ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ JEAN MISCHO

της 21ης Μαρτίου 2000 *

I — Προδικαστικό ερώτημα

1. Με διάταξη περί παραπομπής της 17ης Δεκεμβρίου 1998, κατ' εφαρμογή του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρου 234 ΕΚ), την Kammarrätten i Stockholm (διοικητικό εφετείο της Στοκχόλμης) υπέβαλε στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Αποτελεί μια απαγόρευση επαγγελματικής χρήσεως τριχλωροαιθυλενίου, όπως περιγράφηκε ανωτέρω και λαμβανομένου υπόψη του σκοπού της, μέτρο συμβατό προς το άρθρο 36 της Συνθήκης ΕΚ, όπως έχει εφαρμοστεί στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου, ακόμη και αν αντιβαίνει στις διατάξεις του άρθρου 30;»

II — Η διαφορά της κύριας δίκης

2. Ο σουηδικός νόμος 1985:426, περί των χημικών προϊόντων [1], (στο εξής: νόμος 1985:426) ορίζει στο άρθρο 12 ότι «η κυβέρνηση ή η διοικητική αρχή την οποία αυτή ορίζει μπορεί να απαγορεύσει τον χειρισμό, την εισαγωγή ή την εξαγωγή ενός χημικού προϊόντος για ειδικούς λόγους προστασίας της υγείας ή του περιβάλλοντος».

3. Η Σουηδική Κυβέρνηση, εξουσιοδοτηθείσα κατ' αυτόν τον τρόπο, εξέδωσε την κανονιστική απόφαση 1991:1289 περί ορισμένων χλωριούχων διαλυτών (στο εξής: κανονιστική απόφαση) [2].

4. Το άρθρο 2 της εν λόγω κανονιστικής αποφάσεως προβλέπει ότι «απαγορεύεται η πώληση ή η μεταβίβαση ή η χρησιμοποίηση, για επαγγελματικούς σκοπούς, χημικών προϊόντων που αποτελούνται εξ ολοκλήρου ή εν μέρει από διχλωρομεθάνιο ή τριχλωροαιθυλένιο».

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

1 — Lagen (1985:426) om kemiska produkter, που αντικαταστάθηκε από τον κώδικα για το περιβάλλον (Miljobalken 1998:808) που άρχισε να ισχύει την 1η Ιανουαρίου 1999.

2 — Forordningen (1991:1298) om vissa klorerade lösningsmedel, που αντικαταστάθηκε από την κανονιστική απόφαση 1998:944, περί των απαγορεύσεων και άλλων εφαρμοστέων διατάξεων σε ορισμένες περιπτώσεις χειρισμού ή εισαγωγής ή εξαγωγής χημικών προϊόντων, που άρχισε να ισχύει την 1η Ιανουαρίου 1999.

5. Η απαγορεύση χρησιμοποιήσεως του τριχλωροαιθυλενίου για επαγγελματικούς σκοπούς άρχισε να ισχύει την 1η Ιανουαρίου 1996.

6. Το άρθρο 3 της κανονιστικής αποφάσεως επιτρέπει εντούτοις στην Kemikalieinspektionen [3] να προβλέπει, εκτός από τις γενικές εξαιρέσεις από την απαγόρευση χρησιμοποιήσεως που δικαιολογούνται από ειδικούς λόγους, ατομικές εξαιρέσεις που υπαγορεύονται από «ειδικούς λόγους».

7. Βάσει αυτής της κανονιστικής αποφάσεως, η Kemikalieinspektionen εξέδωσε την οδηγία KIFS 1995:6 που αφορά εξαιρέσεις από τις απαγορεύσεις που περιέχονται στην κανονιστική απόφαση 1991:1289 [4] (στο εξής: διατάξεις KIFS 1995:6), ομοίως εφαρμοστέες από την 1η Ιανουαρίου 1996.

8. Οι διατάξεις KIFS 1995:6 προβλέπουν συγχρόνως μια γενική εξαίρεση για το έτος 1996 από την απαγόρευση χρησιμοποιήσεως τριχλωροαιθυλενίου για σκοπούς έρευνας και αναλύσεως και τη δυνατότητα χορηγήσεως ειδικών εξαιρέσεων.

9. Πράγματι, κατά το άρθρο 1, δεύτερο εδάφιο, των διατάξεων KIFS 1995:6, «κατά τη διάρκεια του έτους 1996, το τριχλωροαιθυλένιο μπορεί να χρησιμοποιείται, επιπλέον, για την απολίπανση και το στέγνωμα στο πλαίσιο δραστηριοτήτων που παρουσιάζουν προσωρινές δυσκολίες για τις οποίες έχει υποβληθεί δήλωση κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 4».

10. Κατά το άρθρο 4 των διατάξεων KIFS 1995:6, η εταιρία η οποία έχει μεταβατικά προβλήματα και κρίνει ότι χρειάζεται να χρησιμοποιήσει το τριχλωροαιθυλένιο για απολίπανση ή στέγνωμα κατά το έτος 1996 μπορούσε να το πράξει υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Έπρεπε, μεταξύ άλλων, να έχει γνωστοποιήσει τη σκοπούμενη χρήση στην Kemikalieinspektionen, ότι δεν είχε αρχίσει να χρησιμοποιεί την ουσία πριν λάβει έγγραφη βεβαίωση λήψεως της αιτήσεώς της και ότι κατέβαλε τα σχετικά τέλη και ότι στην αίτηση αναφερόταν, μεταξύ άλλων, για κάθε χώρο εργασίας, η κατ' εκτίμηση ποσότητα του προς χρησιμοποίηση προϊόντος, οι μέθοδοι χρήσεως και τα αντιμετωπιζόμενα μεταβατικά προβλήματα και, ιδίως, το πώς και πότε η αιτούσα υπολόγιζε να τα λύσει.

11. Κατά το γράμμα αυτού του άρθρου, η αιτούσα έπρεπε επίσης να αναφέρει αν η αίτηση ίσχυε επίσης ως αίτηση εξαιρέσεως για τον μετά τη μεταβατική περίοδο χρόνο.

12. Τέλος, το άρθρο 5 των διατάξεων KIFS 1995:6 όριζε ότι «η Kemikalieinspektionen θα

3 — Επιθεώρηση χημικών προϊόντων.

4 — Kemikalieinspektionen föreskrifter om undantag fran förbud i fördordningen (1991:1289) om vissa klorerade lösningsmedel, KIFS 1995:6.

κοινοποιήσει απόφαση στην οποία θα αναφέρονται οι περιπτώσεις στις οποίες η χρησιμοποίηση του τριχλωροαιθυλενίου που γνωστοποιήθηκε κατ' εφαρμογή του άρθρου 2 μπορεί επίσης να επιτρέπεται και μετά τις 31 Δεκεμβρίου 1996».

13. Οι διατάξεις KIFS 1995:6 τροποποιήθηκαν το 1996 και το 1997 με τις οδηγίες KIFS 1996:8 και 1997:3 [5].

14. Χάρη στην τροποποίηση που επήλθε το 1996, οι εταιρίες που είχαν γνωστοποιήσει ότι αντιμετώπιζαν μεταβατικά προβλήματα και είχαν λάβει γραπτή έγκριση από την Kemikalieinspektionen μπορούσαν να συνεχίσουν να χρησιμοποιούν τριχλωροαιθυλένιο για απολίπανση και στέγνωμα μέχρι τις 31 Μαρτίου 1997.

15. Η οδηγίας KIFS 1997:3, που άρχισε να ισχύει την 1η Απριλίου 1997, περιλαμβάνει ένα νέο άρθρο 1, στοιχείο a, δυνάμει του οποίου, καταρχήν, μπορεί να γίνει αποδεκτή η ύπαρξη ειδικών λόγων, όταν η αιτούσα εταιρία αποδεικνύει:

«1. ότι αναζητεί διαρκώς κάποια δυνατή εναλλακτική λύση,

2. ότι δεν έχει ακόμα παρουσιαστεί καμία χρησιμοποιήσιμη εναλλακτική λύση για να καλύψει τις ανάγκες της και

3. ότι η εκ μέρους της εταιρίας χρήση δεν συνεπάγεται απαράδεκτη έκθεση».

