ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 9ης Αυγούστου 1994 *

Στην υπόθεση C-359/92,

Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, εκπροσωπούμενη από τον Claus-Dieter Quassowski, Regierungsdirektor στο ομοσπονδιακό Υπουργείο Οικονομίας, Villemombler Str. 76, Βόννη, επικουρούμενο από τον Jochim Sedemund, δικηγόρο Κολωνίας,

προσφεύγουσα,

κατά

Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, εκπροσωπουμένου από τους Rüdiger Bandilla, διευθυντή της Νομικής Υπηρεσίας του Συμβουλίου, και Bjarne Hoff-Nielsen, σύμβουλο της ιδίας υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Bruno Eynard, προϊστάμενο της διευθύνσεως νομικών υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

καθού,

υποστηριζομένου από την **Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων,** εκπροσωπούμενη από τον Rolf Wägenbaur, κύριο νομικό σύμβουλο, επικουρούμενο από

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

τον Xavier Lewis, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Γεώργιο Κρεμλή, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg,

παρεμβαίνουσα,

που έχει ως αντικείμενο την ακύρωση του άρθρου 9 της οδηγίας 92/59/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 29ης Ιουνίου 1992, για τη γενική ασφάλεια των προϊόντων (ΕΕ L 228, σ. 24), καθόσον το άρθρο αυτό εξουσιοδοτεί την Επιτροπή να εκδώσει, όσον αφορά κάποιο προϊόν, απόφαση επιβάλλουσα στα κράτη μέλη την υποχρέωση να λάβουν μέτρα μεταξύ αυτών που προβλέπονται από το άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχεία δ' έως η', της οδηγίας,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους O. Due, Πρόεδρο, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Diez de Velasco και D. A. O. Edward, προέδρους τμήματος, K. N. Κακούρη, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse (εισηγητή), M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn και J. L. Murray, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: F. G. Jacobs
γραμματέας: H. v. Holstein, βοηθός γραμματέας,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις αγορεύσεις των διαδίκων κατά τη συνεδρίαση της 3ης Μαΐου 1994, κατά την οποία η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας

εκπροσωπήθηκε από τον Gerhard Rambow, Ministerialdirektor στο ομοσπονδιακό Υπουργείο Οικονομίας και από τον Jochim Sedemund, δικηγόρο Κολωνίας,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 8ης Ιουνίου 1994,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 14 Σεπτεμβρίου 1992, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας άσκησε, δυνάμει του άρθρου 173, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ, προσφυγή με αίτημα την ακύρωση του άρθρου 9 της οδηγίας 92/59/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 29ης Ιουνίου 1992, για τη γενική ασφάλεια των προϊόντων (ΕΕ L 228, σ. 24, στο εξής: οδηγία), καθόσον το άρθρο αυτό εξουσιοδοτεί την Επιτροπή να εκδώσει, όσον αφορά κάποιο προϊόν, απόφαση επιβάλλουσα στα κράτη μέλη την υποχρέωση να λάβουν μέτρα μεταξύ αυτών που προβλέπονται από το άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχεία δ' έως η', της οδηγίας.

2 Η οδηγία, η οποία εκδόθηκε βάσει του άρθρου 100 Α της Συνθήκης, έχει σκοπό να εξασφαλίσει ότι τα προϊόντα που προορίζονται για κατανάλωση και διατίθενται στην εσωτερική αγορά της Κοινότητας δεν παρουσιάζουν, γενικώς, κανένα κίνδυνο για τον καταναλωτή υπό κανονικές συνθήκες χρήσεως ή, τουλάχιστον, παρουσιάζουν πολύ περιορισμένο κίνδυνο. Η οδηγία εφαρμόζεται μόνο στο μέτρο που δεν υπάρχουν πιο συγκεκριμένες κοινοτικές διατάξεις (άρθρο 1, παράγραφος 2, της οδηγίας). Υποχρεώνει τους κατασκευαστές και τους διανομείς προϊόντων να τηρούν μια γενική υποχρέωση ασφαλείας. Οι κατασκευαστές είναι υποχρεωμένοι να διαθέτουν μόνο ασφαλή προϊόντα. Επιπλέον οφείλουν να προειδοποιούν τον καταναλωτή για τους κινδύνους που συνεπάγεται η χρήση του προϊόντος και να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε να αποκαλύπτονται και να αποφεύγονται οι κίνδυνοι αυτοί. Οι διανομείς πρέπει να συμβάλλουν στην τήρηση της γενικής υποχρεώσεως (άρθρο 3 της οδηγίας).

3 Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να θεσπίσουν τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να επιβάλλουν την τήρηση της υποχρεώσεως αυτής. Υποχρεούνται, συγκεκριμένα, να συνιστούν αρχές επιφορτισμένες να εξακριβώνουν αν τα προϊόντα που διατίθενται στην αγορά είναι ασφαλή και να περιβάλλουν τις αρχές αυτές με τις αναγκαίες εξουσίες για τη λήψη των μέτρων που επιβάλλει η εφαρμογή της οδηγίας (άρθρο 5 της οδηγίας). Βάσει του άρθρου 6 της οδηγίας, τα κράτη μέλη πρέπει να θεσπίζουν τις διατάξεις που τους επιτρέπουν να λαμβάνουν, τηρώντας τις διατάξεις της Συνθήκης και ιδίως των άρθρων 30 και 36 αυτής, τα ενδεδειγμένα μέτρα τα οποία αποσκοπούν, μεταξύ άλλων, στην επίτευξη των στόχων που αναφέρονται στην παράγραφο 1 του άρθρου αυτού.

4 Μεταξύ των μέτρων αυτών περιλαμβάνονται μέτρα που αποσκοπούν:

«(...)

