ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ MARCO DARMON της 5ης Μαρτίου 1991 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Με τα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε, το Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg ζητεί από το Δικαστήριο να σταθμίσει τις απαιτήσεις της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, όπως αυτές αναγνωρίζονται από τη Συνθήκη ΕΟΚ, με τις ανάγκες εναρμονίσεως των εθνικών νομοθεσιών, ιδίως όσον αφορά την επισήμανση των προϊόντων με ετικέττες.

2. Τα γεγονότα είναι απλά. Η Denkavit Futtermittel GmbH (στο εξής: Denkavit) έχει ως κύρια δραστηριότητα την εισαγωγή και πώληση στη γερμανική αγορά συνθέτων ζωοτροφών προερχομένων από άλλα κράτη μέλη της Κοινότητας και, ιδίως, από τις Κάτω Χώρες. Θέλησε να εισαγάγει από το κράτος αυτό ζωοτροφές χωρίς να τηρήσει την υποχρέωση αναγραφής του ποσοστού όλων των χρησιμοποιουμένων συστατικών (καλούμενη « απλοποιημένη δήλωση »), που επιβάλλει το άρθρο 13, παράγραφος 2, του πέμπτου γερμανικού κανονισμού περί τροποποιήσεως του Futtermittelverordnung [1]. Όπως φαίνεται, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών δεν απαιτεί την αναγραφή των συστατικών για τις σύνθετες ζωοτροφές [2]. Το ομόσπονδο κράτος της Βάδης-Βυρτεμβέργης αρνήθηκε να εγκρίνει τη θέση σε κυκλοφορία των προϊόντων αυτών. Ενώπιον του Verwaltungsgericht Stuttgart η Denkavit υποστήριξε ότι το άρθρο 13, παράγραφος 2, που προαναφέρθηκε ήταν αντίθετο προς την οδηγία 79/373/ΕΟΚ [3]. Το δικαστήριο αυτό δέχθηκε το αίτημα αυτό.

3. Το Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, ενώπιον του οποίου ασκήθηκε έφεση, διαπίστωσε ότι η εφαρμοζόμενη στη διαφορά γερμανική ρύθμιση είχε τροποποιηθεί. Πράγματι, κατόπιν του έκτου κανονισμού περί τροποποιήσεως του Futtermittelverordnung, της 22ας Ιουνίου 1988 [4], το άρθρο 13, παράγραφος 2, του νομοθετικού αυτού κειμένου επιβάλλει στο εξής την αναγραφή των χρησιμοποιουμένων συστατικών, κατά φθίνουσα τάξη μεγέθους του βάρους (καλούμενη « απλοποιημένη δήλωση »). Η Denkavit υποστήριξε ενώπιον του δικαστηρίου αυτού ότι η νέα παράγραφος 2 του άρθρου 13 είναι επίσης αντίθετη προς τις διατάξεις της οδηγίας 79/373 και, τουλάχιστον, προς τις διατάξεις του άρθρου 30 της Συνθήκης ΕΟΚ.

4. Το αιτούν δικαστήριο υπέβαλε, κατά συνέπεια, στο Δικαστήριο τρία προδικαστικά ερωτήματα που αφορούν, πρώτον, την ερμηνεία των κρισίμων διατάξεων της οδηγίας 79/373, δεύτερον, το κατά πόσον το κείμενο αυτό είναι σύμφωνο προς το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ και, τέλος, το κατά πόσον δικαιολογείται, ενδεχομένως, βάσει των διατάξεων του άρθρου 36.

5. Θα εξετάσω διαδοχικώς τα ερωτήματα αυτά.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

1 — Κανονισμός της 2ας Ιανουαρίου 1987 (BGBl. I, σ. 94 και 423).

2 — Παρατηρήσεις της Denkavit, σ. 5 της γαλλικής μεταφράσεως.

3 — Οδηγία του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, περί εμπορίας των συνθέτων ζωοτροφών (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/025, σ. 33), που τροποποιήθηκε καταρχάς με την οδηγία 86/354/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Ιουλίου 1986 (ΕΕ L 212, σ. 27)· οι τροποποιήσεις αυτές δεν είναι κρίσιμες για την παρούσα υπόθεση.

