, όσο και οι δύο άλλοι πρωταγωνιστές της νομοθετικής διαδικασίας, πρέπει να λαμβάνουν ως βάση ένα

υψηλό επίπεδο προστασίας, εφόσον πρόκειται για προτάσεις στον τομέα της υγείας, της ασφάλειας, της προστασίας του περιβάλλοντος και της προστασίας των καταναλωτών· ειδικότερα, πρέπει να λαμβάνουν υπόψη κάθε νέα εξέλιξη που στηρίζεται σε επιστημονικά δεδομένα (παράγραφος 3). Πάντως, μετά την επέλευση της εναρμονίσεως (μετά τις τροποποιήσεις του άρθρου 100 Α, δεν έχει σημασία αν η εναρμόνιση πραγματοποιήθηκε με ειδική πλειοψηφία ή με ομοφωνία), ένα κράτος μέλος μπορεί να ζητήσει παρέκκλιση, που δικαιολογείται από λόγους προστασίας (της ζωής, της υγείας) του χώρου εργασίας, του φυσικού περιβάλλοντος (ή των άλλων επιτακτικών απαιτήσεων του άρθρου 30 ΕΚ) για να διατηρήσει εθνικές διατάξεις που ισχύουν ήδη, αλλά είναι αντίθετες προς το εναρμονισμένο σύστημα (παράγραφος 4), ή για να θεσπίσει, ex novo, λόγω προβλήματος το οποίο ανέκυψε εν τω μεταξύ, τέτοιες διατάξεις (παράγραφος 5). Η παράγραφος 6 της διατάξεως αυτής ορίζει, τέλος, τον ρόλο της Επιτροπής για την έγκριση της παρεκκλίσεως στις δύο προαναφερθείσες περιπτώσεις και της επιφυλάσσει τον έλεγχο του κατά πόσον τηρείται η απαγόρευση αυθαιρέτων διακρίσεων και συγκεκαλυμμένων περιορισμών του ενδοκοινοτικού εμπορίου.

66. Από την εν λόγω συνθετική περιγραφή προκύπτει προφανώς ότι η επίμαχη διάταξη αποσκοπεί στην αντιμετώπιση δύο διαφορετικών επιτακτικών αναγκών οι οποίες δεν συμβιβάζονται πάντοτε ευχερώς μεταξύ τους: αφενός, πρέπει να δοθεί ώθηση στην πραγματοποίηση της κοινής αγοράς και, αφετέρου, να εξασφαλιστεί υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας, της ασφάλειας, της προστασίας του περιβάλλοντος και της προστασίας των καταναλωτών. Όσον αφορά, ειδικότερα, την τελευταία αυτή επιτακτική ανάγκη, στο άρθρο 95 διατυπώνεται ανοικτά η βούληση να λαμβάνεται υπόψη η μέριμνα που εξέφρασαν θεμιτά τα κράτη μέλη στα πλαίσια νομοθετικής διαδικασίας, η οποία, εφόσον θεσπίστηκε το άρθρο 100 Α, μπορεί να καταλήξει εφεξής και στην έκδοση πράξεως με ειδική πλειοψηφία· τούτο όμως, εφόσον τεκμαίρεται ότι ικανοποιούνται ήδη με το μέτρο εναρμονίσεως οι συναφείς ανησυχίες, δεδομένου ότι το μέτρο αυτό πρέπει, εξ ορισμού, να στηρίζεται σε υψηλό επίπεδο προστασίας. Εάν όμως αυτό ισχύει και εάν, επομένως, το εν λόγω υψηλό επίπεδο προστασίας περιλαμβάνεται ήδη, για να χρησιμοποιήσω την έκφραση αυτή, στο DNA του μέτρου εναρμονίσεως, θα είναι δυνατό να αντληθούν δύο σημαντικές ενδείξεις στις οποίες θα επανέλθω εν πάση περιπτώσει στη συνέχεια. Πράγματι, αφενός, δεν δικαιολογείται, κατ' αρχήν, να εξαιρεθεί η επίμαχη διάταξη από την εφαρμογή της πάγιας νομολογίας του Δικαστηρίου, που επιβάλλει τη συσταλτική ερμηνεία των προϋποθέσεων αποδοχής παρεκκλίσεως από τους θεμελιώδεις κανόνες του κοινοτικού δικαίου (εν προκειμένω: την ενότητα της αγοράς)[27]. Αφετέρου, δεν αρκεί να προβάλλεται γενικώς η ανεπάρκεια του επιπέδου προστασίας που εξασφαλίζει το μέτρο εναρμονίσεως για να δοθεί η άδεια διατηρήσεως ή θεσπίσεως παρεκκλίσεως από το μέτρο αυτό.

67. Για να εξετάσω, εν προκειμένω, διεξοδικότερα το βασικό ζήτημα, πρέπει, κατ' αρχάς, να υπενθυμίσω ότι, κατά τη Δανική

27 — Βλ., μεταξύ πολλών άλλων, τις αποφάσεις της 15ης Μαΐου 1986, 222/84, Johnston (Συλλογή 1986, σ. 1651)· της 5ης Δεκεμβρίου 1996, C-267/95 και C-268/95, Merck και Beecham (Συλλογή 1996, σ. I-6285), και της 11ης Ιανουαρίου 2000, C-285/98, Kreil (Συλλογή 2000, σ. I-69).

Κυβέρνηση, η παράγραφος 4 του άρθρου 95 δεν περιλαμβάνει τις προϋποθέσεις της παραγράφου 5 της διατάξεως αυτής. Πράγματι, η παράγραφος αυτή είναι πολύ λεπτομερέστερη και, αν κρίνω τουλάχιστον από το γράμμα της, είναι πιο περιοριστική από την αμέσως προηγούμενη παράγραφο, διότι, για να γίνει δεκτή η θέσπιση εθνικών μέτρων που παρεκκλίνουν από την επελθούσα κοινοτική εναρμόνιση, πρέπει να πληρούνται τρεις προϋποθέσεις: οι εθνικές διατάξεις παρεκκλίσεως πρέπει να στηρίζονται σε νέα επιστημονικά στοιχεία σχετικά με τους προαναφερθέντες τομείς, πρέπει να υφίσταται πρόβλημα που αφορά ειδικά το κράτος που ζητεί την παρέκκλιση και το πρόβλημα αυτό πρέπει να έχει ανακύψει μετά τη θέσπιση της οδηγίας.

68. Η γενικότερη ρύθμιση την οποία η παράγραφος 4 του άρθρου 95 προβλέπει για τις περιπτώσεις της διατηρήσεως εθνικών μέτρων που παρεκκλίνουν από την κοινοτική εναρμόνιση επιτρέπει, επομένως, τη συναγωγή του συμπεράσματος ότι στις περιπτώσεις αυτές δεν απαιτείται, αντιθέτως, καμία από τις προπαρατεθείσες προϋποθέσεις. Πράγματι, αφενός, τα εθνικά μέτρα δεν θεσπίζονται, εν προκειμένω, ex novo και, κατά συνέπεια, δεν καθιστούν αναγκαία την προσκόμιση νέων επιστημονικών αποδείξεων. Εξάλλου, δεδομένης της σιωπής της διατάξεως, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος δεν υποχρεούται να επικαλεστεί την ύπαρξη καταστάσεως που το αφορά ειδικά. Θα πρέπει απλώς να αποδείξει ότι τα εν λόγω μέτρα παρέχουν πράγματι — χωρίς άλλωστε να υπερβαίνουν τον σκοπό αυτό — τη δυνατότητα εξασφαλίσεως του υψηλότερου επιπέδου προστασίας, το οποίο, κατά τη γνώμη του ιδίου αυτού κράτους, είναι αναγκαίο για την ικανοποίηση των «επιτακτικών αναγκών» τις οποίες αφορά η επίμαχη διάταξη. Δεν απαιτείται τίποτε περισσότερο από το κράτος αυτό, εφόσον αυτό μπορεί θεμιτώς να περιορίσει το πεδίο εφαρμογής της κοινής ρυθμίσεως, υπό την επιφύλαξη, βεβαίως, του ελέγχου στον οποίο προβαίνει η Επιτροπή δυνάμει της παραγράφου 6 του άρθρου 95 ΕΚ.

69. Μολονότι αναγνωρίζω ότι η ερμηνεία του άρθρου 95 δεν είναι καθόλου απλή, πρέπει να ομολογήσω ότι θεωρώ πολύ δύσκολο να συμμεριστώ την άποψη που μόλις συνόψισα. Νομίζω, πράγματι, ότι η άποψη αυτή όχι μόνο δεν συμβιβάζεται — όμως θα το δούμε καλύτερα — με τη λογική και τους σκοπούς του συστήματος, αλλά στηρίζεται προφανώς σε εσφαλμένη προοπτική, δηλαδή σε μια επιφανειακή αντιπαράθεση των παραγράφων 4 και 5 της προπαρατεθείσας διατάξεως και, ενδεχομένως, και σε μια επίσης επιφανειακή ερμηνεία της εξελίξεως που συνίσταται στη μετάβαση από το άρθρο 100 Α, παράγραφος 4, της Συνθήκης στο άρθρο 95, παράγραφοι 4 και 5, ΕΚ. Με άλλους λόγους, νομίζω ότι η προαναφερθείσα άποψη λαμβάνει ως αφετηρία την ιδέα ότι το άρθρο 100 Α, παράγραφος 4, προέβλεπε απλώς την περίπτωση της διατηρήσεως των εθνικών διατάξεων υπό μορφή παρεκκλίσεων από την κοινοτική εναρμόνιση, βάσει εκτιμήσεως του αναγκαίου χαρακτήρα τους η οποία απέκειτο στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος. Το άρθρο 95 ΕΚ που διαδέχθηκε την προηγούμενη διάταξη ρύθμισε, στη συνέχεια, την ίδια περίπτωση στην παράγραφο 4 και προσέθεσε, στην παράγραφο 5, άλλη περίπτωση που ρυθμίζεται κατά τρόπο πλέον διεξοδικό και πλέον περιοριστικό και αφορά τη θέσπιση νέας εθνικής διατάξεως υπό μορφή παρεκκλίσεως από την προαναφερθείσα εναρμόνιση.

70. Εντούτοις, νομίζω ότι, όπως προανέφερα, η θεώρηση αυτή είναι επιφανειακή

και δεν οδηγεί στη σωστή ερμηνεία των διατάξεων στις οποίες παραπέμπει, τούτο δε για μια σειρά από λόγους τους οποίους προτίθεμαι να διευκρινίσω στη συνέχεια.

71. Πρώτον, επιβάλλεται η παρατήρηση ότι το άρθρο 100 Α, παράγραφος 4, ουδόλως περιοριζόταν στην περίπτωση της «διατηρήσεως» σε ισχύ εθνικών κανόνων κατά παρέκκλιση από την εναρμόνιση· αντιθέτως, αναφερόταν γενικότερα στην περίπτωση κατά την οποία ένα κράτος μέλος είχε την πρόθεση «να εφαρμόσει» τους κανόνες αυτούς, οπότε η διάταξη αυτή κάλυπτε αμφότερες τις προαναφερθείσες περιπτώσεις: δηλαδή τόσο τη διατήρηση προϋφισταμένων κανόνων όσο και τη θέσπιση νέων [28]. Στο άρθρο 95 ΕΚ, το οποίο διαδέχθηκε το άρθρο 100 Α, οι δύο περιπτώσεις διαχωρίστηκαν ρητώς και η γενική έκφραση «να εφαρμόσει» αποδόθηκε με τις ειδικότερες εκφράσεις «να διατηρήσει» και «να θεσπίσει». Τούτο επιβεβαιώνει, έμμεσα, κατ' εμέ, ότι το άρθρο 100 Α περιελάμβανε στην πραγματικότητα αμφότερες τις περιπτώσεις.