δ) στην επιβολή προϋποθέσεων για τη διάθεση ενός προϊόντος στην αγορά, ούτως ώστε να το καταστήσουν ασφαλές, και στην απαίτηση αναγραφής, στο προϊόν, κατάλληλων προειδοποιήσεων για τους τυχόν κινδύνους που παρουσιάζει·

ε) στην υποχρέωση έγκαιρης και κατάλληλης ενημέρωσης, ακόμα και με τη δημοσίευση ειδικών προειδοποιήσεων, των προσώπων που ενδέχεται να εκτεθούν στον κίνδυνο που απορρέει από ένα προϊόν, για τον κίνδυνο αυτό·

στ) στην προσωρινή απαγόρευση, κατά το διάστημα που απαιτείται για τη διενέργεια των διαφόρων ελέγχων, της προμήθειας, της πρότασης προμήθειας ή της έκθεσης ενός προϊόντος ή μιας παρτίδας ενός προϊόντος, όταν υπάρχουν σαφείς και συγκλίνουσες ενδείξεις για τον επικίνδυνο χαρακτήρα τους·

ζ) στην απαγόρευση διάθεσης στην αγορά ενός προϊόντος ή μιας παρτίδας προϊόντων, που αποδεικνύονται επικίνδυνα, και στη θέσπιση των απαιτούμενων συνοδευτικών μέτρων προκειμένου να εξασφαλιστεί η τήρηση της απαγόρευσης αυτής·

η) στην αποτελεσματική και άμεση διοργάνωση της απόσυρσης ενός επικίνδυνου προϊόντος ή μιας επικίνδυνης παρτίδας προϊόντων που έχουν ήδη διατεθεί στην αγορά και, εν ανάγκη, την καταστροφή τους υπό κατάλληλες συνθήκες.»

5 Η οδηγία καθιερώνει σύστημα κοινοποιήσεως και ανταλλαγής πληροφοριών. Βάσει του άρθρου 7 της οδηγίας, οσάκις ένα κράτος μέλος λαμβάνει μέτρα που περιορίζουν τη διάθεση ενός προϊόντος στην αγορά ή επιβάλλουν την απόσυρσή του από την αγορά, όπως αυτά που προβλέπονται από το άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχεία δ' έως η', πρέπει να ενημερώνει σχετικώς την Επιτροπή η οποία, κατόπιν διαβουλεύσεως με τα ενδιαφερόμενα μέρη, διαπιστώνει εάν το μέτρο είναι δικαιολογημένο ή όχι και ενημερώνει, ανάλογα με την περίπτωση, τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη ή κράτος μέλος.

6 Τέλος, η οδηγία περιλαμβάνει διατάξεις σχετικές με τις επείγουσες καταστάσεις και με τις παρεμβάσεις της Κοινότητας.

7 Αφενός, το άρθρο 8 της οδηγίας προβλέπει ότι, όταν ένα κράτος μέλος λαμβάνει επείγοντα μέτρα για να εμποδίσει, να περιορίσει ή να υποβάλει σε ιδιαιτέρους όρους την εμπορία ή την πιθανή χρήση ενός προϊόντος, λόγω των σοβαρών και αμέσων κινδύνων που παρουσιάζει για την υγεία και την ασφάλεια των καταναλωτών, πρέπει επειγόντως να ενημερώνει σχετικώς την Επιτροπή, η οποία ελέγχει αν οι πληροφορίες αυτές συμφωνούν με την οδηγία και τις διαβιβάζει στα άλλα κράτη μέλη. Τα κράτη μέλη ενημερώνουν την Επιτροπή περί των ληφθέντων μέτρων.

8 Αφετέρου, το άρθρο 9 της οδηγίας ορίζει τα εξής:

«Εάν η Επιτροπή, μέσω της κοινοποίησης εκ μέρους ενός κράτους μέλους ή μέσω πληροφοριών που της διαβιβάζει ένα κράτος μέλος, ιδίως βάσει των άρ-

θρων 7 και 8, γνωρίζει την ύπαρξη σοβαρού και άμεσου κινδύνου που παρουσιάζει ένα προϊόν για την υγεία και την ασφάλεια των καταναλωτών στα διάφορα κράτη μέλη και

α) εάν ένα η περισσότερα κράτη μέλη έχουν λάβει μέτρα με τα οποία περιορίζεται η διάθεση του προϊόντος στην αγορά ή επιβάλλεται η απόσυρσή του από την αγορά, όπως προβλέπεται στο άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχεία δ΄ έως η΄

και

β) εάν υπάρχει διαφορά μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τη θέσπιση μέτρων για τον εν λόγω κίνδυνο

και

γ) εάν ο κίνδυνος δεν είναι δυνατόν, λόγω της φύσεως του προβλήματος ασφαλείας που θέτει το προϊόν και λόγω του επείγοντος χαρακτήρα της κατάστασης, να αντιμετωπιστεί στα πλαίσια των διαδικασιών που προβλέπονται από τις ειδικές κοινοτικές ρυθμίσεις που ισχύουν για το συγκεκριμένο προϊόν ή τη συγκεκριμένη κατηγορία προϊόντων

και

δ) εάν ο κίνδυνος είναι δυνατόν να εξαλειφθεί αποτελεσματικά μόνον με τη θέσπιση κατάλληλων μέτρων τα οποία θα εφαρμόζονται σε κοινοτικό επίπεδο, προκειμένου να εξασφαλιστεί η προστασία της υγείας και της ασφαλείας των καταναλωτών και η καλή λειτουργία της κοινής αγοράς,

η Επιτροπή, αφού ζητήσει τη γνώμη των κρατών μελών και μετά από αίτηση ενός τουλάχιστον κράτους μέλους, μπορεί να εκδίδει απόφαση, με τη διαδικασία του άρθρου 11, η οποία επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να λάβουν προσωρινά μέτρα, μεταξύ εκείνων τα οποία προβλέπονται στο άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχεία δ' έως η'.»

