2. Το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 75/442 επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να ενημερώνουν εγκαίρως, δηλαδή πριν ολοκληρώσουν τη θέσπισή της, την Επιτροπή για τα σχέδια κανονιστικής ρυθμίσεως που περιορίζουν τη χρήση και την πώληση μη βιοαποικοδομήσιμων συσκευασιών. Συγκεκριμένα, το άρθρο αυτό δεν διαλαμβάνει μόνο τα σχέδια ρυθμίσεως που αφορούν ιδίως τη χρήση προϊόντων η διάθεση των οποίων ως αποβλήτων μπορεί να δημιουργήσει τεχνικές δυσχέρειες ή να προκαλέσει υπερβολικές δαπάνες, αλλά, όπως προκύπτει από την παραπομπή του στην παράγραφο 1, και κάθε σχέδιο ρυθμίσεως που αποσκοπεί στον περιορισμό, την ανακύκλωση και την επεξεργασία των στερεών αποβλήτων.

Δεδομένου ότι η οδηγία δεν προβλέπει καμία παρέκκλιση ή περιορισμό ως προς την υποχρέωση αυτή κοινοποιήσεως, αυτή καταλαμβάνει τα σχέδια κανονιστικής ρυθμίσεως που θεσπίζονται από κάθε αρχή κράτους μέλους, περιλαμβανομένων και των αρχών της τοπικής αυτοδιοικήσεως, όπως οι κοινότητες.

Η προαναφερθείσα διάταξη της οδηγίας αφορά μόνο τις σχέσεις μεταξύ κρατών μελών και Επιτροπής και δεν παρέχει, επομένως, στους ιδιώτες κανένα δικαίωμα το οποίο θα μπορούσαν αυτοί να προβάλουν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων για να επιτύχουν την ακύρωση ή τη μη εφαρμογή εθνικής ρυθμίσεως που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της διατάξεως αυτής, για το λόγο ότι θεσπίστηκε χωρίς να έχει κοινοποιηθεί προηγουμένως στην Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠ' ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ ΣΥΖΗΤΗΣΗ
στην υπόθεση 380/87 *

I — Νομικό πλαίσιο

Οι οδηγίες 75/442, 76/403 και 78/319 αποσκοπούν στην εναρμόνιση των νομοθεσιών των κρατών μελών περί στερεών αποβλήτων εν γένει, περί PCB και περί των τοξικών και επικινδύνων αποβλήτων, αντιστοίχως, υπηρετούν δε το διττό στόχο της προστασίας της υγείας του ανθρώπου και του περιβάλλοντος και της αποφυγής ανίσων όρων ανταγωνισμού που μπορούν να επηρεάσουν άμεσα τη λειτουργία της κοινής αγοράς.

Προς τούτο, οι εν λόγω οδηγίες προβλέπουν ότι τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα, ιδίως επιτηρήσεως και ελέγχου, για να εξασφαλίσουν ότι όλα τα απόβλητα θα διατίθενται χωρίς να θέτουν σε κίνδυνο την υγεία του ανθρώπου και χωρίς να βλάπτουν το περιβάλλον.

Προβλέπουν επίσης ότι τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα για την αποφυγή δημιουργίας αποβλήτων, περιλαμβανομένων και των τοξικών και επικινδύνων, την

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

ανακύκλωση και την επεξεργασία τους ή την ανάκτηση των χρησιμοποιημένων PCB.

Τέλος, όσον αφορά τα στερεά απόβλητα εν γένει, η οδηγία 75/442 ορίζει ότι τα κράτη μέλη:

« ενημερώνουν εγκαίρως την Επιτροπή σχετικά με κάθε σχέδιο ρυθμίσεως με το ως άνω αντικείμενο και, ιδιαίτερα, σχετικά με κάθε σχέδιο ρυθμίσεως που αφορά:

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

β) την ενθάρρυνση:

— της μειώσεως των ποσοτήτων ορισμένων αποβλήτων,

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

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

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

II — Η διαφορά της κύριας δίκης

Με απόφαση της 16ης Φεβρουαρίου 1987, ο δήμαρχος του Cinisello Balsamo απαγόρευσε, από 1ης Σεπτεμβρίου 1987, την προμήθεια στους καταναλωτές, για τη μεταφορά των εμπορευμάτων που αγοράζουν, μη βιοαποικοδομήσιμων σάκων, θηκών και άλλων συσκευασιών, καθώς και την καθ' οποιονδήποτε τρόπο πώληση ή διάθεση πλαστικών σάκων, πλην των προοριζομένων για την αποκομιδή των απορριμμάτων.

Οι εταιρίες Enichem Base, Montedipe, Solvay, SIPA Industriale, Altene, Neophane και Polyflex Italiana, που λειτουργούν στον τομέα της παραγωγής πρώτων υλών, καθώς και της κατασκευής, της εμπορίας και διανομής πλαστικών δοχείων, συσκευασιών και σάκων, άσκησαν, ενώπιον του Tribunale amministrativo per la Lombardia, προσφυγή κατά της προαναφερθείσας απόφασης, ζητώντας καταρχάς την αναστολή της εκτελέσεώς της και έπειτα την ακύρωσή της. Ισχυρίστηκαν ιδίως ότι η απόφαση αυτή δεν συμβιβάζεται προς το κοινοτικό δίκαιο.