72. Θα μπορούσε να αντιταχθεί, άλλωστε, ότι μόνον η παράγραφος 4 του άρθρου 95 ΕΚ αναπαράγει τη γενική διατύπωση του άρθρου 100 Α, ενώ η παράγραφος 5 προϋποθέτει ρητώς τον ειδικό χαρακτήρα της καταστάσεως του ενδιαφερομένου κράτους μέλους. Τούτο επιβεβαιώνει, κατά συνέπεια, ότι υφίσταται συνέχεια *μόνον* μεταξύ του άρθρου 100 Α, παράγραφος 4, και της παραγράφου 4 του άρθρου 95 ΕΚ και ότι η προαναφερθείσα προϋπόθεση δεν ίσχυσε για το άρθρο 100 Α. Επιβάλλεται, εντούτοις, η παρατήρηση ότι η αντίρρηση αυτή στηρίζεται σε μια υπόθεση η οποία δεν έχει αποδειχθεί και, κατ' εμέ, είναι αμφίβολης ορθότητας, δηλαδή στην υπόθεση ότι η σιωπή του άρθρου 100 Α, παράγραφος 4, όσον αφορά τις προϋποθέσεις της άδειας της παρεκκλίσεως, σήμαινε ότι το εν λόγω κράτος ήταν απολύτως ελεύθερο να εκτιμήσει την ανάγκη της παρεκκλίσεως αυτής. Αντιθέτως, νομίζω, για τους λόγους τους οποίους θα εκθέσω κατωτέρω, ότι από τη σιωπή αυτή δεν μπορεί να συναχθεί το εν λόγω παράλογο συμπέρασμα, αλλά ότι, αντιθέτως, οι προϋποθέσεις εφαρμογής της παρεκκλίσεως, μολονότι δεν παρατίθενται ρητώς στη διάταξη (η οποία είναι, όπως προανέφερα, λιγότερο διεξοδική και δομημένη απ' ό,τι το άρθρο 95 ΕΚ το οποίο τη διαδέχθηκε), έπρεπε ήδη κατά τον χρόνο εκείνο να συνάγονται από το σύστημα και ότι, μεταξύ των προϋποθέσεων αυτών, περιλαμβανόταν οπωσδήποτε η προϋπόθεση σχετικά με τον ειδικό χαρακτήρα της καταστάσεως της οποίας γινόταν επίκληση για τη θεμελίωση των εθνικών μέτρων παρεκκλίσεως.

73. Κατά τα λοιπά, θεωρώ σημαντικό ότι ακριβώς στην πρώτη υπόθεση που είχε ως αντικείμενο απόφαση της Επιτροπής που εκδόθηκε βάσει του άρθρου 100 Α, παράγραφος 4 (και, επομένως, πριν από την αντικατάσταση του άρθρου αυτού με το άρθρο 95 ΕΚ), ο γενικός εισαγγελέας Tesauro, μολονότι αναγνώρισε ότι η διάταξη αυτή αντιπροσώπευε πράγματι ένα «αντίβαρο» ή ένα «αντιστάθμισμα» για την εγκατάλειψη της αρχής της ομοφωνίας, υπογράμμισε ότι, εν πάση περιπτώσει, «[...] θα

28 — Κατά τα λοιπά, μια μερίδα της θεωρίας είχε ήδη εξ αρχής εκφράσει την άποψη αυτή: βλ., ειδικότερα, Gulmann, C., *The Single European Act — Some Remarks from a Danish Perspective*, CMLR 24 (1987), σ. 31 έως 40, ειδικότερα σ. 38.

ήταν αναγκαίο να διευκρινιστούν *οι ειδικές απαιτήσεις* που δικαιολογούν τη θέσπιση [στο κράτος μέλος που υπέβαλε την αίτηση] ακόμη περιοριστικότερων μέτρων» σε σχέση με τα προβλεπόμενα σε οδηγία εναρμονίσεως [29]. Ομοίως, πρέπει να υπομνηστεί η παραπομπή του γενικού εισαγγελέα Saggio, σε σχέση ακριβώς με το άρθρο 100 Α, παράγραφος 4, στη γνωστή αρχή κατά την οποία κάθε παρέκκλιση από τις αρχές της ενιαίας εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου και της ενότητας της αγοράς πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικά. Κατά συνέπεια, εφόσον το άρθρο αυτό αποτελεί ακριβώς την έκφραση μιας τέτοιας παρεκκλίσεως, επιδέχεται «συσταλτική ερμηνεία και μπορεί να λειτουργεί μόνον υπό πολύ αυστηρές προϋποθέσεις όσον αφορά τόσο το σύνολο των προβλεπομένων αιτιολογιών όσο και τη διαδικασία "διαχειρίσεως" της ρήτρας διασφαλίσεως» [30].

74. Εν πάση περιπτώσει, μολονότι το άρθρο 95, παράγραφος 5, ΕΚ προβλέπει ρητώς, όσον αφορά την περίπτωση που ρυθμίζει, τις προϋποθέσεις εφαρμογής της παρεκκλίσεως, επιβάλλεται το συμπέρασμα ότι οι προϋποθέσεις αυτές δεν απαιτούνται, αντιθέτως, στην περίπτωση που ρυθμίζει η παράγραφος 4 της ιδίας διατάξεως (όπως δεν απαιτούνταν για την αντίστοιχη παράγραφο του άρθρου 100 Α). Πράγματι, δεν υπάρχει καμία αμφιβολία ότι οι παράγραφοι 4 και 5 του άρθρου 95 ΕΚ, λόγω του ότι αφορούν διαφορετικές καταστάσεις, διαμορφώνουν διαφορετικό καθεστώς. Το ερώτημα, εντούτοις, είναι σε τι συνίστανται στην πραγματικότητα οι εν λόγω διαφορές και ποιες συνέπειες απορρέουν από αυτές. Νομίζω όμως ότι δεν μπορούν να αφορούν παρά το στοιχείο το οποίο προδήλως διακρίνει τις δύο εξεταζόμενες περιπτώσεις, δηλαδή το γεγονός ότι η παράγραφος 5 αναφέρεται στη θέσπιση μέτρων παρεκκλίσεως *μεταγενεστέρων* από το κοινοτικό μέτρο που δικαιολογούνται από νέα επιστημονικά στοιχεία. Επομένως, στα πλαίσια του ακριβέστερου και διεξοδικότερου καθεστώτος παρεκκλίσεως του άρθρου 95 ΕΚ, η παράγραφος 5 της διατάξεως αυτής εμφανίζεται, τρόπον τινά, ως ακόμη περισσότερο «ειδική», σε σχέση με την προηγούμενη παράγραφο (πράγμα το οποίο επιβεβαιώνει η ίδια η παράγραφος 5, εφόσον ορίζει ότι εφαρμόζεται «υπό την επιφύλαξη» της εν λόγω παραγράφου) και, κατά συνέπεια, εξαρτά την περίπτωση την οποία ρυθμίζει από κριτήρια αυστηρότερα από τα προβλεπόμενα για την άλλη περίπτωση. Τούτο ισχύει τόσον όσον αφορά τις εξεταζόμενες «επιτακτικές ανάγκες» — δεδομένου ότι η δυνατότητα θεσπίσεως μέτρου διαφυλάξεως προβλέπεται στην περίπτωση αυτή μόνο για την «προστασία του περιβάλλοντος ή του χώρου εργασίας» — όσο και, πάνω απ' όλα, όσον αφορά τις προϋποθέσεις εφαρμογής της διατάξεως αυτής. Πράγματι, όπως προανέφερα, το εθνικό μέτρο πρέπει να στηρίζεται σε «νέα επιστημονικά στοιχεία» και να δικαιολογείται από πρόβλημα που αφορά ειδικά το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος και ανέκυψε μετά την έκδοση της οδηγίας.

75. Οι δύο όμως αυτές προϋποθέσεις συνδέονται στενά μεταξύ τους, υπό την έννοια ότι, για να δικαιολογηθεί το μεταγενέστερο εθνικό μέτρο, δεν αρκεί ότι το πρόβλημα είναι ειδικό, αλλά πρέπει ακόμη να έχουν προκύψει νέα επιστημονικά στοιχεία. Πράγματι, αν

29 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Tesauro στην υπόθεση C-41/93, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1994, σ. 1831, σκέψη 14)· η υπογράμμιση είναι δική μου. Η απόφαση της 17ης Μαΐου 1994 έχει δημοσιευθεί στη Συλλογή 1994, σ. I-1829.

30 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Saggio στην προπαρατεθείσα υπόθεση Kortas, σημείο 23.

η επίμαχη διάταξη προέβλεπε απλώς την πρώτη προϋπόθεση, θα μπορούσε να διατυπωθεί επιχείρημα υπέρ της απόψεως της οποίας η ορθότητα αμφισβητείται εν προκειμένω. Όμως, η διάταξη απαιτεί επίσης να έχουν ανακύψει τέτοια επιστημονικά στοιχεία· ακριβώς για τον λόγο αυτόν, η παράγραφος 5 — και όχι η παράγραφος 4 — αναφέρει ρητώς την προϋπόθεση του ειδικού χαρακτήρα. Πράγματι, επειδή τα νέα επιστημονικά δεδομένα θα μπορούσαν, ενδεχομένως, να αφορούν το σύνολο των χωρών ή μεγάλο αριθμό αυτών, κατέστη αισθητή η ανάγκη να διατυπωθεί στο κείμενο της παραγράφου αυτής (και όχι και στην παράγραφο 4) σαφέστερα μια προϋπόθεση που θα αφορά ειδικά το κράτος που υποβάλλει την αίτηση, να συνδέεται με τα νέα επιστημονικά στοιχεία και να δικαιολογεί *κατά ιδιαίτερο τρόπο* για το εν λόγω κράτος παρέκκλιση από το μέτρο εναρμονίσεως. Αν η άποψη αυτή δεν θεωρηθεί πειστική, θα πρέπει να διευκρινιστεί για ποιον μυστηριώδη λόγο το κράτος μέλος πρέπει να επικαλεστεί ένα πρόβλημα που το αφορά ειδικά, εάν επιθυμεί να θεσπίσει μέτρα παρεκκλίσεως μετά την έκδοση της οδηγίας, όχι όμως εάν επιθυμεί να διατηρήσει σε ισχύ προϋφιστάμενα μέτρα, ιδίως εάν θεωρηθεί ότι, όσον αφορά τα μέτρα αυτά, υπήρξε ήδη η ευκαιρία να εκτεθούν οι λόγοι που υπαγόρευσαν το μέτρο αυτό, κατά το στάδιο της προπαρασκευής της οδηγίας.