9 Η διαδικασία που προβλέπει το άρθρο 11 της οδηγίας είναι η διαδικασία III, εναλλακτική διατύπωση β', του άρθρου 2 της αποφάσεως 87/373/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 1987, για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή (ΕΕ L 197, σ. 33). Κατά τη διαδικασία αυτή, η Επιτροπή επικουρείται από μια επιτροπή, την επιτροπή έκτακτης ανάγκης, η οποία είναι αρμόδια για την ασφάλεια των προϊόντων, απαρτίζεται από αντιπροσώπους των κρατών μελών και προεδρεύεται από αντιπρόσωπο της Επιτροπής. Η επιτροπή έκτακτης ανάγκης είναι επιφορτισμένη να διατυπώνει γνώμη επί των μέτρων που προτείνει η Επιτροπή. Η Επιτροπή θεσπίζει τα μέτρα που είναι σύμφωνα με τη γνώμη της επιτροπής έκτακτης ανάγκης. Όταν τα προτεινόμενα μέτρα δεν είναι σύμφωνα προς τη γνώμη της επιτροπής έκτακτης ανάγκης ή όταν αυτή δεν έχει εκδώσει γνώμη, τα μέτρα θεσπίζονται από το Συμβούλιο που αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, βάσει προτάσεως της Επιτροπής. Αν το Συμβούλιο δεν αποφανθεί εντός προθεσμίας δεκαπέντε ημερών από την υποβολή του θέματος στην κρίση του, η Επιτροπή μπορεί να θεσπίσει τα προταθέντα μέτρα, εκτός εάν το Συμβούλιο αποφανθεί κατά των μέτρων αυτών με απλή πλειοψηφία. Οι αποφάσεις που εγκρίνονται έχουν διάρκεια ισχύος τριών μόνο μηνών, η οποία μπορεί να παρατείνεται με την ίδια διαδικασία. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για την εφαρμογή των αποφάσεων αυτών εντός προθεσμίας δέκα ημερών.

10 Τα κράτη μέλη υποχρεώθηκαν να συμμορφωθούν με την οδηγία μέχρι τις 29 Ιουνίου 1994 το αργότερο.

11 Αν και η προσφυγή της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας τυπικά αποβλέπει στην ακύρωση του άρθρου 9 της οδηγίας μόνον καθόσον το άρθρο αυτό εξουσιοδοτεί την Επιτροπή να εκδίδει, όσον αφορά κάποιο προϊόν, απόφαση επιβάλλουσα στα κράτη μέλη την υποχρέωση να λάβουν μέτρα μεταξύ αυτών που προβλέπονται από το άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχεία δ' έως η', της οδηγίας, στην πραγματικότητα αποβλέπει, λαμβανομένης υπόψη της δομής του άρθρου 9 της οδηγίας, στην ακύρωση ολοκλήρου του άρθρου αυτού.

12 Προς στήριξη της προσφυγής της περί ακυρώσεως, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας επικαλείται δύο λόγους. Αφενός, υποστηρίζει ότι το άρθρο 9 της οδηγίας στερείται νομικής βάσεως. Αφετέρου, υποστηρίζει ότι το άρθρο αυτό παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας. Αντιθέτως, το Συμβούλιο και η Επιτροπή υποστηρίζουν ότι κανένας από τους δυο λόγους δεν είναι βάσιμος.

Επί του λόγου που βασίζεται στην έλλειψη νομικής βάσεως

13 Κατά τη Γερμανική Κυβέρνηση, το άρθρο 9 της οδηγίας εξουσιοδοτεί την Επιτροπή να εφαρμόζει την οδηγία σε ατομικές περιπτώσεις. Συγκεκριμένα, το άρθρο αυτό της επιτρέπει να λαμβάνει αποφάσεις που υποκαθιστούν τις αποφάσεις που λαμβάνουν οι εθνικές αρχές προκειμένου να εξασφαλιστεί η τήρηση των εθνικών κανονιστικών ρυθμίσεων μεταφοράς της οδηγίας.

14 Με την προσφυγή της, η Γερμανική Κυβέρνηση εκτιμά ότι, εφόσον η οδηγία εκδόθηκε βάσει του άρθρου 100 Α της Συνθήκης, μπορεί να θεμελιωθεί μόνο στην παράγραφο 5 του άρθρου αυτού, η οποία παρέχει στην Επιτροπή εξουσία ελέγχου των προσωρινών μέτρων που λαμβάνονται από τα κράτη μέλη κατ' εφαρμογήν των ρητρών διασφαλίσεως που εντάσσονται στο πλαίσιο της εναρμονίσεως. Η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι παρά ταύτα το άρθρο αυτό δεν αποτελεί επαρκή νομική βάση, διότι επιτρέπει στην Επιτροπή να ελέγχει μόνο τη συμφωνία των προσωρινών εθνικών μέτρων προς το κοινοτικό δίκαιο, αλλά δεν της επιτρέπει να λαμβάνει, σε εθνικό επίπεδο, μέτρα εφαρμογής των συνεπειών της διαπιστώσεως αυτής.

15 Το Συμβούλιο και η Επιτροπή απαντούν ότι το άρθρο 100 Α, παράγραφος 5, της Συνθήκης δεν αποτελεί τη νομική βάση του άρθρου 9 της οδηγίας. Κατά την άποψή τους, η οδηγία δεν περιλαμβάνει «ρήτρα διασφαλίσεως» υπό την έννοια του άρθρου 100 Α, παράγραφος 5, της Συνθήκης, δηλαδή ρήτρα που

εξουσιοδοτεί τα κράτη μέλη να λαμβάνουν προσωρινά μέτρα για έναν από τους οικονομικούς λόγους που αναφέρονται στο άρθρο 36 της Συνθήκης. Συνεπώς, το άρθρο 9 της οδηγίας δεν καθιερώνει «κοινοτική διαδικασία ελέγχου» των προσωρινών μέτρων που λαμβάνονται βάσει μιας τέτοιας ρήτρας.