4 — BGBl. I, σ. 869.

6. Το πρώτο ερώτημα αναφέρεται στο άρθρο 5 της οδηγίας 79/373. Κατά την παράγραφο 4 του άρθρου αυτού, « τα κράτη μέλη μπορεί να ορίζουν, ολικώς ή μερικώς, μόνο τις ακόλουθες συμπληρωματικές ενδείξεις: (...)· β) τα περιεχόμενα συστατικά ». Κατά την παράγραφο 7 του ίδιου άρθρου, « στην περίπτωση που δίδονται οι ενδείξεις οι σχετικές με τα περιεχόμενα συστατικά, όλα τα χρησιμοποιούμενα συστατικά πρέπει να αναφέρονται, είτε με την ένδειξη της περιεκτικότητός τους, είτε κατά φθίνουσα τάξη μεγέθους του βάρους (των συστατικών) μέσα στη σύνθετη τροφή ». Το αιτούν δικαστήριο ερωτά κατ' ουσίαν αν οι διατάξεις αυτές καθιερώνουν ρήτρα standstill, μη επιτρέπουσα στα κράτη μέλη να διατηρήσουν την υποχρέωση αναγραφής των συστατικών παρά μόνο υπό τον όρο ότι το εσωτερικό τους δίκαιο γνωρίζει ήδη, κατά τον χρόνο θέσεως της οδηγίας σε ισχύ, παρόμοια υποχρέωση. Όπως φαίνεται το γερμανικό δίκαιο γνώρισε μια περίοδο, από την 1η Ιουλίου 1976 έως την 1η Οκτωβρίου 1985, κατά την οποία δεν απαιτείτο η αναγραφή των περιεχομένων συστατικών [5].

7. Οι παρατηρήσεις που υπέβαλαν διάφοροι παρεμβαίνοντες ενώπιον του Δικαστηρίου διαφέρουν μεταξύ τους αρκετά όσον αφορά την απάντηση που πρέπει να δοθεί σ' αυτό το πρώτο ερώτημα. Το Συμβούλιο [6], το ομόσπονδο κράτος της Βάδης-Βυρτεμβέργης και η Ιταλική Κυβέρνηση θεωρούν ότι οι σαφείς και μη διφορούμενες διατάξεις του άρθρου 5 της προαναφερθείσας οδηγίας δεν περιορίζουν με κανένα τρόπο τη δυνατότητα ενός κράτους μέλους να εισαγάγει στο εσωτερικό του δίκαιο την υποχρέωση αναγραφής των συστατικών κατά φθίνουσα τάξη μεγέθους του βάρους, ακόμη και αν η υποχρέωση αυτή δεν υπήρχε στην έννομη τάξη του κατά τον χρόνο θέσεως της οδηγίας σε ισχύ. Αντίθετα η Denkavit και η Επιτροπή υποστηρίζουν ότι οι σκοποί, η εν γένει οικονομία, η αιτιολογία της οδηγίας και, ειδικότερα, η πέμπτη αιτιολογική της σκέψη οδηγούν στην ερμηνεία ότι το άρθρο 5 της οδηγίας καθιερώνει υποχρέωση standstill.