76. Εντούτοις, το γεγονός ότι η προϋπόθεση του ειδικού χαρακτήρα επιβάλλεται και στην περίπτωση της παραγράφου 4 του άρθρου 95 ΕΚ, όπως προηγουμένως για το άρθρο 100 Α, φαίνεται να επιβεβαιώνεται κυρίως για λόγους συστηματικής τάξεως. Πράγματι, πρέπει κατ' αρχάς να γίνει δεκτό, όπως υποστήριξε η Επιτροπή, ότι, εφόσον η επίμαχη διάταξη θεσπίζει «εξαίρεση από τις αρχές της ενιαίας εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου και της ενότητας της αγοράς», το άρθρο 95, παράγραφος 4, ΕΚ πρέπει να ερμηνευθεί, όπως όλες οι διατάξεις που εισάγουν παρέκκλιση, «κατά τρόπο που να αποκλείει τη διεύρυνσή της πέραν των προβλεπομένων ρητώς περιπτώσεων» [31]. Αντιθέτως, η δανική άποψη, σε αντιδιαστολή προς την άποψη που μόλις εκτέθηκε, καταλήγει ακριβώς σε μια τέτοια διεύρυνση. Θεωρώ, εν πάση περιπτώσει, πολύ δύσκολο να συμβιβαστεί με το εν λόγω κριτήριο ερμηνείας η απαίτηση κράτους μέλους να επικαλεστεί την ανεπάρκεια του επιπέδου προστασίας που εξασφαλίζει ο κοινοτικός νομοθέτης για να ζητήσει, βάσει μονομερούς εκτιμήσεως της ανάγκης ανυψώσεως του επιπέδου αυτού, να διατηρήσει ή να θεσπίσει παρέκκλιση από την κοινοτική νομοθεσία και, κατά συνέπεια, από την αρχή της ενότητας της αγοράς. Αντιθέτως, νομίζω ότι η αποδοχή της απαιτήσεως αυτής θα σήμαινε τη μετατροπή της διατάξεως του άρθρου 95, παράγραφος 4, ΕΚ σε απλή ρήτρα διαρκούς εξαιρέσεως σε σχέση με οποιαδήποτε οδηγία εναρμονίσεως, πράγμα το οποίο είναι κατηγορηματικά αντίθετο προς τις αρχές και τους σκοπούς του συστήματος, καθώς και προς τη λογική η οποία εμπνέει, από πλευράς προστασίας του γενικού συμφέροντος, την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών.

77. Στην πραγματικότητα, για να αποφευχθεί η παράδοξη αυτή συνέπεια, πρέπει να γίνει δεκτή η ανάγκη πρόσθετων αιτιολογιών

31 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Tesauro στην προπαρατεθείσα υπόθεση Γαλλία κατά Επιτροπής (απόφαση της 17ης Μαΐου 1994), σ. I-1833, σημείο 4.

και προϋποθέσεων, ώστε να μπορεί νομίμως να ζητηθεί η παρέκκλιση· οι προϋποθέσεις αυτές μπορούν να οριοθετηθούν μόνο στην ύπαρξη ενός προβλήματος το οποίο αφορά ειδικά το ενδιαφερόμενο κράτος και το οποίο δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί με τα γενικά μέτρα που περιλαμβάνονται στην οδηγία. Εάν, στην πραγματικότητα, πρόκειται για πρόβλημα κοινό σε όλα τα κράτη μέλη ή στην πλειονότητα αυτών, θα έπρεπε να τεκμαίρεται ότι έχει ήδη λυθεί με την οδηγία. Εάν όμως αυτό δεν συνέβη, θα έπρεπε να εξακριβωθεί αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις για άμεση προσβολή της οδηγίας, δεδομένου ότι η οδηγία πρέπει να εξασφαλίσει όχι μόνο γενική προστασία, αλλά και «υψηλό επίπεδο» προστασίας. Εν πάση περιπτώσει, το πρόβλημα θα είχε γενικό χαρακτήρα και, επομένως, δεν καθίσταται αντιληπτό γιατί θα έπρεπε να λυθεί μόνον υπέρ των ευτυχών υπηκόων ενός αυστηρότερου κράτους μέλους, εις βάρος της ενιαίας εφαρμογής της εναρμονισμένης νομοθεσίας και, κατά συνέπεια, της λειτουργίας της κοινής αγοράς. Εάν, αντιθέτως, το επίπεδο αυτό είχε κριθεί κατάλληλο, δεν καθίσταται αντιληπτό γιατί θα έπρεπε να γίνει δεκτή η ελευθερία ενός κράτους μέλους να το ανυψώσει μονομερώς — έστω και αν κινείται με την αξιέπαινη πρόθεση να εξασφαλίσει ακόμη υψηλότερη προστασία στους υπηκόους του — και εν προκειμένω εις βάρος της ενότητας της αγοράς, εκτός εάν ακριβώς αυτό το κράτος είναι σε θέση να αποδείξει την ύπαρξη καταστάσεως που το αφορά ειδικά και δικαιολογεί τις συνέπειες αυτές.

78. Προσθέτω ότι η άποψη που μόλις εξέθεσα παρέχει, επίσης, τη δυνατότητα να διευκρινιστεί γιατί είναι δυνατό — με βεβαιότητα, κατά το άρθρο 95, και ενδεχομένως υπό το κράτος του άρθρου 100 Α — να ζητηθεί η διατήρηση των εθνικών μέτρων που εξασφαλίζουν υψηλότερη προστασία, ακόμη και στην περίπτωση κατά την οποία η οδηγία θεσπίστηκε με ομοφωνία και, κατά συνέπεια, η διαδικασία αυτή δεν επιφυλάχθηκε στα κράτη «τα οποία μειοψήφησαν», αλλά μπορεί επίσης να προβληθεί από κράτος το οποίο ενέκρινε την οδηγία. Τούτο σημαίνει ότι η παρέκκλιση δεν συνδέεται οπωσδήποτε με αρνητική κρίση ως προς την οδηγία, εφόσον ένα κράτος μέλος θα μπορούσε να θεωρήσει ότι, γενικώς, το επίπεδο προστασίας που εξασφαλίζει ο κοινοτικός νομοθέτης είναι κατάλληλο, λόγος για τον οποίο ενέκρινε την οδηγία, μολονότι γνωρίζει ότι αντιμετωπίζει συναφώς ειδικό πρόβλημα και, κατά συνέπεια, επιφυλάσσεται να ζητήσει την παρέκκλιση. Κατά την αντίθετη άποψη, η περίπτωση αιτήσεως παρεκκλίσεως από κράτος που ενέκρινε την οδηγία δύσκολα θα μπορούσε να δικαιολογηθεί, δεδομένου ότι η αφετηρία της απόψεως αυτής θα πρέπει να είναι η οπωσδήποτε αρνητική κρίση του κράτους μέλους όσον αφορά το επίπεδο προστασίας που καθορίζει η οδηγία.

79. Έχει επίσης σημασία το γεγονός ότι η προσφεύγουσα κυβέρνηση δεν προέβαλε πολλά επιχειρήματα προς στήριξη της απόψεώς της. Πράγματι, μερίμνησε κυρίως να δικαιολογήσει τις συστηματικές ασυνέπειες που μόλις κατήγγειλα· προς τούτο επέμεινε κυρίως, όπως υπενθύμισα, στο «ιστορικό και πολιτικό πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται η γένεση της διατάξεως» και, κατά συνέπεια, στην ανάγκη να ερμηνευθεί η διάταξη «υπό το πρίσμα του πολιτικού συμβιβασμού του οποίου αποτελεί την έκφραση». Πρέπει να ομολογήσω, δεδομένου ότι υπήρξα επιπλέον άμεσος μάρτυρας, ότι δεν έχω καμία δυσκολία να αναγνωρίσω την ύπαρξη του «πλαισίου» αυτού και του κλίματος ανησυχίας που

χαρακτήρισε τις διαπραγματεύσεις της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης σχετικά με το άρθρο 100 Α. Θα μπορούσα, επιπλέον, να αναφέρω προς τούτο και τη δήλωση που διατύπωσε ακριβώς το Βασίλειο της Δανίας στο τέλος της διαπραγματεύσεως αυτής, η οποία εκφράζει σαφώς την πρόθεση ορισμένων κρατών μελών, και ειδικότερα, ακριβώς, του Βασιλείου της Δανίας, να επιφυλαχθούν της δυνατότητας διαφορετικής επιλογής από αυτήν που πραγματοποιήθηκε σε κοινοτικό επίπεδο [32]. Δεν επιθυμώ όμως να αρχίσω, επί του παρόντος, συζήτηση επί της δηλώσεως αυτής, στο μέτρο που δεν προβλήθηκε ούτε από την προσφεύγουσα κυβέρνηση. Παρατηρώ απλώς ότι η δήλωση αυτή, εξ όσων γνωρίζω, δεν περιελήφθη εκ νέου ούτε στη Συνθήκη του Μάαστριχτ ούτε στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, πράγμα το οποίο επιβεβαιώνει το γεγονός ότι αντικατόπτριζε μάλλον τις εντάσεις της διαπραγματεύσεως επί των προαναφερθεισών καινοτομιών στον τομέα της ψηφοφορίας οι οποίες, στη συνέχεια, παραχώρησαν τη θέση τους σε πλέον σώφρονες εκτιμήσεις, οι οποίες προέκυψαν από τη μεταγενέστερη πρακτική περί της εφαρμογής της διατάξεως αυτής.

80. Νομίζω, αντιθέτως, ότι είναι χρησιμότερο να αφιερώσω ορισμένες σκέψεις στην εμμονή της Δανικής Κυβερνήσεως ως προς το «πλαίσιο» και τον «πολιτικό συμβιβασμό» των οποίων έκφραση αποτελούν το άρθρο 100 Α, παράγραφος 4, της Συνθήκης και το άρθρο 95, παράγραφος 4, ΕΚ, που το διαδέχθηκε, και τα οποία δικαιολογούν τους ισχυρισμούς της προσφεύγουσας. Επαναλαμβάνω, συναφώς, ότι ουδόλως δυσκολεύομαι να αναγνωρίσω, όπως ο γενικός εισαγγελέας Tesauro, ότι «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 διαπραγματεύσεων για την ενιαία πράξη ότι τυχόν εναρμόνιση κατά πλειοψηφία ενδέχεται να οδηγήσει σε πτώση του εγγυημένου επιπέδου προστασίας των οικείων συμφερόντων σε εθνική βάση» [33]. Εν πάση περιπτώσει, πρέπει να επαναλάβω ότι, κατ' εμέ, ούτε ο «πολιτικός συμβιβασμός» ούτε η ανάγκη «ενισχυμένης προστασίας» δικαιολογούν την ανατροπή των αρχών του συστήματος που θα προκαλούσε η αποδοχή της απόψεως της Δανικής Κυβερνήσεως. Κατά μείζονα λόγο, εάν θεωρηθεί ότι οι επίμαχες διατάξεις λαμβάνουν σε μεγάλο βαθμό υπόψη τις επιτακτικές αυτές ανάγκες, δεδομένου ότι για τον λόγο ακριβώς αυτόν προβλέφθηκε ρητώς σημαντική παρέκκλιση από την παγία αρχή κατά την οποία σε τομέα ο οποίος αποτέλεσε το αντικείμενο κοινοτικής εναρμονίσεως τα κράτη μέλη δεν μπορούν πλέον να θεσπίζουν μονομερή μέτρα που δικαιολογούνται από την προστασία των επιτακτικών αναγκών του άρθρου 30 ΕΚ (βλ. ανωτέρω, σημείο 63). Πράγματι, στην υπόθεση που εξετάζεται εν προκειμένω, τα μέτρα αυτά μπορούν να εγκριθούν αν τηρούνται οι προβλεπόμενες προϋποθέσεις. Νομίζω ότι αυτό συνιστά, αφεαυτού, σημα-

