ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ ANTONIO SAGGIO

της 7ης Μαΐου 1998 *

1. Η αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως που υπέβαλε το Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg (Γερμανία) έχει ως αντικείμενο την ερμηνεία πολλών διατάξεων της οδηγίας 91/173/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαρτίου 1991, για την ένατη τροποποίηση της οδηγίας 76/769/ΕΟΚ περί προσεγγίσεως των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που αφορούν περιορισμούς κυκλοφορίας στην αγορά και χρήσεως μερικών επικινδύνων ουσιών και παρασκευασμάτων [1] (στο εξής: οδηγία).

Ορισμένα από τα ερωτήματα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο αφορούν επιπλέον την ερμηνεία του άρθρου 100 Α της Συνθήκης και, ιδίως, της παραγράφου 4 του άρθρου αυτού. Παρέχουν έτσι στο Δικαστήριο την ευκαιρία να επανέλθει, καθόσον αυτό αποδεικνύεται αναγκαίο, στη λεπτή σχέση μεταξύ κοινοτικού μέτρου που σκοπεί στην πραγματοποίηση της εσωτερικής αγοράς και εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως εισάγουσας εξαίρεση, θέμα το οποίο αποτέλεσε ήδη αντικείμενο προηγουμένης υποθέσεως [2], στο πλαίσιο της οποίας συζητήθηκε η ίδια γερμανική κανονιστική ρύθμιση για την οποία πρόκειται στην παρούσα υπόθεση.

Το νομικό πλαίσιο

2. Στις 12 Δεκεμβρίου 1989, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας εξέδωσε κανονιστική απόφαση η οποία απαγορεύει την παρασκευή, διάθεση στην αγορά και τη χρησιμοποίηση της πενταχλωροφαινόλης (στο εξής: PCP), των αλάτων της και των παραγωγών της, των παρασκευασμάτων που περιέχουν ποσοστό ανώτερο του 0,01 % της εν λόγω ουσίας, καθώς και των προϊόντων τα οποία, λόγω της επεξεργασίας τους με τα παρασκευάσματα αυτά, περιέχουν την εν λόγω ουσία σε ποσοστό υπερβαίνον τα 5 mg ανά κιλό (ppm) [3].

3. Στις 21 Μαρτίου 1991, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία βάσει του άρθρου 100 Α της Συνθήκης, εξέδωσε την οδηγία που τροποποιεί την οδηγία 76/769/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουλίου 1976, περί προσεγγίσεως των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που αφορούν περιορισμούς κυκλοφορίας στην αγορά και χρήσεως μερικών επικινδύνων ουσιών και παρασκευασμάτων [4] (στο εξής: βασική οδηγία), εισάγοντας κανονιστική ρύθμιση σχετικά με την PCP.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

1 — ΕΕ L 85, σ. 34.

2 — Απόφαση της 17ης Μαΐου 1994, C-41/93, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1994, σ. I-1829).

3 — Η κανονιστική απόφαση δημοσιεύθηκε στο *BGBl.* 1989 I, σ. 2235.

4 — ΕΕ ειδ. έκδ. 13/004, σ. 178.

Ειδικότερα, στο παράρτημα Ι της βασικής οδηγίας, προστέθηκε ένα νέο σημείο 23, το οποίο απαγορεύει την κυκλοφορία στην αγορά ουσιών και παρασκευασμάτων που περιέχουν PCP, τα άλατα και τους εστέρες της σε συγκέντρωση ίση ή μεγαλύτερη από 0,1 % κατά μάζα. Η ίδια οδηγία προβλέπει ειδικές εξαιρέσεις, τονίζοντας ότι η απαγόρευση δεν έχει εφαρμογή στις ουσίες και τα παρασκευάσματα που προορίζονται να χρησιμοποιηθούν σε βιομηχανικές εγκαταστάσεις για την επεξεργασία του ξύλου, για τον εμποτισμό ινών και βαρέων κλωστοϋφαντουργικών προϊόντων και ως παράγοντες σύνθεσης ή/και μεταποίησης σε βιομηχανικές μεθόδους. Οι εξαιρέσεις αυτές πάντως εξαρτώνται, αφενός, από το γεγονός ότι οι οικείες βιομηχανικές εγκαταστάσεις δεν καθιστούν δυνατό να εκλυθεί ή/και να απορριφθεί PCP σε ποσότητα μεγαλύτερη από αυτή που επιτρέπει η ισχύουσα νομοθεσία και, αφετέρου, προκειμένου για την επεξεργασία του ξύλου, από το γεγονός ότι τα επεξεργασμένα ξύλα δεν μπορούν να χρησιμοποιούνται στη συνέχεια στο εσωτερικό κτιρίων ή για την επεξεργασία κιβωτίων που προορίζονται να έρθουν σε επαφή με υλικά που έχουν επίπτωση στην υγεία των προσώπων ή/και των ζώων. Ως ημερομηνία λήξεως της προθεσμίας για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο καθορίστηκε η 1η Ιουλίου 1992. Τα κράτη μέλη ήταν υποχρεωμένα να ανακοινώσουν στην Επιτροπή, το αργότερο στις 31 Δεκεμβρίου 1991, τις θεσπισθείσες στον τομέα εφαρμογής της οδηγίας διατάξεις εσωτερικού δικαίου.

4. Στις 2 Αυγούστου 1991, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ανακοίνωσε στην Επιτροπή, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 100 Α, παράγραφος 4, τις κανονιστικές διατάξεις σχετικά με την PCP που αυτή έκρινε ότι ήταν αναγκαίο να εξακολουθήσουν να εφαρμόζονται.

Η Επιτροπή επιβεβαίωσε τις διατάξεις αυτές μόλις στις 2 Δεκεμβρίου 1992 [5]. Κατόπιν προσφυγής της Γαλλικής Δημοκρατίας, το Δικαστήριο, με την απόφαση της 17ης Μαΐου 1994 [6], ακύρωσε την περί επιβεβαιώσεως απόφαση της Επιτροπής λόγω παραβάσεως της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως του άρθρου 190 της Συνθήκης.

Με έγγραφο της 18ης Μαΐου 1994, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας επιβεβαίωσε στην Επιτροπή τη βούλησή της να εξακολουθήσει να εφαρμόζει τη γερμανική κανονιστική απόφαση σχετικά με την PCP [7], η δε Επιτροπή, με απόφαση της 14ης Σεπτεμβρίου 1994, επιβεβαίωσε τις διατάξεις της κανονιστικής αυτής αποφάσεως κατ' εφαρμογήν του άρθρου 100 Α, παράγραφος 4 [8].

Το ιστορικό της διαφοράς της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

5. Από τη διάταξη περί παραπομπής προκύπτει ότι στις 17 Δεκεμβρίου 1992 η Gewerbeaufsichtsamt Regensburg (υπηρεσία

5 — Βλ. την ανακοίνωση της Επιτροπής, που δημοσιεύθηκε στην ΕΕ C 334, σ. 8. Δεν χρειάζεται να υπομνηστεί ότι η «ανακοίνωση» της Επιτροπής ορθώς στη συνέχεια εξομοιώθηκε με απόφαση με την προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 2 απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Γαλλία κατά Επιτροπής. Συναφώς, βλ. επίσης τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Tesauro, τις οποίες ανέπτυξε στο πλαίσιο αυτής της αποφάσεως, ειδικότερα το σημείο 8.

6 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 2 απόφαση Γαλλία κατά Επιτροπής.

7 — Με την ευκαιρία αυτή, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας διευκρίνισε στην Επιτροπή ότι οι διατάξεις της 12ης Δεκεμβρίου 1989 είχαν κωδικοποιηθεί σε δύο ξεχωριστές κανονιστικές πράξεις, δηλαδή στην κανονιστική απόφαση της 26ης Οκτωβρίου 1993 (*BGBl.* I, της 30ής Οκτωβρίου 1993, παράρτημα 4, σ. 1782) σχετικά με την παραγωγή και τη χρησιμοποίηση του PCP, και την κανονιστική απόφαση της 14ης Οκτωβρίου 1993 (*BGBl.* I, της 20ής Οκτωβρίου 1993, σ. 1720) σχετικά με την κυκλοφορία στην αγορά της εν λόγω ουσίας.

8 — ΕΕ L 316, σ. 43.

εποπτείας επιτηδευμάτων του Regensburg) υποχρέωσε τον Burstein να καταστρέψει 120 000 κιβώτια πολεμοφοδίων που αυτός είχε στο οικόπεδό του με προοπτική να τα μεταπωλήσει, για τον λόγο ότι είχε αποδειχθεί ότι τα κιβώτια αυτά είχαν τύχει επεξεργασίας με PCP και περιείχαν την ουσία αυτή σε συγκέντρωση μεγαλύτερη της τιμής-όριο των 5 mg ανά κιλό, που προέβλεπε η γερμανική κανονιστική ρύθμιση του 1989.

Ο Burstein άσκησε ανακοπή κατά του μέτρου αυτού αμφισβητώντας το συμβατό αυτού προς το κοινοτικό δίκαιο και, ιδίως, προς την οδηγία, η οποία προβλέπει λιγότερο αυστηρά όρια. Πάντοτε κατά τον προσφεύγοντα της κύριας δίκης, η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου συνεπάγεται εν προκειμένω το ανεφάρμοστο της γερμανικής κανονιστικής ρυθμίσεως σχετικά με την PCP και, επομένως, την έλλειψη νομιμότητας της αποφάσεως. Πράγματι, η εθνική κανονιστική ρύθμιση μπορούσε να εφαρμοστεί μόνον από τις 14 Σεπτεμβρίου 1994, ημερομηνία της δεύτερης επιβεβαιώσεως της Επιτροπής, δεδομένου ότι η πρώτη (του Δεκεμβρίου 1992) είχε ακυρωθεί από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

6. Το αιτούν δικαστήριο, επειδή είχε κάποιες αμφιβολίες ως προς το συμβατό της εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως προς το κοινοτικό δίκαιο, ανέστειλε τη διαδικασία και υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα τέσσερα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Πρέπει η οδηγία 91/173/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαρτίου 1991, να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι τα κράτη μέλη δεσμεύονται μόνον από την απαγόρευση της χρησιμοποιήσεως της πενταχλωροφαινόλης και των αλάτων της και των εστέρων της σε συγκέντρωση ίση ή μεγαλύτερη από 0,1 % κατά μάζα σε ουσίες και παρασκευάσματα που κυκλοφορούν στην αγορά, αλλ' ότι αντιθέτως είναι ελεύθερα να καθορίζουν αυτοτελείς τιμές-όρια για τα επεξεργασμένα με πενταχλωροφαινόλη προϊόντα;

2) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα:

Απαγορεύει η ανωτέρω οδηγία την εφαρμογή αυστηρότερης εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως που ήδη ίσχυε πριν από την έκδοσή της, έως ότου η Επιτροπή εκδώσει απόφαση σύμφωνα με το άρθρο 100 Α, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΚ;

3) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο δεύτερο ερώτημα:

Μπορεί η εν λόγω εθνική κανονιστική ρύθμιση, στην περίπτωση αυτή, να εφαρμόζεται από τον χρόνο κατά τον οποίο επιβεβαιώθηκε από την Επιτροπή, ακόμη και αν η απόφαση αυτή προσβληθεί αργότερα ενώπιον του Δικαστηρίου και κηρυχθεί κατόπιν της προσφυγής αυτής άκυρη;

Έχει διαφορά αν η απόφαση της Επιτροπής ακυρωθεί μόνο για τυπικούς λόγους, αργότερα δε εκδοθεί εκ νέου; Προσδίδεται στη μεταγενέστερη αυτή απόφαση της Επιτροπής αναδρομική ισχύς;

4) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο τρίτο ερώτημα:

Έχει η ανωτέρω αναφερθείσα οδηγία άμεση εφαρμογή εντός του οικείου κράτους μέλους έως ότου ληφθεί οριστικώς απόφαση σχετικά με τη δυνατότητα εφαρμογής της εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως;»

Αν το Δικαστήριο κρίνει ότι η οδηγία δεν έχει εφαρμογή στα προϊόντα που τυγχάνουν επεξεργασίας με την PCP, αυτό θα έχει ως συνέπεια ότι, προκειμένου για τα προϊόντα αυτά, οι αρμόδιες γερμανικές αρχές είναι ελεύθερες να προβλέπουν, ενόψει της προστασίας του περιβάλλοντος, διαφορετική κανονιστική ρύθμιση, δηλαδή αυστηρότερη, εφόσον μία τέτοια επιλογή ανήκει στην ελεύθερη άσκηση της νομοθετικής εξουσίας εκ μέρους του εθνικού νομοθέτη οσάκις τοποθετείται κανείς εκτός του πλαισίου της εναρμονίσεως που απαιτούν τα κοινοτικά μέτρα. Σε μια τέτοια περίπτωση, παρέλκει η απάντηση στά λοιπά ερωτήματα τα οποία αφορούν το καθεστώς των εξαιρέσεων που επικαλείται, βάσει του άρθρου 100 Α, παράγραφος 4, ο Γερμανός νομοθέτης, ή το άμεσο αποτέλεσμα των διατάξεων της οδηγίας.

7. Με τα προδικαστικά ερωτήματα που μόλις παρέθεσα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, από το Δικαστήριο κυρίως μια ερμηνεία διευκρινίζουσα το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας (πρώτο ερώτημα). Ειδικότερα, ζητεί από το Δικαστήριο να αποφανθεί αν η τιμή-όριο που καθορίζει η οδηγία με σκοπό την εναρμόνιση έχει εφαρμογή μόνο στην PCP, στα άλατά της και τους εστέρες της, ως ουσίες και παρασκευάσματα υπό την έννοια της βασικής οδηγίας, ή μήπως αυτή έχει επίσης εφαρμογή στα προϊόντα που τυγχάνουν επεξεργασίας με τις ουσίες αυτές ή με τα παρασκευάσματα αυτά.

8. Αν αντιθέτως τα προϊόντα που τυγχάνουν επεξεργασίας με PCP πρέπει επίσης να περιληφθούν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, η εν προκειμένω εφαρμογή των αυστηροτέρων εθνικών μέτρων θα γίνει δεκτή εντός των ορίων της εξαιρέσεως από το μέτρο εναρμονίσεως που προβλέπει το άρθρο 100 Α, παράγραφος 4, και επομένως το Δικαστήριο θα πρέπει εκ νέου να αποφανθεί ως προς τις προϋποθέσεις και τα αποτελέσματα του άρθρου αυτού [9], απαντώντας στα λοιπά προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο (δεύτερο, τρίτο και τέταρτο ερώτημα).

9 — Όπως ανέφερα, το Δικαστήριο ερμήνευσε για πρώτη φορά το άρθρο 100 Α, παράγραφος 4, στην απόφαση Γαλλία κατά Επιτροπής που προπαρατέθηκε στην υποσημείωση 2.

Το πρώτο προδικαστικό ερώτημα

9. Για να δοθεί απάντηση στο πρώτο ερώτημα πρέπει, επομένως, να καθοριστεί το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της οδηγίας. Ακριβέστερα, το Δικαστήριο καλείται να διαπιστώσει αν το σχετικό με την PCP, τα άλατά της και τους εστέρες της μέτρο εναρμονίσεως, σύμφωνα με το οποίο αυτά «δεν χρησιμοποιούνται σε συγκέντρωση ίση ή μεγαλύτερη από 0,1 % κατά μάζα σε ουσίες και παρασκευάσματα που κυκλοφορούν στην αγορά», έχει ή δεν έχει εφαρμογή επίσης στα προϊόντα που τυγχάνουν επεξεργασίας με PCP.

10. Σημειωτέον κατ' αρχάς ότι η επίδικη οδηγία τροποποιεί τη βασική οδηγία, η οποία έχει ως γενικό στόχο την εναρμόνιση των εθνικών κανονιστικών ρυθμίσεων σχετικά με την κυκλοφορία στην αγορά και τη χρησιμοποίηση των επικινδύνων ουσιών και παρασκευασμάτων. Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 1, της βασικής οδηγίας, αυτή έχει πράγματι ως αντικείμενο «τον περιορισμό της κυκλοφορίας στην αγορά και της χρήσεως στα κράτη μέλη της Κοινότητος των επικινδύνων ουσίων και παρασκευασμάτων που περιλαμβάνονται στον κατάλογο του παραρτήματος». Η παράγραφος 3 του ιδίου άρθρου παρέχει νομικό ορισμό των ουσιών και παρασκευασμάτων, σύμφωνα με τον οποίο ως ουσίες νοούνται «τα χημικά στοιχεία και ενώσεις τους, ως απαντώνται σε φυσική κατάσταση ή ως παρασκευάζονται βιομηχανικώς» και, ως παρασκευάσματα, «τα μίγματα ή διαλύματα αποτελούμενα από δύο ή περισσότερες ουσίες». Το παράρτημα Ι της βασικής οδηγίας περιλαμβάνει τον κατάλογο των ουσιών, των ομάδων ουσιών ή των παρασκευασμάτων τα οποία αφορά η κανονιστική ρύθμιση, με την ένδειξη των περιορισμών στους οποίους υπόκειται η χρησιμοποίησή τους και η κυκλοφορία τους στην αγορά.

11. Το παράρτημα αυτό, με την πάροδο των ετών, αποτέλεσε αντικείμενο πολλών τροποποιήσεων που κατέστησαν δυνατή τη διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του μέτρου εναρμονίσεως που αφορά τις θεωρούμενες ως επικίνδυνες ουσίες και τα παρασκευάσματα και, για τον λόγο αυτό, υποκείμενες σε περιορισμούς.

Η οδηγία προσέθεσε την παράγραφο 23 του παραρτήματος Ι, η οποία αφορά την «Πενταχλωροφαινόλη (αριθ. CAS 87-86-5), και τα άλατα και τους εστέρες της». Οι χημικές αυτές ενώσεις, όπως ανέφερα, «δεν χρησιμοποιούνται σε συγκέντρωση ίση ή μεγαλύτερη από 0,1 % κατά μάζα σε ουσίες και παρασκευάσματα που κυκλοφορούν στην αγορά». Ένα καθεστώς εξαιρέσεων από την απαγόρευση αυτή προβλέπεται, υπό την επιφύλαξη ότι οι ουσίες και τα παρασκευάσματα που περιέχουν PCP προορίζονται για να χρησιμοποιηθούν σε βιομηχανικές εγκαταστάσεις από τις οποίες δεν είναι δυνατόν να εκλυθεί ή/και να απορριφθεί PCP σε ποσότητα μεγαλύτερη από αυτή που επιτρέπει η ισχύουσα νομοθεσία και, εν πάση περιπτώσει, μόνο για ορισμένες παραγωγές.

12. Θεωρώ ότι το περιεχόμενο και η ratio της κανονιστικής ρυθμίσεως που μόλις υπενθύμισα την καθιστούν ανεφάρμοστη στα προϊόντα που τυγχάνουν επεξεργασίας με PCP.

Ελλείψει αντιθέτων ενδείξεων, οι περιορισμοί τους οποίους επιφέρει η οδηγία πρέπει να εφαρμόζονται μόνον ως προς τα μολύνοντα υλικά που αντιστοιχούν στην έννοια των «ουσιών» και των «παρασκευασμάτων», όπως αυτή ορίζεται στη βασική οδηγία. Βάσει αυτού, έπεται ότι το προϊόν που έχει τύχει επεξεργασίας με PCP, δηλαδή αυτό

στο οποίο *προστέθηκε* η PCP καθ' οποιονδήποτε τρόπο κατά τη διάρκεια της διαδικασίας παρασκευής, δεν μπορεί να εμπίπτει στην έννοια αυτή. Όπως προείπα, η «ουσία» αποτελείται από το χημικό στοιχείο ή από μία ένωση πολλών χημικών στοιχείων, είτε πρόκειται για ένα απλό σώμα παρόν εντός της φύσεως ή για το αποτέλεσμα μιας διαδικασίας συνθέσεως. Επομένως, δεν μπορεί να εξομοιωθεί το τελικό προϊόν, όπως γίνεται συνήθως αντιληπτό, ούτε, συνεπώς, ένα κιβώτιο πολεμοφοδίων, με την ουσία που ορίζεται κατ' αυτόν τον τρόπο. Η έννοια του παρασκευάσματος που περιλαμβάνεται στην οδηγία, όσο ευρεία και αν νοείται από τον προσφεύγοντα της κύριας δίκης, μπορεί ομοίως να περιλαμβάνει μόνον ένα μείγμα (ή διάλυμα) αποτελούμενο από δύο ή περισσότερα χημικά στοιχεία (ουσίες), ώστε προϊόντα υπό την ανωτέρω έννοια μόνο σε περίπτωση μιας προφανώς βεβιασμένης και ανεπίτρεπτης ερμηνείας μπορούν να εμπίπτουν σ' αυτήν.