8. Πριν εξεταστεί η προβληματική αυτή, πρέπει να υπενθυμιστεί ότι η εν λόγω οδηγία εντάσσεται στη διαδικασία εναρμονίσεως των εθνικών νομοθεσιών, με την οποία επιδιώκεται να εξασφαλιστεί προοδευτικά η ελεύθερη κυκλοφορία των συνθέτων ζωοτροφών στην Κοινότητα. Η οδηγία δεν μπορεί να θεωρηθεί ως ο τελευταίος λίθος του οικοδομήματος. Πράγματι, αφενός το άρθρο 5 της οδηγίας επιτρέπει στα κράτη μέλη να καθιερώσουν ή όχι υποχρεωτικές συμπληρωματικές ενδείξεις και αφετέρου το άρθρο 15 της οδηγίας ορίζει ρητά ότι « η Επιτροπή, με βάση την αποκτημένη πείρα, διαβιβάζει στο Συμβούλιο, το αργότερο τρία χρόνια μετά την κοινοποίηση της παρούσας οδηγίας, προτάσεις τροποποιήσεως της οδηγίας αυτής με σκοπό να πραγματοποιηθεί η ελεύθερη κυκλοφορία των συνθέτων ζωοτροφών και να εξαλειφθούν ορισμένες διαφορές, ιδίως όσον αφορά τα χρησιμοποιούμενα συστατικά και το ετικετάρισμα. Το Συμβούλιο αποφασίζει με βάση τις προτάσεις αυτές, το αργότερο πέντε χρόνια μετά την κοινοποίηση της παρούσας οδηγίας ». Αυτό αποδεικνύει ότι δεν έχει ολοκληρωθεί η εναρμόνιση που επιδιώκεται με την οδηγία. Η εναρμόνιση αυτή προχώρησε κατά ένα βήμα με την έκδοση της οδηγίας 90/44/ΕΟΚ [7], η δεύτερη και τρίτη αιτιολογική σκέψη της οποίας ορίζουν ότι, « σύμφωνα με την ισχύουσα κοινοτική νομοθεσία, τα κράτη μέλη μπορούν, σε ορισμένες περιπτώσεις, να παρεκκλίνουν από τους κοινοτικούς κανόνες, ιδίως όσον αφορά τη σήμανση και την επιλογή των συστατικών· (...) προκειμένου να ολοκληρωθεί η εσωτερική αγορά, θα πρέπει να καταργηθούν όλες οι εθνικές παρεκκλίσεις που ενδέχεται να εμποδίσουν την ελεύθερη κυκλοφορία των σύνθετων ζωοτροφών ή που μπορούν να δημιουργήσουν

5 — Denkavit, γραπτές παρατηρήσεις, σ. 7 της γαλλικής μεταφράσεως.

6 — Γραπτές παρατηρήσεις, σημείο 12.

7 — Οδηγία του Συμβουλίου, της 22ας Ιανουαρίου 1990, για την τροποποίηση της οδηγίας 79/373/ΕΟΚ σχετικά με την εμπορία των σύνθετων ζωοτροφών (ΕΕ L 27, σ. 35).

άνισες συνθήκες ανταγωνισμού ». Έτσι, το νέο άρθρο 5 της οδηγίας 79/373, όπως προκύπτει από την οδηγία 90/44, *υποχρεώνει* τα κράτη μέλη να απαιτούν[8] την απαρίθμηση των συστατικών κατά φθίνουσα τάξη μεγέθους του βάρους[9]. Αν δεν αναγράφονται οι ενδείξεις αυτές, τα προϊόντα δεν μπορούν να διατεθούν στο εμπόριο[10].

9. Πρέπει επομένως να επισημανθούν τα δύο κύρια χαρακτηριστικά της οδηγίας 79/373, λαμβανομένης υπόψη της θέσεως που κατέχει στην πορεία εναρμονίσεως, δηλαδή ο *μερικός* και *προσωρινός* χαρακτήρας της.

10. Θα εξετάσω επομένως αν οι σκοποί, η εν γένει οικονομία ή οι λόγοι για τους οποίους εκδόθηκε η οδηγία οδηγούν στην ερμηνεία ότι το άρθρο 5 της οδηγίας καθιερώνει υποχρέωση standstill, δεδομένου ότι — πράγμα που δεν αμφισβητείται από τους παρεμβαίνοντες διαδίκους — από την ανάγνωση του άρθρου 5 προκύπτει ότι η υποχρέωση αυτή δεν μπορεί να συναχθεί *από μόνο το κείμενο του άρθρου αυτού.*

11. Οι σκοποί της οδηγίας, όπως προκύπτουν ιδίως από τις αιτιολογικές σκέψεις 3 και 10, συνίστανται στην προστασία της υγείας των ανθρώπων και των ζώων και στη σταδιακή, όπως μόλις εξήγησα, επίτευξη της ελεύθερης κυκλοφορίας των συνθέτων ζωοτροφών εντός της Κοινότητας.