16 Το Συμβούλιο και η Επιτροπή υποστηρίζουν ότι νομική βάση του άρθρου 9 της οδηγίας αποτελούν οι συνδυασμένες διατάξεις των άρθρων 100 Α, παράγραφος 1, και 145, τρίτη περίπτωση, της Συνθήκης. Ισχυρίζονται ότι το άρθρο 9 της οδηγίας εξουσιοδοτεί την Επιτροπή να λαμβάνει μέτρα εναρμονίσεως «ad hoc», υπό μορφήν αποφάσεων, απευθυνομένων προς τα κράτη μέλη, στερουμένων όμως αμέσου αποτελέσματος έναντι των ιδιωτών, όταν τα επείγοντα μέτρα μπορούν να λαμβάνονται μόνο σε κοινοτικό επίπεδο και πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις.

17 Στην επιχειρηματολογία αυτή η Γερμανική Κυβέρνηση αντιτάσσει κατ' ουσίαν ότι τα άρθρα 100 επ. της Συνθήκης και ιδιαίτερα το άρθρο 100 Α, παράγραφος 1, έχουν ως αποκλειστικό αντικείμενο την προσέγγιση των νομοθεσιών και δεν διαλαμβάνουν την εξουσία εφαρμογής του δικαίου στις συγκεκριμένες περιπτώσεις, αντικαθιστώντας τις εθνικές αρχές, όπως επιτρέπει το άρθρο 9 της οδηγίας. Η Γερμανική Κυβέρνηση προσθέτει ότι οι εξουσίες που ανατίθενται στην Επιτροπή δυνάμει του άρθρου 9 της οδηγίας υπερβαίνουν τις αρμοδιότητες τις οποίες διαθέτει το Bund ως προς τα Länder, σε ένα ομοσπονδιακό κράτος όπως η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, στο μέτρο που, κατά τις διατάξεις του γερμανικού θεμελιώδους νόμου, τα Länder είναι αρμόδια για την εκτέλεση των ομοσπονδιακών νόμων. Τέλος, κατ' αυτήν, το άρθρο 9 της οδηγίας δεν μπορεί να θεωρηθεί ούτε ως αρμοδιότητα εκτελέσεως, υπό την έννοια του άρθρου 145, τρίτη περίπτωση, της Συνθήκης, διότι το άρθρο αυτό δεν περιλαμβάνει καμία κατάλληλη καθ' ύλην αρμοδιότητα, αλλά μόνον εξουσιοδοτεί το Συμβούλιο να αναθέτει αρμοδιότητες εκτελέσεως στην Επιτροπή εφόσον υπάρχει στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο νομική βάση για την προς εκτέλεση νομική πράξη και για τα μέτρα εκτελέσεως.

18 Διαπιστώνεται, πρώτον, ότι το άρθρο 100 Α, παράγραφος 5, της Συνθήκης δεν μπορεί να αποτελεί τη νομική βάση του άρθρου 9 της οδηγίας. Εξάλλου, οι διάδικοι το συνομολογούν.

19 Πράγματι, το άρθρο 100 Α, παράγραφος 5, της Συνθήκης ορίζει: «Τα μέτρα εναρμόνισης (...) περιλαμβάνουν, στις ενδεδειγμένες περιπτώσεις, ρήτρα διασφάλισης που επιτρέπει στα κράτη μέλη να λάβουν, για έναν η περισσότερους από τους μη οικονομικούς λόγους που αναφέρονται στο άρθρο 36, προσωρινά μέτρα υποκείμενα σε κοινοτική διαδικασία ελέγχου. »

20 Το άρθρο αυτό αφορά μόνον τον εκ μέρους των κοινοτικών αρχών έλεγχο των μέτρων που λαμβάνουν τα κράτη μέλη. Όμως, το άρθρο 9 της οδηγίας δεν έχει ως αντικείμενο την καθιέρωση ενός τέτοιου ελέγχου. Οργανώνει μια κοινοτική διαδικασία συντονισμού των εθνικών μέτρων που αφορούν ένα προϊόν, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι το προϊόν αυτό θα μπορεί να κυκλοφορεί ελεύθερα και χωρίς κίνδυνο για τον καταναλωτή στο έδαφος ολόκληρης της Κοινότητας.

21 Δεύτερον, πρέπει να διερευνηθεί αν οι διατάξεις του άρθρου 100 Α, παράγραφος 1, συμπληρούμενες από τις διατάξεις του άρθρου 145, τρίτη περίπτωση, της Συνθήκης αποτελούν κατάλληλη νομική βάση για το άρθρο 9 της οδηγίας, όπως υποστηρίζουν το Συμβούλιο και η Επιτροπή.

22 Όπως επισήμανε το Δικαστήριο με την απόφαση της 17ης Μαΐου 1994, C-41/93, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1994, σ. I-1829, σκέψη 22), προκειμένου να τεθούν σε εφαρμογή οι στόχοι του άρθρου 8 Α της Συνθήκης ΕΟΚ (ήδη 7 Α της Συνθήκης ΕΚ), το άρθρο 100 Α, παράγραφος 1, της Συνθήκης εξουσιοδοτεί το Συμβούλιο να αποφασίζει, κατά τη διαδικασία που προβλέπει το άρθρο αυτό, τα μέτρα που έχουν ως αντικείμενο την κατάργηση των εμποδίων στις συναλλαγές που οφείλονται στις διαφορές μεταξύ των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών.