13. Βεβαίως είναι αληθές, όπως παρατηρεί ο προσφεύγων της κύριας δίκης, ότι το παράρτημα Ι της οδηγίας, το οποίο θεσπίζει τις εξαιρέσεις από την απαγόρευση της χρησιμοποιήσεως και της κυκλοφορίας στην αγορά της PCP, αναφέρει πολλά προϊόντα (μεταξύ άλλων τα ξύλα) των οποίων απαγορεύει ορισμένες χρήσεις αν έχουν τύχει επεξεργασίας με την επίδικη ουσία, αλλ' αυτό δεν αρκεί για να επεκταθεί το πεδίο εφαρμογής της στα προϊόντα καθεαυτά και όχι κατά μείζονα λόγο στο ξύλο καθεαυτό, παρ' όλον ότι αποτελεί αντικείμενο ειδικής μνείας. Πράγματι, από γενικής απόψεως, ακόμη και το καθεστώς εξαιρέσεων που προβλέπεται από το παράρτημα Ι, στο σημείο 23, ασχολείται, στην πραγματικότητα, με τη χρησιμοποίηση των ουσιών και των παρασκευασμάτων στο πλαίσιο των βιομηχανικών εγκαταστάσεων. Ειδικότερα, η ρύθμιση δεν επιτρέπει τη χρήση τους παρά μόνον εντός των ορίων ορισμένων διαδικασιών παραγωγής (επεξεργασία των ξύλων, εμποτισμός κλωστοϋφαντουργικών προϊόντων κ.λπ.) και υπό την επιφύλαξη ότι από την οικεία εγκατάσταση δεν είναι δυνατό να εκλυθεί ή να απορριφθεί PCP σε ποσότητα μεγαλύτερη από αυτή που επιτρέπει η ισχύουσα νομοθεσία. Εξάλλου, προκειμένου ακριβώς για την επεξεργασία των ξύλων, αυτή απαγορεύει τα επεξεργασμένα με PCP ξύλα σε συγκέντρωση μεγαλύτερη από αυτήν που προβλέπεται να χρησιμοποιούνται για ορισμένους σκοπούς που θεωρούνται ως ιδιαιτέρως ευαίσθητοι.

Ένα άλλο επιχείρημα υπέρ του ότι η οδηγία αποκλείεται να έχει ως αντικείμενο τη ρύθμιση των επεξεργασμένων με PCP ή με τις ενώσεις αυτής ξύλα μπορεί να συναχθεί από το περιεχόμενο της τετάρτης αιτιολογικής σκέψεως, σύμφωνα με την οποία «η Επιτροπή θα αναπτύξει συντονισμένη κοινοτική στρατηγική όσον αφορά την κυκλοφορία στην αγορά και τη χρησιμοποίηση των χημικών προϊόντων που χρησιμοποιούνται ως συντηρητικά του ξύλου». Εκδίδοντας την οδηγία, ο κοινοτικός νομοθέτης θέλησε να παρέμβει μόνον ως προς ορισμένους τομείς χρησιμοποιήσεως του ξύλου, στους οποίους οι κίνδυνοι για την υγεία των ανθρώπων και των ζώων είναι εμφανέστατοι, ενώ παρέπεμψε σε μελλοντική συστηματική ρύθμιση όσον αφορά τη θέσπιση ενός γενικού καθεστώτος των χημικών προϊόντων και, συνεπώς, και της PCP, που χρησιμοποιούνται ως συντηρητικά του ξύλου.

Η ratio της εισάγουσας τις εξαιρέσεις ρυθμίσεως που μόλις περιέγραψα ανταποκρίνεται, συνεπώς, όπως και ο γενικός κανόνας, στην απαίτηση να επιτρέπεται η χρησιμοποίηση της PCP για ορισμένες βιομηχανικές ανάγκες, προστατεύοντας όμως το περιβάλλον, και ιδίως το υδάτινο περιβάλλον, στο οποίο συνήθως διοχετεύονται τα απόβλητα των διαδικασιών παραγωγής, από την παρουσία

παρασκευασμάτων και ουσιών που περιέχουν PCP, όπως αυτές ορίζονται στη γενική κανονιστική ρύθμιση. Η απαγόρευση καθορισμένων χρήσεων των επεξεργασμένων ξύλων ουδόλως αλλάζει τον σκοπό της κανονιστικής ρυθμίσεως στο σύνολό της, ο οποίος εξακολουθεί να έγκειται στη ρύθμιση κατά τρόπο ενιαίο της χρησιμοποιήσεως και της κυκλοφορίας στην αγορά των ουσιών και των παρασκευασμάτων που περιέχουν PCP, των εστέρων της και των αλάτων της.

14. Η σκέψη την οποία μόλις ανέπτυξα επιβεβαιώνεται, κυρίως, από μια άλλη διάταξη του ιδίου παραρτήματος, πάντοτε στο πλαίσιο του εισάγοντος τις εξαιρέσεις καθεστώτος και, συνεπώς, επίσης όσον αφορά την επεξεργασία των ξύλων. Πράγματι, γενικώς, προβλέπεται [στο τέταρτο εδάφιο, υπό στοιχείο α', του νέου σημείου 23] ότι «η ολική περιεκτικότητα σε εξαχλωροδιβενζοπαραδιοξίνη (...) της πενταχλωροφαινόλης που χρησιμοποιείται αυτή καθεαυτή ή ως συστατικό παρασκευασμάτων που χρησιμοποιούνται στα πλαίσια των προαναφερομένων εξαιρέσεων [10] πρέπει να είναι κατώτερη των 4 ppm». Πρόκειται για διάταξη που αφορά αποκλειστικώς την PCP, ακόμη και αν αυτή χρησιμοποιείται στο πλαίσιο ενός καθεστώτος εξαιρέσεων και, συνεπώς, μόνο για καθορισμένες χρήσεις, όχι όμως για τα προϊόντα τα οποία τυγχάνουν επεξεργασίας με PCP.

15. Προς στήριξη της απόψεώς του, σύμφωνα με την οποία η οδηγία αφορά αντιθέτως τόσο την PCP όσο και τα προϊόντα που τυγχάνουν επεξεργασίας με την PCP, ο προσφεύγων της κύριας δίκης παρατηρεί ότι, σε πολλές άλλες οδηγίες που τροποποιούν τη βασική οδηγία, τα προϊόντα που περιέχουν την επικίνδυνη ουσία επίσης ρητώς διέπονται εν γένει από τη ρύθμιση.

Εν προκειμένω, πρόκειται ειδικότερα για την οδηγία 83/478/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 19ης Σεπτεμβρίου 1983, για πέμπτη τροποποίηση (αμίαντος) της οδηγίας 76/769 [11], η οποία διέπει την κυκλοφορία και τη χρησιμοποίηση όχι μόνον της ίνας του αμιάντου, αλλά και «των προϊόντων που την περιέχουν» [12]· η οδηγία 91/338/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1991, για τη δέκατη τροποποίηση της οδηγίας 76/769 [13], που αφορά το κάδμιο και τις ενώσεις του, η οποία απαγορεύει την κυκλοφορία στην αγορά των τελικών προϊόντων ή των ενώσεων των προϊόντων που παρασκευάζονται με βάση τις ουσίες και τα παρασκευάσματα που αναφέρονται στην ίδια οδηγία, που έχουν χρωματιστεί με κάδμιο, αν η περιεκτικότητά τους σε κάδμιο υπερβαίνει ορισμένο ποσοστό· η οδηγία 91/339/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1991, για την ενδέκατη τροποποίηση της οδηγίας 76/769 [14], η οποία αφορά ένα μονομεθύλιο που φέρει την εμπορική ονομασία Ugilec 141 ή Ugilec 121, του οποίου η κυκλοφορία στην αγορά και η χρήση απαγορεύονται επίσης όσον αφορά τα προϊόντα που περιέχουν την ουσία αυτή.

10 — Στο ιταλικό κείμενο της οδηγίας περιλαμβάνεται ο όρος regole αντί του όρου deroghe. Όπως προδήλως προκύπτει από την ανάγνωση του κειμένου και από την εξέταση των κειμένων των άλλων γλωσσών, πρόκειται για απλό τυπογραφικό λάθος.

11 — ΕΕ L 263, σ. 33.

12 — Πανομοιότυπες σκέψεις ισχύουν, πάντοτε στον τομέα των ινών αμιάντου, για την οδηγία 85/610/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 20ής Δεκεμβρίου 1985 (ΕΕ L 375, σ. 1).

13 — ΕΕ L 186, σ. 59.

14 — ΕΕ L 186, σ. 64.

Σ' όλες τις προαναφερθείσες περιπτώσεις, η κοινοτική ρύθμιση ρητώς επέβαλε την απαγόρευση ή τον περιορισμό της χρήσεως και της κυκλοφορίας στην αγορά τόσον της ουσίας και των παρασκευασμάτων όπως καθορίζονται στη βασική οδηγία όσο και των προϊόντων που περιέχουν την ουσία και τα παρασκευάσματα. Επομένως ένας διαφορετικός και ευρύτερος σκοπός εναρμονίσεως επιδιώκεται από τον κοινοτικό νομοθέτη, ο οποίος θέλησε, στους τομείς αυτούς, να ενοποιήσει τις προϋποθέσεις χρήσεως όχι μόνον της επικίνδυνης ουσίας αλλά και άλλων προϊόντων εκτός της ουσίας καθεαυτής και στων οποίων τη σύνθεση περιλαμβάνεται η ουσία. Αντιθέτως, στην περίπτωση της επίδικης οδηγίας, η κοινοτική ρύθμιση δεν αποβλέπει σε εναρμόνιση ως προς τα προϊόντα, δεδομένου ότι ορίζει μόνο λεπτομέρειες χρησιμοποιήσεως της ουσίας. Από αυτό συνάγεται το συμπέρασμα ότι, όσον αφορά τα προϊόντα, τα κράτη μέλη εξακολουθούν να είναι πλήρως αρμόδια για να ρυθμίζουν τις προϋποθέσεις παραγωγής, τη χρησιμοποίηση και την κυκλοφορία στην αγορά των προϊόντων αυτών, βεβαίως εντός των ορίων που καθορίζει η οδηγία. Πράγματι, το γεγονός ότι τα κράτη μέλη έχουν το δικαίωμα να θεσπίζουν αυστηρότερη κανονιστική ρύθμιση για οτιδήποτε δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας δεν σημαίνει ότι οι εθνικές έννομες τάξεις δεν υποχρεούνται να τηρούν άλλες κοινοτικού δικαίου διατάξεις. Ειδικότερα, η γερμανική ρύθμιση σχετικά με τα προϊόντα που τυγχάνουν επεξεργασίας με PCP δεν πρέπει να συνιστά αυθαίρετο μέσο δυσμενούς διακρίσεως ή συγκεκαλυμμένο περιορισμό του εμπορίου μεταξύ των κρατών μελών, κατά την έννοια του άρθρου 36 της Συνθήκης ΕΚ.