12. Η πέμπτη όμως αιτιολογική σκέψη, την οποία επικαλούνται η Denkavit και η Επιτροπή, δεν έχει, αν διαβαστεί προσεκτικά, την έννοια που της αποδίδουν. Η αιτιολογική αυτή σκέψη αναφέρει ότι, « αναμένοντας τη θέσπιση συμπληρωματικών διατάξεων, κρίνεται απαραίτητο, έναντι των πρακτικών εφαρμογών που υφίστανται σε ορισμένα κράτη μέλη, να προβλέπεται — προσωρινώς — η δυνατότητα να απαιτείται σε εθνικό επίπεδο πληρέστερη δήλωση της συνθέσεως των τροφών, όσον αφορά στα αναλυτικά συστατικά και τις περιεχόμενες ύλες που χρησιμοποιούνται· πάντως, οι δηλώσεις αυτές δεν μπορεί να απαιτούνται παρά μόνο στο μέτρο που προβλέπονται από την παρούσα οδηγία ». Το νομοθετικό αυτό κείμενο δεν συνδέει αναγκαστικά το γεγονός « των πρακτικών εφαρμογών που υφίστανται σε ορισμένα κράτη μέλη » με τη δυνατότητα να απαιτείται δήλωση της συνθέσεως των τροφών. Διαπιστώνει απλώς ότι ορισμένα κράτη απαιτούν τη δήλωση αυτή, ενώ άλλα δεν την απαιτούν, και από αυτό συνάγει το συμπέρασμα ότι πρέπει, εν προκειμένω, η επιβολή της υποχρεώσεως αυτής να αποτελεί ελεύθερη επιλογή των κρατών μελών. Τέλος, ο όρος « προσωρινώς » μπορεί να σημαίνει τόσο ότι η δυνατότητα καθιερώσεως της απαιτήσεως αυτής στο εσωτερικό δίκαιο θα καταργηθεί αργότερα όσο και, αντίθετα, ότι θα παύσει να αποτελεί δυνατότητα και θα καταστεί υποχρέωση.

13. Η εν γένει οικονομία της οδηγίας 79/373 συνηγορεί επίσης υπέρ της απορρίψεως της απόψεως που υποστηρίζουν η Denkavit και η Επιτροπή. Έτσι, το άρθρο 8 του κοινοτικού κειμένου προβλέπει ότι « στα κράτη μέλη επιτρέπεται, εφόσον οι εθνικές τους διατάξεις το προβλέπουν κατά την υιοθέτηση της παρούσης οδηγίας, να περιορίζουν τη διάθεση στο εμπόριο των συνθέτων τροφών σε εκείνες:

— που παράγονται από ορισμένα συστατικά,

8 — Εξαιρουμένων των συνθέτων ζωοτροφών που προορίζονται για κατοικίδια ζώα εκτός από σκύλους ή γάτες, για τις οποίες η ένδειξη είναι προαιρετική (άρθρο 5, παράγραφος 3, στοιχείο ζ, και παράγραφος 1, στοιχείο δ).

9 — Νέο άρθρο 5γ, παράγραφος 2, στοιχείο α, της οδηγίας 79/373.

10 — Νέο άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 79/373.

ή

— που είναι απαλλαγμένες από ορισμένα συστατικά ».

Το άρθρο αυτό δείχνει σαφώς πώς είναι διατυπωμένη μια ρήτρα standstill και εκτός αυτού καθιστά δυνατή την κατανόηση της εν γένει οικονομίας της οδηγίας. Όσον αφορά τα συστατικά που μπορούν να χρησιμοποιηθούν, η προστασία της υγείας των ανθρώπων και των ζώων οδηγεί στο να επιτρέπεται ο αποκλεισμός της θέσεως σε κυκλοφορία ορισμένων συνθέτων τροφών, μέτρο που περιορίζει τις συναλλαγές περισσότερο απ' ό,τι η υποχρέωση επισημάνσεως, το οποίο όμως αντισταθμίζεται από την ύπαρξη ρήτρας standstill. Αντίθετα, όσον αφορά τις απαιτήσεις σχετικά με την επισήμανση, οι οποίες, από τη φύση τους, περιορίζουν λιγότερο τις συναλλαγές, δεν είναι ανάγκη να προβλέπεται τέτοια ρήτρα.