32 — Αναφέρομαι στη δήλωση της Κυβερνήσεως του Βασιλείου της Δανίας (δήλωση 18, η οποία προσαρτήθηκε στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη), σχετικά με το άρθρο 95 ΕΚ (πρώην άρθρο 100 Α της Συνθήκης): «Η Κυβέρνηση της Δανίας διαπιστώνει ότι, στις περιπτώσεις όπου κράτος μέλος θεωρεί ότι δεν διασφαλίζονται μεγαλύτερες απαιτήσεις αναφορικά με το περιβάλλον της εργασίας, την προστασία του περιβάλλοντος ή τις ανάγκες που αναφέρονται στο άρθρο 36 με το μέτρο εναρμονίσεως που εκδίδεται βάσει του άρθρου 95, η παράγραφος 4 του άρθρου 95 παρέχει στο εν λόγω κράτος μέλος τη δυνατότητα εφαρμογής εθνικών μέτρων. Τα εθνικά μέτρα λαμβάνονται με σκοπό να καλύψουν τον προαναφερόμενο στόχο και δεν πρέπει να αποτελούν συγκεκαλυμμένο προστατευτισμό».

33 — Προπαρατεθείσες προτάσεις, σημείο 4.

ντική ενίσχυση των απαιτουμένων εγγυήσεων. Υπέρβαση του σταδίου αυτού και μετατροπή των προϋποθέσεων αυτών σε δυνατότητα παρεκκλίσεως κατά το δοκούν δεν θα αποτελούσε συμβιβασμό αλλά κατάχρηση.

81. Πριν καταλήξω σε κάποιο συμπέρασμα επί του σημείου αυτού, πρέπει να εξετάσω την αμφίβολης ορθότητας άποψη της Επιτροπής στην υπό κρίση υπόθεση. Πράγματι, αφού δημιούργησε την εντύπωση ότι θεωρούσε και η ίδια αναγκαία την προϋπόθεση της καταστάσεως που αφορά ειδικά το κράτος το οποίο ζητεί την παρέκκλιση, επικαλούμενη την προϋπόθεση αυτή στην προσβαλλόμενη απόφαση και στηρίζοντας στην έλλειψη της προϋποθέσεως αυτής έναν από τους κυριότερους λόγους αρνήσεως εγκρίσεως, η Επιτροπή, στα υπομνήματά της, υποβάθμισε την προϋπόθεση αυτή σε προϋπόθεση σχεδόν επικουρική ή, εν πάση περιπτώσει, σε προϋπόθεση εναλλακτική σε σχέση με άλλες προϋποθέσεις. Τέλος, θεωρεί ότι το κράτος μέλος το οποίο επικαλείται την εφαρμογή του άρθρου 95, παράγραφος 4, ΕΚ μπορεί επίσης να αρκεστεί να προβάλει την ύπαρξη νέων επιστημονικών στοιχείων ή στοιχείων τα οποία θα έπρεπε να έχουν ληφθεί υπόψη από την επίμαχη κοινοτική νομοθεσία, στο μέτρο που με αυτά μπορεί να αποδειχθεί ότι η κοινοτική νομοθεσία δεν εξασφαλίζει επαρκή προστασία.

82. Στην πραγματικότητα, νομίζω ότι, αν η δανική θέση παρέχει δίοδο στην αυθαιρεσία των κρατών, στην άποψη της Επιτροπής η αυθαιρεσία έγκειται στην επιλογή των προϋποθέσεων που μόλις ανέφερα. Τούτο όχι μόνον διότι δεν υφίσταται ίχνος των προϋποθέσεων αυτών στη διάταξη, αλλά διότι αυτές δεν απορρέουν ούτε από τη λογική του συστήματος ούτε από εύλογα κριτήρια. Αντιθέτως, δεν εξυπηρετούν ούτε την επίλυση του επίμαχου προβλήματος, αλλά το μεταθέτουν απλώς, δεδομένου ότι ακόμη και αν υποτεθεί ότι έχει εξακριβωθεί η ύπαρξη νέων στοιχείων, θα πρέπει παρά ταύτα να αποδειχθεί γιατί, ελλείψει ειδικής επιτακτικής ανάγκης του κράτους μέλους που ζητεί την παρέκκλιση, τα προαναφερθέντα νέα στοιχεία θα πρέπει να λειτουργήσουν υπέρ του εν λόγω κράτους και όχι υπέρ του συνόλου (ή ορισμένου αριθμού) των λοιπών κρατών. Η παράγραφος 5 του άρθρου 95 ΕΚ δίδει σαφή απάντηση στο σημείο αυτό, καθόσον απαιτεί ακριβώς να υφίσταται και πρόβλημα που αφορά ειδικά το κράτος που ζητεί την παρέκκλιση· αντιθέτως, η άποψη της Επιτροπής δεν δίδει την απάντηση ή τουλάχιστον όχι κατά τρόπο σαφή και μονοσήμαντο. Πρέπει να προσθέσω επίσης, ειδικότερα, ότι δύσκολα μπορώ να φανταστώ ότι μια οδηγία η οποία αποτέλεσε αντικείμενο διαπραγματεύσεων κατά τη διάρκεια πολλών ετών μπορεί να μην έχει λάβει υπόψη στοιχεία τα οποία είναι σε τέτοιο βαθμό καθοριστικά ώστε να δικαιολογούν την επίμαχη παρέκκλιση και, ιδίως, ότι τα στοιχεία αυτά (μάλιστα δε νέα επιστημονικά στοιχεία) μπορούν στη συνέχεια να προκύψουν στο λίαν σύντομο χρονικό διάστημα που μεσολαβεί (όπως προκύπτει ακριβώς από την παρούσα υπόθεση) μεταξύ της εγκρίσεως της οδηγίας και της αιτήσεως διατηρήσεως των εθνικών διατάξεων. Αυτό που φαίνεται, πράγματι, φυσικό στην περίπτωση της παραγράφου 5 του άρθρου 95 ΕΚ και, κατά συνέπεια, δικαιολογεί την ιδιαίτερη διατύπωση της διατάξεως αυτής, φαίνεται, ειλικρινώς, ελάχιστα πιθανό στην υπό κρίση υπόθεση.

83. Όσον αφορά, αντιθέτως, την απαίτηση την οποία επίσης υπογραμμίζει η Επιτροπή, να αποδείξει το ενδιαφερόμενο κράτος την ανεπάρκεια της προστασίας που εξα-

σφαλίζει η κοινοτική οδηγία, δεν αμφισβητώ προφανώς το βάσιμό της, αρκεί να είναι απολύτως σαφές ότι η απαίτηση αυτή συνδέεται στενά με την προϋπόθεση του ειδικού χαρακτήρα, υπό την έννοια ότι η παρέκκλιση μπορεί να εγκριθεί μόνον εάν αποδεικνύεται, όπως στην παράγραφο 5 του άρθρου 95 ΕΚ, ο απρόσφορος χαρακτήρας της εν λόγω προστασίας σε σχέση με ένα ειδικό πρόβλημα του ενδιαφερομένου κράτους. Επομένως, υπό ορισμένη έννοια, η ύπαρξη του προβλήματος αυτού αποτελεί την προκαταρκτική προϋπόθεση ώστε να νομιμοποιείται το κράτος να ζητήσει την παρέκκλιση· η ανεπάρκεια της προστασίας είναι η ουσιαστική προϋπόθεση για τη χορήγηση της παρεκκλίσεως.

84. Λαμβανομένων υπόψη των προηγουμένων σκέψεων, φρονώ, επομένως, ότι τα δανικά μέτρα σχετικά με τα θειώδη, τα νιτρικά και τα νιτρώδη θα πρέπει να δικαιολογούνται από μια κατάσταση που αφορά ειδικά το Βασίλειο της Δανίας· εφόσον δεν προσκομίστηκε η δικαιολογία αυτή, ούτε καν προβλήθηκε, η παρούσα αιτίαση πρέπει, κατ' εμέ, να απορριφθεί.

β) Αναγκαιότητα και αναλογικότητα των δανικών μέτρων

85. Όπως ήδη προανέφερα, η προσφεύγουσα κυβέρνηση δικαιολογεί την αίτησή της να διατηρηθούν σε ισχύ εθνικά μέτρα κατά παρέκκλιση της κοινοτικής εναρμονίσεως, επικαλούμενη τον ανεπαρκή χαρακτήρα της εναρμονίσεως αυτής και, κατά συνέπεια, την ανάγκη να διατηρηθούν υψηλότερα επίπεδα προστασίας. Η Επιτροπή αμφισβητεί, αντιθέτως, τους λόγους αυτούς, εντοπίζοντας και ορισμένα στοιχεία που ενέχουν δυσμενή διάκριση στα εθνικά μέτρα παρεκκλίσεως. Εξετάζοντας την εν λόγω διάσταση απόψεων, θα προσπαθήσω, όσο είναι δυνατό, να μην επανέλθω στην προϋπόθεση του ειδικού χαρακτήρα που εξετάστηκε διεξοδικά ανωτέρω, μολονότι αυτή εμφανίζεται εκ νέου κατ' επανάληψη και συγχέεται επίσης με τα επιχειρήματα που προέβαλαν οι διάδικοι επί των ζητημάτων που εξετάζονται στο παρόν στάδιο.

Τα επιχειρήματα των διαδίκων

86. Αμφισβητώντας την ορθότητα των συμπερασμάτων στα οποία κατέληξε η Επιτροπή με την προσβαλλόμενη απόφαση, η προσφεύγουσα κυβέρνηση υποστηρίζει ότι τα μέτρα της είναι αναγκαία και ανάλογα προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, επικαλούμενη, γενικώς, την αρχή της προφυλάξεως, η οποία παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να ανεβάσουν το επίπεδο προστασίας, προκειμένου να αποφευχθούν οι κίνδυνοι για την ανθρώπινη υγεία.

87. Τούτο ισχύει, κατ' αρχάς, όσον αφορά τα θειώδη. Το Βασίλειο της Δανίας δεν αρνείται ότι η νομοθεσία του είναι περισσότερο αυστηρή από την οδηγία, τόσο διότι περιορίζει τις κατηγορίες τροφίμων στα οποία μπορούν να χρησιμοποιηθούν τα πρόσθετα αυτά όσο και διότι περιορίζει τη δυνάμενη να χρησιμοποιηθεί ποσότητα. Οι περιορισμοί

όμως αυτοί επιβάλλονται από τους κινδύνους για την υγεία που προκύπτουν από τη χρήση των προϊόντων αυτών και από την αδικαιολόγητα ανεκτική προσέγγιση που υιοθετεί η οδηγία, συγκρινόμενη κυρίως με την αυστηρότητα των λοιπών κανόνων του παραγώγου κοινοτικού δικαίου που έχουν εφαρμογή στον τομέα αυτόν.