16. Επομένως, από την έναρξη ισχύος αυτής της τροποποιήσεως, η Kemikalieinspektionen δεν απαιτεί πλέον, όπως εξακολουθούσε να συμβαίνει για τις αιτήσεις που είχαν υποβληθεί προηγουμένως, να υποβάλει ο αιτών σχέδιο στο οποίο να εκτίθεται το πότε και πώς θα εξαλειφθεί το τριχλωροαιθυλένιο.

5 — Αντικαταστάθηκαν, εν τω μεταξύ, από τις διατάξεις KIFS 1998:8, τμήμα 4, κεφάλαιο 9.

17. Η εταιρία σουηδικού δικαίου Toolex Alpha AB (στο εξής: Toolex) κατασκευάζει εργαλεία για την παραγωγή δίσκων CD και χρησιμοποιεί τριχλωροαιθυλένιο για την απομάκρυνση λίπους που προέρχεται από κατάλοιπα κατά την παραγωγή.

18. Περιελαμβάνετο στις περίπου 220 επιχειρήσεις οι οποίες, ήδη το 1996, είχαν ζητήσει να τους χορηγηθεί το δικαίωμα χρησιμοποιήσεως τριχλωροαιθυλενίου και μετά τον Μάρτιο του 1997.

19. Με απόφαση της 18ης Ιουνίου 1996, η Kemikalieinspektionen απέρριψε την αίτηση της Toolex, για τον λόγο ιδίως ότι η εταιρία αυτή, όπως περίπου το 90% των άλλων εταιριών που υπέβαλαν αίτηση, δεν μπορούσε να υποβάλει σχέδιο στο οποίο να εκτίθεται πώς, και ιδίως πότε, θα πάψει η χρησιμοποίηση του τριχλωροαιθυλενίου.

20. Η Toolex προσέφυγε κατά της διοικητικής αυτής αποφάσεως ενώπιον του Lansrätt i Stockholmslän (διοικητικού δικαστηρίου της περιφέρειας της Στοκχόλμης), το οποίο, με απόφαση της 27ης Νοεμβρίου 1996, την ακύρωσε για το λόγο ότι η σουηδική νομοθεσία ήταν αντίθετη επί του σημείου αυτού με το κοινοτικό δίκαιο.

21. Κατόπιν εφέσεως που άσκησε η Kemikalieinspektionen, το Kammarrätten υπέβαλε στο Δικαστήριο το προδικαστικό ερώτημα που μας απασχολεί σήμερα.

22. Όπως εξέθεσα αμέσως προηγουμένως, οι σουηδικοί κανόνες που αφορούν τη χρησιμοποίηση τριχλωροαιθυλενίου τροποποιήθηκαν επανειλημμένα ενόσω εκκρεμούσε η διαφορά της κύριας δίκης.

23. Μετά την τροποποίηση των διατάξεων που αφορούν τις παρεκκλίσεις, την 1η Απριλίου 1997 δυνάμει των διατάξεων KIFS 1997:3, πολυάριθμες επιχειρήσεις, συμπεριλαμβανομένης της Toolex, των οποίων οι αιτήσεις απορρίφθηκαν το 1996, υπέβαλαν νέα αίτηση εγκρίσεως για τον μετά τον Μάρτιο του 1997 χρόνο και έλαβαν τότε κατ' εφαρμογή των νέων κανόνων την άδεια να χρησιμοποιούν τριχλωροαιθυλένιο.

III — Εκτίμηση

24. Θα συγκεντρώσω την ανάλυσή μου στους ισχυρισμούς που προβάλλουν η Σουηδική Κυβέρνηση και η Επιτροπή, δεδομένου, αφενός, ότι η Toolex, εφεσίβλητη της κύριας δίκης, περιορίστηκε, κατ' ουσίαν, να τονίσει τις δυσμενείς οικονομικές συνέπειες που, κατ' αυτήν, υφίσταται κίνδυνος να προκύψουν εκ της απαγορεύσεως χρησιμοποιήσεως τριχλωροαιθυλενίου, σε βάρος πολυάριθμων επιχειρήσεων ελλείψει ικανοποιητικής εναλλακτικής δυνατότητας και, αφετέρου, ότι η Kemikalieinspektionen, εφεσείουσα της κύριας δίκης, συντάσσεται κατ' ουσίαν με τις παρατηρήσεις που κατέθεσε η Σουηδική Κυβέρνηση.

Α — *Εκτίμηση σε σχέση με το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο*

25. Η Επιτροπή θεωρεί, κατ' αρχάς, ότι το Βασίλειο της Σουηδίας απαγόρευσε τη χρήση του τριχλωροαιθυλενίου για επαγγελματικούς σκοπούς, προκειμένου να προκαλέσει αυστηρότερη αναταξινόμηση αυτής της ουσίας από αυτήν που πραγματοποιείται με την οδηγία 67/548/ΕΟΚ, του Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου1967, περί προσεγγίσεως των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούν στην ταξινόμηση, συσκευασία και επισήμανση των επικινδύνων ουσιών [6] (στο εξής: οδηγία ταξινομήσεως). Έχει τη γνώμη ότι το Βασίλειο της Σουηδίας παραβαίνει ως εκ τούτου όχι μόνον τη διαδικασία που προβλέπεται από το άρθρο 31 [7], αλλά επίσης τη ρήτρα περί ελεύθερης κυκλοφορίας του άρθρου 30 της οδηγίας ταξινομήσεως δυνάμει της οποίας: «τα κράτη μέλη δεν μπορούν να απαγορεύουν, να περιορίζουν ή να παρεμποδίζουν για λόγους κοινοποίησης, ταξινόμησης, συσκευασίας ή επισήμανσης, κατά την έννοια της παρούσας οδηγίας, τη διάθεση ουσιών στην αγορά εφόσον αυτές πληρούν τους όρους της παρούσας οδηγίας».

26. Η Σουηδική Κυβέρνηση διαφωνεί με αυτή την άποψη.

27. Ούτε εγώ μπορώ να συνταχθώ με την άποψη της Επιτροπής. Πράγματι, από κανένα στοιχείο της δικογραφίας ούτε από τις προφορικές παρατηρήσεις προκύπτει ότι ο Σουηδός νομοθέτης απαγόρευσε τη χρησιμοποίηση τριχλωροαιθυλενίου για λόγους που ανάγονται στην κοινοποίηση, την ταξινόμηση, τη συσκευασία ή ακόμη την επισήμανση αυτής της ουσίας.

28. Επιπλέον, το άρθρο 112 της πράξεως περί των όρων προσχωρήσεως της Δημοκρατίας της Αυστρίας, της Δημοκρατίας της

6 — ΕΕ ειδ. έκδ. 013/001, σ. 1.

7 — Τα άρθρα 30 και 31 της οδηγίας ταξινομήσεως προστέθηκαν με την οδηγία 92/32/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 30ής Απριλίου 1992, για την έβδομη τροποποίηση της οδηγίας 67/548 (ΕΕ L 154, σ. 1).

Φινλανδίας και του Βασιλείου της Σουηδίας και των προσαρμογών των συνθηκών επί των οποίων βασίζεται η Ένωση [8], σε συνδυασμό με τις διατάξεις του παραρτήματος XII της εν λόγω πράξεως, προέβλεψε μεταβατική περίοδο τεσσάρων ετών από την ημερομηνία προσχωρήσεως, που παρατάθηκε μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2000 με την οδηγία 1999/-33/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 10ης Μαΐου 1999, για την τροποποίηση της οδηγίας 67/548 όσον αφορά στην επισήμανση ορισμένων επικινδύνων ουσιών στην Αυστρία και τη Σουηδία [9], κατά τη διάρκεια της οποίας εξακολουθεί να υφίσταται η Σουηδική ταξινόμηση του τριχλωροαιθυλενίου, μολονότι διαφέρει από την κοινοτική ταξινόμηση.

29. Η Επιτροπή επικαλείται στη συνέχεια 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 [10] (στο εξής: οδηγία κυκλοφορίας στην αγορά), και τον κανονισμό ΕΟΚ 793/93 του Συμβουλίου της 23ης Μαρτίου 1993, για την αξιολόγηση και τον έλεγχο των κινδύνων από τις υπάρχουσες ουσίες [11] (στο εξής: κανονισμός ελέγχου των κινδύνων).

30. Υποστηρίζει ότι ο συνδυασμός μεταξύ των οδηγιών ταξινομήσεως και «κυκλοφορία στην αγορά» και του κανονισμού ελέγχου των κινδύνων συνιστά κοινοτική ρύθμιση που αφορά το τριχλωροαιθυλένιο κατάλληλη να ανταποκριθεί σε αυστηρές απαιτήσεις και επαρκώς εξελιγμένη για να καταστήσει περιττή ή δυσανάλογη οποιαδήποτε εθνική απαγόρευση χρησιμοποιήσεως του τριχλωροαιθυλενίου.