23 Ωστόσο, η οδηγία πραγματοποιεί μια ιδιάζουσα εναρμόνιση, την οποία το Συμβούλιο χαρακτηρίζει «οριζόντια» εναρμόνιση, όπως προκύπτει από τους όρους που χρησιμοποιεί στην τρίτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας.

24 Συγκεκριμένα, όπως προκύπτει από την τρίτη αιτιολογική σκέψη της, η οδηγία θεσπίζει σε κοινοτικό επίπεδο «μια γενική επιταγή ασφαλείας για όλα τα προϊόντα που διατίθενται στην αγορά και προορίζονται για τους καταναλωτές ή ενδέχεται να χρησιμοποιηθούν από τους καταναλωτές». Βάσει αυτής της «γενικής υποχρεώσεως ασφαλείας» (βλ. τίτλο ΙΙ της οδηγίας), οι κατασκευαστές υποχρεούνται, πρώτον, να διαθέτουν μόνον ασφαλή προϊόντα στην αγορά, δεύτερον, να παρέχουν στον καταναλωτή τις σχετικές πληροφορίες που του επιτρέπουν να αξιολογεί τους εγγενείς κινδύνους που παρουσιάζει το προϊόν κατά τη διάρκεια της συνήθους ή ευλόγως προβλέψιμης χρήσεώς του, εφόσον οι κίνδυνοι αυτοί δεν είναι αμέσως προφανείς χωρίς κατάλληλη προειδοποίηση, και να προστατεύεται από αυτούς, τρίτον, να λαμβάνουν κατάλληλα μέτρα, ανάλογα με τα χαρακτηριστικά των προϊόντων που προμηθεύουν, που να τους επιτρέπουν να τηρούνται ενήμεροι των κινδύνων που ενδέχεται να παρουσιάζουν τα προϊόντα αυτά και να προβαίνουν στις κατάλληλες ενέργειες, συμπεριλαμβανομένης, εν ανάγκη, της αποσύρσεως του συγκεκριμένου προϊόντος από την αγορά για να αποφευχθούν οι κίνδυνοι αυτοί· οι διανομείς υποχρεούνται να ενεργούν επιμελώς ώστε να συμβάλλουν στην τήρηση της γενικής υποχρεώσεως ασφαλείας (άρθρο 3 της οδηγίας).

25 Η οδηγία υποχρεώνει τα κράτη μέλη να θεσπίζουν τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να επιβάλλουν στους παραγωγούς και τους διανομείς την τήρηση των υποχρεώσεων που υπέχουν από την οδηγία, ώστε τα προϊόντα που διατίθενται στην αγορά να είναι ασφαλή. Τα κράτη μέλη πρέπει, ειδικότερα, να συνιστούν ή να ορίζουν τις αρχές στις οποίες ανατίθεται ο έλεγχος της συμφωνίας των προϊόντων με την υποχρέωση να διατίθενται μόνον ασφαλή προϊόντα στην αγορά, μεριμνώντας ώστε οι αρχές αυτές να διαθέτουν τις αναγκαίες εξουσίες για τη λήψη των κατάλληλων μέτρων που πρέπει να λαμβάνουν δυνάμει της οδηγίας, συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας να επιβάλλουν κατάλληλες κυρώσεις σε περίπτωση που δεν τηρούνται οι υποχρεώσεις που απορρέουν από την οδηγία (άρθρο 5 της οδηγίας).

26 Βάσει του άρθρου 6 της οδηγίας, τα κράτη μέλη πρέπει, για τους σκοπούς του άρθρου 5, να διαθέτουν τις αναγκαίες εξουσίες, οι οποίες ασκούνται ανάλογα με τη σοβαρότητα του κινδύνου και εντός του πλαισίου της Συνθήκης, ιδίως δε των άρθρων 30 και 36, για να λαμβάνουν ενδεδειγμένα μέτρα τα οποία αποσκοπούν, μεταξύ άλλων, στην επίτευξη των στόχων που καθορίζονται στην παράγραφο 1, στοιχεία α' έως η', του ως άνω άρθρου 6.

27 Τα άρθρα 7 και 8 της οδηγίας αναθέτουν πάντως στην Επιτροπή τη μέριμνα της επιβλέψεως των μέτρων που λαμβάνουν τα κράτη μέλη και τα οποία είναι ικανά να παρακωλύσουν τις συναλλαγές.

28 Βάσει του άρθρου 7 της οδηγίας, τα κράτη μέλη πρέπει να κοινοποιούν στην Επιτροπή τα μέτρα που περιορίζουν τη διάθεση ενός προϊόντος ή μιας παρτίδας προϊόντων στην αγορά ή που επιβάλλουν την απόσυρσή τους από την αγορά, όπως τα μέτρα που προβλέπονται από το άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχεία δ΄ έως η΄, της οδηγίας, διευκρινίζοντας τους λόγους για τους οποίους τα έλαβαν.

29 Βάσει του άρθρου 8 της οδηγίας, τα κράτη μέλη πρέπει να ενημερώνουν επειγόντως την Επιτροπή για τα επείγοντα μέτρα τα οποία λαμβάνουν ή αποφασίζουν να λάβουν για να εμποδίσουν, να περιορίσουν ή να υποβάλουν σε ιδιαίτερους όρους την εμπορία ή την πιθανή χρήση, στο έδαφός τους, ενός προϊόντος ή μια παρτίδας προϊόντων, λόγω του σοβαρού και αμέσου κινδύνου που αυτό το προϊόν ή η παρτίδα προϊόντων παρουσιάζουν για την υγεία και την ασφάλεια των καταναλωτών. Τα κράτη μέλη μπορούν επίσης να κοινοποιούν στην Επιτροπή τις πληροφορίες που διαθέτουν σχετικά με την ύπαρξη σοβαρού και αμέσου κινδύνου, ακόμη και πριν αποφασίσουν να λάβουν τα εν λόγω μέτρα.