88. Ειδικότερα, το Βασίλειο της Δανίας, αφενός, υπογραμμίζει τον κίνδυνο σοβαρών αλλεργικών αντιδράσεων στα άτομα που έχουν προδιάθεση, στα οποία η ελλιπής κοινοτική ρύθμιση στον τομέα της επισημάνσεως δεν μπορεί να παράσχει βοήθεια· αφετέρου, επικαλείται τον κίνδυνο υπερβάσεως της ΗΑΔ, την οποία η έκθεση της ΕΕΑΔ της 25ης Φεβρουαρίου 1994 καθορίζει σε 45 έως 50 mg. Όμως, ούτε η ποσότητα προσθέτου ούτε ο κατάλογος των προϊόντων στα οποία επιτρέπεται η χρήση των εν λόγω ποσοτήτων δυνάμει της οδηγίας δικαιολογούνται από επαρκή τεχνολογική ανάγκη. Εξάλλου, η πραγματοποιούμενη με τα επίμαχα δανικά μέτρα επιλογή μειώσεως της εκθέσεως του πληθυσμού στα θειώδη κατέστη αναγκαία λόγω της αδυναμίας επηρεασμού της χρήσεως των θειωδών στον οίνο, δεδομένου ότι ο σχετικός κανονισμός δεν επιτρέπει τη θέσπιση εθνικών μέτρων προστασίας. Κατά συνέπεια, δεν υπήρχε άλλη λύση εκτός από τον περιορισμό της χρήσεως των θειωδών για τα λοιπά προϊόντα.

89. Όσον αφορά τα νιτρώδη και τα νιτρικά, το Βασίλειο της Δανίας απαντά, κατ' αρχάς, στις διαπιστώσεις της αποφάσεως ότι τα επίμαχα μέτρα δεν ήσαν ούτε αναγκαία ούτε ανάλογα προς τις απαιτήσεις προστασίας της υγείας. Πράγματι, κατά την Επιτροπή, αφενός, οι επιτρεπόμενες από την οδηγία ποσότητες προσθέτων είναι τεχνολογικώς αναγκαίες για τη μικροβιολογική ασφάλεια των προϊόντων κρέατος, χωρίς να δημιουργούν, άλλωστε, οποιονδήποτε κίνδυνο υπερβάσεως της ΗΑΔ για τα νιτρώδη ή τα νιτρικά· αφετέρου, η δανική νομοθεσία επιτρέπει, εν πάση περιπτώσει, υπερβολική χρήση των εν λόγω προσθέτων σε ορισμένα προϊόντα αλλαντοποιίας, πράγμα το οποίο οδηγεί στη δημιουργία υψηλών ποσοτήτων των ιδίων αυτών καρκινογόνων νιτροζαμινών, τις οποίες η Δανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι ήθελε να καταπολεμήσει.

90. Η προσφεύγουσα κυβέρνηση αντιτάσσει, πρώτον, ότι η προσβαλλόμενη απόφαση πάσχει από πρόδηλη πλάνη, στο μέτρο που υποστηρίζει ότι τα μέτρα αυτά δεν είναι αναγκαία σε σχέση με την υποβαλλόμενη υπέρβαση της ΗΑΔ για τα νιτρώδη και τα νιτρικά: πράγματι, το Βασίλειο της Δανίας ουδέποτε ισχυρίστηκε ότι αυτή ήταν η δικαιολογία των εν λόγω μέτρων, τα οποία συνδέονται μάλλον με τον κίνδυνο που απορρέει από την αποσύνθεση των νιτρωδών και των νιτρικών σε νιτροζαμίνες.

91. Κατά τη Δανική Κυβέρνηση, πράγματι, η οδηγία δεν λαμβάνει υπόψη τις σαφείς συστάσεις της ΕΕΑΔ, καθόσον επιτρέπει υπερβολική χρήση νιτρωδών και νιτρικών, με συνέπεια τη δημιουργία νιτροζαμινών, ουσίες με συνέπειες σαφώς καρκινογόνες και γονοτοξικές. Αντιθέτως, ακριβώς η ΕΕΑΔ κατέδειξε τη σχέση που υφίσταται μεταξύ

των ποσοτήτων των προστιθεμένων νιτρωδών και νιτρικών και τη δημιουργία πτητικών νιτροζαμινών. Για τον λόγο αυτόν, απέκλεισε τη δυνατότητα καθορισμού ορίου κάτω από το οποίο η χρήση νιτρωδών και νιτρικών δεν συνεπάγεται κίνδυνο δημιουργίας όγκου και συνέστησε τον περιορισμό της χρήσεως των προσθέτων αυτών στο ελάχιστο αναγκαίο για την επίτευξη του απαιτουμένου αποτελέσματος συντηρήσεως και ασφάλειας από μικροβιολογικής απόψεως. Το αποτέλεσμα αυτό μπορεί να επιτευχθεί μόνο με τον καθορισμό των μεγίστων δυνατών ποσοτήτων προσθήκης.

92. Όσον αφορά, στη συνέχεια, τον εύλογο χαρακτήρα των επιλογών αυτών, η προσφεύγουσα κυβέρνηση αρνείται τις αιτιάσεις περί ελλείψεως συναφείας που διατυπώνονται στην προσβαλλόμενη απόφαση όσον αφορά τα επίμαχα μέτρα, λόγω του ότι, στο πλαίσιο της γενικευμένης μειώσεως των ποσοτήτων προσθέτων, επέτρεψε διαφορετικές και υψηλότερες δόσεις για ορισμένα προϊόντα. Πράγματι, το Βασίλειο της Δανίας υπογραμμίζει ότι οι τεχνολογικές απαιτήσεις ποικίλλουν ανάλογα με το προϊόν και εξαρτώνται, επομένως, όπως επισήμανε η ίδια η ΕΕΑΔ, από πολλαπλές παραμέτρους, μεταξύ των οποίων η θερμοκρασία συντηρήσεως και η ίδια η σύνθεση του προϊόντος. Η δανική νομοθεσία προσάρμοσε απλώς τις δόσεις νιτρωδών και νιτρικών στις ανάγκες των διαφόρων προϊόντων, τις οποίες η προσφεύγουσα κυβέρνηση επιχείρησε να περιγράψει αναλυτικά. Επομένως, κακώς η Επιτροπή στηρίχθηκε στα διαφορετικά επίπεδα νιτρικών που προβλέπονται για τα διάφορα προϊόντα του δανικού καταλόγου προκειμένου να επικρίνει την έλλειψη συνάφειας.

93. Επικουρικώς, η προσφεύγουσα κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι, ενώ είχε αποδείξει, ήδη από το στάδιο της αιτήσεως, τόσο την ανεπάρκεια της οδηγίας όσο και την καταλληλότητα των εθνικών μέτρων, η Επιτροπή υπερέβη, αντιθέτως, τα όρια της εξουσίας εκτιμήσεως που διαθέτει, καθόσον ισχυρίστηκε απλώς, χωρίς καμία επιστημονική απόδειξη, ότι οι οριακές τιμές που θέτει η δανική ρύθμιση για τη χρήση των νιτρωδών και νιτρικών στα προϊόντα του κρέατος είναι αντίθετες προς τις επιταγές της αρχής της αναλογικότητας.

94. Η Επιτροπή αντιτάσσει, γενικώς, ότι οι δανικές αρχές, χωρίς να προσκομίσουν νέα στοιχεία, ζητούν να διατηρήσουν σε ισχύ τις επίμαχες εθνικές διατάξεις βάσει και μόνο διαφορετικής ερμηνείας των στοιχείων τα οποία διέθετε το Συμβούλιο κατά την έκδοση της οδηγίας 95/2. Εντούτοις, όπως υπενθύμισα ανωτέρω, η Επιτροπή θεωρεί την απαίτηση αυτή απαράδεκτη, εκτός εάν το κράτος μέλος αποδείξει ότι το επίπεδο προστασίας που ορίζει η οδηγία είναι προδήλως ανεπαρκές ή επικαλείται νέες αποδείξεις ή αποδεικνύει την ύπαρξη στοιχείων που δεν έλαβε υπόψη ο κοινοτικός νομοθέτης. Τούτο δεν συνέβη στην υπό κρίση περίπτωση.

95. Στη συνέχεια, επί της ουσίας, η Επιτροπή αμφισβητεί τη δανική αιτίαση ότι δεν θεώρησε ότι η ύπαρξη τεχνολογικής ανάγκης συνιστά την αναγκαία προϋπόθεση της εγκρίσεως ενός προσθέτου. Στην πραγματι-

κότητα, τόσο τα νιτρώδη και τα νιτρικά όσο και τα θειώδη είναι τεχνικώς αναγκαία εν προκειμένω, πράγμα το οποίο η κοινοτική οδηγία έλαβε δεόντως υπόψη, σε αντιδιαστολή προς τη δανική νομοθεσία.

96. Στη συνέχεια, όσον αφορά την ουσία των δανικών παρατηρήσεων, η Επιτροπή παρατηρεί, κατ' αρχάς, ότι, όσον αφορά τα θειώδη, η οδηγία 95/2 ευθυγραμμίζεται με τις σχετικές γνώμες της ΕΕΑΔ και ότι είναι, κατά συνέπεια, απολύτως κατάλληλη να εξασφαλίσει την προστασία της δημόσιας υγείας. Ειδικότερα, αντιτάσσει, επιπλέον, ότι το ζήτημα των αλλεργικών αντιδράσεων αντιμετωπίστηκε ήδη σε κοινοτικό επίπεδο, με τη ρύθμιση της επισημάνσεως των προϊόντων διατροφής και ότι, κατά συνέπεια, δεν απαιτούνται συναφώς μέτρα σε εθνικό επίπεδο. Μολονότι χρειάζονται βελτιώσεις, αυτές θα πρέπει να γίνουν στο στάδιο της τροποποιήσεως της νομοθεσίας περί επισημάνσεως και οπωσδήποτε όχι με παρέκκλιση από την οδηγία 95/2. Το ίδιο ισχύει για το πρόβλημα των θειωδών στον οίνο, στο οποίο απαιτεί ομοίως ειδικά μέτρα, ενδεχομένως, σε άλλο στάδιο. Εν πάση περιπτώσει, κατά την Επιτροπή, τα δανικά μέτρα, καθόσον επιτρέπουν χρήση υπερβολικά χαμηλών ποσοτήτων συντηρητικών, δεν είναι κατάλληλα να εξασφαλίσουν τις τεχνικές απαιτήσεις τις οποίες ικανοποιούν τα θειώδη.