31. Από την απόφαση της 14ης Οκτωβρίου 1987, Επιτροπή κατά Δανίας [12], προκύπτει ότι ο κοινοτικός νομοθέτης αρίθμησε πλήρως τα ζητήματα που αφορούν την κοινοποίηση, την ταξινόμηση, τη συσκευασία και την επισήμανση των επικινδύνων ουσιών και ότι δεν άφησε στα κράτη μέλη τη δυνατότητα θεσπίσεως άλλων μέτρων στο πλαίσιο της εθνικής τους κανονιστικής ρυθμίσεως. Εξάλλου, το τριχλωροαιθυλένιο κατατάσσεται ως καρκινογόνο στο λιγότερο επικίνδυνο επίπεδο και η κατάταξη αυτή συνοδεύεται με προδιαγραφές ασφάλειας και προστασίας των εργαζομένων.

32. Η Σουηδική Κυβέρνηση υπογραμμίζει ότι επί του παρόντος δεν υφίστανται κοινοτικές διατάξεις εναρμονίσεως για τη χρησιμοποίηση του τριχλωροαιθυλενίου.

33. Το ζήτημα επομένως που τίθεται είναι αν η εναρμόνιση στον τομέα των επικινδύνων

8 — ΕΕ 1994, C 241, σ. 21, και ΕΕ 1995, L 1, σ. 1.
9 — ΕΕ L 199, σ. 57.
10 — ΕΕ L 262, σ. 201.
11 — ΕΕ L 84, σ. 1.
12 — Υπόθεση 278/85, Συλλογή 1987, σ. 4069.

ουσιών επιδρά στη δυνατότητα των κρατών μελών να απαγορεύσουν τη χρησιμοποίηση του τριχλωροαιθυλενίου για επαγγελματικούς σκοπούς.

34. Το Δικαστήριο έχει κρίνει παγίως ότι, μολονότι η επίκληση του άρθρου 36 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 30 ΕΚ) επιτρέπει τη διατήρηση περιορισμών επί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων δικαιολογουμένων από λόγους που συνιστούν μια θεμελιώδη απαίτηση αναγνωριζόμενη από το κοινοτικό δίκαιο, η επίκληση αυτή δεν είναι πλέον δυνατή οσάκις οι κοινοτικές οδηγίες προβλέπουν την εναρμόνιση των αναγκαίων μέτρων για την πραγματοποίηση του ειδικού σκοπού που αφορά το άρθρο 36 της Συνθήκης [13].

35. Συμβαίνει αυτό εν προκειμένω;

36. Από τη γνωμοδότηση 2/91 της 19ης Μαρτίου 1993 [14], μπορεί να συναχθεί ότι η οδηγία ταξινομήσεως περιέχει διατάξεις εξερχόμενες του πλαισίου αυτού και αποτελούσες ελάχιστες προδιαγραφές και ότι η Κοινότητα απέκτησε αποκλειστική αρμοδιότητα στον τομέα που καλύπτεται από την οδηγία αυτή.

37. Οι συνιστώσες πλήρη ρύθμιση διατάξεις της οδηγίας ταξινομήσεως αφορούν εντούτοις μόνον έναν σαφώς οριοθετημένο τομέα που αναφέρεται στην κοινοποίηση, την ταξινόμηση, τη συσκευασία και την επισήμανση των επικινδύνων ουσιών. Δεδομένου ότι πρόκειται για τη χρησιμοποίηση αυτών των ουσιών, η οδηγία ταξινομήσεως περιορίζεται να επιβάλλει την επίθεση στις συσκευασίες συμβουλευτικών ενδείξεων προσοχής προοριζομένων να πληροφορήσουν το ευρύ κοινό για τα μέτρα που πρέπει να λαμβάνονται κατά τη χρησιμοποίηση αυτών των ουσιών.

38. Επομένως, η οδηγία αυτή ουδόλως εναρμονίζει τις προϋποθέσεις κυκλοφορίας στην αγορά και χρησιμοποιήσεως αυτών των επικινδύνων ουσιών κατά τη διαδικασία παραγωγής.

39. Η οδηγία «κυκλοφορία στην αγορά», αντιθέτως, καθορίζει το αν είναι αναγκαίο να επιβάλλονται ορισμένοι περιορισμοί στην κυκλοφορία, στην αγορά ή στην χρησιμοποίηση επικινδύνων ουσιών και παρασκευασμάτων και επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να λαμβάνουν κάθε χρήσιμο μέτρο προκειμένου οι επικίνδυνες ουσίες και τα επικίνδυνα παρασκευάσματα που αναφέρονται στο παράρτημά της να μην μπορούν να κυκλοφορούν στην αγορά ή να χρησιμοποιούνται παρά μόνον υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται από αυτήν.

40. Δεν αμφισβητείται ότι το τριχλωροαιθυλένιο δεν περιλαμβάνεται μεταξύ

13 — Αποφάσεις της 23ης Μαΐου 1996, C-5/94, Hedley Lomas (Συλλογή 1996, σ. I-2553, σκέψη 18)· της 30ής Νοεμβρίου 1983, 227/82, Van Bennekom (Συλλογή 1983, σ. 3883, σκέψη 5)· της 10ης Δεκεμβρίου 1985, 247/84, Motte (Συλλογή 1985, σ. 3887, σκέψη 11), και της 6ης Μαΐου 1986, 304/84, Muller κ.λπ. (Συλλογή 1986, σ. 1511, σκέψη 14).

14 — Συλλογή 1993, σ. I-1061 (σκέψη 22 επ.), σε σχέση με τη σύμβαση 170 της διεθνούς οργανώσεως εργασίας που αφορά την ασφάλεια κατά τη χρησιμοποίηση των χημικών προϊόντων στην εργασία.

των επικινδύνων ουσιών και παρασκευασμάτων που απαριθμούνται στο παράρτημα της οδηγίας «κυκλοφορία στην αγορά».

41. Πρέπει ως εκ τούτου να συναχθεί ότι η οδηγία «κυκλοφορία στην αγορά» δεν επιτρέπει μια εθνική κανονιστική ρύθμιση που επιβάλλει περιορισμούς στη χρησιμοποίηση του τριχλωροαιθυλενίου;

42. Τα στοιχεία για να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αυτό μπορούν να συναχθούν από την απόφαση [15], που αποτελεί προοίμιο της παρούσας υποθέσεως, καθόσον ζητήθηκε από το Δικαστήριο να ερμηνεύσει την οδηγία «κυκλοφορία στην αγορά» σε παρόμοια υπόθεση που αφορούσε την πενταχλωροφαινόλη (στο εξής: PCP).

43. Το Δικαστήριο διαπίστωσε με την απόφαση αυτή, αφενός, ότι το παράρτημα της οδηγίας «κυκλοφορία στην αγορά», όπως αρχικώς ίσχυε, δεν αναφέρει την PCP, τα άλατά της και τους εστέρες της, και, αφετέρου, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας εξέδωσε το 1989 μια κανονιστική απόφαση για την απαγόρευση της PCP, δυνάμει της οποίας απαγορευόταν, μεταξύ άλλων, η κυκλοφορία στην αγορά ή η επαγγελματική χρησιμοποίηση των προϊόντων που, κατόπιν της επεξεργασίας τους με την PCP, παρουσίαζαν συγκέντρωση ανώτερη των 5 mg/kg.

