ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ GERHARD REISCHL της 20ής Φεβρουαρίου 1979 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Η αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, επί της οποίας αναπτύσσω τις προτάσεις μου σήμερα, έχει ως αντικείμενο δύο οδηγίες του Συμβουλίου που αποσκοπούν στην εξαφάνιση των εμποδίων στο μεταξύ κρατών μελών εμπόριο, τα οποία προκύπτουν από τις διαφορές τεχνικής φύσεως που υφίστανται μεταξύ των εθνικών διατάξεων. Πρόκειται περί της οδηγίας 73/173/ΕΟΚ, της 4ης Ιουνίου 1973, περί προσεγγίσεως των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που αναφέρονται στην ταξινόμηση, συσκευασία και επισήμανση επικινδύνων παρασκευασμάτων (διαλυτών) (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 3 επ.) και περί της οδηγίας 77/728/ΕΟΚ, της 7ης Νοεμβρίου 1977, περί προσεγγίσεως των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που αφορούν την ταξινόμηση, συσκευασία και επισήμανση των χρωμάτων, βερνικιών, τυπογραφικών μελανών, κολλών και συναφών προϊόντων (ΕΕ ειδ. έκδ. 13/007, σ. 25 επ.).

Η πρώτη οδηγία περιέχει στα δύο πρώτα άρθρα της διατάξεις σχετικές με τοξικές και επιβλαβείς ουσίες στις οποίες αναφέρεται και προβλέπει ταξινόμισή τους σε κατηγορίες και υποκατηγορίες, παρέχοντας ορισμένους δείκτες ταξινομήσεως. Τα άρθρα 4 έως 6 ρυθμίζουν τη συσκευασία και την επισήμανσή τους, ορίζοντας ειδικώς ορισμένες ενδείξεις αφορώσες στις τοξικές και επιβλαβείς ουσίες. Κατά το άρθρο 7, τα κράτη μέλη μπορούν σχετικώς να επιτρέψουν παρεκκλίσεις σε ορισμένο βαθμό. Κατά το άρθρο 3, τα κράτη μέλη «λαμβάνουν όλα τα απαιτούμενα μέτρα ώστε να εξασφαλιστεί η μη διάθεση στην αγορά των επικινδύνων κατασκευασμάτων παρά μόνο αν πληρούν τις διατάξεις της παρούσης οδηγίας και του παραρτήματός της». Το άρθρο 8 προβλέπει ότι τα κράτη μέλη «δεν δύνανται να απαγορεύουν, περιορίζουν ή παρεμποδίζουν για λόγους ταξινομήσεως, συσκευασίας ή επισημάνσεως κατά την έννοια της παρούσης οδηγίας τη διάθεση στην αγορά επικινδύνων παρασκευασμάτων που πληρούν τις απαιτήσεις της παρούσης οδηγίας και του παραρτήματός της». Επιπλέον, το άρθρο 11 ορίζει ότι «τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τις διατάξεις που είναι αναγκαίες για τη συμμόρφωσή τους προς την παρούσα οδηγία, εντός 18 μηνών από την κοινοποίησή της ...».

Η οδηγία 77/728/ΕΟΚ, που θεσπίστηκε για τα περιέχοντα ορισμένες επικίνδυνες ουσίες χρώματα, εμφανίζει ανάλογη δομή. Κατά το άρθρο 12, τίθεται ωστόσο προθεσμία 24 μηνών για την εφαρμογή της από της κοινοποιήσεώς της· αντιθέτως προς ό,τι προβλέπεται με το άρθρο 11 της οδηγίας 73/173/ΕΟΚ, αυτή η προθεσμία δεν έχει ακόμα παρέλθει, αλλά θα παρέλθει κατά το Νοέμβριο 1979.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

Μέχρι τώρα, η Ιταλία δεν προέβη ακόμα στην εφαρμογή αυτής της οδηγίας. Υφίστανται απλώς ο νόμος 256 της 29ης Μαΐου 1974 και μια υπουργική απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 1977 που εκδόθηκε βάσει της οδηγίας—πλαίσιο 67/568 της 27ης Ιουνίου 1967 (Abl. 196 της 16.8.1967, σ. 1) που τροποποιήθηκε με την οδηγία 73/146/ΕΟΚ, η οποία αποτελεί τη βάση των δύο οδηγιών που αφορούν τους διαλύτες και τα βερνίκια, τα οποία ενδιαφέρουν την υπό κρίση υπόθεση. Ο νόμος 245 της 15ης Μαρτίου 1963 που έχει εφαρμογή τόσο στα κατασκευαζόμενα και διατιθέμενα στο εμπόριο στην Ιταλία προϊόντα, καθώς και στα εισαγόμενα προϊόντα, εξακολουθεί επομένως να έχει εφαρμογή στην Ιταλία σ' αυτές τις ουσίες. Προβλέπει υποχρέωση επισημάνσεως η οποία, εν μέρει, είναι λιγότερο αυστηρή από την προβλεπόμενη από τις οδηγίες — διότι μόνο η ένδειξη ορισμένων προϊόντων (βενζόλιο, τολουόλιο και ξυλόλια) απαιτείται — αλλά επίσης, εν μέρει, είναι αυστηρότερη από τις οδηγίες, εφόσον αναφέρεται σε συμπεπυκνωμένα προϊόντα τα οποία δεν αφορούν οι οδηγίες και προβλέπει επιπλέον επίσης, για τις αναφερόμενες σ' αυτές τις διατάξεις ουσίες, ποσοτικές ενδείξεις εκφραζόμενες σε ποσοστά. Κατά το άρθρο 12 αυτού του νόμου, επιβάλλεται πρόστιμο στον παραβάτη αυτών των διατάξεων.