III — Τα προδικαστικά ερωτήματα

Θεωρώντας ότι ήταν αναγκαίο να ζητήσει την ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου, για να αποφανθεί τόσο επί της ουσίας της υποθέσεως, όσο και επί της αιτήσεως αναστολής της εκτελέσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως, το Tribunale amministrativo regionale ανέστειλε τη διαδικασία και παρέπεμψε στο Δικαστήριο, κατ' εφαρμογή του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, τα εξής τέσσερα προδικαστικά ερωτήματα:

1) Απονέμουν οι οδηγίες του Συμβουλίου 75/442 της 15ης Ιουλίου 1975, περί στερεών αποβλήτων, 78/319 της 20ής Μαρτίου 1978, περί των τοξικών και επικινδύνων αποβλήτων, και 76/403 της 6ης Απριλίου 1976, περί της εξαλείψεως των πολυχλωροδιφαινυλίων και των πολυχλωροτριφαινυλίων, στους καθ' έκαστον πολίτες της ΕΟΚ το κοινοτικού δικαίου δικαίωμα, το οποίο τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να προστατεύουν ακόμη και έναντι των κρατών μελών (και το οποίο επομένως δεν μπορούν να περιορίσουν τα κράτη μέλη), να πωλούν ή να χρησιμοποιούν τα προϊόντα τα οποία αφορούν οι πιο πάνω οδηγίες, δεδομένου ότι αυτές θέτουν την αρχή της τηρήσεως συγκεκριμένων κανόνων για τη διάθεση των προϊόντων αυτών ως αποβλήτων και όχι απαγόρευση της πωλήσεως ή της χρήσεώς τους;

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

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

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

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

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

4) Από το Δικαστήριο ζητείται να διευκρινίσει αν — βάσει του κοινοτικού δικαίου — η Δημόσια Διοίκηση υποχρεούται εις αποζημίωση σε περίπτωση που, με παράνομη διοι-

κητική της πράξη, προξενεί (παράνομη) προσβολή κοινοτικού δικαίου δικαιώματος, το οποίο μετά τη μεταφορά του στην ιταλική έννομη τάξη — καίτοι διατηρεί τον κοινοτικό του χαρακτήρα — εμφανίζεται υπό τη μορφή εννόμου συμφέροντος.

Αναπτύσσοντας το σκεπτικό του σχετικά με το τελευταίο αυτό ερώτημα, το εθνικό δικαστήριο εξηγεί ότι, εφόσον το κοινοτικού δικαίου δικαίωμα μπορεί, όταν λειτουργεί στην ιταλική έννομη τάξη, να λάβει τη μορφή είτε δικαιώματος του κοινοτικού και του ιταλικού δικαίου, η προσβολή του οποίου με παράνομη διοικητική πράξη — πιστοποιούμενη με απόφαση των πολιτικών δικαστηρίων — μπορεί να γεννήσει υποχρέωση προς αποζημίωση, είτε εννόμου συμφέροντος του κοινοτικού και του ιταλικού δικαίου, η προσβολή του οποίου με παράνομη διοικητική πράξη — πιστοποιούμενη από την διοικητική δικαιοσύνη — δεν γεννά υποχρέωση προς αποζημίωση, η απάντηση στο υποβαλλόμενο ερώτημα θα έπρεπε να παρέχει στο Tribunale amministrativo regionale τη δυνατότητα να κρίνει αν πρέπει να αναστείλει την εκτέλεση της αποφάσεως του δημάρχου της comune του Cinisello Balsamo. Και τούτο διότι η εν λόγω αναστολή μπορεί να διαταχθεί μόνον αν η εκτέλεση ενδέχεται να προξενήσει σοβαρές και ανεπανόρθωτες ζημίες· θα ήσαν δε οι ζημίες αυτές ανεπανόρθωτες μόνον αν δεν μπορούσαν να αποκατασταθούν εκ των υστέρων. Κατά την ιταλική έννομη τάξη όμως, είναι δεκτικές αποζημιώσεως μόνο οι προσβολές των δικαιωμάτων και όχι των εννόμων συμφερόντων.

IV — Η ενώπιον του Δικαστηρίου διαδικασία

Σύμφωνα με το άρθρο 20 του πρωτοκόλλου περί του οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν:

— στις 24 Μαρτίου 1988 η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους νομικούς της συμβούλους Giuliano Marenco και Thomas Van Rijn·

— στις 30 Μαρτίου 1988 οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης εταιρίες, εκπροσωπούμενες από τους δικηγόρους Leone, Siragusa, Simont και Scassellati Sforzolini·

— στις 7 Απριλίου 1988 η ιταλική κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato·

— στις 7 Απριλίου 1988 η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, εκπροσωπούμενη από τον H. R. L. Purse, Treasury Solicitor·

— στις 8 Απριλίου 1988 η πορτογαλική κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τους Luis Fernandes και Rui Falcão de Campos και την Ana Cristina Branco.