30 Εντός του συστήματος της οδηγίας, δε αποκλείεται και μάλιστα είναι πιθανό να υπάρξουν αποκλίσεις μεταξύ των μέτρων που λαμβάνουν τα κράτη μέλη. Όπως επισημαίνει η δέκατη όγδοη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας, τέτοιες αποκλίσεις ενδέχεται «να δημιουργήσουν απαράδεκτες διαφορές στην προστασία των καταναλωτών και εμπόδια για το διακοινοτικό εμπόριο.»

31 Εντός του συστήματος αυτού, ενδέχεται επίσης να χρειαστεί να αντιμετωπιστούν, όπως επισημαίνει η δέκατη ένατη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας, σοβαρά προβλήματα ασφαλείας για ένα προϊόν, τα οποία επηρεάζουν ή θα μπορούσαν να επηρεάσουν, στο εγγύς μέλλον, ολόκληρη την Κοινότητα ή

σημαντικό τμήμα της και τα οποία, λόγω της φύσεως του προβλήματος ασφαλείας που θέτει το προϊόν και ανάλογα με τον επείγοντα χαρακτήρα του, δεν είναι δυνατόν να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά στα πλαίσια των διαδικασιών που προβλέπονται στις ειδικές κοινοτικές ρυθμίσεις που ισχύουν για το οικείο προϊόν ή την οικεία κατηγορία προϊόντων.

32 Ως εκ τούτου, ο κοινοτικός νομοθέτης έκρινε ότι, προκειμένου να αντιμετωπιστεί η ύπαρξη ενός σοβαρού και αμέσου κινδύνου για την υγεία και την ασφάλεια των καταναλωτών, ήταν αναγκαίο να προβλέψει έναν κατάλληλο μηχανισμό ο οποίος θα επιτρέπει, ως έσχατο μέσο, τη θέσπιση μέτρων που θα ισχύουν σε ολόκληρη την Κοινότητα, υπό μορφήν αποφάσεων που θα απευθύνονται προς τα κράτη μέλη (βλ. εικοστή αιτιολογική σκέψη της οδηγίας).

33 Προς τούτο, το άρθρο 9 της οδηγίας εξουσιοδοτεί την Επιτροπή να παρεμβαίνει, βάσει των πληροφοριών που της έχουν διαβιβαστεί, όταν ένα προϊόν που διατίθεται στην αγορά θέτει σε άμεσο και σοβαρό κίνδυνο την υγεία και την ασφάλεια των καταναλωτών σε περισσότερα κράτη μέλη, τα δε κράτη μέλη έλαβαν ή σκοπεύουν να λάβουν αποκλίνοντα μέτρα έναντι του προϊόντος αυτού, δηλαδή μέτρα που εξασφαλίζουν διαφορετικό επίπεδο προστασίας και παρακωλύουν εξ αυτού του λόγου την ελεύθερη κυκλοφορία του προϊόντος εντός της Κοινότητας. Το άρθρο αυτό προβλέπει ότι, στο μέτρο που η επαρκής προστασία μπορεί να εξασφαλιστεί μόνο με κοινοτική ενέργεια και δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί καμιά άλλη διαδικασία, προσιδιάζουσα στο προϊόν, η Επιτροπή μπορεί να εκδώσει απόφαση επιβάλλουσα στα κράτη μέλη την υποχρέωση να λάβουν προσωρινά μέτρα, μεταξύ εκείνων τα οποία προβλέπονται στο άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχεία δ' έως η', της οδηγίας.

34 Όπως προκύπτει από τη δέκατη όγδοη, δέκατη ένατη και εικοστή αιτιολογική σκέψη της οδηγίας και από τη δομή του άρθρου αυτού, σκοπός του άρθρου 9 της οδηγίας είναι να επιτρέπει στην Επιτροπή να θεσπίζει, το συντομότερο δυνατό, προσωρινά μέτρα που θα ισχύουν σε ολόκληρη την Κοινότητα έναντι προϊόντων που παρουσιάζουν σοβαρούς και αμέσους κινδύνους για την υγεία και την ασφάλεια των καταναλωτών, προκειμένου να εξασφαλίσει την τήρηση

των σκοπών της οδηγίας. Συγκεκριμένα, η ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων μπορεί να εξασφαλιστεί μόνον αν οι συνθήκες ασφαλείας που επιβάλλονται στα προϊόντα δεν αποκλίνουν αισθητά από το ένα κράτος μέλος στο άλλο. Όσον αφορά το υψηλό επίπεδο ασφαλείας, μπορεί να επιτευχθεί μόνον αν τα επικίνδυνα προϊόντα υπόκεινται σε κατάλληλα μέτρα εντός όλων των κρατών μελών.

35 Η παρέμβαση αυτή της Επιτροπής πρέπει να πραγματοποιείται σε στενή συνεργασία με τα κράτη μέλη. Κατ' αρχήν, οι αποφάσεις που λαμβάνονται σε κοινοτικό επίπεδο δεν μπορούν να λαμβάνονται από την Επιτροπή παρά μόνον κατόπιν διαβουλεύσεως με τα κράτη μέλη και μετά από αίτηση κράτους μέλους. Εξάλλου, οι αποφάσεις μπορούν να εκδοθούν από την Επιτροπή μόνον όταν δοθεί η σύμφωνη γνώμη επιτροπής συγκροτουμένης από αντιπροσώπους των κρατών μελών και αντιπροσώπους της Επιτροπής. Σε αντίθετη περίπτωση, το μέτρο πρέπει να θεσπιστεί από το Συμβούλιο σε ορισμένη προθεσμία. Τέλος, οι αποφάσεις αυτές απευθύνονται αποκλειστικά και μόνο στα κράτη μέλη. Η εικοστή αιτιολογική σκέψη της οδηγίας διευκρινίζει ότι οι αποφάσεις αυτές δεν έχουν άμεση εφαρμογή στους επιχειρηματίες της Κοινότητας και ότι πρέπει να μετατρέπονται σε εθνικά νομοθετήματα.