Η επιβολή αυτής της ποινής απειλεί τον κατηγορούμενο της κύριας δίκης, ο οποίος είναι ο νόμιμος εκπρόσωπος της ιταλικής επιχειρήσεως Silvam. Κατ' αυτού κινήθηκε ποινική διαδικασία ενώπιον της Pretura του Μιλάνου, διότι η επιχείρηση Silvam είχε αρχίσει να θέτει επί των περιεχόντων τους διαλύτες δοχείων τις προβλεπόμενες από την οδηγία 73/73/ΕΟΚ ετικέττες και να εφαρμόζει στα βερνίκια τις διατάξεις της οδηγίας 77/728/ΕΟΚ. Εξάλλου, επρόκειτο προφανώς περί βερνικιών που είχαν εισαχθεί από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, όπου εφαρμόζονται ήδη οι οδηγίες.

Ο κατηγορούμενος επικαλείται προς υπεράσπισή του τις προαναφερθείσες κοινοτικές οδηγίες. Υπενθυμίζει ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, οι ιδιώτες μπορούν επίσης να αντλήσουν δικαιώματα από τις οδηγίες, όταν συντρέχουν ορισμένες προϋποθέσεις. Αυτό συμβαίνει ως προς την οδηγία 73/173/ΕΟΚ που έπρεπε να έχει ήδη εφαρμοσθεί. Μόνο το άρθρο 7 της εν λόγω οδηγίας αφήνει μικρό περιθώριο για παρεκκλίσεις, αν και πρέπει να σημειωθεί ότι οι ίδιες οι παρεκκλίσεις συνεπάγονται απόλυτες υποχρεώσεις. Εν πάση περιπτώσει, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η περιεχόμενη στο άρθρο 8 υποχρέωση παράγει άμεσο αποτέλεσμα. Το ίδιο θα έπρεπε να συμβαίνει και με την αντίστοιχη υποχρέωση που αναφέρει το άρθρο 9 της οδηγίας 77/728/ΕΟΚ. Σχετικώς, στερείται σημασίας το ότι η ταασσόμενη με το άρθρο 12 προθεσμία δεν έχει ακόμα παρέλθει· πράγματι, η τήρηση του άρθρου 9 δεν απαιτεί καμιά κανονιστική πράξη εκ μέρους των κρατών μελών. Αντίθετη ερμηνεία θα σήμαινε ότι απαγορεύεται η σύμφωνη προς την οδηγία επισήμανση μέχρι της παρόδου της προβλεπόμενης στο άρθρο 12 προθεσμίας, πράγμα που θα κατέληγε — εφόσον οι οδηγίες εφαρμόζονται ήδη στη Γερμανία — σε απαράδεκτο περιορισμό της κυκλοφορίας των εμπορευμάτων.

Με Διάταξη της 8ης Μαΐου 1978, ο Pretore ανέστειλε τη διαδικασία και υπέβαλε στο Δικαστήριο, κατ' εφαρμογή του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

α) Συνιστά η οδηγία 173/73/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 4ης Απριλίου 1973, και ειδικότερα το άρθρο της 8, διάταξη απευθείας εφαρμογής, η οποία παρέχει στους ιδιώτες δικαιώματα που τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να διασφαλίζουν;

β) Επιτρέπεται, παρά τη διάταξη του προαναφερθέντος άρθρου, η εθνική νομοθε-

σία να ορίζει ακριβέστερες και λεπτομερέστερες υποχρεώσεις και όρια, ή κατά οποιοδήποτε τρόπο διαφορετικές, σε σχέση με τις υποχρεώσεις που αναφέρει η οδηγία και αυτό μπορεί άραγε ενδεχομένως να θεωρηθεί ως εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία και στην ανταλλαγή των εμπορευμάτων και των προϊόντων που αποτελούν το αντικείμενο της εν λόγω οδηγίας (δηλαδή των διαλυτών), έχοντας έτσι άμεση επίπτωση στην εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της κοινής αγοράς, λαμβανομένης υπόψη της επιβαλλόμενης από την εθνική νομοθεσία υποχρεώσεως περί αναγραφής επί των δοχείων ενδείξεων τις οποίες δεν απαιτεί η οδηγία;

γ) Ειδικότερα, η υποχρέωση να αναγράφεται στο διατιθέμενο προς πώληση δοχείο η παρουσία βενζόλιου, τολουόλιου και ξυλόλιων στο διαλύτη ή στο προϊόν, προσδιορίζοντας το ολικό τους ποσοστό και, χωριστά, το ποσοστό του βενζόλιου, βάσει του άρθρου 8 του νόμου 245 της 5ης Μαρτίου 1963, μπορεί να αποδειχθεί ασυμβίβαστη προς την αναφερθείσα οδηγία, είτε λόγω του ίδιου του γεγονότος του υποχρεωτικού χαρακτήρα της ενδείξεως (της οποίας η μη τήρηση συνεπάγεται ποινικές κυρώσεις), είτε λόγω των επιβαλλόμενων λεπτομερειών εκπληρώσεως της ίδιας της υποχρεώσεως, λαμβανομένου επίσης υπόψη του γενικού πνεύματος που φαίνεται να έχει εμπνεύσει την εν λόγω οδηγία;