14. Επιπλέον, το να γίνει στην προκειμένη περίπτωση δεκτή η ύπαρξη ρήτρας standstill θα οδηγούσε σε παράλογο αποτέλεσμα. Από της θέσεως της οδηγίας 79/373 σε ισχύ θα απαγορευόταν στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας η δυνατότητα να προβλέψει τέτοια υποχρέωση, ενώ, από την ημερομηνία που ορίζει η οδηγία 90/44 η Γερμανία είναι πλέον υποχρεωμένη να εισαγάγει την υποχρέωση αυτή στο εσωτερικό της δίκαιο.

15. Τέλος, η Επιτροπή θεωρεί ότι δεν αποκλείεται η προκληθείσα από οδηγία του Συμβουλίου επιδείνωση των διαφορών που υπάρχουν μεταξύ των εθνικών νομοθεσιών να αποτελεί λόγο ακυρότητας. Προτείνει επομένως στο Δικαστήριο να ερμηνεύσει την οδηγία ως καθιερώνουσα υποχρέωση standstill, ώστε να καταστεί το κοινοτικό κείμενο αναγκαστικά σύμφωνο προς το άρθρο 30, εν ανάγκη με προσφυγή στην αρχή της σύμφωνης προς τη Συνθήκη ερμηνείας.

16. Πράγματι, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου,

« όταν ένα κείμενο κοινοτικού παραγώγου δικαίου επιδέχεται περισσότερες από μία ερμηνείες, πρέπει να προτιμηθεί εκείνη που καθιστά τη διάταξη σύμφωνη με τη Συνθήκη και όχι εκείνη που συνεπάγεται το ασυμβίβαστό της προς τη Συνθήκη » [11].

17. Νομίζω εντούτοις ότι το κείμενο του άρθρου 5 της οδηγίας 79/373 δεν « επιδέχεται περισσότερες από μία ερμηνείες ». Η ίδια η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι η ύπαρξη ρήτρας standstill δεν μπορεί να συναχθεί από *μόνη τη διατύπωση* της διατάξεως αυτής. Κατά συνέπεια, δεν νομίζω ότι έχει εφαρμογή εν προκειμένω η νομολογία του Δικαστηρίου.

18. Όλα αυτά τα στοιχεία με οδηγούν να προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο πρώτο ερώτημα ότι το άρθρο 5, παράγραφοι 4 και 7, της οδηγίας 79/373 δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να εισαγάγουν στην εθνική τους νομοθεσία την υποχρέωση αναγραφής των συστατικών που χρησιμοποιούνται για την παρασκευή συνθέτων ζωοτροφών, κατά φθίνουσα τάξη μεγέθους του βάρους.

19. Θα εξετάσω από κοινού το δεύτερο και τρίτο ερώτημα, στο μέτρο που το πρώτο

11 — Απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 1983, 218/82, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1983, σ. 4063, σκέψη 15)· βλ. επίσης την απόφαση της 20ής Μαΐου 1976, 104/75, De Peijper (Rec. 1976, σ. 613)· απόφαση της 28ης Μαρτίου 1979, 179/78, Rivoira (Rec. 1979, σ. 1147).

αφορά το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ και το δεύτερο το άρθρο 36, διότι είναι προφανής η στενή σχέση μεταξύ των δύο αυτών άρθρων.

20. Θα εξετάσω πρώτα τη νομολογία του Δικαστηρίου όσον αφορά τη σχέση της ανάγκης εναρμονίσεως με τις απαιτήσεις της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων.