36 Επομένως, στις καταστάσεις που αναφέρει το άρθρο 9 της οδηγίας, η παρέμβαση των κοινοτικών αρχών δικαιολογείται εκ του γεγονότος ότι, κατά την επί λέξει διατύπωση του στοιχείου δ' του άρθρου αυτού, «ο κίνδυνος είναι δυνατόν να εξαλειφθεί αποτελεσματικά μόνον με τη θέσπιση κατάλληλων μέτρων τα οποία θα εφαρμόζονται σε κοινοτικό επίπεδο προκειμένου να εξασφαλιστεί η προστασία της υγείας και της ασφαλείας των καταναλωτών και η καλή λειτουργία της κοινής αγοράς».

37 Η παρέμβαση αυτή δεν αντιβαίνει στις διατάξεις του άρθρου 100 Α, παράγραφος 1, της Συνθήκης. Συγκεκριμένα, τα μέτρα τα οποία έχει αρμοδιότητα να λαμβάνει το Συμβούλιο βάσει της διατάξεως αυτής έχουν σκοπό «την εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς». Ωστόσο, είναι δυνατόν σε ορισμένους τομείς, και ιδίως στον τομέα της ασφαλείας των προϊόντων, η προσέγγιση των γενικών κανόνων και μόνον να μην επαρκεί για την εξασφάλιση

της ενότητας της αγοράς. Συνεπώς, η φράση «μέτρα σχετικά με την προσέγγιση» πρέπει να ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι περιλαμβάνει την εξουσία του Συμβουλίου να θεσπίζει μέτρα σχετικά με ένα προϊόν ή με μια κατηγορία συγκεκριμένων προϊόντων και, ενδεχομένως, ατομικά μέτρα σχετικά με τα προϊόντα αυτά.

38 Όσον αφορά το επιχείρημα ότι η εξουσία που παρέχεται κατ' αυτόν τον τρόπο στην Επιτροπή υπερβαίνει τις αρμοδιότητες τις οποίες, σε ένα ομοσπονδιακό κράτος όπως η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, ανήκουν στο Bund σε σχέση με τα Länder, υπενθυμίζεται ότι οι κανόνες που αφορούν τις σχέσεις μεταξύ Κοινότητας και κρατών μελών δεν είναι ίδιες με αυτές που συνδέουν το Bund και τα Länder. Εξάλλου, τα μέτρα που λαμβάνονται για την εφαρμογή του άρθρου 100 Α της Συνθήκης απευθύνονται στα κράτη μέλη και όχι στις διοικητικές υποδιαιρέσεις τους. Επιπλέον, οι εξουσίες που παρέχονται στην Επιτροπή με το άρθρο 9 της οδηγίας δεν έχουν επίδραση στην κατανομή των εξουσιών εντός της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας.

39 Νομική βάση των εξουσιών που μεταβιβάζονται στην Επιτροπή με το άρθρο 9 της οδηγίας αποτελεί το άρθρο 100 Α, παράγραφος 1, της Συνθήκης.

40 Δεδομένου ότι η Γερμανική Κυβέρνηση δεν αμφισβητεί ότι η εξουσία αυτή μπορεί να παρασχεθεί στην Επιτροπή, εφόσον νομική της βάση αποτελεί το άρθρο 100 Α της Συνθήκης, δεν συντρέχει λόγος να εξετασθεί η εφαρμογή εν προκειμένω του άρθρου 145, τρίτη περίπτωση, της Συνθήκης.

41 Συνεπώς, ο πρώτος λόγος ακυρώσεως που προβάλλει η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας πρέπει να απορριφθεί.

Επί της παραβιάσεως της αρχής της αναλογικότητας

42 Η Γερμανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι το άρθρο 9 της οδηγίας δεν τηρεί την αρχή της αναλογικότητας για δύο βασικά λόγους. Αφενός, οι εξουσίες που παρέχονται στην Επιτροπή δεν είναι ικανές να εξασφαλίσουν υψηλό επίπεδο προστασίας της δημόσιας υγείας, διότι η λήψη της αποφάσεως σε κοινοτική κλίμακα δεν εγγυάται ότι τα ληφθέντα μέτρα είναι τα πλέον ενδεδειγμένα. Αφετέρου, οι εξουσίες αυτές θίγουν υπερβολικά τις αρμοδιότητες των κρατών μελών, δεδομένου ότι η Επιτροπή μπορεί να επιτύχει τους ίδιους στόχους καταφεύγοντας στη διαδικασία αναγνωρίσεως παραβάσεως, την οποία προβλέπει το άρθρο 169 της Συνθήκης, ζητώντας, ενδεχομένως, από το Δικαστήριο να διατάξει επειγόντως προσωρινά μέτρα.

43 Αντιθέτως, το Συμβούλιο και η Επιτροπή υποστηρίζουν ότι το άρθρο 9 της οδηγίας δεν παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας. Προβάλλουν τον ισχυρισμόν ότι η παρέμβαση της Επιτροπής, στις περιπτώσεις που αναφέρει το άρθρο αυτό, είναι όχι απλώς ενδεδειγμένη αλλά και αναγκαία για την επίτευξη των σκοπών της οδηγίας και ιδιαίτερα για την εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας των καταναλωτών διατηρώντας την εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Κατά τα όργανα αυτά, η διαδικασία της προσφυγής λόγω παραβάσεως δεν επιτρέπει την επίτευξη των σκοπών αυτών, ιδίως σε περίπτωση επείγοντος.