δ) Συνιστούν οι υπομνησθείσες εθνικές διατάξεις, που έχουν εφαρμογή αδιακρίτως σε όλα τα εμφανιζόμενα στην εσωτερική αγορά προϊόντα, κατά οποιοδήποτε τρόπο εμπόδιο, απαγόρευση ή περιορισμό του εμπορίου και της ελεύθερης κυκλοφορίας αυτών των προϊόντων, ακόμα και εάν έχουν θεσπισθεί προς το σκοπό διασφαλίσεως αυξημένης προστασίας της σωματικής ακεραιότητας των χρησιμοποιούντων τα εν λόγω προϊόντα (υφίστανται άφθονα επιστημονικά συγγράμματα τα οποία, τουλάχιστον από τις δεκαετίες του εξήντα, τόνισαν τον επικίνδυνο χαρακτήρα ουσιών όπως το βενζόλιο, το τολουόλιο και τα ξυλόλια, κυρίως για τους εργαζόμενους που μπορεί συχνά να υποχρεώνονται να χρησιμοποιούν διαλύτες περιέχοντες υψηλό ποσοστό αυτών των ουσιών, όχι όμως αποκλειστικά για τους ίδιους, δεδομένου ότι ο οποιοσδήποτε καταναλωτής που χρησιμοποιεί βερνίκι περιέχον αυτές τις ουσίες, μπορεί να εκτεθεί σε σοβαρό κίνδυνο της υγείας του);

ε) Έχει η οδηγία 728/77/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 7ης Νοεμβρίου 1977, και ειδικότερα το άρθρο της 9, απευθείας εφαρμογή, λαμβανομένων υπόψη των επιβαλλόμενων στα κράτη μέλη απαγορεύσεων από της ημερομηνίας κοινοποιήσεώς της και της περιπτώσεως κατά την οποία ο ιδιώτης, στηριζόμενος στη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του, συμμορφώθηκε προς τις διατάξεις της εν λόγω οδηγίας, πριν από την πάροδο της προβλεπόμενης για το κράτος μέλος προθεσμίας προσαρμογής;

Επ' αυτών των ερωτημάτων έχω να προτείνω τα εξής:

.

1. Όσον αφορά το ερώτημα, το σχετικό με τα έννομα αποτελέσματα της οδηγίας 73/173/ΕΟΚ, η οποία έπρεπε να αποτελέσει το αντικείμενο εθνικών εκτελεστικών μέτρων — πράγμα που δεν συνέβη στην Ιταλία — πριν από τέλος του 1974, πρέπει καταρχάς να παρατηρήσω — και αυτό αφορά τη διατύπωση του ερωτήματος — ότι ασφαλώς δεν πρέπει να γίνεται λόγος περί άμεσης ισχύος. Αυτό τον όρο χρησιμοποιεί το άρθρο 189 της Συνθήκης μόνο για τους κανονισμούς, δηλαδή για την απευθείας κοινοτική νομοθεσία που μπορεί επίσης να δημιουργήσει έννομες σχέσεις μεταξύ των ιδιωτών. Οι οδηγίες, όμως, οι οποίες δεν

συνεπάγονται υποχρεώσεις παρά για τα κράτη μέλη, σαφώς διακρίνονται από τους κανονισμούς — αυτό ρητώς προκύπτει από τη Συνθήκη και επανειλημμένα τονίστηκε στη νομολογία. Επομένως, σε καμιά περίπτωση δεν μπορεί να προβληθεί ο ισχυρισμός — ακολουθώντας το παράδειγμα του κατηγορούμενου της κύριας δίκης — ότι οι οδηγίες μπορούν επίσης να έχουν το περιεχόμενο και τα αποτελέσματα του κανονισμού· αντιθέτως, το μόνο που μπορούν να παραγάγουν οι οδηγίες είναι ανάλογα αποτελέσματα (βλέπε τις εκδοθείσες αποφάσεις στις υποθέσεις 9/70 Franz Grad κατά Finanzamt Traunstein, απόφαση εκδοθείσα στις 6.10.1970, Slg. 1970, σ. 825, 41/74, Yvonne von Duyn κατά Home Office, απόφαση της 4.12.1974, Slg. 1974, σ. 1337 και 51/76, Verbond van Nederlandse Ondernemingen κατά Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, απόφαση της 1.2.1977, Slg. 1977, σ. 113). Η ουσία αυτού του αποτελέσματος συνίσταται σε ορισμένες περιπτώσεις, οι οποίες ωστόσο αποτελούν μάλλον την εξαίρεση, στο ότι τα κράτη μέλη που δεν εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις, τις οποίες τους επιβάλλει η οδηγία, δεν έχουν τη δυνατότητα να επικαλεστούν την εθνική έννομη κατάσταση που εμφανίζεται ως παράνομη ενόψει του κοινοτικού δικαίου, δηλαδή στο ότι οι ιδιώτες αποκτούν το δικαίωμα να επικαλεστούν την οδηγία έναντι του μη συμμορφωθέντος κράτους και να αντλήσουν δικαιώματα που τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τους. Αληθώς, δεν θα έπρεπε, επομένως, να γίνεται λόγος σ' αυτές τις περιπτώσεις — και πάντοτε αυτό συνέβη στη νομολογία — παρά περί αμέσου αποτελέσματος των οδηγιών. Κατά συνέπεια, πρέπει υπ' αυτή την έτσι τροποποιηθείσα έννοια να γίνει αντιληπτό το πρώτο ερώτημα του Pretore.