21. Είναι, καταρχάς, αναμφισβήτητο ότι

« η απαγόρευση των ποσοτικών περιορισμών καθώς και των μέτρων ισοδύναμου αποτελέσματος ισχύει (...) όχι μόνο για τα μέτρα που λαμβάνουν οι εθνικές αρχές, αλλά και για τα μέτρα που λαμβάνουν τα κοινοτικά όργανα » [12].

22. Σημαίνει αυτό ότι οι κανόνες περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, όπως ερμηνεύονται σε σχέση με τα εθνικά μέτρα, πρέπει να εφαρμόζονται βάσει όμοιων κανόνων όσον αφορά τις οδηγίες εναρμονίσεως που εκδίδει το Συμβούλιο; Δεν το νομίζω.

23. Στην απόφαση της 24ης Οκτωβρίου 1973 [13], η οποία αφορούσε το κατά πόσον συμβιβάζονται τα νομισματικά εξισωτικά ποσά με τα άρθρα 8, 9, 12 και 13 της Συνθήκης, το Δικαστήριο έκρινε ότι τα νομισματικά εξισωτικά ποσά, αν και δημιουργούν στεγανοποίηση των αγορών, επιδιώκουν την αποφυγή των διαταραχών των συναλλαγών που οφείλονται στη διακύμανση των τιμών συναλλάγματος, ότι εξάλλου οι στρεβλώσεις του εμπορίου που οφείλονται σε νομισματικούς λόγους είναι πιο επιζήμιες για το κοινό συμφέρον, ότι τα ποσά αυτά επιδιώκουν να εξασφαλίσουν τη διατήρηση κανονικής ροής της εμπορίας προϊόντων σε περιστάσεις εξαιρετικές και πρόσκαιρες, τις οποίες δημιουργεί η νομισματική κατάσταση και τέλος ότι τα μέτρα αυτά δεν αποφασίζονται μονομερώς από τα κράτη μέλη και έχουν ως αντικείμενο την αποφυγή της αποδιοργανώσεως του συστήματος παρεμβάσεως που προβλέπει η κοινοτική ρύθμιση [14].

24. Φαίνεται ότι το Δικαστήριο έλαβε ιδίως υπόψη τον *προσωρινό και ενιαίο χαρακτήρα* [15] του μέτρου, τους σκοπούς του, καθώς και το *γενικό συμφέρον* της Κοινότητας, κριτήριο σχετικά με το οποίο το Δικαστήριο στάθμισε τις δυσμενείς συνέπειες των νομισματικών εξισωτικών ποσών και τα πλεονεκτήματα που αναμένονταν από την καθιέρωσή τους.

25. Στην απόφαση Bauhuis [16] το Δικαστήριο εξέτασε κατά πόσον συμβιβάζεται η οδηγία 64/432/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 1964 [17], που εναρμονίζει τα μέτρα υγειονομικών ελέγχων για ορισμένα ζώα, με την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων και έκρινε ότι

« η διεξαγωγή των ελέγχων αυτών κατέστη υποχρεωτική (...) για το κράτος μέλος αποστολής και τούτο για να καταστούν περιττοί οι συνοριακοί έλεγχοι που διεξάγονταν μονομερώς από το κράτος μέλος εισαγωγής » [18],

12 — Απόφαση της 17ης Μαΐου 1984, 15/83, Denkavit Nederland (Συλλογή 1984, σ. 2171, σκέψη 15), όπου γινόταν επίκληση του άρθρου 34 της Συνθήκης ΕΟΚ· βλ. επίσης την απόφαση της 20ής Απριλίου 1978, 80/77 και 81/77, SARL Les fils de Henri Ramel (Rec. 1978, σ. 927, σκέψη 35).

13 — Υπόθεση 10/73, Rewe-Zentrale (Rec. 1973, σ. 1175).

14 — Σκέψη 20.

15 — Για μια άλλη εφαρμογή του κριτηρίου αυτού βλ. την απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 1977, 5/77, Tedeschi (Rec. 1977, σ. 1555, σκέψη 51 έως 57).

16 — Απόφαση της 25ης Ιανουαρίου 1977, 46/76 (Rec. 1977, σ. 5).