V — Σύνοψη των γραπτών παρατηρήσεων

1. *Επί του πρώτου ερωτήματος*

Οι *προσφεύγουσες της κύριας δίκης* προτείνουν να δοθεί καταφατική απάντηση στο πρώτο ερώτημα, τούτο δε όχι μόνο βάσει του εφαρμοστέου εν προκειμένω παραγώγου δικαίου, αλλά και βάσει της Συνθήκης, και ιδίως του άρθρου 30 αυτής.

Όσον αφορά το παράγωγο δίκαιο, οι προσφεύγουσες υποστηρίζουν ότι, μεταξύ των τριών οδηγιών που αναφέρει η Διάταξη περί παραπομπής, μόνον η οδηγία 75/442 έχει εφαρμογή. Πράγματι, η μεν οδηγία 76/403 δεν έχει εφαρμογή, καθόσον αφορά ουσίες που δεν χρησιμοποιούνται στην παραγωγή πλαστικών σάκων, η δε οδηγία 78/319 επίσης δεν ασκεί επιρροή, εφόσον οι εν λόγω σάκοι δεν περιέχουν τοξικές και επικίνδυνες ουσίες, από τις απαριθμούμενες στο παράρτημα της οδηγίας· εν πάση περιπτώσει, αυτή αποκλείει από το πεδίο εφαρμογής της τα οικιακά απόβλητα, κατηγορία στην οποία εμπίπτουν οι πλαστικοί σάκοι αφότου οι καταναλωτές τούς πετάξουν.

Αντιθέτως, η οδηγία 75/442, που αφορά τη διάθεση κάθε είδους στερεών αποβλήτων, έχει εφαρμογή στην υπό κρίση περίπτωση. Επιδίωξη της οδηγίας αυτής ήταν να συμβιβαστούν τα μέτρα υπέρ της προστασίας της ανθρώπινης υγείας και του περιβάλλοντος με τους θεμελιώδεις σκοπούς της Κοινότητας, που είναι η κατάργηση των περιορισμών της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων και η δημιουργία καθεστώτος ανόθευτου ανταγωνισμού.

Μέτρα, όπως η απόλυτη απαγόρευση εμπορίας ορισμένων προϊόντων για το λόγο και μόνον ότι, μετά τη χρησιμοποίησή τους, αναπόφευκτα πετιώνται από τους καταναλωτές και μετατρέπονται έτσι σε απόβλητα, βρίσκονται σε αντίθεση προς τους σκοπούς της οδηγίας και προς το άρθρο 30 της Συνθήκης. Και τούτο διότι έχουν συνέπειες δυσανάλογα βλαπτικές για το ενδοκοινοτικό εμπόριο και τη δομή του ανταγωνισμού. Σχετικώς, οι προσφεύγουσες υπενθυμίζουν τη νομολογία του Δικαστηρίου τη σχετική με τα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος, για να υποστηρίξουν την άποψή τους ότι το επίδικο μέτρο συνιστά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας. Πράγματι, όπως έχει αναγνωρίσει το Δικαστήριο με τις αποφάσεις της 26ης Ιουνίου 1980 (788/79, Gilli, Racc. 1980, σ. 2071) και της 12ης Μαρτίου 1987 (υπόθ. 178/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1987, σ. 1227), απόλυτη απαγόρευση εμπορίας δεν δικαιολογείται, εφόσον είναι πάντα δυνατόν να ευρεθούν λιγότερο περιοριστικά μέσα προς επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού.

Περαίνοντας, οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης προτείνουν να δοθεί στο πρώτο ερώτημα η απάντηση ότι, στο παρόν στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου, από το σύνολο των αρχών που εμπεριέχονται στην οδηγία 75/442 και κυρίως από τους κανόνες της Συνθήκης που απαγορεύουν τα μέτρα αποτελέσματος ισοδυνάμου προς ποσοτικούς περιορισμούς, οι κοινοτικοί πολίτες αντλούν το δικαίωμα να διαθέτουν στο εμπόριο πλαστικούς σάκους και συσκευασίες. Κατά την άποψή τους, το δικαίωμα αυτό υπόκειται μόνο σε εθνικά μέτρα περί διαθέσεως των στερεών αποβλήτων ανάλογα προς το σκοπό της προστασίας του περιβάλλοντος και της ανθρώπινης υγείας και όχι, επομένως, σε απόλυτη απαγόρευση εμπορίας, δεδομένου ότι υπάρχουν λιγότερο περιοριστικά μέσα προστασίας των συμφερόντων αυτών.

Αντιθέτως, η *ιταλική*, η *βρετανική* και η *πορτογαλική κυβέρνηση*, καθώς και η *Επιτροπή*, υποστηρίζουν ότι στο πρώτο ερώτημα που εγείρει το εθνικό δικαστήριο αρμόζει αρνητική απάντηση.