Το υπό ποίες προϋποθέσεις μπορεί να υποτεθεί η ύπαρξη τέτοιου άμεσου αποτελέσματος επαρκώς έχει ήδη διευκρινισθεί με τη νομολογία. Παραπέμπω στις αναφερθείσες αποφάσεις καθώς και στις αποφάσεις που εκδόθηκαν στις υποθέσεις 33/70 (SACE κατά Ministro delle finanze de la Republica Italiana, απόφαση της 17.12.1970, Slg. 1970, σ. 1213) και 38/77 (Enka BV κατά Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, απόφαση της 23.11.1977, Slg. 1977, σ. 2203). Κατά τη νομολογία αυτή, είναι καθοριστικό το αν η φύση, η οικονομία και η διατύπωση μιας οδηγίας επιτρέπουν τον ισχυρισμό ότι παριέχει σαφείς, πλήρεις και ακριβείς υποχρεώσεις για τα κράτη μέλη, ότι δεν προβλέπει παρά προϋποθέσεις οριζόμενες με ακρίβεια και ότι δεν αφήνει στα κράτη μέλη καμιά ελευθερία για την εκτέλεση των υποχρεώσεων.

Είναι ευχερής η βάσει αυτών των κριτηρίων εκτίμηση ως προς τις διατάξεις της οδηγίας 73/173/ΕΟΚ για τις οποίες μπορεί να γίνει δεκτό άμεσο αποτέλεσμα, οδηγίας την οποία τα κράτη μέλη, όπως ήδη ελέχθη, έπρεπε να εφαρμόσουν εδώ και πολύ καιρό.

Αυτή είναι ασφαλώς η περίπτωση των άρθρων 1 και 2. Όπως ήδη επισήμανα, οι ουσίες τις οποίες αφορούν απαριθμούνται σ' αυτά τα άρθρα, σ' αυτά τα άρθρα γίνεται ταξινόμιση σε κατηγορίες και υποκατηγορίες, συνοδευόμενη από δείκτες για κάθε υποκατηγορία, των τοξικών και επιβλαβών ουσιών που χρησιμοποιούνται ως διαλύτες και επεξηγείται με σαφήνεια σ' αυτά τα άρθρα πότε τα παρασκευάσματα πρέπει να θεωρούνται ως τοξικά ή επιβλαβή. Αυτό ισχύει και για το άρθρο 4 που διέπει τη συσκευασία και ορίζει, in fine: «Συσκευασίες ανταποκρινόμενες στις απαιτήσεις αυτές θεωρούνται ικανοποιητικές.» Η ίδια εκτίμηση ενδείκνυται και για τα άρθρα 5 και 6 που αφορούν την εναπόθεση ετικετών στις συσκευασίες και την υπόμνηση συμβουλών προνοητικότητας. Αντιστρόφως, δεν συμβαίνει το ίδιο με το άρθρο 7, κατά το οποίο τα κράτη μέλη μπορούν να επιτρέψουν διαφορετική επισήμανση επί συσκευασιών, των οποίων οι διαστάσεις είναι πιο περιορισμένες και για τα παρασκευά-

σματα που περιέχουν τόσο μικρές ποσότητες ώστε να μην υπάρχει κίνδυνος εξ αυτού.

Ως προς το άρθρο 8, το οποίο κυρίως αφορά το ερώτημα, φαίνεται ότι στην προκειμένη περίπτωση η διατύπωση της διατάξεως επιτρέπει επίσης να της αναγνωρισθεί άμεσο αποτέλεσμα. Αντιθέτως, η Επιτροπή υπενθυμίζει, ορθώς κατά την άποψή μου, ότι αυτή η διάταξη δεν έχει, στην πραγματικότητα, αυτόνομη αξία και δεν αποτελεί παρά επιβεβαίωση της αρχής που προκύπτει από άλλες διατάξεις της οδηγίας και από το γενικό της σκοπό, κατά τον οποίο τα προϊόντα που είναι σύμφωνα προς τις διατάξεις της οδηγίας μπορούν να διατεθούν ελεύθερα στην αγορά και δεν μπορεί να παρεμβάλλονται εμπόδια στο εμπόριο αυτών των προϊόντων. Συνεπώς, πρέπει να εξεταστεί αν άλλες διατάξεις της οδηγίας έχουν άμεσο αποτέλεσμα, εφόσον δεν μπορεί να γίνει πράγματι δεκτό ένα τέτοιο αποτέλεσμα για το άρθρο 8 παρά σε συνδυασμό με άλλες διατάξεις της οδηγίας.

Επομένως, θα έπρεπε να δοθεί απάντηση κατ' αυτή την έννοια στο σύνολο του πρώτου ερωτήματος.

2. Όσον αφορά το δεύτερο ερώτημα, η Επιτροπή ορθώς τόνισε ότι η οδηγία 73/173/ΕΟΚ αποσκοπεί σε *ολική* εναρμόνιση. Αυτό προκύπτει από τα άρθρα 3, 4, τελευταία παράγραφος, καθώς και από το άρθρο 8. Σύμφωνα μ' αυτές τις διατάξεις — παραλειπομένου του άρθρου 7 που στην πραγματικότητα δεν δέχεται παρά ορισμένες παρεκκλίσεις που δεν υφίστανται στην προκειμένη περίπτωση — απαγορεύεται πράγματι στα κράτη μέλη να διατηρούν κατά γενικό τρόπο έναντι της κοινής αγοράς μια διαφορετική νομοθεσία και, ειδικότερα, αυστηρότερες προϋποθέσεις από αυτές που προβλέπει η οδηγία όσον αφορά την ταξινόμηση, τη συσκευασία και την επισήμανση των διαλυτών. Ως προς τις εισαγωγές από άλλα κράτη μέλη, είναι αναμφισβήτητο ότι το γεγονός της διατηρήσεως διαφορετικής νομοθεσίας από αυτήν που προβλέπει η οδηγία συνιστά παραβίαση της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, την οποία πρέπει πράγματι να εγγυάται το άρθρο 8, όταν τηρούνται οι διατάξεις της οδηγίας και του παραρτήματός της.