97. Όσον αφορά, στη συνέχεια, τα νιτρώδη, η Επιτροπή αντιτάσσει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση απάντησε εμπεριστατωμένα στις ανησυχίες της Δανικής Κυβερνήσεως όσον αφορά τη σχέση μεταξύ της ποσότητας προσθέτου και της δημιουργίας νιτροζαμινών. Ειδικότερα, επανέλαβε ότι ο κοινοτικός νομοθέτης είχε πλήρη γνώση των γνωμών της ΕΕΑΔ όταν εξέδωσε την οδηγία 95/2 και ότι το επίπεδο προστασίας που καθορίζει η οδηγία αυτή αντιστοιχεί, στην πραγματικότητα, στα συμπεράσματα της γνώμης της ΕΕΑΔ της 19ης Οκτωβρίου 1990, που επιβεβαιώθηκε κατ' ουσίαν με τη μεταγενέστερη γνώμη της 22ας Σεπτεμβρίου 1995. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι, στην πρώτη γνώμη της, η ΕΕΑΔ είχε διαπιστώσει ότι τα διαθέσιμα στοιχεία για τις νιτροζαμίνες, των οποίων το καρκινογόνο αποτέλεσμα είναι βεβαίως γνωστό, καθιστούσαν σαφές ότι, «στα επίπεδα στα οποία εντοπίστηκαν εντός των τροφίμων, τα βλαβερά αποτελέσματα για την υγεία είναι πιθανώς ασήμαντα». Εντούτοις, η Επιτροπή συνέστησε, στη συνέχεια, να μειωθεί η έκθεση στις προσχηματισμένες νιτροζαμίνες που υπάρχουν στα τρόφιμα, με τη χρήση των καταλλήλων τεχνολογικών μέσων, και ειδικότερα με τη μείωση των δόσεων νιτρωδών και νιτρικών στο ελάχιστο αναγκαίο επίπεδο για την επίτευξη της επιθυμητής συντηρητικής δράσεως και τη διασφάλιση της μικροβιολογικής ασφάλειας. Δεδομένου, πάντως, ότι η ΕΕΑΔ δεν ανέφερε ειδικό όριο ούτε για τις δόσεις προσθήκης ούτε για τις υπολειμματικές ποσότητες, η Επιτροπή συνάγει το συμπέρασμα ότι στον κοινοτικό νομοθέτη εναπόκειται να ορίσει τα μέσα που πρέπει να χρησιμοποιηθούν για την επίτευξη των επιδιωκομένων αποτελεσμάτων και να καθορίσει το ελάχιστο απαιτούμενο επίπεδο το οποίο πρέπει να είναι «το χαμηλότερο το οποίο μπορεί να επιτευχθεί». Επομένως, κατά την Επιτροπή, ο ισχυρισμός της Δανικής Κυβερνήσεως ότι η οδηγία 95/2 δεν είναι σύμφωνη με τη γνώμη της ΕΕΑΔ και, κατά συνέπεια, ακατάλληλη είναι προδήλως αβάσιμος.

98. Η Επιτροπή φρονεί, αντιθέτως, ότι τα δανικά μέτρα είναι ακατάλληλα, δεδομένου

ότι οι μέγιστες δόσεις που προβλέπουν τα μέτρα αυτά δεν μπορούν να εγγυηθούν τη μικροβιολογική ασφάλεια, εκτός εάν συντρέχουν ιδιαζόντως αυστηρές προϋποθέσεις υγιεινής. Οι προϋποθέσεις αυτές, ελλείψει γενικευμένης και πλήρους θεσπίσεως των καταλλήλων τεχνικών προλήψεως, όπως η «ανάλυση κινδύνων και κρίσιμα σημεία ελέγχου» (hazard analysis and critical control point, HACCP), δεν εξασφαλίζονται στην Κοινότητα, τουλάχιστον στο παρόν στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου.

Εκτίμηση

99. Για να εκτιμήσω τις υποστηριζόμενες εν προκειμένω απόψεις, πρέπει, κατ' αρχάς, να επαναλάβω γενικώς ότι, προκειμένου περί της εκτιμήσεως της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας των εθνικών μέτρων παρεκκλίσεως, πρέπει να ληφθούν ως αφετηρία, όπως σημειώνει η Επιτροπή, οι προδιαγραφές της εναρμονισμένης ρυθμίσεως· κατά συνέπεια, η εκτίμηση αυτή πρέπει να πραγματοποιηθεί λαμβάνοντας υπόψη, όπως παρατήρησε ο γενικός εισαγγελέας Tesauro στις προπαρατεθείσες προτάσεις στην υπόθεση Γαλλία κατά Επιτροπής, ότι «ο έλεγχος που ανατίθεται στα κοινοτικά όργανα με το άρθρο 100 Α, παράγραφος 4, πρέπει [...] 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» (σημείο 6).

100. Θα ήθελα επίσης να παρατηρήσω γενικώς ότι το Βασίλειο της Δανίας επικαλέστηκε την αρχή της προφυλάξεως ως παράμετρο για την εκτίμηση, εκ μέρους της Επιτροπής, της αναγκαιότητας και αναλογικότητας των οικείων εθνικών μέτρων. Βεβαίως, είναι αναμφίβολο ότι από την αρχή αυτή απορρέει η δυνατότητα θεσπίσεως προστατευτικών μέτρων σε σχέση με ενδεχόμενους κινδύνους για την υγεία. Πρέπει, πάντως, να τονιστεί ότι, κατ' αρχήν, τα μέτρα αυτά πρέπει να λαμβάνονται από τα κοινοτικά όργανα και όχι μονομερώς από τα κράτη μέλη και, βεβαίως, όχι στους τομείς στους οποίους έχει ήδη θεσπιστεί κοινοτικό μέτρο εναρμονίσεως. Επιπλέον, βάσει της αρχής αυτής, τα κράτη θα πρέπει να μπορούν να θεσπίζουν τέτοια μέτρα στις περιπτώσεις τις οποίες, όπως εν προκειμένω, προβλέπει η Συνθήκη· ακριβώς όμως (και μόνον) εντός των ορίων που επιτρέπει η Συνθήκη. Εν προκειμένω, τούτο σημαίνει ότι, στην περίπτωση κατά την οποία η ρήτρα διασφαλίσεως του άρθρου 4 της οδηγίας 89/107 δεν βρίσκει εφαρμογή, η διατήρηση εθνικών μέτρων παρεκκλίσεως προϋποθέτει ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 95, παράγραφος 4, ΕΚ. Εάν οι προϋποθέσεις αυτές δεν συντρέχουν, η δυνατότητα ελέγχου της αποφάσεως της Επιτροπής για υποτιθέμενη παραβίαση της αρχής της προφυλάξεως αίρεται αυτοδικαίως, υπό την επιφύλαξη, βεβαίως, στην περίπτωση κατά την οποία θα συνέτρεχαν οι προϋποθέσεις, της δυνατότητας ασκήσεως αυτοτελών προσφυγών ακυρώσεως.

101. Για να παραμείνω στο επίπεδο των αρχών, πρέπει, τέλος, να προσθέσω ότι, σε αντιδιαστολή προς τους παράδοξους ισχυρισμούς της Δανικής Κυβερνήσεως, οι οποίοι

αντιβαίνουν προς τις γενικές αρχές που ισχύουν στον τομέα αυτόν, δεν εναπόκειται στην Επιτροπή αλλά στο προσφεύγον κράτος μέλος — όπως υπογράμμισε ο γενικός εισαγγελέας Tesauro στις προπαρατεθείσες προτάσεις — «να αποδείξει ότι οι εν λόγω διατάξεις [παρεκκλίσεως] είναι αναγκαίες και δεν εκφεύγουν των πλαισίων της αρχής της αναλογικότητας» (σημείο 7) σε σχέση με τους σκοπούς που επιτρέπει το άρθρο 95, παράγραφος 4, ΕΚ. Κατά τα λοιπά, το γράμμα του άρθρου 95, παράγραφος 4, ΕΚ δεν αφήνει κανένα περιθώριο αβεβαιότητας, εφόσον παραπέμπει σε «εθνικές διατάξεις που δικαιολογούνται από επιτακτικές ανάγκες», εξυπακουομένου ότι το κράτος μέλος που επικαλείται την ανάγκη της παρεκκλίσεως οφείλει να «δικαιολογήσει» τα εθνικά μέτρα.

102. Όσον αφορά την ουσία του ζητήματος, νομίζω ότι δεν χρειάζεται να σταθώ στη συζήτηση που αφορά τα θειώδη, διότι συμμερίζομαι τις εύστοχες παρατηρήσεις που διατύπωσε συναφώς η Επιτροπή και στις οποίες περιορίζομαι να παραπέμψω, για να καταλήξω στο συμπέρασμα ότι το Βασίλειο της Δανίας δεν απέδειξε ότι τα επίμαχα εθνικά μέτρα είναι αναγκαία και δεν εκφεύγουν των πλαισίων της αρχής της αναλογικότητας.

103. Εντελώς διαφορετική είναι, αντιθέτως, η εκτίμησή μου όσον αφορά τα νιτρικά και τα νιτρώδη, σε σχέση με τα οποία νομίζω ότι μπορώ να συμμεριστώ τις δανικές απόψεις.

104. Κατ' αρχάς, νομίζω πράγματι ότι η Επιτροπή δεν προβάλλει πειστικά επιχειρήματα για να συναχθεί το συμπέρασμα ότι τα εναρμονισμένα μέτρα είναι περισσότερο κατάλληλα από τα δανικά μέτρα ούτε, τουλάχιστον, ότι τα μέτρα αυτά είναι ακατάλληλα για την επίτευξη του αποτελέσματος που επιδιώκουν, δηλαδή για την ενίσχυση της προστασίας της υγείας των καταναλωτών. Επιπλέον, και κυρίως, νομίζω ότι επιβάλλεται να αναγνωριστεί ότι, ενώ τα δανικά μέτρα τηρούν τις συστάσεις της ΕΕΑΔ, η οδηγία 95/2 φαίνεται να επικρίνεται καταφανώς από τη γνώμη που διατύπωσε η ΕΕΑΔ το 1995. Πράγματι, η ΕΕΑΔ όχι μόνο δεν επαναλαμβάνει τα εν λόγω συμπεράσματα του 1990, χωρίς να προσθέτει άλλα στοιχεία, όπως ισχυρίζεται ανακριβώς η Επιτροπή με την προσβαλλομένη απόφαση, αλλά επέκρινε σαφώς τις ποσότητες προσθέτων που ενέκρινε η οδηγία, ως μη αναγκαίες και δυσανάλογες [34]. Η επίκριση αυτή επανελήφθη στην κοινοποίηση της Δανικής Κυβερνήσεως και νομίζω ότι η Επιτροπή απέρριψε κατά τρόπο αθέμιτο την αιτίαση αυτή με αιτιολογία αμφίβολης ορθότητας.

105. Κατά συνέπεια, μπορώ να καταλήξω στο συμπέρασμα ότι, όσον αφορά τα εθνικά μέτρα σχετικά με τα νιτρώδη και τα νιτρικά, όχι όμως και τα μέτρα σχετικά με τα θειώδη, το Βασίλειο της Δανίας απέδειξε, πράγματι, τόσο ότι είναι αναγκαία όσο και ότι δεν εκφεύγουν των ορίων της αρχής της αναλογικότητας καθώς και ότι είναι εύλογα. Επομένως, πρέπει υπό το πρίσμα αυτό, να θεωρηθεί ότι η δανική αιτίαση είναι βάσιμη.