44. Το 1991, το Συμβούλιο εξέδωσε την οδηγία 91/173/ΕΟΚ, της 21ης Μαρτίου 1991, για την ένατη τροποποίηση της οδηγίας 76/769 [16], η οποία τροποποίησε την οδηγία «κυκλοφορία στην αγορά», εισάγοντας μια αρίθμηση αφορώσα την PCP, την οποία τα κράτη μέλη όφειλαν να θέσουν σε εφαρμογή το αργότερο πριν από την 1η Ιουλίου 1992. Στην οδηγία αυτή προβλεπόταν ότι η PCP και τα άλατα και οι εστέρες της δεν επιτρέπονται στις ουσίες και τα παρασκευάσματα που κυκλοφορούν στην αγορά με περιεκτικότητα ίση ή μεγαλύτερη από 0,1 % κατά μάζα, με την επιφύλαξη ορισμένων παρεκκλίσεων. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας εξακολούθησε εντούτοις να εφαρμόζει την αυστηρότερη εθνική της νομοθεσία. Το εθνικό δικαστήριο ρώτησε κατ' ουσίαν αν η οριακή τιμή που καθορίζεται στο παράρτημα Ι της οδηγίας «κυκλοφορία στην αγορά», όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/173, είχε εφαρμογή μόνο στην PCP, τα άλατα και τους εστέρες της καθώς και στα παρασκευάσματα που επιτυγχάνονται με αυτές τις ουσίες ή αν η τιμή αυτή έπρεπε επίσης να έχει εφαρμογή στα προϊόντα που αποτελούν αντικείμενα επεξεργασίας μέσω αυτών των ουσιών ή παρασκευασμάτων.

45. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι, ελλείψει αντιθέτων διατάξεων, οι περιορισμοί που θέτει η οδηγία «κυκλοφορία στην αγορά», όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/173, δεν εφαρμόζονται στα προϊόντα που έχουν υποστεί επεξεργασία με αυτές τις ουσίες ή τα παρασκευάσματα [17], παρά το γεγονός ότι απαριθμούνται στο παράρτημα της οδηγίας «ώστε τα κράτη μέλη παραμένουν καταρχήν

15 — Απόφαση της 1ης Οκτωβρίου 1998, C-127/97 (Συλλογή 1988, σ. I–6005).

16 — ΕΕ L 85, σ. 34.

17 — Βλ. την προπαρατεθείσα απόφαση Burstein, σκέψεις 24 και 31.

ελεύθερα να καθορίζουν αυτοτελείς τιμές — όρια για τέτοια προϊόντα».

46. Επομένως, από την απόφαση αυτή προκύπτει ότι η οδηγία «κυκλοφορία στην αγορά» εξαγγέλλει απλώς ελάχιστες επιταγές. Κατά συνέπεια, δεν εμποδίζει τη ρύθμιση, από κράτος μέλος, της κυκλοφορίας στην αγορά ουσιών τις οποίες δεν αφορά, υπό την προϋπόθεση – αν χρειάζεται καν να υπομνησθεί – ότι η αρμοδιότητα αυτή ασκείται με πλήρη τήρηση των διατάξεων της Συνθήκης.

47. Ούτε ο κανονισμός ελέγχου των κινδύνων θίγει την αρμοδιότητα αυτή των κρατών μελών. Ο σκοπός τους συνίσταται στη δημιουργία μιας διαδικασίας ελέγχου των κινδύνων που συνδέονται με την αξιολόγηση των κινδύνων που συνδέονται με τις υπάρχουσες ουσίες και την εξακρίβωση των ουσιών που κατά προτεραιότητα χρήζουν άμεσης προσοχής επί κοινοτικού επιπέδου λόγω των ενδεχομένων αποτελεσμάτων που θα μπορούσαν να έχουν στον άνθρωπο και στο περιβάλλον. Σκοπεί στη διαχείριση των κινδύνων αυτών σε κοινοτικό επίπεδο[18]. Ο κανονισμός ελέγχου των κινδύνων δεν επιβάλλει εντούτοις υποχρεώσεις ως προς τη χρησιμοποίηση των ουσιών αυτών, γενικώς, και του τριχλωροαιθυλενίου, ειδικότερα. Κατά το άρθρο 11, παράγραφος 3, εναπόκειται, κατά περίπτωση, στην Επιτροπή, με βάση την αξιολόγηση των κινδύνων και τη σύσταση περί της ακολουθητέας στρατηγικής υπό την τήρηση των διατάξεων του κανονισμού, να προτείνει τη λήψη κοινοτικών μέτρων στο πλαίσιο της οδηγίας «κυκλοφορία στην αγορά» ή στο πλαίσιο άλλων κατάλληλων υφισταμένων κοινοτικών μέσων.

48. Κατά συνέπεια, θεωρώ, ολοκληρώνοντας τις σκέψεις αυτές, ότι η οδηγία ταξινομήσεως, η οδηγία «κυκλοφορία στην αγορά» και ο κανονισμός ελέγχου των κινδύνων, θεωρούμενοι αυτοτελώς ή σε συνδυασμό μεταξύ τους, δεν αποτελούν εμπόδιο στην επίδικη εθνική νομοθεσία.

B — *Εκτίμηση σε σχέση με τα άρθρα 30 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως άρθρο 28 ΕΚ) και 36 της Συνθήκης*

49. Η Σουηδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, ιδίως δε τις αποφάσεις Frans-Nederlandse Maat-

18 — Βλ. το άρθρο 1, παράγραφος 1, στοιχείο β'.

schappij voor Biologische Producten [19], Sandoz [20] και Brandsma [21], ελλείψει εναρμονίσεως, εναπόκειται στα κράτη μέλη να αποφασίζουν το επίπεδο προστασίας της ανθρώπινης υγείας και ζωής το οποίο προτίθενται να διασφαλίζουν, λαμβάνοντας πάντως υπόψη τις απαιτήσεις που απορρέουν από την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων. Θεωρεί ότι στα κράτη μέλη πρέπει, συναφώς, να αφήνεται ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως.

50. Η Επιτροπή παραδέχεται ότι, ελλείψει κοινοτικής ρυθμίσεως διέπουσας το τριχλωροαιθυλένιο, τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να καθορίζουν τα ίδια το εφαρμοστέο επίπεδο προστασίας, υπό την προϋπόθεση πάντως ότι τα μέτρα προστασίας είναι αναγκαία και σύμφωνα προς την αρχή της αναλογικότητας.

51. Η Επιτροπή προβάλλει ότι η σουηδική ρύθμιση μπορεί να έχει περιοριστικά αποτελέσματα στο μεταξύ των κρατών μελών εμπόριο, δεδομένου ότι το τριχλωροαιθυλένιο δεν παράγεται, εξάλλου, στη Σουηδία και ότι, κατά συνέπεια, συνιστά εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων.

52. Οι διάδικοι συμφωνούν ότι η σουηδική ρύθμιση συνιστά μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος κατά την έννοια του άρθρου 30 της Συνθήκης.

53. Πράγματι, κατά διατύπωση της αποφάσεως Dassonville [22], συνιστά μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος «κάθε εμπορική ρύθμιση των κρατών μελών που είναι ικανή να επηρεάσει άμεσα ή έμμεσα, πραγματικά ή δυνητικά, το ενδοκοινοτικό εμπόριο».

54. Η επίδικη ρύθμιση μπορεί πράγματι να επιφέρει περιορισμό του όγκου των εισαγωγών τριχλωροαιθυλενίου, διότι σκοπεί στην εξάλειψη της χρησιμοποιήσεως του τριχλωροαιθυλενίου στη διαδικασία παραγωγής, πράγμα που όντως συνίσταται στον περιορισμό, αν όχι στην παύση, της εισαγωγής τους στο σουηδικό έδαφος. Μολονότι μπορούν να πραγματοποιηθούν παρεκκλίσεις, από τα υπομνήματα που κατατέθηκαν και από τις παρατηρήσεις που διατυπώθηκαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση προκύπτει ότι οι παρεκκλίσεις αυτές είναι καταδικασμένες να έχουν καθαρά μεταβατικό και χρονικώς περιορισμένο χαρακτήρα, δεδομένου ότι ο μακροπρόθε-

19 — Απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1981, 272/80 (Συλλογή 1981, σ. 3277).
20 — Απόφαση της 14ης Ιουλίου 1983, 174/82 (Συλλογή 1983, σ. 2445).
21 — Απόφαση της 27ης Ιουνίου 1996, C-293/94 (Συλλογή 1996, σ. I-3159).
22 — Απόφαση της 11ης Ιουλίου 1974, 8/74 (Συλλογή τόμος 1974, σ. 411).

σμος στόχος που επιδιώκεται από τον Σουηδό νομοθέτη παραμένει αμετάβλητος.

55. Κατά συνέπεια, τίθεται το ερώτημα αν η ρύθμιση αυτή μπορεί να δικαιολογείται από το άρθρο 36 της Συνθήκης.

56. Το άρθρο 36 της Συνθήκης εξακολουθεί να ισχύει, ενόσω δεν έχει ακόμα υλοποιηθεί πλήρως η εναρμόνιση των εθνικών ρυθμίσεων [23].