3. Ως προς το τρίτο ερώτημα, αρκεί να υπομνησθεί το άρθρο 5 της οδηγίας 73/173/ΕΟΚ. Προβλέπει την υποχρέωση η συσκευασία των διαλυτών να επισημαίνει τις ουσίες που πρέπει να θεωρούνται ως τοξικές, κατά την έννοια του άρθρου 2 και, σε ορισμένες περιπτώσεις, την ονομασία των επιβλαβών συστατικών. Αντιθέτως, δεν γίνεται λόγος περί ενδείξεως ποσοστών. Το άρθρο 8 του ιταλικού νόμου της 15ης Μαρτίου 1963, είναι, επομένως, κατά τρόπο πρόδηλο πιο περιοριστικό από την οδηγία και απομακρύνεται από τους κανόνες της. Συνεπώς, είναι επίσης βέβαιο ότι η προαναφερθείσα εθνική διάταξη δεν είναι σύμφωνη προς την οδηγία και ειδικότερα προς το άρθρο 8 που ήδη επανειλημμένα προαναφέρθηκε, κατά το οποίο τα κράτη μέλη δεν δύνανται να απαγορεύουν, περιορίζουν ή παρεμποδίζουν για λόγους ταξινομήσεως, συσκευασίας ή επισημάνσεως, κατά την έννοια της οδηγίας, τη διάθεση στην αγορά επικινδύνων παρασκευασμάτων που πληρούν τις απαιτήσεις της οδηγίας και του παραρτήματός της.

4. Το τέταρτο ερώτημα προφανώς αναφέρεται στο άρθρο 36 της Συνθήκης ΕΟΚ το οποίο, υπό ορισμένες προϋποθέσεις όπως, για παράδειγμα, επίσης για λόγους προστασίας της υγείας των καταναλωτών, μπορεί να δικαιολογήσει μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς κατά την έννοια του άρθρου 30. Όμως, μια τέτοια δικαιολογία ασφαλώς

δεν δίδεται όταν μια κοινοτική πράξη εκδόθηκε προς εναρμόνιση τέτοιων διατάξεων, δηλαδή όταν μια ενέργεια έχει πραγματοποιηθεί επί κοινοτικού επιπέδου για την επίτευξη των στόχων που αναφέρει το άρθρο 36. Κατά συνέπεια, είναι αποδεδειγμένο ότι οι προβλεπόμενοι κανόνες στο κοινοτικό μέτρο εγγυώνται επαρκή προστασία και δεν υφίσταται, επομένως, πλέον θέση καταρχήν για εθνικά συμπληρωματικά μέτρα προστασίας, όταν η ταχθείσα από την οδηγία προθεσμία για την προσαρμογή του εθνικού δικαίου έχει παρέλθει. Αυτό σαφώς προκύπτει από τις αποφάσεις που εκδόθηκαν στις υποθέσεις 35/76 Simmenthal SpA κατά Ministro delle Finanze de la Republica Italiana, απόφαση της 15.12.1976, Slg. 1976, σ. 1871) και 5/77 (Carlo Tedeschi κατά Denkavit Commerciale Srl., απόφαση της 25.10.1977, Slg. 1977, σ. 1555). Το Δικαστήριο τόνισε σ' αυτές τις αποφάσεις ότι το άρθρο 36 δεν έχει ασφαλώς ως αντικείμενο να επιφυλάσσει ορισμένα θέματα στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών, αλλά δεν επιτρέπει εξαιρέσεις από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, παρά μόνον όταν μέτρα προστασίας των αγαθών που αναφέρει το άρθρο 36 είναι *αναγκαία*, πράγμα που ωστόσο δεν συμβαίνει όταν οδηγίες εναρμονίσεως, έχουσαι τον αυτόν στόχον, έχουν ήδη θεσπισθεί.

Το μόνο που θα μπορούσε ακόμα να αντιμετωπισθεί στην προκειμένη περίπτωση είναι η εφαρμογή του άρθρου 9 της οδηγίας 73/173/ΕΟΚ η οποία έχει ως εξής:

«Όταν ένα κράτος μέλος διαπιστώνει ότι ένα επικίνδυνο παρασκεύασμα, αν και σύμφωνο με τις προδιαγραφές της παρούσης οδηγίας, παρουσιάζει κίνδυνο για την υγεία ή την ασφάλεια εξαιτίας του οποίου απαιτείται ταξινόμηση ή επισήμανση διάφορη της προβλεπομένης από την παρούσα οδηγία, δύναται για χρονική περίοδο μη υπερβαίνουσα τους 6 μήνες να απαγορεύσει την πώληση, διάθεση στην αγορά ή χρήση του παρασκευάσματος αυτού στο έδαφός του. Ενημερώνει αμέσως περί αυτού τα λοιπά κράτη μέλη και την Επιτροπή αναλύον τους λόγους της αποφάσεώς του.»