34 — Είναι αληθές ότι η ΕΕΑΔ συνιστά, όπως πέντε έτη προηγουμένως, «να μειωθεί η έκθεση στις προσχηματισμένες νιτροζαμίνες που υπάρχουν στα τρόφιμα [...] ώστε να φθάσουμε στο αναγκαίο ελάχιστο επίπεδο για την επίτευξη της επαθυμητής συντηρητικής δράσης και τη διασφάλιση της μικροβιολογικής ασφάλειας», αλλά σημειώνει επίσης «ότι η υπολειμματική ποσότητα νιτρωδών που επιτρέπει η οδηγία 95/2/ΕΚ (πίνακας Ι) είναι σαφώς ανώτερη από τις προβλέψεις που στηρίζονται στα ανώτατα επίπεδα προσθήκης νιτρικών και νιτρωδών, τα οποία, σύμφωνα με τις πληροφορίες που έλαβε η Επιτροπή κατά τη σύνταξη της προηγουμένης εκθέσεως, μπορούν να δικαιολογηθούν για τεχνικούς λόγους» (γνώμη του 1995, σ. 3, 22 επ.).

γ) Το ζήτημα του κατά πόσον τα δανικά μέτρα εισάγουν δυσμενείς διακρίσεις

106. Επιπλέον, το Βασίλειο της Δανίας αμφισβητεί την ορθότητα των παρατηρήσεων της Επιτροπής ως προς το ότι τα δανικά μέτρα εισάγουν δυσμενείς διακρίσεις, αρχής γενομένης από τα μέτρα που αφορούν τα θειώδη. Πράγματι, στα σημεία 26 και 27 της προσβαλλομένης αποφάσεως, η Επιτροπή προέβαλε ότι ο κατάλογος των προϊόντων για τα οποία τα μέτρα αυτά επέτρεπαν τη χρήση προσθέτων εμφανιζόταν περιορισμένος κατ' αυθαίρετο τρόπο, δεδομένου ότι από τις εξήντα μία κατηγορίες τροφίμων που προβλέπει η οδηγία μόνον δεκαέξι κατηγορίες περιλαμβάνονταν στον κατάλογο, όλες σχετικές με προϊόντα τα οποία, μολονότι δεν είναι τυπικά, υπήρχαν, εντούτοις, ήδη στη δανική αγορά. Επιπλέον, δεν προβλήθηκε καμία αιτιολογία σε σχέση με τον αποκλεισμό των σαράντα πέντε άλλων κατηγοριών.

107. Εντούτοις, όσον αφορά τις δεκαέξι κατηγορίες που περιελήφθησαν στον κατάλογο, η προσφεύγουσα κυβέρνηση αρνείται τον αυθαίρετο χαρακτήρα της επιλογής τους, διευκρινίζοντας για εκάστη εξ αυτών, απαντώντας και σε ειδική ερώτηση του Δικαστηρίου, γιατί η χρησιμοποίηση των θειωδών κάλυπτε τεχνολογική ανάγκη.

108. Όσον αφορά, στη συνέχεια, τις υπόλοιπες σαράντα πέντε κατηγορίες, ο αποκλεισμός τους αποτελεί τη συνέπεια των περιορισμών που επιβάλλει το άρθρο 95 ΕΚ. Πράγματι, η Δανική Κυβέρνηση παρατηρεί ότι, για να ρυθμίσουν οι εθνικές διατάξεις προϊόντα τα οποία δεν καλύπτει η σχετική νομοθεσία, η νομοθεσία αυτή θα έπρεπε να τροποποιηθεί. Όμως, η προαναφερθείσα κοινοτική διάταξη επιτρέπει, ως γνωστόν, μόνον τη διατήρηση σε ισχύ της υφισταμένης νομοθεσίας. Για τον λόγο αυτόν, επειδή έκρινε, αφενός, αναγκαίο να περιορίσει την έκθεση του πληθυσμού στα θειώδη, αλλά δεν μπορούσε, αφετέρου, να τροποποιήσει την ισχύουσα νομοθεσία εντάσσοντας σ' αυτήν τα προϊόντα που περιλαμβάνονται στην οδηγία, η προσφεύγουσα κυβέρνηση δεν μπόρεσε παρά να επιλέξει το μικρότερο κακό, διατηρώντας τις κατηγορίες που υπήρχαν ήδη στην εν λόγω νομοθεσία.

109. Όσον αφορά τα νιτρώδη και τα νιτρικά, το Βασίλειο της Δανίας αποκρούει επίσης την αιτίαση ότι πραγματοποίησε επιλογές που ενέχουν δυσμενείς διακρίσεις, καθόσον επέβαλε, αφενός, ουσιαστική μείωση των επιτρεπομένων δόσεων συντηρητικού για το σύνολο των προϊόντων και καθόσον επέτρεψε, αφετέρου, σε ορισμένες περιπτώσεις υψηλότερες δόσεις συντηρητικού, παρεμφερείς προς τις δόσεις που προβλέπονται γενικώς στην οδηγία, αποκλειστικά για ορισμένα τυπικά δανικά προϊόντα, όπως το μπέικον τύπου Wiltshire και το λουκάνικο ρολό τύπου rullepølse. Πράγματι, κατά την προσφεύγουσα κυβέρνηση, η λύση αυτή λαμβάνει υπόψη τις ειδικές μεθόδους και συνθήκες παρασκευής των τυπικών αυτών προϊόντων, τα οποία απαιτούν μεγαλύτερη ποσότητα συντηρητικού για να διασφαλιστεί η μικροβιολογική ασφάλεια.

110. Θεωρώ ότι ορθώς η Επιτροπή έκρινε ότι τα δανικά μέτρα ενέχουν δυσμενείς δια-

κρίσεις, τόσο ως προς τα θειώδη όσο και, αντιθέτως, ως προς τα νιτρώδη και τα νιτρικά.

111. Όσον αφορά τα νιτρώδη, νομίζω ότι το Βασίλειο της Δανίας επικαλείται, προς άμυνά του, μια διαστρεβλωμένη ερμηνεία του μηχανισμού που καθιερώνει το άρθρο 95, παράγραφος 4, ΕΚ. Το γεγονός ότι η διάταξη αυτή επιτρέπει μόνον τη διατήρηση της ισχύουσας νομοθεσίας ουδόλως συνεπάγεται ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί ενδεχομένως να τροποποιήσει εν μέρει τη νομοθεσία αυτή στα πλαίσια της μεταφοράς της οδηγίας εναρμονίσεως στο εσωτερικό δίκαιο και να τη διατηρήσει κατά τα λοιπά. Αντιθέτως, καθόσον προβλέπει τη δυνατότητα εγκρίσεως της «διατηρήσεως» έστω και ενός τμήματος της ισχύουσας νομοθεσίας, το άρθρο 5 προϋποθέτει ακριβώς ότι το τμήμα αυτό πρέπει να συνυπάρχει με τις συμβατές προς την οδηγία διατάξεις και με τις αντίστοιχες διατάξεις εφαρμογής της οδηγίας.

112. Επομένως, στην προκειμένη περίπτωση, το Βασίλειο της Δανίας μπορούσε κάλλιστα να προσαρμόσει τον κατάλογο των επίμαχων προϊόντων, οπότε δεν μπορεί πλέον να επικαλεστεί το άρθρο 95 ΕΚ για να δικαιολογήσει τον περιορισμό του καταλόγου αυτού στα τρόφιμα που παράγονται τυπικώς ή συνήθως στη χώρα αυτή ή διατίθενται στο εμπόριο στη χώρα αυτή.

113. Όσον αφορά τα νιτρώδη και τα νιτρικά, συμμερίζομαι τις αντιρρήσεις που διατύπωσε η Επιτροπή κατά της προσφεύγουσας κυβερνήσεως, κατά τις οποίες υφίστανται, όχι μόνο στη Δανία αλλά και σε άλλα κράτη μέλη, παραδοσιακά προϊόντα τα οποία απαιτούν, εκ φύσεως ή λόγω της μεθόδου παρασκευής τους, υψηλότερες δόσεις συντηρητικών. Κατά συνέπεια, πρέπει να τεθεί το ερώτημα γιατί οι δικαιολογίες αυτές θα πρέπει να ισχύουν για τα μεν όχι όμως και για τα δε. Πράγματι, εάν η μέθοδος παρασκευής και οι συνθήκες παραγωγής καθιστούν αναγκαίες υψηλότερες οριακές τιμές συντηρητικών, τούτο πρέπει να ισχύει όχι μόνο για τα δανικά προϊόντα, αλλά και για όλες τις παραδοσιακές παραγωγές άλλων ευρωπαϊκών περιοχών, στις οποίες παραγωγές προστίθενται ανάλογες ποσότητες συντηρητικών και για τις οποίες υφίσταται ανάλογη τεχνολογική ανάγκη.

114. Λαμβάνοντας υπόψη τις προηγούμενες σκέψεις, νομίζω, κατά συνέπεια, ότι μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι τόσο τα δανικά μέτρα σχετικά με τα θειώδη όσο και τα μέτρα σχετικά με τα νιτρώδη και τα νιτρικά εισάγουν δυσμενείς διακρίσεις και συνεπάγονται συγκεκαλυμμένο περιορισμό του εμπορίου μεταξύ των κρατών μελών.

δ) Εσφαλμένη παραπομπή στα άρθρα 4 και 7 της οδηγίας 95/2

115. Το Βασίλειο της Δανίας προσάπτει, επιπλέον, στην Επιτροπή, προβάλλοντας επιχειρήματα μάλλον ασαφή, ότι ερμήνευσε,

στα σημεία 28 και 43 της αποφάσεώς της, εσφαλμένως το προπαρατεθέν άρθρο 4 της οδηγίας 89/107 και το άρθρο 7 της οδηγίας 95/2 [35], τα οποία παρέχουν τη δυνατότητα αναθεωρήσεως των επίμαχων κοινοτικών διατάξεων, τροποποιώντας τον θετικό κατάλογο. Πράγματι, κακώς η Επιτροπή στήριξε την προσβαλλόμενη απόρριψη στην ύπαρξη ρήτρας διασφαλίσεως και διαδικασίας ειδικά προβλεπομένης για την τροποποίηση της εναρμονισμένης νομοθεσίας, εφόσον δεν πρόκειται για στοιχεία που ασκούν επιρροή στην εκτίμηση στην οποία πρέπει να προβεί η Επιτροπή δυνάμει του άρθρου 95, παράγραφος 4, ΕΚ. Επιπλέον, η σχετική με τη ρήτρα διασφαλίσεως διάταξη ουδόλως είχε εφαρμογή στην υπό κρίση περίπτωση: πράγματι, ενώ η εφαρμογή της ρήτρας αυτής προϋποθέτει την ύπαρξη νέων στοιχείων ή νέων επιστημονικών δεδομένων, η δανική αίτηση σχετικά με το άρθρο 95, παράγραφος 4, ΕΚ λαμβάνει ως βάση τις προϋφιστάμενες εκθέσεις της ΕΕΑΔ.

οδηγίας 95/2 θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί σε πολλές περιπτώσεις», μεταξύ των οποίων αυτές που αφορά το άρθρο 4, της οδηγίας 89/107, το οποίο μπορεί να καταλήξει στην τροποποίηση του θετικού καταλόγου, και το άρθρο 7 της οδηγίας 95/2, το οποίο επιβάλλει στα κράτη μέλη και στην Επιτροπή να παρακολουθούν την εξέλιξη της καταναλώσεως των προσθέτων, προκειμένου να παράσχουν στην Επιτροπή τη δυνατότητα να προτείνει, ενδεχομένως, τις αναγκαίες τροποποιήσεις.