16. Αντιθέτως, δεν θεωρώ ότι ο αποκλεισμός της γερμανικής κανονιστικής ρυθμίσεως από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας μπορεί να συναχθεί από την τελευταία αιτιολογική σκέψη της εν λόγω οδηγίας, σύμφωνα με την οποία «το ισχύον κοινοτικό δίκαιο σχετικά με την ενδεχόμενη θέσπιση, από κράτη μέλη, αυστηρότερων περιορισμών, σχετικά με τη χρήση των ουσιών και παρασκευασμάτων αυτών στο χώρο εργασίας, δεν επηρεάζεται από την παρούσα οδηγία». Πράγματι, υπό την επιφύλαξη των διαπιστώσεων που εμπίπτουν εν προκειμένω στην αρμοδιότητα του εθνικού δικαστηρίου, δεν φαίνεται ότι η γερμανική κανονιστική ρύθμιση σχετικά με την PCP έχει ως ειδικό σκοπό την υγιεινή του χώρου εργασίας ούτε ότι ο τόπος, όπου αποθηκεύτηκαν τα κιβώτια πολεμοφοδίων από τον προσφεύγοντα, μπορεί να χαρακτηριστεί ως «τόπος εργασίας» [15].

17. Επομένως, προτείνω να δοθεί ως απάντηση στο πρώτο ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου ότι η οδηγία έχει την έννοια ότι τα κράτη μέλη μπορούν να καθορίζουν, για προϊόντα που τυγχάνουν επεξεργασίας με PCP, αυτοτελείς τιμές-όρια, δεδομένου ότι αυτά δεσμεύονται μόνον ως προς τις ουσίες και τα παρασκευάσματα που διατίθενται στην αγορά. Αν το Δικαστήριο συμφωνήσει με την προτεινομένη ερμηνεία της οδηγίας, παρέλκει φυσικά η απάντηση στα επόμενα ερωτήματα που το εθνικό δικαστήριο υπέβαλε επικουρικώς.

15 — Ως προς το σημείο αυτό, η διάταξη περί παραπομπής του εθνικού δικαστηρίου αναφέρει μόνον ότι τα ευρισκόμενα στην κατοχή του Burstein κιβώτια ήταν τοποθετημένα «στο κτήμα του με σκοπό τη μεταπώληση».

Το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα

18. Αν το Δικαστήριο αποφασίσει να δεχθεί διαφορετική λύση από αυτήν που μόλις προτάθηκε όσον αφορά την ερμηνεία της οδηγίας, κρίνοντας συνεπώς ότι αυτή δεσμεύει τα κράτη μέλη και ως προς τα προϊόντα που τυγχάνουν επεξεργασίας με PCP, θα πρέπει να εκτιμηθεί το συμβατό της γερμανικής κανονιστικής ρυθμίσεως προς τις διατάξεις του άρθρου 100 Α, παράγραφος 4, της Συνθήκης. Για την περίπτωση αυτή, φρονώ ότι πρέπει να διατυπωθούν οι ακόλουθες παρατηρήσεις.

19. Όπως είναι γνωστό, το άρθρο 100 Α προστέθηκε στη Συνθήκη Ε(Ο)Κ με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη ως μέτρο για την προώθηση της υλοποιήσεως του στόχου της εσωτερικής αγοράς, όπως αυτός καθορίζεται στο άρθρο 7 Α. Ειδικότερα, με τη διάταξη αυτή κατέστη δυνατό να ξεπεραστούν τα εμπόδια στο εμπόριο που απορρέουν από τις υφιστάμενες διαφορές μεταξύ των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών. Κατά παρέκκλιση από το άρθρο 100, το άρθρο 100 Α καθιστά δυνατό στο Συμβούλιο να αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία σύμφωνα με τη διαδικασία της κοινής αποφάσεως του άρθρου 189 Β, εξασφαλίζοντας συνεπώς μεγαλύτερο βαθμό αποτελεσματικότητας και δημοκρατίας στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων.

Η απαρτία στις συνεδριάσεις όπου για τη λήψη αποφάσεως απαιτείται ειδική πλειοψηφία, η οποία μπορεί να συνεπάγεται τη θυσία εθνικών συμφερόντων αξίων προστασίας, αντισταθμίζεται τρόπον τινά με τη θέσπιση ρήτρας διασφαλίσεως. 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.

20. Ως προς τη διαδικασία, το κράτος μέλος υποχρεούται να ανακοινώσει στην Επιτροπή τις διατάξεις που θεωρεί αναγκαίο να εφαρμοστούν. Ως προς τον έλεγχο, η Επιτροπή πρέπει πρώτα να εξακριβώσει ότι οι εν λόγω διατάξεις δεν αποτελούν μέσο αυθαίρετης διακρίσεως ή συγκεκαλυμμένο περιορισμό του εμπορίου μεταξύ των κρατών μελών, κατόπιν δε θα τις επιβεβαιώσει. Στην περίπτωση κατά την οποία ένα κράτος μέλος κάνει «κατάχρηση» του δικαιώματος εξαιρέσεως που προβλέπεται στο άρθρο 100 Α, παράγραφος 4, η Επιτροπή ή οποιοδήποτε κράτος μέλος μορεί να προσφύγει απευθείας στο Δικαστήριο για να διαπιστώσει την παράβαση, αυτό δε κατά παρέκκλιση από τη διαδικασία των άρθρων 169 και 170 της Συνθήκης [16].

16 — Το άρθρο 100 Α προβλέπει επίσης, στην παράγραφο 5, τη θέσπιση μελλοντικών ρητρών διασφαλίσεως περιλαμβανομένων στο κείμενο του μέτρου εναρμονίσεως, προκειμένου να επιτραπεί στο κράτος να λάβει «προσωρινά μέτρα υποκείμενα σε κοινοτική δικαδικασία ελέγχου». Εν πάση περιπτώσει, η διάταξη αυτή δεν είναι λυσιτελής εν προκειμένω, δεδομένου ότι η οδηγία δεν περιέχει καμία ειδική ρήτρα διασφαλίσεως.

21. Μια διφορούμενη συντακτική τεχνική κατέστησε το άρθρο 100 Α, παράγραφος 4, δυσνόητη διάταξη, για την οποία στη θεωρία επικράτησαν διιστάμενες απόψεις και την οποία το Δικαστήριο έως τώρα ερμήνευσε μόνο μία φορά και, επιπλέον, μόνον υπό ορισμένες απόψεις [17].

Με το δεύτερο ερώτημά του, το εθνικό δικαστήριο θέτει το ερώτημα αν οι μη σύμφωνες προς την οδηγία εθνικές διατάξεις, τις οποίες το κράτος μέλος προτίθεται να εφαρμόσει μετά την κοινοποίησή τους στην Επιτροπή, μπορούν να εφαρμόζονται αμέσως στην εθνική έννομη τάξη ή αν η εφαρμογή τους εξαρτάται από την επιβεβαίωση της Επιτροπής.

22. Για να δοθεί απάντηση στο υποβληθέν από το αιτούν δικαστήριο ερώτημα πρέπει να γίνει κατ' αρχάς αναφορά στη ratio του άρθρου 100 Α, η οποία συνίσταται στην παροχή στα κοινοτικά θεσμικά όργανα ενός μέσου, αποδειχθέντος πράγματι ουσιώδους, για «την πραγματοποίηση των στόχων του άρθρου 7 Α» και, επομένως, για την εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς μαζί με όλες τις ελευθερίες που αυτή συνεπάγεται. Το βασιζόμενο στη διάταξη αυτή μέτρο έχει, συνεπώς, κυρίως ως σκοπό την εναρμόνιση των προϋποθέσεων της εσωτερικής αγοράς της Κοινότητας, ακόμη και αν, δευτερευόντως ή παρεμπιπτόντως, αυτό μπορεί να έχει επιπτώσεις σε τομείς όπως το περιβάλλον, που διέπονται στο πλαίσιο χωριστών κοινοτικών πολιτικών [18].

Στο πλαίσιο αυτό, το «αντίβαρο» που συνιστά το άρθρο 100 Α, παράγραφος 4, νοείται κατ' ανάγκη στενώς και μπορεί να εφαρμοστεί μόνον υπό αυστηρές προϋποθέσεις, όπως εξάλλου οποιαδήποτε άλλη διάταξη που εισάγει εξαιρέσεις από θεμελιώδεις αρχές της διαδικασίας της κοινοτικής ολοκληρώσεως [19]: εξ αυτού δεν έπεται μόνον ότι αποκλείεται η επέκταση της διατάξεως πέραν των ρητώς προβλεπομένων αιτιολογιών, αλλά επίσης ότι πρέπει να τονιστεί ο ρόλος της Επιτροπής κατά τον έλεγχο ότι πράγματι οι προϋποθέσεις πληρούνται για να μπορεί ένα κράτος μέλος να προβάλλει τη ρήτρα διασφαλίσεως.

23. Ενόψει ενός μέτρου εναρμονίσεως που έχει ως σκοπό την εγκαθίδρυση ή τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, πρέπει να διασφαλίζεται η ενιαία εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου και, συνεπώς, πρέπει να

17 — Βλ. την προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 2 απόφαση Γαλλία κατά Επιτροπής.

18 — Βλ. τις αποφάσεις της 4ης Οκτωβρίου 1991, C-70/88, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1991, σ. I-4529, σκέψη 17), και της 17ης Μαρτίου 1993, C-155/91, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1993, σ. I-939, σκέψη 19). Η κατάσταση διαφέρει ουσιαστικώς η πράξη βασίζεται αποκλειστικώς στο άρθρο 100 Α απλώς για λόγους τηρήσεως των διαδικαστικών προϋποθέσεων που θέτει η διάταξη αυτή, ενώ, από την άποψη των επιδιωκομένων στόχων, φαίνεται ότι μπορεί να εμπίπτει σε δύο διαφορετικές διατάξεις εξουσιοδοτήσεως, δηλαδή, αφενός, στο άρθρο 100 Α και, αφετέρου, στο άρθρο 130 Σ. Βλ. απόφαση της 11ης Ιουνίου 1991, C-300/89, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1991, σ. I-2867).