Κατά την *ιταλική κυβέρνηση*, οι προαναφερθείσες οδηγίες δεν επιβάλλουν υποχρεώσεις δεσμεύουσες τα κράτη μέλη όσον αφορά την πώληση και τη χρήση προϊόντων που μπορούν να μετατραπούν σε απόβλητα, πέραν από τις ρητά προβλεπόμενες στις ίδιες τις οδηγίες. Κατά το άρθρο 3, όμως, της οδηγίας 75/442, στα κράτη μέλη αναγνωρίζεται η εξουσία να θεσπίζουν μέτρα σκοπούντα στην αποφυγή της

δημιουργίας αποβλήτων, ρυθμίζοντας τη χρήση των προϊόντων των οποίων η διάθεση ως αποβλήτων μπορεί να προκαλέσει τεχνικές δυσχέρειες ή υπερβολικές δαπάνες.

Η κυβέρνηση του *Ηνωμένου Βασιλείου* υποστηρίζει καταρχάς ότι καμία από τις διαλαμβανόμενες στη Διάταξη του εθνικού δικαστηρίου οδηγίες δεν έχει εφαρμογή στην υπό κρίση περίπτωση. Έτσι, οι οδηγίες 75/442 και 78/319 αφορούν τα απόβλητα, που ορίζονται ως κάθε ουσία την οποία ο κάτοχός του αποβάλλει ή υποχρεούται να αποβάλει δυνάμει των διατάξεων της εν ισχύι εθνικής νομοθεσίας· κατά το Ηνωμένο Βασίλειο, όμως, οι πλαστικοί σάκοι που παρέχονται για τη μεταφορά των αγοραζομένων εμπορευμάτων δεν συνιστούν απόβλητα κατά την έννοια αυτή. Όσο για την οδηγία 76/403, δεν περιλαμβάνει τους πλαστικούς σάκους, εφόσον αυτοί δεν περιέχουν καμία από τις απαριθμούμενες στην οδηγία ουσίες· η οδηγία αυτή, άλλωστε, αφορά μόνο τη διάθεση των PCB και όχι τη διανομή και πώλησή τους.

Εν πάση περιπτώσει, το γεγονός ότι οι πιο πάνω οδηγίες εναρμονίζουν τους εθνικούς κανόνες περί διαθέσεως των αποβλήτων δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι απαγορεύει σιωπηρώς στα κράτη μέλη να λαμβάνουν μέτρα περιορισμού της διανομής ή πώλησης ορισμένων προϊόντων που ενδέχεται αργότερα να πεταχτούν μετά τη χρήση τους. Επομένως, κατά τη γνώμη του Ηνωμένου Βασιλείου, οι υπό κρίσιν οδηγίες δεν απονέμουν στους ιδιώτες το δικαίωμα να διανέμουν ή να πωλούν πλαστικούς σάκους.

Η *πορτογαλική κυβέρνηση* υπογραμμίζει καταρχάς ότι φορείς των υποχρεώσεων τις οποίες επιβάλλουν οι εν λόγω οδηγίες είναι τα κράτη μέλη· σ' αυτά εναπόκειται να θεσπίσουν τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσουν τη διάθεση των αποβλήτων χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η ανθρώπινη υγεία και χωρίς να βλάπτεται το περιβάλλον. Προς το σκοπό αυτό, οι οδηγίες αφήνουν στα κράτη μέλη ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως ως προς την επιλογή των καταλλήλων μέτρων.

Εξάλλου, κατά την πορτογαλική κυβέρνηση, το ερώτημα αναφέρεται σε μια δραστηριότητα, δηλαδή την πώληση και χρήση ορισμένων προϊόντων, που δεν θίγεται ευθέως στις εν λόγω οδηγίες. Οι οδηγίες αυτές καθιερώνουν απλώς ένα minimum προστασίας της υγείας και του περιβάλλοντος. Επομένως, επιτρέπεται στα κράτη μέλη να θεσπίζουν μέτρα σαν τα εκτιθέμενα στη Διάταξη περί παραπομπής που, έστω και αν είναι αυστηρότερα από εκείνα που προβλέπουν οι οδηγίες, εμπίπτουν στο πλαίσιο των σκοπών τους.

Αυτό προκύπτει από το γράμμα του άρθρου 8 της οδηγίας 78/319, το οποίο επιτρέπει στα κράτη μέλη να θεσπίζουν, όσον αφορά τα τοξικά και επικίνδυνα απόβλητα, μέτρα αυστηρότερα από αυτά που προβλέπει η οδηγία, καθώς και από το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 75/442, που προβλέπει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να θεσπίζουν ειδικούς κανόνες για ειδικές κατηγορίες στερεών αποβλήτων.

Η πορτογαλική κυβέρνηση υπενθυμίζει σχετικώς και τη νομολογία του Δικαστηρίου, κατά την οποία, ελλείψει εναρμονίσεως, τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίζουν τι επίπεδο προστασίας θέλουν να εξασφαλίσουν, στην εσωτερική τους έννομη τάξη, για την υγεία και τη ζωή των προσώπων (απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 1983, 227/82, Van Bennekom, Racc. 1983, σ. 3883).

Η *Επιτροπή* υποστηρίζει ότι, έστω κι αν αληθεύει ότι οι υπό κρίσιν οδηγίες ασχολούνται κυρίως με τη διάθεση των αποβλήτων και όχι με την αποφυγή δημιουργίας τους, δεν μπορεί απ' αυτό να συναχθεί ότι απαγορεύεται στα κράτη μέλη να ασχολούνται και με την πρόληψη, πολλώ μάλλον που δύο από τις τρεις οδηγίες προβλέπουν ρητά και την υποχρέωση προαγωγής της αποφυγής δημιουργίας αποβλήτων.