57. Η διάταξη αυτή επιτρέπει στα κράτη μέλη να θεσπίζουν μέτρα περιοριστικά της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων κατά το μέτρο στο οποίο αυτό εξακολουθεί να δικαιολογείται για την επίτευξη των στόχων που επιδιώκει η διάταξη αυτή [24]. Μεταξύ των στόχων αυτών ανευρίσκεται η προστασία της υγείας και της ζωής των ανθρώπων και των ζώων καθώς και η προφύλαξη των φυτών. Κατά τη δεύτερη φράση του άρθρου 36 της Συνθήκης, οι απαγορεύσεις και οι περιορισμοί δεν πρέπει να αποτελούν ούτε μέσο αυθαιρέτων διακρίσεων ούτε συγκεκαλυμμένο περιορισμό στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών.

58. Τα εθνικά μέτρα πρέπει να είναι ανάλογα προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, πράγμα που σημαίνει ότι πρέπει να είναι αναγκαία για την αποτελεσματική προστασία της υγείας και της ζωής των προσώπων και του περιβάλλοντος και να εμποδίζουν το λιγότερο δυνατόν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων. Ο επιδιωκόμενος στόχος δεν πρέπει να μπορεί να επιτευχθεί με λιγότερο περιοριστικά μέτρα [25].

59. Η Σουηδική Κυβέρνηση διευκρινίζει ότι, βάσει των επιστημονικών δεδομένων που ήταν διαθέσιμα κατά τη δεκαετία του 1980, το τριχλωροαιθυλένιο αποτέλεσε, το 1988, αντικείμενο κατατάξεως ως βλαπτικού και καρκινογόνου στην κατηγορία «carc. cat III R40» στο πλαίσιο της οδηγίας ταξινομήσεως.

60. Στην κατηγορία αυτή αντιστοιχεί ο ακόλουθος ορισμός: «επικίνδυνες ουσίες για τον άνθρωπο λόγω ενδεχομένων καρκινογόνων αποτελεσμάτων, για τις οποίες όμως οι διαθέσιμες πληροφορίες δεν επιτρέπουν ικανοποιητική αξιολόγηση. Υπάρχουν πληροφορίες αντλούμενες από κατάλληλες μελέτες

23 — Βλ. τις αποφάσεις 7ης Μαρτίου 1989, 215/87, Schumacher (Συλλογή 1989, σ. 617, σκέψη 15)· της 21ης Μαρτίου 1991, C-369/88, Delattre (Συλλογή 1991, σ. I-1487, σκέψη 48)· της 16ης Απριλίου 1991, C-347/89, Eurim-Pharm (Συλλογή 1991, σ. I-1747, σκέψη 26)· της 8ης Απριλίου 1992, C-62/90, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1992, σ. I-2575, σκέψη 10)· της 1ης Ιουνίου 1994, C-317/92, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1994, σ. I-2039, σκέψη 14), και της 10ης Νοεμβρίου 1994, C-320/93, Ortscheit (Συλλογή 1994, σ. I-5243, σκέψη 14). Βλ. επίσης τις αποφάσεις Motte, προπαρατεθείσα, σκέψη 16· Muller κ.λπ., προπαρατεθείσα σκέψη 14, και της 13ης Δεκεμβρίου 1990, C-42/90, Bellon (Συλλογή 1990, σ. I-4863, σκέψη 10).

24 — Βλ., μεταξύ άλλων, τις αποφάσεις της 15ης Δεκεμβρίου 1976, 35/76, Simmenthal (Συλλογή τόμος 1976, σ. 683, σκέψη 24), και της 5ης Οκτωβρίου 1977, 5/77, Tedeschi (Συλλογή τόμος 1977, σ. 475, σκέψη 34).

25 — Βλ. τις αποφάσεις της 8ης Απριλίου 1992, Γερμανία κατά Επιτροπής προπαρατεθείσα, σκέψεις 10 και 11, και Ortscheit, προπαρατεθείσα, σκέψεις 16 και 17.

επί ζώων, αλλά δεν αρκούν για την κατάταξη της ουσίας στη δεύτερη κατηγορία».

61. Η Σουηδική Κυβέρνηση επισημαίνει επιπλέον ότι, το 1996, το τριχλωροαιθυλένιο κατατάχθηκε, επιπλέον, στη φράση κινδύνου «R52/53». Η ταξινόμηση αυτή δείχνει ότι η ουσία είναι «επιβλαβή για τους υδρόβιους οργανισμούς» και ότι «μπορεί να προκαλέσει μακροχρονίως αποτελέσματα στο υδάτινο περιβάλλον».

62. Η Σουηδική Κυβέρνηση προβάλλει επίσης ότι, έκτοτε, οι φόβοι ενισχύθηκαν. Το International Agency for Research on Cancer (Διεθνές Ινστιτούτο Ερευνών για τον Καρκίνο) της Διεθνούς Οργανώσεως Υγείας, μεταξύ, άλλων, προσκόμισε περιορισμένες αποδείξεις για τον καρκινογόνο χαρακτήρα του τριχλωροαιθυλενίου που προκύπτει από επιδημιολογικές έρευνες επί του ανθρώπου και από επαρκείς αποδείξεις που προκύπτουν από πειραματικές μελέτες που πραγματοποιήθηκαν σε ζώα. Το τριχλωροαιθυλένιο αποτελεί ήδη το αντικείμενο εκτιμήσεως των κινδύνων στο πλαίσιο της διαδικασίας που έχει θεσπιστεί με τον κανονισμό ελέγχου των κινδύνων. Η πλειονότητα των ειδικευμένων επιστημόνων των κρατών μελών θεωρεί ότι η ταξινόμηση του τριχλωροαιθυλενίου θα έπρεπε να είναι αυστηρότερη. Υπό την προεδρία της Επιτροπής η αρμόδια επιτροπή δεν κατόρθωσε εντούτοις να καταλήξει σε συμφωνία επί της εκτιμήσεως.

63. Η Σουηδική Κυβέρνηση προσθέτει ότι τα επίπεδα ορίων του καρκινογόνου αποτελέσματος του τριχλωροαιθυλενίου στον άνθρωπο δεν είναι υπαρκτά ή δεν μπορούν να καθοριστούν. Το τριχλωροαιθυλένιο επηρεάζει το κεντρικό νευρικό σύστημα, το συκώτι και τους νεφρούς και η πολύ μεγάλη του πτητικότητα συνιστά στον πολλαπλασιασμό των καταστάσεων εκθέσεως που θα μπορούσαν εύκολα να έχουν αποτελέσματα επί της υγείας. Η λήψη του με εισπνοή θα μπορούσε να προκαλέσει κόπωση, πονοκεφάλους καθώς και διαταραχές της μνήμης και της συγκεντρώσεως.

64. Επισημαίνει ότι η ρύθμιση εντάσσεται σε ένα κυβερνητικό πρόγραμμα που σκοπεί στην παρεμπόδιση των απορρίψεων τριχλωροαιθυλενίου. Η ρύθμιση δικαιολογείται κατά την έννοια του άρθρου 36 της Συνθήκης, διότι είναι αναγκαίο να απαγορευθεί η χρησιμοποίηση για επαγγελματικούς σκοπούς του τριχλωροαιθυλενίου προκειμένου να επιτευχθεί ο επιδιωκόμενος στόχος. Ο σκοπός του συνίσταται στη μείωση κατά το δυνατόν των κινδύνων που συνδέονται με τη χρησιμοποίηση του τριχλωροαιθυλενίου, ιδίως σε σχέση με τη χρησιμοποίησή του για την απολίπανση και το στέγνωμα στη λειτουργούσα με μηχανές βιομηχανία, χωρίς να επιβάλλει στις επιχειρήσεις υποχρεώσεις πέραν του λογικού ορίου σε κάθε περίπτωση. Η απαγόρευση δεν είναι εξάλλου απόλυτη, διότι χορηγούνται παρεκκλίσεις, υπό την προϋπόθεση ότι η χρησιμοποίηση δεν συνεπάγεται ανεπίτρεπτη έκθεση στην ουσία και δεν υφίσταται αποδεκτή εναλλακτική λύση. Ο επιδιωκόμενος σκοπός μπορεί να επιτευχθεί μόνο μέσω ατομικών αδειών στις οποίες λαμβάνονται υπόψη οι ιδιομορφίες κάθε περιπτώσεως και οι οποίες καθιστούν δυνατή τη γνώση και τον έλεγχο της πραγματικής χρησιμοποιήσεως του προϊόντος προκειμένου να ανευρεθεί εναλλακτική λύση.