19 — Ως προς τις εξαιρέσεις στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων που προβλέπεται από το άρθρο 36 της Συνθήκης, η απαίτηση στενής ερμηνείας τονίστηκε κατ' επανάληψη από το Δικαστήριο: βλ. τις αποφάσεις της 25ης Ιανουαρίου 1977, 46/76, Bauhuis (Συλλογή τόμος 1977, σ. 1, σκέψεις 5 έως 12), και της 5ης Ιουνίου 1986, 103/84, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1986, σ. 1759, σκέψεις 21 και 22). Οι ίδιες σκέψεις ισχύουν για τους περιορισμούς της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων: βλ., γενικώς, όσον αφορά τους περιορισμούς, που προβλέπονται από το άρθρο 55 της Συνθήκης, της ελευθερίας εγκαταστάσεως, απόφαση της 21ης Ιουνίου 1974, 2/74, Reyners (Συλλογή τόμος 1974, σ. 317, σκέψεις 42 έως 44).

αποκλείεται η δυνατότητα μονομερούς προβλέψεως εκ μέρους των κρατών εξαιρέσεων από το μέτρο αυτό, δηλαδή εκτός της προβλεπομένης διαδικασίας ελέγχου. Επομένως, η απόφαση την οποία η Επιτροπή καλείται να λάβει, αφού «εξακριβώσει» και, συνεπώς, αφού εκτιμήσει τα εισάγοντα εξαιρέσεις εθνικά μέτρα, έχει τον χαρακτήρα αδείας, με συστατικό αποτέλεσμα, δηλαδή προϋποθέσεως sine qua non για την εφαρμογή των εθνικών διατάξεων που είναι αυστηρότερες από το κοινοτικό μέτρο.

Στις σκέψεις που μόλις ανέπτυξα, οι οποίες ανάγονται στον σκοπό της διατάξεως και της σταθμίσεως των αντιτιθεμένων συμφερόντων τα οποία αυτή πρέπει να προστατεύει μπορούν να προστεθούν και άλλες, συστηματικού ή τυπικού χαρακτήρα, οι οποίες επίσης επιβεβαιώνουν την προτεινομένη λύση. Στον τίτλο V του τρίτου μέρους της Συνθήκης απαντούν μαζί με τις διατάξεις του κεφαλαίου για την προσέγγιση των νομοθεσιών οι κανόνες για τον ανταγωνισμό και μεταξύ αυτών οι διατάξεις περί των κρατικών ενισχύσεων, οι οποίες επίσης αποσκοπούν στην εγκαθίδρυση εσωτερικής αγοράς, εντός της οποίας οι συντελεστές της παραγωγής κυκλοφορούν υπό ομοιογενείς ή τουλάχιστον συγκρίσιμες προϋποθέσεις. Μεταξύ αυτών των τελευταίων, το άρθρο 93, παράγραφος 3, προβλέπει, για τις νέες ενισχύσεις, ένα καθεστώς συγκρίσιμο με το προβλεπόμενο από το άρθρο 100 Α, παράγραφος 4: το κράτος υποχρεούται πράγματι να ανακοινώνει το σχέδιο ενισχύσεως στην Επιτροπή ώστε αυτή να δύναται να υποβάλλει τις παρατηρήσεις της. Αν η ενίσχυση κρίνεται ασύμβατη προς την κοινή αγορά, η Επιτροπή υποχρεούνται να κινήσει αμελλητί τη διαδικασία του άρθρου 93, παράγραφος 2, αλλά ρητώς προβλέπεται ότι: «το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος δεν δύναται να εφαρμόσει τα σχεδιαζόμενα μέτρα πριν η Επιτροπή καταλήξει σε τελική απόφαση». Εφόσον και στην περίπτωση αυτή, όπως στην περίπτωση των μέτρων εναρμονίσεως, η ενότητα της αγοράς και η ανόθευτοι όροι του ανταγωνισμού αποτελούν το άξιο προστασίας αγαθό, είναι εύλογο, όπως η θεωρία επιβεβαίωσε, να ερμηνεύονται υπό την αυτή έννοια το άρθρο 100 Α, παράγραφος 4, και η διαδικαστική ρύθμιση της ρήτρας διασφαλίσεως.

Κατά τα λοιπά, παρ' όλον ότι καμία διάταξη δεν προβλέπει ρητώς τη μη εφαρμογή των εθνικών διατάξεων που ανακοινώθηκαν εν αναμονή της αποφάσεως της Επιτροπής, το άρθρο 100 Α, παράγραφος 4, επιβάλλει στο κράτος μέλος υποχρέωση «κοινοποιήσεως» και, στην Επιτροπή, υποχρέωση «εξακριβώσεως» ότι οι κοινοποιηθείσες διατάξεις δεν αποτελούν μέσο αυθαίρετης διακρίσεως ή συγκεκαλυμμένο περιορισμό του εμπορίου μεταξύ των κρατών μελών. Η «επιβεβαίωση» των εθνικών διατάξεων εξαρτάται από τη θετική έκβαση του ελέγχου αυτού.

Η εκπλήρωση της υποχρεώσεως ελέγχου εκ μέρους της Επιτροπής συνεπάγεται, κατ' ανάγκην, ότι αυτή οφείλει να εκτιμήσει τα αποτελέσματα που η εθνική ρύθμιση μπορεί να έχει επί της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, ώστε η εφαρμογή της ρυθμίσεως αυτής να εγκριθεί μόνον υπό την προϋπόθεση ότι δεν θίγονται ουσιώδεις σκοποί της διαδικασίας ολοκληρώσεως. Για τον λόγο αυτό, θεωρώ ότι η ρύθμιση του άρθρου 100 Α, παράγραφος 4, δεν επιτρέπει να προσδοθεί καθαρά δηλωτικού χαρακτήρα αξία στην περί επιβεβαιώσεως απόφαση της Επιτροπής. Πράγματι, αν γίνει δεκτή η άποψη αυτή, το κράτος θα είναι ο μόνος διαχειριστής της ρήτρας διασφαλίσεως, καθόσον θα

μπορεί οπωσδήποτε να εφαρμόσει τις εθνικές διατάξεις του, αφού θα έχει συμμορφωθεί προς την υποχρέωση περί κοινοποιήσεως.

24. Εκτός του συστήματος της εσωτερικής αγοράς, όπου οι απαιτήσεις εναρμονίσεως οι οποίες έχουν ως αντικείμενο την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων έχουν υπεροχή, οι ρήτρες διασφαλίσεως που ενδεχομένως προβλέπονται μπορούν να έχουν άλλο αποτέλεσμα και επομένως να επιβεβαιώνουν σιωπηρώς ότι το άρθρο 100 Α, παράγραφος 4, πρέπει να ερμηνεύεται στενότερα.

Αυτό συμβαίνει στην περίπτωση των μέτρων προστασίας που το Συμβούλιο θεσπίζει ενόψει της πραγματοποιήσεως των στόχων της πολιτικής περιβάλλοντος, κατ' εφαρμογήν οτυ άρθρου 130 Σ της Συνθήκης. Πράγματι, σε μια τέτοια περίπτωση, σε σχέση με το ενδεχόμενο μέτρο εναρμονίσεως, τα κράτη μέλη διατηρούν πλήρως το δικαίωμα διατηρήσεως και θεσπίσεως ενισχυμένων μέτρων προστασίας, βάσει του άρθρου 130 Τ. Προκειμένου για τα μέτρα αυτά, τα οποία πρέπει εν πάση περιπτώσει να είναι συμβατά προς τη Συνθήκη, το κράτος υποχρεούται μόνο να τα κοινοποιεί στην Επιτροπή, χωρίς να προβλέπεται καμία άλλη παρέμβαση των κοινοτικών θεσμικών οργάνων. Η διαφορετική διαδικασία και η σημαντικότερη εξουσία η οποία συνεπώς αναγνωρίζεται στα κράτη δικαιολογείται διότι το αυστηρότερο μέτρο που έχει λάβει το κράτος είναι οπωσδήποτε ευθυγραμμισμένο με τον στόχο της ρυθμίσεως, από τον οποίο αυτή επομένως δεν παρεκκλίνει και ο οποίος, εν προκειμένω, δεν συνίσταται στην πραγματοποίηση της εσωτερικής αγοράς, αλλά στην προστασία του περιβάλλοντος.

Εξάλλου, δεν πρέπει να λησμονείται ότι οι λόγοι προστασίας του περιβάλλοντος, λόγω του τυπικά «εγκάρσιου» χαρακτήρα τους, δεν είναι ξένοι προς άλλες κοινοτικές πολιτικές και, ιδίως, προς τα μέτρα που έχουν ως σκοπό την πραγματοποίηση της εσωτερικής αγοράς. Πράγματι, το άρθρο 100 Α, παράγραφος 3, προβλέπει ότι η Επιτροπή, όταν επεξεργάζεται τις προτάσεις περί μέτρων εναρμονίσεως, πρέπει να λαμβάνει ως βάση, στον τομέα του περιβάλλοντος [20], «ένα υψηλό επίπεδο προστασίας». Συνεπώς, τουλάχιστον όσον αφορά την προστασία του περιβάλλοντος, οι απαιτήσεις τις οποίες μπορεί να προβάλει το κράτος μέλος που προτίθεται να επικαλεστεί το άρθρο 100 Α, παράγραφος 4, θα πρέπει να έχουν ήδη προσηκόντως ληφθεί υπόψη στο στάδιο της επεξεργασίας του μέτρου εναρμονίσεως. Επομένως, μία προηγούμενη αυστηρή εξέταση των λόγων που προβάλλει το κράτος μέλος προς αιτιολόγηση της ρυθμίσεως περί εξαιρέσεως εκ μέρους της Επιτροπής δικαιολογείται ακόμη περισσότερο.