17 — Οδηγία περί υγειονομικών προβλημάτων στο ενδοκοινοτικό εμπόριο βοοειδών και χοιροειδών (JO 1964, 121, σ. 1977).

18 — Σκέψη 27.

ότι

« τα μέτρα αυτά δεν έχουν επιβληθεί μονομερώς από κάθε κράτος μέλος, αλλά κατέστησαν υποχρεωτικά και ενιαία για το σύνολο των οικείων προϊόντων » [19],

και ότι

« δεν θεσπίστηκαν από κάθε κράτος μέλος (...) αλλά από το Συμβούλιο προς το γενικό συμφέρον της Κοινότητας » [20],

καταλήγοντας ότι

« συνεπώς δεν πρέπει να λογιστούν ως μονομερή μέτρα που εμποδίζουν το εμπόριο, αλλά μάλλον ως ενέργειες που προορίζονται να ευνοήσουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, ιδίως εξουδετερώνοντας τα εμπόδια που μπορούν να προκύψουν, για την ελεύθερη αυτή κυκλοφορία, από μέτρα υγειονομικού ελέγχου που λαμβάνονται σύμφωνα με το άρθρο 36 » [21].

26. Και στην περίπτωση αυτή το Δικαστήριο έλαβε υπόψη τον ενιαίο χαρακτήρα [22] του μέτρου, τους σκοπούς του και το γενικό συμφέρον της Κοινότητας [23].

27. Τέλος, σε πιο πρόσφατη απόφαση [24] το Δικαστήριο εξέτασε κατά πόσον είναι σύμφωνη προς το άρθρο 30 η οδηγία 77/93/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1976 [25], που εναρμόνιζε εν μέρει τα μέτρα προστασίας από επιβλαβείς για τα φυτά οργανισμούς.

28. Αφού υπενθύμισε ότι τα κοινοτικά όργανα υποχρεούνται να σέβονται την ελευθερία των ενδοκοινοτικών ανταλλαγών, το Δικαστήριο έκρινε ότι:

« Πάντως, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η επίδικη οδηγία δεν αποβλέπει καθόλου στην παρεμπόδιση των ανταλλαγών αυτών. Αντίθετα, επιδιώκει την *προοδευτική* κατάργηση των μέτρων, τα οποία έλαβαν μονομερώς τα κράτη μέλη και τα οποία τότε δικαιολογούνταν καταρχήν βάσει του άρθρου 36 της Συνθήκης (...) Συγχρόνως η οδηγία επιδιώκει να ενισχύσει, προς το γενικό συμφέρον της Κοινότητας, την προστασία της γεωργικής παραγωγής από τις σημαντικές ζημίες που μπορούν να προκαλέσουν οι επιβλαβείς οργανισμοί » [26].

Το Δικαστήριο προσέθεσε ότι,

« στο πλαίσιο της άσκησης αυτής των εξουσιών που παρέχουν στα κοινοτικά όργανα τα άρθρα 43 και 100 της Συνθήκης, πρέπει κατ' ανάγκη να αναγνωριστεί στα όργανα αυτά περιθώριο εκτίμησης, όσον αφορά κυρίως τη δυνατότητα *να προβαίνουν στην εναρμόνιση κατά στάδια και να απαιτούν μόνο την προοδευτική κατάργηση* των μονομερών μέτρων

19 — Σκέψη 29.

20 — Σκέψη 29.

21 — Σκέψη 30.

22 — Βλ., σχετικά, την απόφαση της 8ης Νοεμβρίου 1979, 251/78, Denkavit Futtermittel (Rec. 1979, σ. 3369, σκέψη 11), από την οποία προκύπτει ότι το ίδιο μέτρο εκτιμάται διαφορετικά αναλόγως του αν ελήφθη μονομερώς ή προκύπτει από οδηγία εναρμονίσεως.

23 — Η νομολογία αυτή εφαρμόστηκε, κατ' αναλογία, στα έξοδα των ελέγχων που καθιερώνει η διεθνής σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για την προστασία των φυτών, της 6ης Δεκεμβρίου 1951· απόφαση της 12ης Ιουλίου 1977, 89/76, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Rec. 1977, σ. 1355).