65. Η ρύθμιση δεν υπερβαίνει επομένως αυτό που είναι αναγκαίο ενόψει των προστατευτέων συμφερόντων. Επιπλέον, είναι αποτελεσματική, διότι, από της θεσπίσεως της απαγορεύσεως χρησιμοποιήσεως του τριχλωροαιθυλενίου, ο αριθμός αυτών που το χρησιμοποιούν περιορίστηκε και εξεβρέθηκαν εναλλακτικές λύσεις λιγότερο βλαπτικές για την υγεία και περιβάλλον.

66. Αντιθέτως, η Επιτροπή προβάλλει ότι η απαγόρευση χρησιμοποιήσεως του τριχλωροαιθυλενίου δεν δικαιολογείται έναντι του άρθρου 36 της Συνθήκης. Συγκεκριμένα, υφίστανται λιγότερο αυστηρά μέτρα για την επίτευξη του επιδιωκομένου σκοπού. Ένα κράτος μέλος, που επιθυμεί να προστατεύσει τους εργαζομένους του και το περιβάλλον του σε υψηλότερο επίπεδο από αυτό που προβλέπει το κοινοτικό δίκαιο, έχει, παραδείγματος χάριν, τη δυνατότητα να επιβάλλει ένα όριο στη διάρκεια εκθέσεως στην ουσία αυτή.

67. Το άρθρο 36 της Συνθήκης απαγορεύει επίσης τις παρεκκλίσεις που προβλέπονται από τη σουηδική ρύθμιση, διότι τα κριτήρια για την έγκριση χρήσεως δεν είναι επαρκώς αντικειμενικά και παρέχουν ευρύ περιθώριο διοικητικής αυθαιρεσίας. Τα κριτήρια θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν αντικειμενικά μόνον αν η έγκριση χρήσεως εξαρτάτο από τον περιορισμό της διάρκειας εκθέσεως στην ουσία ή από ανώτατα όρια εκπομπής.

68. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Σουηδική Κυβέρνηση προέβαλε, χωρίς να αντικρουσθεί από τους άλλους παρεμβαίνοντες, ότι υφίστανται εθνικές διατάξεις που περιέχουν ρύθμιση περιορίζουσα την έκθεση των εργαζομένων στο τριχλωροαιθυλένιο. Αυτό ελήφθη υπόψη κατά το χρονικό σημείο της αξιολογήσεως των αιτήσεων για τη χορήγηση εξαιρέσεως. Η Σουηδική Κυβέρνηση παραθέτει, ως παράδειγμα, τις συστάσεις της διευθύνσεως προστασίας των εργαζομένων AFS, 96/2, που προβλέπουν, μεταξύ άλλων, ότι ο χρήστης πρέπει να μεριμνά ώστε η μέση έκθεση στην ουσία επί χρονικό διάστημα 15 λεπτών δεν υπερβαίνει 22 ppm ή 40 mg/m^3. Εν πάση περιπτώσει, η σουηδική νομοθεσία επιδίωκε ομοίως ένα μακροπρόθεσμο στόχο μέσω της εισαγωγής της αρχής της υποκαταστάσεως που συνίσταται στην αντικατάσταση αυτού που είναι επικίνδυνο απ' ό,τι είναι λιγότερο επικίνδυνο.

69. Τι αξία έχουν αυτά τα διάφορα επιχειρήματα;

70. Σημειώνω, καταρχήν, ότι δεν υποστηρίχθηκε ότι η σουηδική ρύθμιση στηρίζεται σε διαφορετικές εκτιμήσεις από την προστασία της υγείας και της ζωής των προσώπων ή την προστασία του περιβάλλοντος. Από την πραγματοποιηθείσα επίσης ταξινόμηση του τριχλωροαιθυλενίου βάσει της σχετικής οδηγίας προκύπτει επίσης ότι η επικινδυνότητα

αυτού του προϊόντος είναι υπαρκτή και ότι έχει αναγνωρισθεί σε κοινοτικό επίπεδο. Επομένως, μπορεί να αποκλεισθεί η περίπτωση κατά την οποία η σουηδική ρύθμιση θα συνεπαγόταν αυθαίρετη δυσμενή διάκριση ή θα συνιστούσε κεκαλυμμένο περιορισμό του εμπορίου μεταξύ κρατών μελών υπό την επίφαση ρυθμίσεως που προστατεύει τα συμφέροντα που αναγνωρίζονται με το άρθρο 36 της Συνθήκης.

71. Ως προς τη νομολογία που αφορά τη δικαιολόγηση εθνικών μέτρων βάσει του άρθρου 36 της Συνθήκης για λόγους δημοσίας υγείας αυτή είναι ιδιαίτερα πλούσια.

72. Συγκεκριμένα, στον τομέα της χρησιμοποιήσεως πρόσθετων συστατικών στα τρόφιμα, το Δικαστήριο έκρινε με την απόφαση Koninklijke Kaasfabriek Eyssen[26], ότι η εθνική διάταξη που απαγορεύει τη χρησιμοποίηση συγκεκριμένου πρόσθετου συστατικού στα τρόφιμα, μολονότι έχει ως αποτέλεσμα να εμποδίζει το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών, μπορεί να είναι δικαιολογημένη έναντι του άρθρου 36 της Συνθήκης για λόγους προστασίας της υγείας των ανθρώπων, λαμβανομένων ιδίως υπόψη των δυσχερειών καθορισμού του κρίσιμου ανωτάτου ορίου από το οποίο η απορρόφηση της ουσίας αυτής θα συνιστούσε σοβαρό κίνδυνο για την υγεία των ανθρώπων.

73. Η απόφαση αυτή επιβεβαιώνει ότι υφίστανται συγκεκριμένες περιπτώσεις όπου ακόμη και ολική απαγόρευση χρησιμοποιήσεως μιας βλαβερής ουσίας μπορεί να δικαιολογείται βάσει του άρθρου 36 της Συνθήκης.

74. Το ίδιο μπορεί να συμβαίνει, πολλώ μάλλον, για μια απαγόρευση χρήσεως που συνοδεύεται με ένα σύστημα παρεκκλίσεων, όταν εξάλλου οι προϋποθέσεις χορηγήσεως κατ' εξαίρεση εγκρίσεων ανταποκρίνονται στην επιταγή της αναλογικότητας που θέτει το άρθρο 36 της Συνθήκης.

75. Υπενθυμίζω ότι, πριν από την 1η Απριλίου 1997, η χορήγηση των εξαιρέσεων αυτών εξαρτώνταν από τη συνδρομή τεσσάρων προϋποθέσεων: την έλλειψη υποκατάστατου προϊόντος λιγότερο επικίνδυνου, την υποχρέωση του αιτούντος να αναζητήσει μια λιγότερο επιβλαβή για τη δημόσια υγεία και το περιβάλλον εναλλακτική λύση, την ανυπαρξία καταστάσεων απαράδεκτης εκθέσεως στο τριχλωροαιθυλένιο και η γνωστοποίηση ενός σχεδίου στο οποίο να εκτίθενται μεταξύ άλλων η ημερομηνία και οι μέθοδοι αντικαταστάσεως του τριχλωροαιθυλενίου.

76. Εξαιρέσεις χορηγούνταν, σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 2, της κανονιστικής αποφάσεως μέσω καταβολής διοικητικού τέλους, όπως προβλεπόταν από το άρθρο 19 του νόμου 1985:426.

26 — Βλ. την απόφαση της 5ης Φεβρουαρίου 1981, 53/80 (Συλλογή 1981, σ. 409).

77. Ας εξετάσουμε επομένως αυτές τις διάφορες προϋποθέσεις ενόψει των απαιτήσεων της αρχής της αναλογικότητας.

78. Η Σουηδική Κυβέρνηση επέμεινε επί μακρόν στους λόγους που ώθησαν το Σουηδό νομοθέτη να καταρτίσει την επίδικη ρύθμιση που εμπνέεται από αυτό που η Σουηδική Κυβέρνηση αποκάλεσε «αρχή της υποκαταστάσεως», με τη σκέψη ότι η χρησιμοποίηση του τριχλωροαιθυλενίου για επαγγελματικούς σκοπούς πρέπει να καταργηθεί προοδευτικά, πλήρως όμως μέσω της υποκαταστάσεως λιγότερο βλαπτικών προϊόντων.