25. Στη προπαρατεθείσα απόφαση Γαλλία κατά Επιτροπής, το Δικαστήριο ερμήνευσε ήδη το άρθρο 100 Α, παράγραφος 4, υπό την έννοια ότι τα εθνικά μέτρα δεν εφαρμόζονται πριν από την εκ μέρους της Επιτροπής επιβεβαίωσή τους. Με την απόφαση αυτή, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι «τα κράτη μέλη έχουν το δικαίωμα να εφαρμόζουν τις κοινοποιηθείσες εθνικές διατάξεις μόνον εφόσον επιτύχουν στην εκ μέρους της Επιτροπής έκδοση εγκριτικής αυτών αποφάσεως», αυτό δε ακριβώς προς αποφυγή

20 — Όπως και στον τομέα της υγείας, της ασφάλειας και της προστασίας των καταναλωτών.

του ενδεχομένου να στερηθούν της αποτελεσματικότητάς τους τα μέτρα εναρμονίσεως των εθνικών νομοθεσιών και, συνεπώς, η πραγματοποίηση της εσωτερικής αγοράς [21].

26. Πάντως, στην απόφαση αυτή, το Δικαστήριο δεν εξέφρασε μια άποψη που θα πρέπει αντιθέτως να εξεταστεί εν προκειμένω: πρόκειται για το ερώτημα αν η απαγόρευση εφαρμογής της αυστηρότερης εθνικής νομοθεσίας εξακολουθεί να αποτελεί αποδεκτή λύση ακόμη και όταν, όπως εν προκειμένω, η Επιτροπή καθυστερεί άνευ αιτίας, και εν πάση περιπτώσει πέραν των προβλεπομένων προθεσμιών για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, την έκδοση της αποφάσεως σχετικά με την επιβεβαίωση [22].

Θεωρώ ότι, ακόμη και υπό το ειδικό αυτό πρίσμα, η λύση δεν μπορεί παρά να είναι η ίδια.

Είναι προφανές ότι το σύστημα έχει τη δική του «φυσιολογική» διάσταση στο πλαίσιο της οποίας δεν αναγνωρίζονται μειονεκτήματα. Μετά την έκδοση της οδηγίας, το κράτος μέλος οφείλει, όσο το δυνατόν γρηγορότερα, να κοινοποιεί τις διατάξεις που κρίνει ότι είναι αναγκαίο να εξακολουθήσει να εφαρμόζει. Στην Επιτροπή απόκειται να προβεί σε εύθετο χρόνο στην εξακρίβωση των εθνικών διατάξεων. Το γράμμα του άρθρου 100 Α, παράγραφος 4, δεν επιτρέπει να συναχθεί τυπικώς οποιαδήποτε προθεσμία εντός της οποίας η Επιτροπή υποχρεούται να εγκρίνει ή όχι το εθνικό μέτρο [23]. Πάντως, η υποχρέωση της Επιτροπής να ενεργήσει σε εύθετο χρόνο για να αποφευχθεί οποιαδήποτε ενδεχομένη αβεβαιότητα ως προς τον καθορισμό της εφαρμοστέας ρυθμίσεως μπορεί να συναχθεί από το γενικότερο καθήκον συνεργασίας το οποίο κατά το άρθρο 5 της Συνθήκης επιβάλλεται και στα θεσμικά όργανα έναντι των κρατών μελών [24]. Ακριβέστερα, τελευταία προθεσμία για να συμμορφωθεί η Επιτροπή προς την υποχρέωση που υπέχει να εκτιμήσει τις κοινοποιηθείσες διατάξεις μπορεί ευλόγως να θεωρηθεί ότι είναι η ημερομηνία κατά την οποία, το αργότερο, η οδηγία πρέπει να έχει μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο: έτσι θα αποφευχθούν καταστάσεις αβεβαιότητας δεδομένου ότι ως το χρονικό αυτό σημείο το κράτος μέλος νομίμως εφάρμοζε τις εθνικές διατάξεις του [25]. Θεωρώ ότι πρόκειται για μια λύση που μπορεί να υποστηριχθεί, ειδικά όταν το κράτος μέλος, όπως εν προκειμένω, έχει κοινοποιήσει σε εύθετο χρόνο τις παρεκκλίνουσες εθνικές διατάξεις του.

21 — Προπαρατεθείσα απόφαση στην υποσημείωση 2, ειδικώς οι σκέψεις 29 και 30.

22 — Υπενθυμίζεται ότι, κατόπιν της από 2 Αυγούστου 1991 κοινοποιήσεως, η Επιτροπή επιβεβαίωσε τις γερμανικές διατάξεις μόλις στις 2 Δεκεμβρίου 1992, ενώ η προθεσμία για τη μεταφορά της οδηγίας στην εθνική έννομη τάξη έληξε την 1η Ιουλίου 1992.

23 — Εντούτοις, από τις τροποποιήσεις που επέφερε η Συνθήκη του Άμστερνταμ προέκυψε ρητή διάταξη. Το νέο κείμενο του άρθρου 100 Α της οδηγίας (άρθρο 95, σύμφωνα με τη νέα αρίθμηση) προβλέπει, μεταξύ των πολυαρίθμων τροποποιήσεων, ότι η Επιτροπή οφείλει να εγκρίνει ή να απορρίπτει τις κοινοποιηθείσες εθνικές διατάξεις εντός προθεσμίας έξι μηνών από της κοινοποιήσεως. Ελλείψει αποφάσεως, οι οικείες εθνικές διατάξεις θεωρούνται εγκριθείσες.

24 — Το γεγονός ότι από το άρθρο 5 της Συνθήκης μπορεί να συναχθεί ότι υφίσταται καθήκον αγαστής συνεργασίας εκ μέρους των θεσμικών οργάνων έναντι των κρατών μελών επιβεβαιώθηκε κατ' επανάληψη στη νομολογία: διάταξη της 13ης Ιουλίου 1990, C-2/98 Imm., Zwartveld κ.λπ. (Συλλογή 1990, σ. I-3365)· απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 1995, C-349/93, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1995, σ. I-343, σκέψη 13), και, μεταξύ των αποφάσεων του Πρωτοδικείου, απόφαση της 11ης Φεβρουαρίου 1992, T-16/90, Παναγιωτοπούλου κατά Κοινοβουλίου (Συλλογή 1992, σ. II-89, σκέψη 51). Η νομολογία η οποία συνήγαγε από το άρθρο 93, παράγραφος 3, την ύπαρξη εύλογης προθεσμίας δύο μηνών εντός της οποίας η Επιτροπή υποχρεούται να αποφανθεί επί του συμβατού της οικείας ενισχύσεως εμπνέεται κατ' ουσίαν από την ίδια αρχή αμοιβαίας αγαστής συνεργασίας: απόφαση της 20ής Μαρτίου 1984, 84/82, Γερμανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1984, σ. 1451, σκέψη 11).

25 — Κατά πάγια νομολογία, δεν μπορεί να προσαφθεί στο κράτος μέλος η μη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας πριν από τη λήξη της ταχθείσης από την ίδια αυτή οδηγία προθεσμίας: απόφαση της 5ης Απριλίου 1979, 148/78, Ratti (Συλλογή τόμος 1979/I, σ. 861, σκέψεις 41 έως 45). Πρέπει εντούτοις να υπομνηστεί ότι, προσφάτως, το Δικαστήριο επανεκτίμησε τη νομική κατάσταση του κράτους κατά τη διάρκεια της προθεσμίας μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο, δεχόμενο υποχρέωση «standstill» του κράτους μέλους, υπό την έννοια ότι, κατά τη διάρκεια της προθεσμίας αυτής, το κράτος μέλος οφείλει οπωσδήποτε να απέχει από τη θέσπιση διατάξεων ικανών να διακυβεύσουν σοβαρά το επιδιωκόμενο από την οδηγία αποτέλεσμα: απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 1997, C-129/96, Inter-Environnement Wallonie (Συλλογή 1997, σ. I-7411, σκέψεις 45 έως 49).

27. Ας έρθουμε τώρα στην περίπτωση κατά την οποία το σύστημα λειτουργεί «παθολογικά», διότι η Επιτροπή δεν τήρησε την προθεσμία. Θεωρώ ότι το αντίδοτο μπορεί να έγκειται στη δυνατότητα του κράτους που προέβη στην κοινοποίηση σε εύθετο χρόνο να προσφύγει στο Δικαστήριο για να διαπιστωθεί, σύμφωνα με το άρθρο 175 της Συνθήκης, η παράνομη αδράνεια της Επιτροπής. Πράγματι, το κοινοτικό θεσμικό όργανο στην περίπτωση αυτή ευθύνεται για παράλειψη, επειδή δεν έλαβε απόφαση κατά παράβαση της υποχρεώσεως που απορρέει από τις συνδυασμένες διατάξεις των άρθρων 5 και 100 Α, παράγραφος 4, της Συνθήκης. Στην περίπτωση κατά την οποία το κράτος, υποχρεούμενο να μην εφαρμόσει τις εθνικές διατάξεις του, διαπιστώνει την απειλή σοβαρής βλάβης των συμφερόντων που το άρθρο 100 Α, παράγραφος 4, του επιτρέπει να προστατεύει, μπορεί να ζητήσει διά της οδού των ασφαλιστικών μέτρων, εντός των προθεσμιών ασκήσεως της κύριας προσφυγής με την οποία ζητεί να διαπιστωθεί η παράνομη παράλειψη της Επιτροπής, τη λήψη προσωρινών μέτρων αναγκαίων για την προστασία των συμφερόντων αυτών.

Επομένως, το σύστημα καθιστά δυνατή την κατάλληλη προστασία της απαιτουμένης ενιαίας εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, χωρίς εντούτοις να θυσιαστούν τα συμφέροντα του κράτους, το οποίο, όταν προτίθεται να προβάλει τη ρήτρα διασφαλίσεως του άρθρου 100 Α, παράγραφος 4, δεν πρέπει να υφίσταται κατά τρόπο ανεπανόρθωτο τις αρνητικές συνέπειες που απορρέουν από την υπαίτια καθυστέρηση της Επιτροπής [26].

26 — Προτείνω επομένως μια λύση του προβλήματος που ήδη ανέφερε ο γενικός εισαγγελέας Tesauro στις προτάσεις της 26ης Ιανουαρίου 1994 στην υπόθεση Γαλλία κατά Επιτροπής, που προπαρατέθηκε: βλ., ειδικότερα, το σημείο 9 στο τέλος και την υποσημείωση 8.

Το τρίτο προδικαστικό ερώτημα

28. Το τρίτο ερώτημα που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο έχει στην πραγματικότητα τρία διαφορετικά σκέλη τα οποία, για περισσότερη σαφήνεια, θα εξεταστούν χωριστά.