Κατά συνέπεια, οι οδηγίες δεν απαγορεύουν στα κράτη μέλη να θεσπίζουν μέτρα περιορισμού της πωλήσεως ή της χρήσεως προϊόντων που προκαλούν τη δημιουργία αποβλήτων. Τα μέτρα αυτά επομένως δεν αντιβαίνουν προς το κοινοτικό δίκαιο αν είναι σύμφωνα προς τους γενικούς κανόνες της Συνθήκης, και ιδίως προς το άρθρο 30.

Άρα, οι τρεις υπό κρίσιν οδηγίες δεν απονέμουν στους ιδιώτες το δικαίωμα να πωλούν ή να χρησιμοποιούν τα προϊόντα που διαλαμβάνουν.

2. *Επί του δευτέρου ερωτήματος*

Οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης προτείνουν να δοθεί στο δεύτερο ερώτημα του εθνικού δικαστηρίου η απάντηση ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να ενημερώνουν εγκαίρως την Επιτροπή σχετικά με κάθε σχέδιο ρυθμίσεως που ενδέχεται να προκαλέσει τεχνικές δυσχέρειες ή υπερβολικές δαπάνες για τη διάθεση των αποβλήτων· δεν μπορούν δε να θέσουν σε εφαρμογή τα εν λόγω νομοθετήματα πριν η Επιτροπή ελέγξει ότι συμβιβάζονται με την κοινή αγορά, άλλως τα νομοθετήματα αυτά είναι παράνομα.

Πράγματι, σκοπός της οδηγίας 75/442 είναι να συντονίσει τη δράση των κρατών μελών προς επίτευξη των σκοπών της, χωρίς να αντιμετωπίζει την έκδοση σχετικών πράξεων σε κοινοτικό επίπεδο. Το αποτελεσματικότερο μέσο που προβλέπει η οδηγία για να αποφευχθεί η εμφάνιση διαφορών που βλάπτουν την εύρυθμη λειτουργία της κοινής αγοράς είναι η υποχρέωση προηγούμενης κοινοποίησης, την οποία επιβάλλει το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 75/442, της μόνης οδηγίας που επιβάλλει τέτοια υποχρέωση, η οποία καταλαμβάνει κάθε σχέδιο εσωτερικής ρυθμίσεως σχέση έχουσας με την οδηγία και άσχετα από το εθνικό όργανο που θεσπίζει το σχέδιο.

Η υποχρέωση αυτή είναι ανάλογη με την υποχρέωση του άρθρου 93, παράγραφος 3, της Συνθήκης σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις ή ακόμη με την προβλεπόμενη στην οδηγία 83/189, που ρυθμίζει τις τεχνικές προδιαγραφές των βιομηχανικών προϊόντων.

Κατά τις προσφεύγουσες, αφού το καθήκον προηγουμένης κοινοποιήσεως συνιστά συγκεκριμένη και προσδιορισμένη υποχρέωση βαρύνουσα τα κράτη μέλη και αποβλέπουσα στο σημαντικό σκοπό της αποφυγής παρεμβολής εμποδίων στις ενδοκοινοτικές συναλλαγές, πρέπει να συναχθεί ότι η διάταξη που επιβάλλει το καθήκον αυτό αποτελεί κανόνα αναγκαστικού δικαίου, συνοδευόμενο με την κύρωση της αυτοδίκαιης ακυρότητας του μη κοινοποιηθέντος εθνικού μέτρου.

Σχετικώς οι προσφεύγουσες αποκρούουν το επιχείρημα ότι δεν υφίσταται αναλογία μεταξύ της οδηγίας 75/442 και της οδηγίας 83/189 λόγω του ότι η πρώτη δεν προβλέπει τη σύνθετη ρύθμιση της διαδικασίας επανεξετάσεως, την οποία αντιθέτως προβλέπει η οδηγία 83/189. Πράγματι, ούτε το άρθρο 93 της Συνθήκης περιέχει συγκεκριμένη αναφορά στη

διαδικασία, παρόλον ότι επιβάλλει την προηγούμενη κοινοποίηση των ενισχύσεων που χορηγούν τα κράτη στις επιχειρήσεις. Το Δικαστήριο όμως όρισε, με την απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 1973 (120/73, Lorenz, Racc. 1973, σ. 1471), εύλογη προθεσμία εντός της οποίας η Επιτροπή μπορεί να απευθύνει στα κράτη μέλη παρατηρήσεις και προ της παρελεύσεως της οποίας δεν μπορούν να εκτελεστούν τα εθνικά μέτρα.