79. Το Toolex είναι η μόνη παρεμβαίνουσα που επικρίνει την αρχή που αποτελεί το υπόβαθρο της επίδικης ρυθμίσεως. Διερωτάται γιατί η επιλογή της Σουηδικής Κυβερνήσεως είχε ως στόχο αυτήν ακριβώς την ουσία και παραπονείται για το κόστος που προκύπτει για τις σουηδικές επιχειρήσεις και την απώλειά τους ανταγωνιστικότητας σε σχέση με τις εταιρίες που είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη όπου η χρήση του τριχλωροαιθυλενίου είναι ελεύθερη.

80. Η Σουηδική Κυβέρνηση επικαλείται τέσσερις οδηγίες προς στήριξη της επιχειρηματολογίας της, εν προκειμένω τις οδηγίες 89/391/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Ιουνίου 1989, σχετικά με την εφαρμογή μέτρων για την προώθηση της βελτίωσης της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων κατά την εργασία[27], 90/394 του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1990, σχετικά με την προστασία των εργαζομένων από τους κινδύνους που συνδέονται με την έκθεση σε καρκινογόνους παράγοντες κατά την εργασία (έκτη ειδική οδηγία κατά την έννοια του άρθρου 16, παράγραφος 1, της οδηγίας 89/391)[28], 98/24/ΕΚ του Συμβουλίου, της 7ης Απριλίου 1998, για την προστασία της υγείας και ασφαλείας των εργαζομένων κατά την εργασία από κινδύνους οφειλομένους σε χημικούς παράγοντες (14η ειδική οδηγία κατά την έννοια του άρθρου 16, παράγραφος 1, της οδηγίας 89/391/ΕΟΚ)[29] και 1999/13/ΕΚ του Συμβουλίου, της 11ης Μαρτίου 1999, για τον περιορισμό των εκπομπών πτητικών οργανικών ενώσεων που οφείλονται στη χρήση οργανικών διαλυτών σε ορισμένες δραστηριότητες και εγκαταστάσεις[30].

81. Καμία από αυτές τις οδηγίες δεν αφορά την προκειμένη περίπτωση, αλλά έχουν ως κοινό σημείο ότι κάθε μια από αυτές προβλέπει την υποχρέωση του εργοδότη να εφαρμόσει μέτρα προστασίας των εργαζομένων, ιδίως βάσει μιας γενικής αρχής προλήψεως που συνίσταται στην εξάλειψη ή μείωση των κινδύνων μέσω της αντικαταστάσεως μιας επικίνδυνης ουσίας με άλλες λιγότερο επικίνδυνες.

82. Η αρχή της υποκαταστάσεως δεν είναι επομένως άγνωστη στο κοινοτικό δίκαιο και

27 — ΕΕ L 183, σ. 1, βλ. το άρθρο 6, παράγραφος 2, στοιχείο σ'.
28 — ΕΕ L 196, σ. 1, βλ. τα άρθρα 4 και 5.
29 — ΕΕ L 131, σ. 11, βλ. το άρθρο 6, παράγραφος 2.
30 — ΕΕ L 85, σ. 1.

δύσκολα γίνεται αντιληπτό, εφόσον ο κίνδυνος για την υγεία και το περιβάλλον είναι αποδεδειγμένος, γιατί ένας εθνικός νομοθέτης, στο πλαίσιο του άρθρου 36 της Συνθήκης, δεν θα μπορούσε να στηρίξει τη νομοθεσία του σε μια αρχή που αναγνωρίζεται από το κοινοτικό δίκαιο.

83. Θα προσέθετα, στην αλληλουχία αυτή, ότι το Δικαστήριο αναγνωρίζει, παγίως, ότι εναπόκειται στις εθνικές αρχές να αποδεικνύουν ότι η κανονιστική τους ρύθμιση δικαιολογείται από λόγους προστασίας της υγείας του πληθυσμού τους[31] και ότι η ύπαρξη κινδύνου για την υγεία πρέπει να κρίνεται λαμβανομένων ιδίως υπόψη των αποτελεσμάτων της διεθνούς επιστημονικής έρευνας[32].

84. Χωρίς να χρειάζεται να προβώ σε λεπτομερή ανάλυση της επιστημονικής βιβλιογραφίας που προσκομίζει η Σουηδική Κυβέρνηση, θα υπενθυμίσω ότι η επικινδυνότητα του τριχλωροαιθυλενίου για την υγεία και το περιβάλλον έχει διαπιστωθεί σε κοινοτικό επίπεδο. Αυτό δεν αμφισβητείται από κανέναν από τους παρεμβαίνοντες. Οι γνώμες τους διίστανται μόνον ως προς το βαθμό επικινδυνότητας αυτής της ουσίας.

85. Μολονότι η Επιτροπή προβάλλει ότι η σουηδική ρύθμιση υπερβαίνει αυτό που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού προστασίας της υγείας και ότι ο Σουηδός νομοθέτης θα μπορούσε να περιοριστεί στην επιβολή ανωτάτων τιμών εκθέσεως στο τριχλωροαιθυλένιο, δεν κατόρθωσε να παραθέσει επιστημονικά στοιχεία που θα καθιστούσαν δυνατή την αντίκρουση του ισχυρισμού της Σουηδικής Κυβερνήσεως ότι δεν είναι γνωστά τα ανώτατα όρια τοξικότητας του τριχλωροαιθυλενίου.

86. Κατά συνέπεια, ο καθορισμός απλώς και μόνον ανωτάτων τιμών δεν θα έλυε ικανοποιητικώς τα προβλήματα που θέτει η χρήση του τριχλωροαιθυλενίου.

87. Κατά συνέπεια, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι, η εξάρτηση της χορηγήσεως εγκρίσεως κατά παρέκκλιση από την υποχρέωση του αιτούντος να αναζητήσει εναλλακτική λύση ή η άρνηση χορηγήσεως τέτοιας εγκρίσεως εφόσον υφίσταται υποκατάστατο προϊόν λιγότερο επικίνδυνο βρίσκεται σε δυσαναλογία προς τους σκοπούς του άρθρου 36 της Συνθήκης.

88. Επιπλέον, από την πάγια νομολογία προκύπτει ότι, «εφόσον υπάρχουν αβεβαιότητες στη σημερινή κατάσταση της επιστημονικής έρευνας, απόκειται στα κράτη

31 — Βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 4ης Ιουνίου 1992, C-13/91 και C-113/91, Debus (Συλλογή 1992, σ. I-3617, σκέψη 18, και την παρατιθέμενη εκεί νομολογία).

32 — Βλ., μεταξύ άλλων, τις αποφάσεις Muller κ.λπ., προπαρατεθείσα, σκέψη 26· Bellon, προπαρατεθείσα, σκέψη 16 και 17, και της 16ης Ιουλίου 1992, C-344/90, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1992, σ. I-4719, σκέψεις 9 και 10).

μέλη, ελλείψει πλήρους ενρμονίσεως, να αποφασίσουν σε ποια έκταση προτίθενται να εξασφαλίσουν την προστασία της υγείας και της ζωής των ανθρώπων λαμβάνοντας παράλληλα υπόψη τις απαιτήσεις της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων στο εσωτερικό της Κοινότητας» [33].

89. Η Επιτροπή προσάπτει επίσης στην επίδικη ρύθμιση ότι εμπεριέχει κριτήρια που δεν είναι αντικειμενικά, αλλά καθιστούν αδέσμευτη την αυθαίρετη κρίση της διοικητικής αρχής.

90. Τα κριτήρια για την έγκριση χρήσεως του τριχλωροαιθυλενίου πρέπει να αξιολογηθούν υπό το φως των αρχών που μπορούν να συναχθούν από τις προπαρατεθείσες αποφάσεις Motte, Muller κ.λπ. και Bellon [34], μολονότι εκδόθηκαν επί διαφορών που αφορούσαν τη χρησιμοποίηση πρόσθετου συστατικού στα τρόφιμα, μου φαίνεται ότι έχουν γενικότερη σημασία.

91. Από τις αποφάσεις αυτές απορρέει ότι η αρχή της αναλογικότητας επιβάλλει η διαδικασία χορηγήσεως προηγουμένων διοικητικών αδειών να είναι εύκολα προσιτή στους επιχειρηματίες. Πρέπει να διεξάγεται εντός λογικών προθεσμιών και να προβλέπει ένδικα μέσα ενώπιον δικαιοδοτικού οργάνου σε περίπτωση απορρίψεως της αιτήσεως εγκρίσεως εκ μέρους της αρμοδίας εθνικής αρχής [35].