Με το πρώτο σκέλος, το αιτούν δικαστήριο ερωτά κατ' ουσίαν αν η εθνική κανονιστική ρύθμιση μπορεί να εφαρμόζεται από της εκδόσεως της αποφάσεως περί επιβεβαιώσεως της Επιτροπής, ακόμη και αν η απόφαση αυτή προσβλήθηκε εκ των υστέρων ενώπιον του Δικαστηρίου και ακυρώθηκε από αυτό.

Εν προκειμένω, η εθνική κανονιστική ρύθμιση εφαρμόστηκε σιωπηρώς κατά τη διάρκεια της χρονικής περιόδου από 2 Δεκεμβρίου 1992 (απόφαση περί επιβεβαιώσεως της Επιτροπής) έως τις 17 Μαΐου 1994 (απόφαση περί ακυρώσεως του Δικαστηρίου). Η προσφυγή της Γαλλικής Δημοκρατίας, βάλλουσα κατά της αποφάσεως, η οποία καθεαυτή δεν παράγει κανένα ανασταλτικό αποτέλεσμα όσον αφορά την εφαρμογή της προσβαλλομένης πράξεως [27], δεν έχει σημασία για τους σκοπούς της λύσεως του προβλήματος. Η απόφαση περί ακυρώσεως του Δικαστηρίου έχει, δυνάμει των γενικών διατάξεων του άρθρου 174 της Συνθήκης, αναδρομικό αποτέλεσμα, εκτός αν το Δικαστήριο αναφέρει τα αποτελέσματα της ακυρωθείσας πράξεως που πρέπει να θεωρηθούν ως οριστικά.

27 — Βλ. το άρθρο 185 της Συνθήκης. Η Γαλλική Δημοκρατία δεν είχε ζητήσει αναστολή της εκτελέσεως της προσβαλλομένης πράξεως.

Η απόφαση της 17ης Μαΐου 1994, η οποία δεν περιέχει κανέναν περιορισμό των αποτελεσμάτων της ακυρώσεως [28], στέρησε την πρώτη απόφαση περί επιβεβαιώσεως του κύρους της, με αποτέλεσμα ex tunc, και επομένως από τις 2 Δεκεμβρίου 1992. Επομένως, οι επιβεβαιωθείσες εθνικές διατάξεις πρέπει να θεωρούνται ανεφάρμοστες έως την επομένη απόφαση περί επικυρώσεως του μηνός Σεπτεμβρίου 1994. Βεβαίως, από τη ρύθμιση αυτή εξαιρούνται οι περιπτώσεις οι οποίες ρυθμίστηκαν οριστικώς κατά το χρονικό διάστημα της εγκυρότητας της πρώτης αποφάσεως της Επιτροπής.

Το γεγονός ότι η πράξη ακυρώθηκε ως εκδοθείσα κατά παράβαση ουσιώδους τύπου [30] ουδόλως μεταβάλλει τα αποτελέσματα της αποφάσεως περί ακυρώσεως, δεδομένου ότι το άρθρο 174 δεν προβλέπει καμία διάκριση ή εξαίρεση από το καθεστώς της ακυρώσεως ex tunc, υπό την επιφύλαξη των διατάξεων του δευτέρου εδαφίου του ιδίου αυτού άρθρου [31]. Μπορεί επίσης να προστεθεί ότι η υποχρέωση αιτιολογήσεως, η οποία σε καμία περίπτωση δεν αποτελεί απλή τυπική απαίτηση, αποτελεί ταυτόχρονα εγγύηση για τον δικαστικό έλεγχο του Δικαστηρίου και για το δικαίωμα τόσο των κρατών μελών όσο και των υπηκόων που ενδιαφέρονται να γνωρίζουν τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες τα κοινοτικά θεσμικά όργανα εφάρμοσαν τη Συνθήκη.

29. Με το δεύτερο σκέλος του ερωτήματος, το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν το γεγονός ότι η ακυρωθείσα απόφαση ακυρώθηκε «μόνο για τυπικούς λόγους» έχει οποιαδήποτε επίπτωση στον καθορισμό των αποτελεσμάτων της αποφάσεως αυτής. Πρέπει να υπομνηστεί ότι η απόφαση της Επιτροπής της 2ας Δεκεμβρίου 1992 ακυρώθηκε λόγω ελλιπούς αιτιολογίας και, επομένως, λόγω παραβάσεως του άρθρου 190 της Συνθήκης, καθόσον αυτή δεν περιείχε καμία έκθεση των πραγματικών και νομικών λόγων για τους οποίους οι προϋποθέσεις του άρθρου 100 Α, παράγραφος 4, έπρεπε να θεωρηθούν ότι συνέτρεχαν στην περίπτωση εκείνη [29].

30. Με το τρίτο σκέλος του ερωτήματος, το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να διευκρινίσει αν η δεύτερη απόφαση περί επιβεβαιώσεως, την οποία η Επιτροπή εξέδωσε στις 14 Σεπτεμβρίου 1994, έχει αναδρομικό αποτέλεσμα, κατάλληλο να εξασφαλίσει την εφαρμογή των εισαγουσών παρέκκλιση εθνικών διατάξεων από την ημερομηνία της πρώτης αποφάσεως.

Η ασφάλεια των νομικών καταστάσεων, ως γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου, απαγορεύει, κατά γενικό κανόνα, την αναδρομική εφαρμογή των κοινοτικών διατάξεων, εκτός αν ο επιδιωκόμενος σκοπός το απαιτεί και υπό τον όρον ότι τηρείται η δικαιολογημένη

28 — Το άρθρο 174, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης, απονέμει στο Δικαστήριο την εξουσία να περιορίζει χρονικώς τα αποτελέσματα των ακυρωτικών αποφάσεών του μόνον όσον αφορά τους κανονισμούς. Εντούτοις, για λόγους ασφάλειας δικαίου, το Δικαστήριο επέκτεινε την εφαρμογή του κανόνα στις περιπτώσεις ακυρώσεως οδηγιών (βλ. απόφαση της 7ης Ιουλίου 1992, C-295/90, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1992, σ. I-4193, σκέψεις 23 έως 27) και αποφάσεων που απευθύνονται σε όλα τα κράτη μέλη (βλ. απόφαση της 26ης Μαρτίου 1996, C-271/94, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1996, σ. I-1689). Ανάλογες σκέψεις μπορούν να οδηγήσουν το Δικαστήριο στην εφαρμογή του οικείου κανόνα στην περίπτωση της ακυρώσεως αποφάσεως αποδέκτης της οποίας είναι μόνον ένα κράτος.

29 — Βλ. προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 2 απόφαση Γαλλία κατά Επιτροπής, σκέψη 35.

30 — Η έλλειψη αιτιολογίας αποτελεί, στο πλαίσιο της σειράς των αναφερομένων στο άρθρο 173, δεύτερο εδάφιο, λόγων ακυρώσεως, τυπική περίπτωση παραβάσεως ουσιωδών τύπων.

31 — Επιπλέον παρατηρείται ότι το τυπικό ελάττωμα ως λόγος ακυρώσεως θα μπορούσε να έχει ληφθεί υπόψη από το Δικαστήριο για να περιορίσει χρονικώς τα αποτελέσματα της αποφάσεώς του.

εμπιστοσύνη των ενδιαφερομένων [32]. Στην υπόθεση που μας απασχολεί, εφόσον οι εισάγουσες παρέκκλιση εθνικές διατάξεις κρίθηκαν ανεφάρμοστες σε περίπτωση που δεν υφίσταται απόφαση περί επιβεβαιώσεως και, εν πάση περιπτώσει, μετά την ακύρωση αυτή, αν τα αυστηρότερα μέτρα καθίσταντο εφαρμοστέα με αναδρομικό αποτέλεσμα, αυτό θα κατέληγε, κατ' ουσίαν, στην προσβολή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης όσων ενήργησαν σκεπτόμενοι ότι το ισχύον καθεστώς ήταν εκείνο, πιο ελεύθερο, που προέκυπτε από την κοινοτική ρύθμιση [33].

Εξάλλου, η αναδρομική απόφαση πρέπει να αναφέρει την αιτιολογία της ή τουλάχιστον να καθιστά δυνατό να συναχθούν κατά τρόπο επαρκώς σαφή οι λόγοι που δικαιολογούν, κατ' εξαίρεση, το επιδιωκόμενο αναδρομικό αποτέλεσμα [34]. Η απόφαση περί επιβεβαιώσεως της 14ης Σεπτεμβρίου 1994 αναφέρεται μεν στην ακύρωση της προηγουμένης αποφάσεως, πλην όμως δεν προβλέπει τίποτε όσον αφορά το αναδρομικό αποτέλεσμά της ούτε περιέχει αναφορά στην ανάγκη εφαρμογής των οικείων εθνικών διατάξεων σε παρελθούσες καταστάσεις. Επομένως, η απόφαση δεν έχει αναδρομικό αποτέλεσμα οπότε οι επιβεβαιωθείσες εθνικές διατάξεις εφαρμόζονται μόνο στις μελλοντικές καταστάσεις.

32 — Βλ. απόφαση της 25ης Ιανουαρίου 1979, 98/78, Racke (Συλλογή τόμος 1979/Ι, σ. 55, σκέψη 20).

33 — Αντιθέτως, όσοι ενήργησαν τηρώντας τις αυστηρότερες εθνικές διατάξεις θα μπορούν οπωσδήποτε να θέσουν σε κυκλοφορία ή να χρησιμοποιήσουν την ουσία ή τα παρασκευάσματα διότι περιέχουν PCP σε επιτρεπομένη από την οδηγία ποσότητα.

34 — Διάταξη της 1ης Φεβρουαρίου 1984, 1/84 R, Ilford κατά Επιτροπής (Συλλογή 1984, σ. 423, σκέψη 19).

Το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα

31. Με το τέταρτο ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να ερμηνεύσει την οδηγία προκειμένου να αποφασίσει αν αυτή μπορεί να εφαρμόζεται ως ευθέως δεσμευτική κανονιστική ρύθμιση εντός κράτους μέλους έως ότου εκδοθεί η απόφαση της Επιτροπής περί επιβεβαιώσεως της εθνικής κανονιστικής ρυθμισεως. Κατ' ουσίαν, το εθνικό δικαστήριο ερωτά αν είναι δυνατό να αναγνωριστεί στην οδηγία άμεσο αποτέλεσμα, ώστε να μπορεί να γίνει επίκληση των διατάξεών της ενώπιον εθνικού δικαστηρίου.