44 Κατά παγία νομολογία του Δικαστηρίου (βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 28ης Ιουνίου 1990, C-174/89, Hoche, Συλλογή 1990, σ. I-2681), η αρχή της αναλογικότητας απαιτεί οι πράξεις των κοινοτικών οργάνων να ενδείκνυνται για την πραγματοποίηση του προβλεπόμενου σκοπού και να μην βαίνουν πέραν του ό, τι είναι αναγκαίο για την επίτευξή του.

45 Οι εξουσίες που αναγνωρίζει στην Επιτροπή το άρθρο 9 της οδηγίας ενδείκνυνται για την επίτευξη των σκοπών τους οποίους έταξε η οδηγία, δηλαδή την

εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας και της ασφαλείας των καταναλωτών και την εξάλειψη των εμποδίων και των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού που προκύπτουν από τα αποκλίνοντα εθνικά μέτρα όσον αφορά τα καταναλωτικά προϊόντα. Οι δυσκολίες που μπορεί ενδεχομένως να παρουσιάσει ο καθορισμός των ενδεδειγμένων για την εκάστοτε περίπτωση μέτρων, δεν θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε αντίθετο συμπέρασμα.

46 Οι εξουσίες αυτές δεν είναι υπερβολικές σε σχέση με τους επιδιωκόμενους σκοπούς. Συγκεκριμένα, αντίθετα προς τους ισχυρισμούς της Γερμανικής Κυβερνήσεως, η διαδικασία αναγνωρίσεως παραβάσεως που προβλέπεται από το άρθρο 169 της Συνθήκης δεν επιτρέπει την επίτευξη των αποτελεσμάτων που επιδιώκει το άρθρο 9 της Συνθήκης.

47 Κατ' αρχάς, η διαδικασία αναγνωρίσεως παραβάσεως δεν επιτρέπει να υποχρεώνονται τα κράτη μέλη να λάβουν κάποιο συγκεκριμένο μέτρο μεταξύ αυτών που προβλέπει το άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχεία δ' έως η', της οδηγίας.

48 Εξάλλου, όπως επισημαίνουν το Συμβούλιο και η Επιτροπή με τις παρατηρήσεις τους, αν υποτεθεί ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται, δυνάμει της οδηγίας, να λαμβάνουν συγκεκριμένα μέτρα, η Επιτροπή θα ήταν αναγκασμένη να κινεί διαδικασίες αναγνωρίσεως παραβάσεως καθ' όλων των κρατών μελών που δεν έλαβαν τέτοια μέτρα, πράγμα το οποίο θα δυσχέραινε τη διαδικασία.

49 Τέλος, αν οι διαδικασίες αυτές κινούνταν και οι συναφείς προσφυγές κρίνονταν βάσιμες από το Δικαστήριο, δεν είναι βέβαιον ότι οι αποφάσεις του Δικαστηρίου που θα δέχονταν την ύπαρξη παραβάσεως θα επέτρεπαν την επίτευξη των σκοπών της οδηγίας με την ίδια αποτελεσματικότητα ενός κοινοτικού μέτρου εναρμονίσεως.

50 Συγκεκριμένα, η διαδικασία αναγνωρίσεως παραβάσεως δεν θα επέτρεπε την ταχύτερη δυνατή εξασφάλιση της προστασίας των καταναλωτών. Αφενός, η διαδικασία αυτή με τη φάση της πριν την άσκηση της προσφυγής και, ενδεχομένως, με τη φάση της μετά την άσκηση της προσφυγής έχει αναπόφευκτα κάποια διάρκεια ακόμη αν, όπως επισημαίνει η Γερμανική Κυβέρνηση, η Επιτροπή μπορεί να ζητήσει από το Δικαστήριο να διατάξει προσωρινά μέτρα. Αφετέρου, η διαπίστωση της παραβάσεως στην υπό εξέταση περίπτωση προϋποθέτει λεπτές, ασυμβίβαστες με το επείγον, εκτιμήσεις επί του ζητήματος αν είναι αναγκαία η λήψη του ενός ή του άλλου μέτρου, δεδομένου ότι η οδηγία επιβάλλει μόνο στα κράτη μέλη να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να υποχρεώνουν τους κατασκευαστές και τους διανομείς να θέτουν σε κυκλοφορία και να διαθέτουν στην αγορά μόνον ασφαλή προϊόντα.

51 Συνεπώς, ο δεύτερος λόγος προσφυγής πρέπει να απορριφθεί.

52 Για τους λόγους αυτούς, η προσφυγή της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας πρέπει ν' απορριφθεί.

Επί των δικαστικών εξόδων

53 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα έξοδα. Δεδομένου ότι η προσφυγή της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας απορρίφθηκε, πρέπει το κράτος αυτό να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα. Η Επιτροπή, ως παρεμβαίνουσα, θα φέρει τα δικά της έξοδα κατ' εφαρμογήν του άρθρου 69, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, του Κανονισμού Διαδικασίας.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

αποφασίζει:

1) Απορρίπτει την προσφυγή

2) Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα. Η Επιτροπή, ως παρεμβαίνουσα, θα φέρει τα δικά της έξοδα.

Due Mancini Moitinho de Almeida

Diez de Velasco Edward

Κακούρης Joliet Schockweiler

Rodríguez Iglesias Grévisse

Zuleeg Kapteyn Murray

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 9 Αυγούστου 1994.

Ο Γραμματέας Ο Πρόεδρος

R. Grass O. Due