92. Όμως, εν προκειμένω, όπως επιβεβαίωσε η Σουηδική Κυβέρνηση κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ακόμη και αν η αξιολόγηση των αιτήσεων πραγματοποιείται ανά περίπτωση — πράγμα που, καθ' εαυτό, ουδόλως συνεπάγεται ότι η αξιολόγηση είναι αυθαίρετη —, η διοικητική αρχή ελέγχει ιδίως την τήρηση της προϋποθέσεως που συνδέεται με την ανυπαρξία απαράδεκτης εκθέσεως στο τριχλωροαιθυλένιο σε σχέση με προκαθορισμένες περιοριστικές ανώτατες τιμές εκθέσεως.

93. Επιπλέον, η απόρριψη αιτήσεως για τη χορήγηση εγκρίσεως μπορεί να προσβληθεί ενώπιον δικαστηρίου.

94. Εξάλλου, η Σουηδική Κυβέρνηση προβάλλει ότι όλες οι αιτήσεις για τη χορήγηση εξαιρέσεως που υποβάλλονται βάσει των νέων διατάξεων έχουν γίνει δεκτές και ότι, ήδη, 150 επιχειρήσεις έχουν άδεια χρησιμοποιήσεως του τριχλωροαιθυλενίου.

33 — Βλ., μεταξύ άλλων, τις αποφάσεις Bellon, προπαρατεθείσα· της 6ης Ιουνίου 1984, 97/83, Melkunie (Συλλογή 1984, σ. 2367, σκέψη 18), και της 27ης Απριλίου 1993, C-375/90, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1993, σ. I-2055, σκέψη 19).

34 — Αποφάσεις Motte, προπαρατεθείσα, σκέψη 25· Muller κ.λπ., προπαρατεθείσα, σκέψη 26· Bellon, προπαρατεθείσα, σκέψη 16 και 17, και Επιτροπή κατά Γαλλίας, προπαρατεθείσα, σκέψεις 9 και 10.

35 — Βλ. επίσης τις αποφάσεις της 15ης Οκτωβρίου 1987, 222/86, Heylens κ.λπ. (Συλλογή 1987, σ. 4097, σκέψεις 14 - 17)· της 7ης Μαΐου 1991, C-340/89, Βλασσοπούλου (Συλλογή 1991, σ. I-2357, σκέψη 22), και της 31ης Μαρτίου 1993, C-19/92, Kraus (Συλλογή 1993, σ. I-1663, σκέψη 41).

95. Κατά συνέπεια, η επίκριση της Επιτροπής είναι αβάσιμη.

96. Αντιθέτως, το να απαιτείται, όπως έπραξε η Kemikalieinspektionen για τις αιτήσεις που υποβλήθηκαν πριν από την 1η Απριλίου 1997, να καταρτίζει ο αιτών ένα σχέδιο στο οποίο να αναφέρεται η ημερομηνία κατά την οποία θα παύσει να χρησιμοποιεί τριχλωροαιθυλένιο συνιστούσε δυσανάλογη προϋπόθεση. Δεδομένου ότι είναι εξαιρετικά δύσκολο να προβλεφθεί η επιστημονική και τεχνική πρόοδος, η προϋπόθεση αυτή καθιστούσε κατ' ουσίαν φρούδα την προσδοκία χορηγήσεως κατά παρέκκλιση εγκρίσεως σε πολλές περιπτώσεις. Συγχρόνως, ήταν περιττή, διότι ουδόλως συνέβαλε στην καλύτερη πραγματοποίηση των επιδιωκόμενων σκοπών. Εξάλλου, κατά την κωδικοποίηση της υφιστάμενης διοικητικής πρακτικής, ο Σουηδός νομοθέτης δεν απαίτησε πλέον αυτή την υποχρέωση.

97. Η Επιτροπή και η Toolex προσάπτουν ακόμη στον Σουηδό νομοθέτη ότι εξάρτησε τη χορήγηση των κατά παρέκκλιση εγκρίσεων από την καταβολή διοικητικού τέλους το οποίο, σύμφωνα με τα προσκομισθέντα στοιχεία, ήταν 1 000 SEK για τις επιχειρήσεις που είχαν γνωστοποιήσει ότι αντιμετώπιζαν προβλήματα μεταβατικής φύσεως και 2 500 SEK για τις επιχειρήσεις που είχαν ζητήσει έγκριση χρησιμοποιήσεως ισχύουσα για τον μετά τη μεταβατική περίοδο χρόνο.

98. Αν η αιτίαση αυτή πρέπει να νοηθεί ως στρεφόμενη κατά της εισπράξεως οποιουδήποτε τέλους επ' ευκαιρία της χορηγήσεως ατομικής παρεκκλίσεως, είναι αβάσιμη.

99. Πράγματι, στην πλούσια νομολογία του για τις προϋποθέσεις από τις οποίες εξαρτάται η χρησιμοποίηση από κράτος μέλος του άρθρου 36 της Συνθήκης για να δικαιολογήσει μέτρα περιοριστικά της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, το Δικαστήριο ουδέποτε είπε ότι, οσάκις ένα σύστημα απαγορεύσεως χρησιμοποιήσεως εισαγόμενου προϊόντος είναι αποδεκτό από πλευράς άρθρων 30 και 36 της Συνθήκης μόνο διότι προβλέπει την ευχέρεια των επιχειρηματιών να ζητήσουν ατομικές εξαιρέσεις, οι εξαιρέσεις αυτές πρέπει να χορηγούνται δωρεάν.

100. Αν, αντιθέτως, θεωρηθεί ότι στρέφεται κατά του ύψους των ζητουμένων τελών για τη χορήγηση εξαιρέσεως, μπορεί να στηριχθεί στη νομολογία του Δικαστηρίου, κατά την οποία παγίως απαιτείται οι διαδικασίες χορηγήσεως εξαιρέσεων να είναι εύκολα προσιτές, πράγμα που προϋποθέτει ότι οι δαπάνες που συνεπάγονται για τον επιχειρηματία να μην είναι τέτοιου ύψους ώστε να αποθαρρύνεται οποιαδήποτε τυχόν διάθεση να ζητηθεί εξαίρεση και, εν πάση περιπτώσει, να μην καθορίζονται αυθαίρετα [36].

101. Το ζήτημα όμως αν, εν προκειμένω, τα ποσά που προβλέπονται από τη σουηδική ρύθμιση πληρούν αυτές τις προϋποθέσεις πρέπει να κριθεί από το εθνικό δικαστήριο.

36 — Βλ. μεταξύ άλλων, τις αποφάσεις της 13ης Μαρτίου 1986, 54/85, Mirepoix (Συλλογή 1986, σ. 1067, σκέψη 16), και της 11ης Ιουνίου 1987, 406/85, Gofette και Gilliard (Συλλογή 1987, σ. 2525, σκέψη 10).

IV — Πρόταση

102. Ενόψει των ανωτέρω σκέψεων, προτείνει στο Δικαστήριο να δώσει στο ερώτημα που υπέβαλε το εθνικό δικαστήριο την απάντηση ότι τα άρθρα 30 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 28 ΕΚ) και 36 της Συνθήκης (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 30 ΕΚ) έχουν την έννοια ότι δεν εμποδίζουν κράτος μέλος να απαγορεύει τη χρήση τριχλωροαιθυλενίου για επαγγελματικούς σκοπούς στο έδαφός του και να εξαρτά τη χορήγηση κατά παρέκκλιση ατομικών εγκρίσεων από τρεις σωρευτικές προϋποθέσεις: αναζήτηση εναλλακτικής λύσεως λιγότερο επιβλαβή για το περιβάλλον και τη δημόσια υγεία, αδυναμία μιας άμεσης τέτοιας εναλλακτικής λύσεως και ανυπαρξία ανεπίτρεπτων καταστάσεων εκθέσεως στην ουσία, υπό την προϋπόθεση ότι η κατά παρέκκλιση αυτή έγκριση μπορεί να χορηγείται μέσω μιας εύκολα προσιτής διαδικασίας, ότι δεν εξαρτάται από την καταβολή υπερβολικών διοικητικών τελών και ότι οποιαδήποτε αρνητική απόφαση περί εγκρίσεως μπορεί να προσβληθεί ενώπιον δικαστηρίου.