Όπως είναι γνωστό, σε περίπτωση που δεν υφίσταται μέτρο εφαρμογής και έχει λήξει η ταχθείσα προθεσμία για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, οι ιδιώτες μπορούν νομίμως να επικαλούνται τις διατάξεις αυτής, υπό τον όρον ότι το δεσμευτικό περιεχόμενό τους είναι επαρκώς σαφές και ακριβές και επιπλέον δεν εξαρτάται από την έκδοση μεταγενεστέρων πράξεων [35]. Εν προκειμένω, το παράτημα Ι της οδηγίας 76/769, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/173, προβλέπει στο σημείο 23 ότι η PCP και τα άλατα και οι εστέρες της «δεν χρησιμοποιούνται σε συγκέντρωση ίση ή μεγαλύτερη από 0,1 % κατά μάζα σε ουσίες και

35 — Πρόκειται για πάγια νομολογία: αποφάσεις της 19ης Ιανουαρίου 1982, 8/81, Becker (Συλλογή 1982, σ. 53)· της 17ης Οκτωβρίου 1989, 231/87 και 129/88, Carpaneto Piacentino κ.λπ. (Συλλογή 1989, σ. 3233)· της 19ης Νοεμβρίου 1991, C-6/90 και C-9/90, Francovich κ.λπ. (Συλλογή 1991, σ. I-5357), και της 23ης Φεβρουαρίου 1994, C-236/92, Comitato di coordinamento per la difesa della cava κ.λπ. (Συλλογή 1994, σ. I-483).

παρασκευάσματα που κυκλοφορούν στην αγορά». Η απαγόρευση αυτή δεν ισχύει όταν η ουσία και τα παρασκευάσματα προορίζονται να χρησιμοποιηθούν σε βιομηχανικές εγκαταστάσεις από τις οποίες δεν είναι δυνατό να εκλυθεί και να απορριφθεί PCP σε ποσότητα μεγαλύτερη από αυτή που επιτρέπει η ισχύουσα νομοθεσία, αυτό όμως μόνο για ορισμένες παραγωγές που αναφέρονται ειδικώς.

Ενόψει διατάξεων με αυτό το περιεχόμενο, ο σαφής και ανεπιφύλακτος χαρακτήρας τους μου φαίνεται αναμφισβήτητος: επιτρέπουν τη χρησιμοποίηση της οικείας ουσίας και των παρασκευασμάτων υπό την προϋπόθεση ότι η PCP, τα άλατα και οι εστέρες της δεν απαντούν σε συγκέντρωση ίση ή μεγαλύτερη από 0,1 % κατά μάζα. Επομένως, ο ιδιώτης μπορεί να επικαλεστεί την κοινοτική ρύθμιση η οποία του παρέχει το δικαίωμα να παράγει υπό όρους λιγότερο περιοριστικούς από αυτούς που επιβάλλει η εθνική κανονιστική ρύθμιση [36]. Εντούτοις, το ζήτημα της απευθείας εφαρμογής της οδηγίας αφορά επίσης ένα άλλο σημείο, δεδομένου ότι το εθνικό διακαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να διευκρινίσει αν είναι δυνατόν από την κοινοτική ρύθμιση να συναχθεί επίσης η υποχρέωση του ιδιώτη να παράγει τηρώντας τα όρια του επιτρεπτού της PCP που καθορίζει η οδηγία. Το αιτούν δικαστήριο ερωτά κατ' ουσίαν αν η οδηγία που δεν μεταφέρθηκε εντός των ταχθεισών προθεσμιών στο εσωτερικό δίκαιο και η οποία έχει σαφές, ακριβές και ανεπιφύλακτο δεσμευτικό περιεχόμενο καθιστά δυνατό να συναχθεί ότι υφίσταται υποχρέωση του ιδιώτη.

Όπως είναι γνωστό, στη νομολογία του Δικαστηρίου, η θεωρία του αμέσου αποτελέσματος των οδηγιών δεν αναπτύχθηκε βάσει των χαρακτηριστικών στοιχείων μιας κοινοτικής διατάξεως αλλά μάλλον ως αντίδραση κατά της παραβάσεως εκ μέρους του κράτους μέλους της υποχρεώσεώς του να μεταφέρει ορθώς και εμπροθέσμως την οδηγία στο εσωτερικό δίκαιο. Συνεπώς, στηριζόμενο στο γράμμα του άρθρου 189, το οποίο προβλέπει ρητώς το δεσμευτικό αποτέλεσμα της οδηγίας μόνον έναντι του κράτους, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι η οδηγία δεν μπορεί να δημιουργήσει υποχρεώσεις στους ιδιώτες σε περίπτωση που δεν υφίστανται μέτρα μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο [37]. Επομένως, το κράτος μέλος δεν μπορεί να περιορίσει τη νομική κατάσταση του ιδιώτη αντλώντας υποχρεώσεις από κοινοτική κανονιστική ρύθμιση την οποία το ίδιο δεν φρόντισε να μεταφέρει στο εσωτερικό δίκαιο [38].

36 — Επίκληση του αμέσου αποτελέσματος μπορεί να γίνει μόνον έναντι του κράτους το οποίο δεν μετέφερε εμπροθέσμως ή ορθώς την οδηγία στο εσωτερικό δίκαιο ή, εν πάση περιπτώσει, έναντι οργανισμών ή οργάνων που υπόκεινται στην κρατική εξουσία ή την κρατική εποπτεία ή διαθέτουν εξουσίες που βαίνουν πέραν των ορίων των εξουσιών που απορρέουν από τους εφαρμοστέους κανόνες στο πλαίσιο των σχέσεων μεταξύ ιδιωτών: το καλούμενο κάθετο άμεσο αποτέλεσμα (αποφάσεις της 12ης Ιουλίου 1990 στην υπόθεση C-188/89, Foster κ.λπ., Συλλογή 1990, σ. I-3313, σκέψη 18, και της 14ης Ιουλίου 1994, C-91/92, Faccini Dori, Συλλογή 1994, σ. I-3325). Επειδή στην παρούσα υπόθεση ο προσφεύγων επικαλέστηκε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου τις διατάξεις της οδηγίας έναντι γερμανικής δημόσιας αρχής, δεν υφίσταται καμία αμφιβολία ότι η επίκληση του αμέσου αποτελέσματος της κοινοτικής ρυθμίσεως γίνεται στο πλαίσιο κάθετης σχέσεως.

37 — Αποφάσεις της 26ης Φεβρουαρίου 1986, 152/84, Marshall (Συλλογή 1986, σ. 723), και, ειδικότερα, της 11ης Ιουνίου 1987, 14/86, Pretore di Salò κατά X (Συλλογή 1987, σ. 2545), όπου το Δικαστήριο έκρινε ότι «Από οδηγία που δεν έχει μεταφερθεί στην εσωτερική έννομη τάξη κράτους μέλους δεν μπορούν επομένως να προκύψουν υποχρεώσεις για τους ιδιώτες ούτε έναντι άλλων ιδιωτών, ούτε, κατά μείζονα λόγο, έναντι του ίδιου του κράτους» (σκέψη 19).

38 — Το συμπέρασμα αυτό είναι αναντίρρητο βασιζόμενο στην έως τώρα σχετικώς υποστηριζομένη από τη νομολογία άποψη. Δέχομαι εντούτοις ότι συμμερίζομαι τις αμφιβολίες που η θεωρία του αμέσου αποτελέσματος της οδηγίας γεννά σε μεγάλο αριθμό συγγραφέων, κυρίως ως προς τη διαφορετική μεταχείριση στην οποία μπορεί να οδηγήσει η διάκριση μεταξύ της κάθετης και της οριζόντιας διαστάσεως του αποτελέσματος αυτού.

Πρόταση

32. Ενόψει των προεκτεθέντων, προτείνω επομένως στο Δικαστήριο να απαντήσει στα υποβληθέντα από το Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg ερωτήματα ως εξής:

«1) Η οδηγία 91/173/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαρτίου 1991, για την ένατη τροποποίηση της οδηγίας 76/769/ΕΟΚ περί προσεγγίσεως των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που αφορούν περιορισμούς κυκλοφορίας στην αγορά και χρήσεως μερικών επικινδύνων ουσιών και παρασκευασμάτων, έχει την έννοια ότι τα κράτη μέλη δεν δεσμεύονται από την απαγόρευση χρησιμοποιήσεως της πενταχλωροφαινόλης και των αλάτων της και των εστέρων της σε συγκέντρωση ίση ή μεγαλύτερη από 0,1 % κατά μάζα σε ουσίες και παρασκευάσματα που κυκλοφορούν στην αγορά, ενώ είναι ελεύθερα να καθορίζουν αυτοτελείς τιμές-όρια για τα επεξεργασμένα με πενταχλωροφαινόλη προϊόντα.»

Στην περίπτωση που το Δικαστήριο δεχθεί την αντίθετη λύση από αυτήν που προτείνεται υπό σημείο 1, προτείνω να δοθούν οι εξής απαντήσεις στα λοιπά ερωτήματα:

«2) Η προαναφερθείσα οδηγία απαγορεύει την εφαρμογή αυστηρότερης εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως, ήδη ισχύουσας πριν από την έκδοση της, έως ότου η Επιτροπή λάβει απόφαση κατ' εφαρμογήν του άρθρου 100 Α, παράγραφος 4, της Συνθήκης.

3) Η επίδικη εθνική κανονιστική ρύθμιση εφαρμόζεται μόνον κατόπιν της επιβεβαιώσεως της Επιτροπής, αλλά, όταν η επιβεβαίωση αυτή ακυρώνεται, το αναδρομικό αποτέλεσμα της αποφάσεως περί ακυρώσεως εμποδίζει την εφαρμογή της εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως έως ότου εκδοθεί νέα απόφαση περί επιβεβαιώσεως. Συναφώς, δεν έχει σημασία ότι η απόφαση της Επιτροπής ακυρώθηκε λόγω ελλείψεως αιτιολογίας. Η νέα απόφαση της Επιτροπής δεν έχει αναδρομικό αποτέλεσμα.

4) Οι ιδιώτες μπορούν να επικαλεστούν την προαναφερθείσα οδηγία στο πλαίσιο διαφοράς με τη δημόσια διοίκηση προκειμένου να εμποδισθεί η εφαρμογή της εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως. Από την οδηγία δεν μπορούν να αντληθούν υποχρεώσεις σε βάρος των ιδιωτών.»