117. Κατά συνέπεια, πρέπει να απορριφθεί και η αιτίαση αυτή.

ε) Εσφαλμένη εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών όσον αφορά τα θειώδη

116. Πάντως, όπως σημειώνει η Επιτροπή, το επιχείρημα του Βασιλείου της Δανίας φαίνεται να αποτελεί πρόφαση, εφόσον τα βαλλόμενα χωρία της αιτιολογίας στερούνται προδήλως λυσιτέλεια στην οικονομία της αποφάσεως. Πράγματι, η Επιτροπή δεν παρέπεμψε στη ρήτρα διασφαλίσεως για να απορρίψει τη δανική αίτηση· αφού εξακρίβωσε την έλλειψη των απαιτουμένων προϋποθέσεων του άρθρου 95, παράγραφος 4, ΕΚ, περιορίστηκε, στην πραγματικότητα, να υπενθυμίσει «ότι η αναθεώρηση της

118. Το Βασίλειο της Δανίας υποστηρίζει, επιπλέον, ότι η απόφαση της Επιτροπής, καθόσον λαμβάνει ως αφετηρία ότι από την εφαρμογή της οδηγίας 95/2 δεν προκύπτει κανένας κίνδυνος για την υγεία, στηρίζεται σε ελλιπή και εσφαλμένη εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών. Πράγματι, από το σημείο 23 της προσβαλλομένης αποφάσεως προκύπτει ότι η οδηγία 95/2 στηρίχθηκε στη γνώμη της ΕΕΑΔ, της 25ης Φεβρουαρίου 1994, η οποία ορίζει μια ΗΑΔ για τα θειώδη. Στην πραγματικότητα, η κοινή θέση του Συμβουλίου σχετικά με την οδηγία αυτή ανάγεται στις 16 Δεκεμβρίου 1993, οπότε η οδηγία στηρίζεται στη γνώμη σχετικά με τα θειώδη του 1981, η οποία δεν

35 — Το άρθρο αυτό προβλέπει τη θέσπιση συστημάτων τακτικής παρακολουθήσεως της καταναλώσεως και της χρήσεως των προσθέτων τροφίμων καθώς και ότι, βάσει των πορισμάτων των ελέγχων και των στοιχείων σχετικά με τις αλλαγές που έχουν επέλθει στην αγορά των προσθέτων τροφίμων, η Επιτροπή μπορεί να επανεξετάσει τις συνθήκες χρήσεως των ουσιών αυτών, προτείνοντας, ενδεχομένως, τις αναγκαίες τροποποιήσεις.

ασχολείται με την ΗΑΔ. Αντιθέτως, κατά την Επιτροπή, το σημείο 23 της προσβαλλομένης αποφάσεως δεν δηλώνει ότι η οδηγία 95/2 στηρίζεται στη γνώμη του 1994 και μνημονεύει τη γνώμη αυτή ενδεικτικώς και μόνον.

119. Νομίζω ότι το γράμμα της αποφάσεως, όσον αφορά το επίδικο σημείο, επιβεβαιώνει την άποψη της Επιτροπής. Ακόμη όμως και αν αυτό δεν συνέβαινε, δεν αντιλαμβάνομαι πώς θα μπορούσε να συναχθεί ο παράνομος χαρακτήρας της αποφάσεως, λαμβανομένου υπόψη του απολύτως περιθωριακού χαρακτήρα της ενδεχομένης ανακρίβειας, κατά μείζονα λόγο διότι η βασική οδηγία δεν απαιτεί οπωσδήποτε να ληφθεί υπόψη η ΗΑΔ [36] και η τιμή ΗΑΔ έχει καθαρώς προληπτικό χαρακτήρα [37], οπότε η ενδεχόμενη υπέρβασή της δεν συνεπάγεται πραγματικό κίνδυνο.

στ) Δεν εκφράστηκε άποψη υπό το πρίσμα του άρθρου 95, παράγραφος 6, ΕΚ

120. Τέλος, η Δανική Κυβέρνηση διατυπώνει την τουλάχιστον παράδοξη αιτίαση ότι η Επιτροπή δεν έλαβε επαρκώς θέση ως προς το άρθρο 95, παράγραφος 6, ΕΚ. Στο μέτρο που η Επιτροπή δεν προέβη σε ρητή εκτίμηση του κατά πόσον τα δανικά μέτρα συνιστούν μέσο αυθαίρετης διακρίσεως ή συγκεκαλυμμένο περιορισμό του εμπορίου μεταξύ των κρατών μελών, ούτε του κατά πόσον συνιστούν εμπόδιο στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, παρέβη υποχρέωση που υπέχει από τη Συνθήκη. Δυνάμει του άρθρου 95, παράγραφος 6, ΕΚ, θα όφειλε, πράγματι, να αποφανθεί και επί των ειδικών αυτών πτυχών, καθόσον δεν μπορούσε να στηρίξει την απόφασή της μόνο στο ζήτημα της προστασίας της δημόσιας υγείας.

121. Στην πραγματικότητα, από την ανάλυση της αποφάσεως προκύπτει ότι η Επιτροπή έλαβε υπόψη τη σχετική με τη δυσμενή διάκριση πτυχή. Όμως, εκτός τούτου, επιβάλλεται η παρατήρηση ότι η έγκριση εθνικών μέτρων που παρεκκλίνουν από οδηγία εναρμονίσεως που εκδόθηκε βάσει του άρθρου 95, παράγραφος 1, ΕΚ εξαρτάται από τη συνδρομή τόσο των θετικών προϋποθέσεων της παραγράφου 4 όσο και των αρνητικών προϋποθέσεων της παραγράφου 6 του άρθρου 95 ΕΚ. Επομένως, ευλόγως η Επιτροπή στην περίπτωση κατά την οποία διαπιστώνει ότι οι προϋποθέσεις της παραγράφου 4 δεν συντρέχουν, εξακριβώνει ότι δεν συντρέχουν ούτε οι προϋποθέσεις της παραγράφου 6.

122. Τούτο ακριβώς συνέβη στην υπό κριση υπόθεση, οπότε θεωρώ προφανές ότι η αιτίαση δεν είναι βάσιμη.

36 — Πράγματι, αν ληφθεί υπόψη το παράρτημα ΙΙ της οδηγίας 89/107, στην αξιολόγηση των βλαβερών συνεπειών «*πρέπει να λαμβάνονται επίσης υπόψη, παραδείγματος χάρη, τυχόν σωρευτικά αποτελέσματα*». Επομένως, πρόκειται για κατευθυντήρια γραμμή και όχι για επιταγή. Η υπογράμμιση δική μου.

37 — Κατά το σημείο 24 της αποφάσεως, το οποίο δεν βάλλεται κατά τη διαδικασία υπό το πρίσμα αυτό, στην ΗΑΔ «συνήθης συντελεστής ασφαλείας είναι το 100, που μπορεί όμως να φθάσει και το 500».

Γ — *Η αιτίαση που αφορά την αιτιολογία της αποφάσεως*

123. Τέλος, η Δανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι, για να εκτιμηθεί η αίτηση που υπέβαλε, η απόφαση δεν θα έπρεπε (αν υποτεθεί ότι αυτό συνέβη) να λάβει υπόψη μόνον τη συνδρομή των προϋποθέσεων της παραγράφου 6, πρώτο εδάφιο, του άρθρου 95 ΕΚ, αλλά να λάβει ρητώς θέση συναφώς. Δεδομένου ότι η προσβαλλόμενη απόφαση ουδέν διαλαμβάνει, αντιθέτως, ως προς το ζήτημα αυτό, εκδόθηκε κατά παράβαση ουσιώδους τύπου, λόγω ανεπαρκούς αιτιολογίας.

124. Η Επιτροπή αντιτάσσει ότι η προσβαλλομένη απόφαση συμμορφώνεται, αντιθέτως, πλήρως προς την υποχρέωση αιτιολογήσεως του άρθρου 235 ΕΚ, όπως ερμηνεύεται από το Δικαστήριο, δεδομένου ότι η απόφαση περιλαμβάνει, στα σημεία 20 έως 34 (όσον αφορά τα θειώδη) και στα σημεία 37 και 38, καθώς και 41 έως 44 (όσον αφορά τα νιτρώδη και τα νιτρικά), εμπεριστατωμένη έκθεση των πραγματικών και νομικών στοιχείων που τη δικαιολογούν.

125. Ανεξαρτήτως οποιασδήποτε άλλης σκέψεως, νομίζω ότι επιβάλλεται η παρατήρηση ότι η αιτίαση δεν είναι βάσιμη, λαμβανομένου υπόψη ότι από τα σημεία της αποφάσεως που υπενθυμίζει η Επιτροπή — όπως εκτέθηκαν ανωτέρω[38] — προκύπτουν με σαφήνεια οι λόγοι για τους οποίους η Επιτροπή απέρριψε την αίτηση της Δανίας.

126. Κατά συνέπεια, ο λόγος αυτός ακυρώσεως πρέπει επίσης να απορριφθεί.

Τελικές σκέψεις

127. Τέλος, νομίζω ότι μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι η Επιτροπή είχε πολλούς λόγους να θεωρήσει ότι δεν συνέτρεχαν οι προϋποθέσεις εγκρίσεως της παρεκκλίσεως που ζήτησε η Δανική Κυβέρνηση. Έστω και αν, για να αιτιολογήσει το συμπέρασμα αυτό, η προσβαλλομένη απόφαση δεν ακολουθεί αυστηρή επιχειρηματολογία, η οποία μάλιστα σε ορισμένα σημεία είναι αμφίβολης ορθότητας, νομίζω ότι τα πραγματικά ουσιώδη τμήματα της αποφάσεως είναι ορθά και ότι οι αιτιάσεις που προέβαλε το Βασίλειο της Δανίας δεν ευσταθούν. Κατά συνέπεια, νομίζω ότι πρέπει να απορριφθεί η προσφυγή στο σύνολό της.

38 — Βλ. σημεία 63, 85, 96, 106 και 109.

Επί των δικαστικών εξόδων

128. Δυνάμει του άρθρου 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Επειδή η Επιτροπή ζήτησε την καταδίκη του Βασιλείου της Δανίας, το οποίο ηττήθηκε, το Βασίλειο της Δανίας πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

129. Το άρθρο 69, παράγραφος 4, του Κανονισμού Διαδικασίας προβλέπει ότι τα κράτη μέλη της συμφωνίας ΕΟΧ που παρεμβαίνουν στη δίκη φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα. Κατά συνέπεια, η Δημοκρατία της Ισλανδίας και το Βασίλειο της Νορβηγίας φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.

IV — Πρόταση

Λαμβανομένων υπόψη των προηγουμένων σκέψεων, προτείνω, κατά συνέπεια, στο Δικαστήριο να αποφανθεί ως εξής:

«1) Απορρίπτει την προσφυγή.

2) Καταδικάζει το Βασίλειο της Δανίας στα δικαστικά έξοδα.

3) Η Δημοκρατία της Ισλανδίας και το Βασίλειο της Νορβηγίας φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.»