Η *Επιτροπή* και η *ιταλική κυβέρνηση* ομοθύμως απαντούν στο δεύτερο ερώτημα ότι το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 75/442 προβλέπει υποχρέωση των κρατών μελών να ενημερώνουν εγκαίρως την Επιτροπή περί παντός σχεδίου ρυθμίσεως αφορώντος μέτρα εμπίπτοντα στην παράγραφο 1 του ίδιου άρθρου· ελλείψει όμως κοινοτικής διαδικασίας ελέγχου των κοινοποιουμένων σχεδίων, δεν είναι δυνατόν να συναχθεί από τη διάταξη αυτή υποχρέωση των κρατών μελών προς διατήρηση του status quo.

Κατά την ιταλική κυβέρνηση, οι διατάξεις του άρθρου 3, παράγραφος 2, εντάσσονται στο γενικότερο πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών και Επιτροπής και δεν παράγουν, επομένως, αποτελέσματα θίγοντα τη νομιμότητα των θεσπιζομένων μέτρων όσον αφορά τις σχέσεις μεταξύ εθνικών αρχών και ενδιαφερομένων προσώπων.

Η *βρετανική* και η *πορτογαλική κυβέρνηση*, αντιθέτως, υποστηρίζουν ότι η επίδικη εθνική απόφαση, που ρυθμίζει την πώληση και χρήση ορισμένων μη βιοαποικοδομήσιμων προϊόντων, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 75/442, και δεν υπόκειται, επομένως, στην υποχρέωση προηγουμένης κοινοποιήσεως του άρθρου 3, παράγραφος 2, εφόσον δεν αφορά τη χρήση προϊόντων των οποίων η διάθεση ως αποβλήτων μπορεί να προκαλέσει τεχνικές δυσχέρειες ή υπερβολικές δαπάνες.

3. *Επί του τρίτου ερωτήματος*

Οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης υποστηρίζουν ότι η διάταξη του άρθρου 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 75/442 θα έχανε την πρακτική της αποτελεσματικότητα, αν οι ιδιώτες δεν μπορούσαν να επικαλεστούν ενώπιον εθνικού δικαστηρίου την υποχρέωση κοινοποιήσεως κατά εθνικής διατάξεως που δεν έχει κοινοποιηθεί στην Επιτροπή, είτε η διάταξη αυτή προέρχεται από κεντρική αρχή και εφαρμόζεται σε ολόκληρη την επικράτεια, είτε προέρχεται από αρχή τοπική και έχει τοπικώς περιορισμένην ισχύ.

Μολονότι δέχονται ότι η νομολογία του Δικαστηρίου αφορά μόνο περιπτώσεις στις οποίες η εθνική ρύθμιση αντέκειτο σε διατάξεις ουσιαστικού δικαίου κοινοτικής οδηγίας, οι προσφεύγουσες στηρίζονται στις θέσεις που έχει λάβει η Επιτροπή σχετικά με την οδηγία 83/189, και ιδίως στην από 1 Οκτωβρίου 1986 ανακοίνωσή της, για να συμπεράνουν ότι ακόμη και μια διάταξη οδηγίας που υπαγορεύει στα κράτη μέλη διαδικαστικές υποχρεώσεις αρκούντως σαφείς και ακριβείς, όπως συμβαίνει εν προκειμένω με το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 75/442, πρέπει να θεωρείται ικανή να απονείμει στους ιδιώτες δικαιώματα έναντι των κρατών μελών.

Γι' αυτό, το κράτος δεν μπορεί να επιβάλει στους ιδιώτες μέτρα εμπίπτοντα στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, τα οποία δεν έχει

προηγουμένως κοινοποιήσει στην Επιτροπή, οι δε ιδιώτες μπορούν να προβάλουν δικαστικώς την παράβαση της υποχρεώσεως αυτής, για να επιτύχουν τη μη εφαρμογή ή την ακύρωση των εν λόγω μέτρων.

Η *βρετανική* και η *ιταλική κυβέρνηση* ομοθύμως υποστηρίζουν ότι η υποχρέωση του άρθρουν 3, παράγραφος 2, της οδηγίας αποσκοπεί μόνο στη διευκόλυνση της συνεργασίας μεταξύ εθνικών αρχών και Επιτροπής για τη θέση σε εφαρμογή της οδηγίας και δεν μπορεί επομένως να προβληθεί από τους ιδιώτες ενώπιον εθνικού δικαστηρίου.

Κατά την *Επιτροπή* επίσης, το γεγονός ότι η υποχρέωση από το άρθρο 3, παράγραφος 2, της υπό κρίση οδηγίας δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα σημαίνει ότι το άρθρο αυτό δεν απονέμει στους ιδιώτες δικαιώματα δυνάμενα να προβληθούν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

Η *πορτογαλική κυβέρνηση* δεν υποβάλλει παρατηρήσεις επί του τρίτου ερωτήματος.

4. *Επί του τετάρτου ερωτήματος*

Οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης προτείνουν καταφατική απάντηση στο τέταρτο ερώτημα. Σχετικώς υπογραμμίζουν ότι, έστω και αν, ελλείψει κοινοτικών κανόνων σχετικά με την υποχρέωση αποκαταστάσεως της βλάβης που προξενείται στα δικαιώματα ιδιωτών από τη δημόσια διοίκηση κατά παράβαση του κοινοτικού δικαίου, το δικαίωμα προς αποζημίωση και ο τρόπος ασκήσεώς του διέπονται καταρχήν από κανόνες εσωτερικού δικαίου, οι κανόνες αυτοί ωστόσο πρέπει να μην εξέρχονται των ορίων που επιβάλλει το κοινοτικό δίκαιο και ειδικότερα οι γενικές αρχές που είναι κοινές στα κράτη μέλη.