Όπως ήδη δείχνει το κείμενο, δεν πρόκειται ωστόσο παρά περί προσωρινών μέτρων τα οποία — όπως τόνισε το Δικαστήριο σε ανάλογη περίπτωση με την εκδοθείσα επί της υποθέσεως 5/77 απόφαση — υποβάλλονται σε κοινοτική διαδικασία και υπάγονται, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 9, παράγραφος 2, στον έλεγχο της Επιτροπής, η οποία τελικά αποφασίζει περί των καταλλήλων μέτρων που πρέπει να θεσπισθούν. Εξάλλου, είναι πρόδηλο ότι δεν πρόκειται στην προκειμένη περίπτωση περί εφαρμογής αυτής της διατάξεως, εφόσον ο ιταλικός νόμος εκδόθηκε πολύ πριν από την κοινοτική οδηγία και όχι, για παράδειγμα, κατόπιν αυτής και βάσει του προαναφερθέντος άρθρου 9.

5. Τέλος, πρέπει επίσης να εξετασθεί αν η οδηγία 77/728/ΕΟΚ, της 7ης Νοεμβρίου 1977, της οποίας το άρθρο 12 — όπως ήδη ελέχθη — προβλέπει ότι τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που είναι αναγκαίες για να συμμορφωθούν προς την οδηγία το αργότερο το Νοέμβριο 1979, παράγει σχετικώς ήδη πριν από αυτή την ημερομηνία, ή ακόμα από της κοινοποιήσεώς της, άμεσο αποτέλεσμα, στο μέτρο που το άρθρο της 9 ορίζει ότι:

«Τα κράτη μέλη δεν μπορούν να απαγορεύσουν, να περιορίσουν ή να εμποδίσουν για λόγους ταξινομήσεως, συσκευασίας ή επισημάνσεως, κατά την έννοια της παρούσης οδηγίας, τη διάθεση στην αγορά επικινδύνων παρασκευασμάτων, όταν αυτά πληρούν τις διατάξεις της παρούσης οδηγίας και των παραρτημάτων της.»

Αυτή την άποψη υποστηρίζει ο κατηγορούμενος της κύριας δίκης διότι, κατά τη γνώμη του, το προαναφερθέν άρθρο επιβάλλει απαγόρευση στα κράτη μέλη, η οποία δεν αφήνει καμία ελευθερία και δεν έχει ανάγκη νομοθετικών πράξεων. Επικαλείται σ' αυτή τη συγκυρία — όπως αποδεικνύει ήδη η διατύπωση του ερωτήματος — μεταξύ άλλων την προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των επιχειρήσεων που ήδη συμμορφώθηκαν προς την οδηγία πριν από την παρέλευση της προαναφερθείσας προθεσμίας. Επιπλέον, θεωρεί τη διαφορετική ερμηνεία ως απαράδεκτη, διότι θα είχε ως αποτέλεσμα να παρεμβάλλει εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, όσον αφορά τις εισαγωγές από κράτη μέλη στα οποία έχει ήδη εφαρμοσθεί η οδηγία.

Όσον αφορά το σύνολο αυτών των προβλημάτων, πρέπει καταρχάς να γίνει δεκτό ότι η οδηγία 77/728/ΕΟΚ περιέχει διατάξεις που αντιστοιχούν προς τις διατάξεις της οδηγίας 73/173/ΕΟΚ και συγκεντρώνουν, κατά συνέπεια, διά της οργανώσεως του περιεχομένου τους, τις απαιτούμενες για να παραγάγουν άμεσο αποτέλεσμα προϋποθέσεις, διότι είναι σαφείς και πλήρεις και δεν αφήνουν καμιά ελευθερία στα κράτη μέλη. Πρόκειται περί των άρθρων 3, 5, 7 και 9. Επιβάλλεται, ωστόσο, η υπόμνηση αυτού που τόνισα στις αρχές των προτάσεών μου, δηλαδή ότι, στην περίπτωση των οδηγιών το άμεσο αποτέλεσμα δεν αποτελεί αυτόματη συνέπεια, αλλά μόνο αποτέλεσμα αλληλουχίας: αυτό το αποτέλεσμα παράγεται όταν ένα κράτος μέλος παραβαίνει τις υποχρεώσεις του και συνίσταται στο ότι αφαιρεί από το εν λόγω κράτος τη δυνατότητα να επικαλεστεί έναντι των ιδιωτών την παράβαση εκ μέρους του του κοινοτικού δικαίου. Κατά συνέπεια, το γεγονός ότι η οδηγία καθίσταται δεσμευτική με την κοινοποίησή της δεν αρκεί για να συνεπάγεται αυτό το έννομο αποτέλεσμα, δεδομένου ότι το καθοριστικό στοιχείο είναι, αντιθέτως, η παρέλευση της τασσόμενης με την οδηγία προθεσμίας προς προσαρμογή του εθνικού δικαίου. Εφόσον, όμως, αυτό δεν συμβαίνει στην προκειμένη περίπτωση και δεν μπορεί, επομένως, να προσαφθεί στο ιταλικό κράτος παράβαση των υποχρεώσεών του που θα οδηγούσε επίσης στην κίνηση διαδικασίας βάσει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ, δεν μπορεί ακόμα να γίνει δεκτό το άμεσο αποτέλεσμα των προαναφερθεισών διατάξεων.

Κατόπιν αυτού, πρέπει να εξεταστεί αν — και αυτό αποτελεί το πραγματικό πρόβλημα που θέτει το πέμπτο ερώτημα — μπορεί να εξευρεθεί διαφορετική λύση για την υποχρέωση που επιβάλλει το προαναφερθέν άρθρο 9. Ο κατηγορούμενος της κύριας δίκης προβάλλει με αποφασιστικότητα λύση κατ' αυτή την έννοια. Θεωρεί, ειδικότερα, ότι, όπως προκύπτει από τη λόγική ερμηνεία του άρθρου 12 της οδηγίας, η τασσόμενη από αυτή προθεσμία δεν εφαρμόζεται παρά στις υποχρεώσεις προς ενέργεια των κρατών μελών και, συνεπώς, μόνο στις περιπτώσεις όπου παρίσταται αναγκαία η τροποποίηση του εθνικού δικαίου και στις οποίες περιπτώσεις πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το γεγονός ότι οι επιχειρήσεις που θίγονται από αυτό πρέπει να διαθέτουν ορισμένο χρόνο για να προσαρμοστούν στη νέα έννομη κατάσταση. Ασφαλώς αυτό δεν συμβαίνει ως προς την υποχρέωση αποχής από ορισμένες ενέργειες, περί της οποίας το άρθρο 9.

Εν τούτοις, όπως και το Συμβούλιο και η Επιτροπή, δεν συμμερίζομαι αυτή την άποψη.

Πράγματι, το άρθρο 12 δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό τη στενή έννοια που του αποδίδει ο κατηγορούμενος της κύριας δίκης· δεν αφορά μόνο διατάξεις που αφορούν τη συ-

μπεριφορά επιχειρήσεων και άλλων υποκειμένων δικαίου για την οποία είναι σαφές ότι απαιτούν περίοδο προσαρμογής. Το άρθρο 12 περιλαμβάνει το σύνολο της συμπεριφοράς που η οδηγία απαιτεί από τα κράτη μέλη και πρέπει, επομένως, χωρίς αμφιβολία να συνδυάζεται με το άρθρο 9. Πράγματι, είναι αληθές ότι μπορεί σχετικώς να γίνει λόγος περί υποχρεώσεως προς ενέργεια των κρατών μελών, διότι παρίσταται ανάγκη τροποποιήσεως της έννομης κατάστασής τους — στη συγκεκριμένη περίπτωση, των διατάξεων του νόμου της 15ης Μαρτίου 1963 και ειδικότερα των ποινικών του διατάξεων — και αυτό, κυρίως, προς το συμφέρον της ασφαλείας δικαίου και της νομικής σαφήνειας.

Επιπλέον, ορισμένες σκέψεις αρχής — τα άμεσα αποτελέσματα δεν αποτελούν τον κανόνα στην περίπτωση των οδηγιών — δικαιολογούν ήδη επιφυλάξεις κατά της απόπειρας απομονώσεως ορισμένων διατάξεων μιας οδηγίας και της αναγνωρίσεως σ' αυτές αμέσου εκ των προτέρων αποτελέσματος. Εν πάση περιπτώσει, έχω την πεποίθηση ότι το άρθρο 9 της οδηγίας 77/728/ΕΟΚ δεν το επιτρέπει. Σχετικώς υπενθυμίζω και πάλι όσα εξέθεσα προκειμένου περί του άρθρου 8, το οποίο αποτελεί την αντίστοιχη διάταξη της διάταξης 73/173/ΕΟΚ. Κατά τον ίδιο τρόπο, το άρθρο 9 της οδηγίας 77/728/ΕΟΚ δεν έχει αυτόνομη αξία. Κατά κάποιο τρόπο δεν αποτελεί τίποτε άλλο παρά αντανάκλαση των άλλων διατάξεων της οδηγίας που επιβάλλουν υποχρεώσεις προς ενέργεια. Αυτό που ορίζει εμφανίζεται ως φυσικό σε σχέση με την έννοια και το σκοπό της οδηγίας· αυτή, όμως, η έννομη συνέπεια δεν μπορεί να παραχθεί παρά κατά την πραγμάτωση του στόχου εναρμονίσεως, όπως αποκαλύπτουν οι διάφορες διατάξεις της οδηγίας. Αληθώς, δεν μπορεί, επομένως, να γίνει δεκτό μεμονωμένα το άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 9, αλλά μόνο σε συνδυασμό με άλλες διατάξεις της οδηγίας που επιβάλλουν υποχρεώσεις προς ενέργεια. Αν, όμως, δεν μπορεί να γίνει δεκτό το άμεσο αποτέλεσμα αυτών των διατάξεων, διότι δεν παρήλθε ακόμα η προθεσμία του άρθρου 12, το ίδιο πρέπει να συμβαίνει και με το άρθρο 9.

Επιπλέον, αυτό εφαρμόζεται κατά τον ίδιο τρόπο τόσο ως προς τη διάθεση στο εσωτερικό εμπόριο, όσο και ως προς τις εισαγωγές από άλλα κράτη μέλη.

Όσον αφορά το πρώτο σημείο, ασφαλώς δεν μπορεί να γίνει επίκληση της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των ιδιωτών που πρόωρα προσάρμοσαν τη συμπεριφορά τους προς τις διατάξεις της οδηγίας. Σε αντίθετη περίπτωση θα παραγνωριζόταν η νομική φύση των οδηγιών: δεν δημιουργούν υποχρεώσεις για τους ιδιώτες, αλλά μόνο για τα κράτη και οι ιδιώτες δεν μπορούν — όπως ήδη απέδειξα — να αντλήσουν δικαιώματα από τις οδηγίες παρά όταν τα κράτη μέλη έχουν παραβεί τις υποχρεώσεις τους.