Κατά τις προσφεύγουσες, το Δικαστήριο έχει πράγματι αναγνωρίσει ότι στα δώδεκα κράτη μέλη υπάρχει μια κοινή γενική αρχή, που έχει εφαρμογή τόσο επί ιδιωτών όσο και επί δημοσίας αρχής και κατά την οποία όποιος προσβάλλει δικαίωμα τρίτου υποχρεούται να φέρει τις συνέπειες (βλέπε απόφαση της 22ας Ιανουαρίου 1976, 60/75, Russo, Racc. 1976, σ. 45). Την αρχή αυτή περί ευθύνης δεν μπορεί να τη ματαιώνει ένα κράτος μέλος χαρακτηρίζοντας, με τον ένα ή τον άλλο τρόπο, στην εσωτερική του έννομη τάξη, την προσβαλλόμενη νομική κατάσταση, διότι ένας τέτοιος μετασχηματισμός θα οδηγούσε σε άνιση μεταχείριση των πολιτών των επί μέρους κρατών μελών.

Γι' αυτό και το Δικαστήριο έχει θέσει σημαντικούς περιορισμούς στην εν προκειμένω ελευθερία των κρατών μελών. Με την απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 1983 (199/82, San Giorgio, Συλλογή 1983, σ. 3595), αναγνώρισε συγκεκριμένα ότι οι προϋποθέσεις αποζημιώσεως που ορίζονται από τις διάφορες εθνικές νομοθεσίες δεν μπορούν να είναι τέτοιες ώστε να καθιστούν πρακτικώς αδύνατη την άσκηση των δικαιωμάτων που απονέμονται από την κοινοτική έννομη τάξη.

Αυτό όμως ακριβώς συμβαίνει με το ιταλικό δίκαιο, όταν κάποια δικαιώματα του κοινοτικού δικαίου χαρακτηρίζονται ως έννομα συμφέροντα, τα οποία τυγχάνουν, ως εκ τούτου, έμμεσης και μερικής μόνο προστασίας στο εσωτερικό δίκαιο, η οποία χαρακτηρίζεται από την αρμοδιότητα των διοικητικών δικαστηρίων να κρίνουν τις σχετικές προς αυτά διαφορές και την αδυναμία αποζημιώσεως σε περίπτωση προσβολής τους, και όχι ως δικαιώματα τα οποία τυγχάνουν στο εσωτερικό δίκαιο ευθείας και άμεσης προστασίας, η

οποία χαρακτηρίζεται από τη δυνατότητα αξιώσεως αποζημιώσεως ενώπιον των πολιτικών δικαστηρίων σε περίπτωση προσβολής τους από τη διοίκηση.

Ένας τέτοιος χαρακτηρισμός, που κατά τις προσφεύγουσες είναι καθαρά τυπικός, αφήνει χωρίς αποτελεσματική κύρωση την παράβαση, εκ μέρους των εθνικών διοικήσεων, των κοινοτικών κανόνων που είναι εφοδιασμένοι με άμεσο αποτέλεσμα, εφόσον αρνείται την υποχρέωση αποκαταστάσεως της ζημίας που προκλήθηκε από την προσβολή του δικαιώματος από τη δημόσια διοίκηση, οσάκις αυτό χαρακτηρίζεται στην εσωτερική έννομη τάξη ως έννομο συμφέρον.

Κατά συνέπεια, οι προσφεύγουσες προτείνουν να δοθεί στο τέταρτο ερώτημα η απάντηση ότι η δημόσια διοίκηση υποχρεούται να αποκαθιστά τις ζημίες που προξενούνται από παράνομη διοικητική πράξη της, η οποία προσβάλλει δικαίωμα του κοινοτικού δικαίου, το οποίο, μεταφερόμενο στο εσωτερικό δίκαιο, λαμβάνει το χαρακτήρα εννόμου συμφέροντος.

Η *κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου* υπενθυμίζει καταρχάς τη νομολογία του Δικαστηρίου, κατά την οποία στο εθνικό δίκαιο εναπόκειται να ορίσει ποιο δικαιοδοτικό όργανο είναι αρμόδιο να αποφανθεί περί της ενδεχόμενης προσβολής δικαιωμάτων που αντλούν οι ιδιώτες από το κοινοτικό δίκαιο. Κατά τη νομολογία αυτή, ναι μεν τα εθνικά δικαστήρια υποχρεούνται να αξιοποιήσουν όλα τα μέσα έννομης προστασίας που προβλέπει το εθνικό δίκαιο, για να εξασφαλίσουν την εφαρμογή των κανόνων του κοινοτικού δικαίου που έχουν άμεσο αποτέλεσμα, δεν μπορεί όμως και να αναμένεται ότι θα δημιουργήσουν νέα τέτοια μέσα για το σκοπό αυτόν (βλέπε απόφαση της 7ης Ιουλίου 1981, 158/80, Rewe, Συλλογή 1981, σ. 1805). Εν προκειμένω, άρα, οι προσφεύγουσες δεν δικαιούνται αποζημιώσεως, αν αυτή δεν προβλέπεται σε ανάλογη περίπτωση αποκλειστικά διεπόμενη από το εσωτερικό δίκαιο.