Όσον αφορά τις εισαγωγές από άλλα κράτη μέλη, φαίνεται ασφαλώς κατανοητό να μη αντληθεί από το άρθρο 36 της Συνθήκης η δικαιολόγηση αντιθέτων προς το άρθρο 30 της Συνθήκης εθνικών μέτρων, όταν κοινοτικοί κανόνες έχουν ήδη θεσπισθεί σχετικώς με οδηγία και οι κανόνες αυτοί έχουν ήδη εφαρμοστεί σε άλλα κράτη μέλη. Με αυτό, ωστόσο, τον τρόπο δεν θα λαμβανόταν υπόψη ο βασικός στόχος της οδηγίας που συνίσταται στην εξαφάνιση των εμποδίων για την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων διά της εναρμονίσεως, πράγμα που σημαίνει ότι τα εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων δεν πρέπει να εξαφανιστούν παρά με την επίτευξη της ενιαίας μορφής της νομικής καταστάσεως. Κατά συνέπεια, όταν μία οδηγία προβλέπει προθεσμία γι' αυτή την εναρμόνιση, έπεται ότι οι εθνικές διατάξεις

μπορούν ακόμα να διατηρηθούν κατά την περίοδο αυτή και ότι μπορούν, εφόσον τα κράτη μέλη διατηρούν ακόμα κατ' αυτό το χρονικό διάστημα τις αρμοδιότητες που αναφέρει το άρθρο 36 της Συνθήκης, να δικαιολογούνται βάσει αυτής της διατάξεως.

Αυτή άλλωστε η άποψη στηρίζεται βασίμως στη νομολογία. Το Δικαστήριο τόνισε με την εκδοθείσα επί της υποθέσεως 9/70 απόφαση, ότι τα κράτη μέλη διατηρούσαν την ελευθερία ενεργείας τους μέχρις ότου πραγματοποιηθεί η εναρμόνιση και δέχθηκε, με την εκδοθείσα επί της υποθέσεως 35/76 απόφαση, ότι οι εθνικοί υγειονομικοί έλεγχοι δεν δικαιολογούνταν πλέον κατά την έννοια του άρθρου 36 της Συνθήκης από της οριακής ημερομηνίας, της καθοριζόμενης με οδηγία για τη θέση σε εφαρμογή των αναγκαίων εθνικών διατάξεων προς συμμόρφωση με τη σχετική οδηγία.

Σχετικώς, ωστόσο, λαμβάνονται επίσης υπόψη σκέψεις σχετικές με την ασφάλεια του δικαίου, η οποία απαιτεί οι εθνικές διατάξεις να μην εφαρμόζονται πλέον παρά όταν έχουν αντικατασταθεί από διατάξεις σύμφωνες προς τις οδηγίες, ή όταν έχει παρέλθει η θεσπισθείσα από την οδηγία προθεσμία. Εξάλλου, δεν μπορεί να παραβλεφθεί το γεγονός ότι, σε αντίθετη περίπτωση, δηλαδή στην περίπτωση που θα γινόταν δεκτή η άποψη του κατηγορούμενου, θα κατέληγε αυτή σε διακρίσεις υπέρ των εισαγωγέων των άλλων κρατών μελών, διότι θα ήσαν οι μόνοι που θα επωφελούντο στην παργματικότητα της εφαρμογής των άρθρων 30 και 36, ενώ η διάθεση στο εσωτερικό εμπόριο, που θα πραγματοποιείτο σύμφωνα με τις διατάξεις της οδηγίας, θα μπορούσε ακόμα και να απαγορευθεί.

6. Κατά συνέπεια, στα υποβληθέντα από την Pretura Penale του Μιλάνου ερωτήματα προσήκουν οι εξής απαντήσεις:

α) Τα άρθρα 2, 4, 5 και 6 της οδηγίας 73/173/ΕΟΚ, καθώς και το άρθρο της 8 σε συνδυασμό με τα προαναφερθέντα άρθρα, παράγουν άμεσο αποτέλεσμα, κατά την έννοια ότι οι ιδιώτες μπορούν να τα επικαλεστούν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, μετά την παρέλευση της ταχθείσας από την οδηγία για την εφαρμογή της προθεσμίας.

β) Οι εθνικές διατάξεις δεν μπορούν να προβλέπουν υποχρεώσεις και περιορισμούς διαφορετικούς, ούτε ακόμα ακριβέστερους ή λεπτομερέστερους από τους οριζόμενους στην οδηγία. Τέτοιες διαφορές πρέπει να θεωρηθούν ως εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, ως προς τα εισαγόμενα από άλλα κράτη μέλη προϊόντα.

γ) Οι εθνικές διατάξεις που προβλέπουν την υποχρέωση αναγραφής, επί των περιεχόντων διαλύτες δοχείων, της παρουσίας βενζόλιου, τολουόλιου και ξυλολίων, προσδιορίζοντας το ολικό ποσοστό αυτών των συστατικών και, χωριστά, το ποσοστό του βενζόλιου, είναι ασυμβίβαστες προς την οδηγία 73/173/ΕΟΚ.

δ) Η προβλεπόμενη στο εθνικό δίκαιο υποχρέωση τηρήσεως των απαιτήσεων, οι οποίες διαφέρουν από τις οριζόμενες με την οδηγία απαιτήσεις, δεν μπορεί να δικαιολογείται με αναφορά στην προστασία της σωματικής ακεραιότητας των χρησιμοποιούντων τα εν λόγω προϊόντα.

ε) Τα άρθρα 3, 5, 6 και 7 της οδηγίας 77/728/ΕΟΚ, καθώς και το άρθρο της 9, σε συνδυασμό με τις προαναφερθείσες διατάξεις, δεν παράγουν άμεσο αποτέλεσμα παρά μετά την παρέλευση της προβλεπόμενης από το άρθρο 12 της οδηγίας προθεσμίας, δηλαδή μόνο από τις 9 Νοεμβρίου 1979.