Σχετικώς, η βρετανική κυβέρνηση τονίζει ότι το Δικαστήριο ουδέποτε διατύπωσε τη σκέψη ότι η αποζημίωση αποτελεί conditio sine qua non, χωρίς την οποία είναι αδύνατη στην πράξη η άσκηση δικαιωμάτων που προκύπτουν από το άμεσο αποτέλεσμα του κοινοτικού δικαίου. Πράγματι, μια τέτοια γενική αρχή δεν μπορεί να συναχθεί ούτε από το εσωτερικό δίκαιο των κρατών μελών ούτε από το ίδιο το κοινοτικό δίκαιο.

Ως προς τα εθνικά δίκαια, το Ηνωμένο Βασίλειο διατείνεται ότι το ιταλικό δίκαιο δεν είναι το μόνο που αρνείται συστηματικά την αναγνώριση δικαιώματος προς αποζημίωση λόγω παράνομης πράξης της διοικήσεως. Τέτοιο δικαίωμα δεν αναγνωρίζεται συστηματικά ούτε στο Ηνωμένο Βασίλειο, όπου η διοίκηση δεν υποχρεούται να αποζημιώσει τους ζημιωθέντες από νομοθετικό ή οιονεί νομοθετικό μέτρο, παρά μόνον αν έλαβε το μέτρο αυτό κακή τη πίστει ή εν γνώσει της ότι είναι ultra vires. Ευθύνη της διοικήσεως ανακύπτει μόνον αν ο ενδιαφερόμενος μπορεί να αποδείξει « misfeasance in public office ».

Ο κανόνας αυτός άλλωστε είναι απολύτως σύμφωνος προς το κοινοτικό δίκαιο. Πράγματι, ούτε η εξωσυμβατική ευθύνη της Κοινότητας στοιχειοθετείται αυτομάτως κάθε φορά που αυτή εκδίδει ανίσχυρη κανονιστική ή διοικητική πράξη.

Έτσι, το Δικαστήριο έχει δεχθεί κατά πάγια νομολογία ότι δεν γεννάται ευθύνη της Κοινότητας από κανονιστική πράξη ενέχουσα επιλογή οικονομικής πολιτικής, παρά μόνον αν

υπάρχει κατάφωρη παράβαση υπέρτερου κανόνα δικαίου που έχει τεθεί προς προστασία των ιδιωτών (βλέπε απόφαση της 25ης Μαΐου 1978, 83/76 και 94/76, 3/77, 15/77 και 40/77, HNL Racc. 1978, σ. 1209). Η υποχρέωση αυτή να λαμβάνεται υπόψη η φύση της πράξεως των δημοσίων αρχών ανάγεται στη βάση των γενικών αρχών που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών, όπως τις συμπυκνώνει το Δικαστήριο, ισχύει δε, ως εκ της φύσεως και της προελεύσεώς της, και προκειμένου περί ευθύνης των δημοσίων αρχών των κρατών μελών, όταν εκδίδουν γενικής ισχύος μέτρα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, είτε σε εθνικό είτε σε περιφερειακό επίπεδο.

Κατά συνέπεια, το Ηνωμένο Βασίλειο προτείνει να δοθεί στο τέταρτο ερώτημα η απάντηση ότι στην εθνική έννομη τάξη εναπόκειται να παρέχει κατάλληλα μέτρα έννομης προστασίας κατά το εθνικό δίκαιο, έτσι ώστε να εξασφαλίζει στην πράξη την άσκηση δικαιωμάτων που απορρέουν από το άμεσο αποτέλεσμα του κοινοτικού δικαίου. Αυτό δεν σημαίνει ότι η διοίκηση υποχρεούται να καταβάλλει αποζημίωση σε κάθε περίπτωση που η εκδοθείσα απ' αυτήν παράνομη διοικητική πράξη προσβάλλει δικαίωμα που απορρέει από το άμεσο αποτέλεσμα του κοινοτικού δικαίου.

Η *Επιτροπή* και η *ιταλική κυβέρνηση* ομοθύμως υποστηρίζουν ότι, ενόψει των απαντήσεων που προτείνουν στα τρία πρώτα ερωτήματα, το τέταρτο ερώτημα καθίσταται χωρίς αντικείμενο. Η ιταλική κυβέρνηση τονίζει ωστόσο ότι εναπόκειται αποκλειστικά στο εθνικό δίκαιο να ρυθμίζει τους τύπους και τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες τα εθνικά δικαστήρια εξασφαλίζουν την προστασία των ενδιαφερομένων από παραβάσεις κανόνων του κοινοτικού δικαίου που τους αφορούν.

Η *πορτογαλική κυβέρνηση* δεν υπέβαλε παρατηρήσεις σχετικά με το τέταρτο ερώτημα.

G. C. Rodríguez Iglesias
εισηγητής δικαστής