24 — Απόφαση της 29ης Φεβρουαρίου 1984, 37/83, Rewe-Zentrale (Συλλογή 1984, σ. 1229).

25 — Οδηγία περί των μέτρων προστασίας από την εισαγωγή στα κράτη μέλη οργανισμών επιβλαβών για τα φυτά ή τα φυτικά προϊόντα (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/017, σ. 3).

26 — Σκέψη 19, η υπογράμμιση δική μου.

που έχουν λάβει τα κράτη μέλη. Ενόψει των ιδιαιτεροτήτων του θέματος αυτού, όπως εκτίθενται στις προαναφερθείσες αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας, καθώς και *της σε πολύ μικρό βαθμό εναρμόνισης που έγινε μέχρι τώρα*, δεν απεδείχθη καθόλου ότι το Συμβούλιο, επιτρέποντας με την επίδικη διάταξη, ελέγχους με δειγματοληψία μέχρι ποσοστού ενός τρίτου των αποστολών, υπερέβη τα όρια της εξουσίας του εκτίμησης » [27].

29. Εκτός από τα κριτήρια που ήδη ανέφερα, το Δικαστήριο, στην απόφαση αυτή, έλαβε υπόψη τον μερικό χαρακτήρα της εν λόγω εναρμονίσεως. Μπορεί εντούτοις να υποστηριχθεί ότι το κριτήριο αυτό αποτελεί, κατά κάποιον τρόπο, διαφορετική διατύπωση του κριτηρίου που στηρίζεται στον προσωρινό χαρακτήρα του μέτρου, κριτήριο το οποίο χρησιμοποίησε το Δικαστήριο όσον αφορά τα νομισματικά εξισωτικά ποσά [28].

30. Ορισμένοι σχολιαστές θεωρούν εξάλλου ότι τα κοινοτικά όργανα πρέπει να σέβονται την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, η νομολογία όμως του Δικαστηρίου τους αναγνωρίζει τουλάχιστον ευρύτερο περιθώριο εκτιμήσεως απ' ό,τι η νομολογία των κρατών μελών [29]. Μπορεί εξάλλου να παρατηρηθεί ότι το Δικαστήριο δεν λαμβάνει ποτέ υπόψη τους σκοπούς μιας εθνικής νομοθεσίας για να εξετάσει κατά πόσον η νομοθεσία αυτή συμβιβάζεται με τους κανόνες της Συνθήκης περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, οι σκοποί όμως λαμβάνονται, αντίθετα, υπόψη όταν πρόκειται για κοινοτικό μέτρο [30].

31. Παρόλον ότι νομίζω ότι το καθεστώς του άρθρου 30 σχετικά με τα κοινοτικά μέτρα εναρμονίσεως δεν μπορεί να ακολουθεί αναγκαστικά τους ίδιους κανόνες με τους κανόνες που διέπουν τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τα εθνικά μέτρα, εντούτοις δεν είναι δυνατή η εναρμόνιση των παραβάσεων και το μέτρο που κατέστη υποχρεωτικό σε όλα τα κράτη μέλη ή, προσωρινώς, παρέμεινε στη διακριτική ευχέρεια των κρατών αυτών πρέπει να δικαιολογείται από κάποιον από τους σκοπούς του άρθρου 36 ή από τις απαιτήσεις που επιβάλλει η νομολογία του Δικαστηρίου που καθιερώθηκε με την απόφαση « Cassis de Dijon » [31]. Πράγματι, το Δικαστήριο στις αποφάσεις Rewe-Zentrale [32] και Bauhuis [33] αναφέρθηκε μόνο στο γεγονός ότι το εν λόγω μέτρο εναρμονίσεως είχε ως σκοπό να ευνοήσει την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, προφανώς διότι το μέτρο αυτό προσέκρουε στην απαγόρευση των φορολογικών επιβαρύνσεων ισοδυνάμου αποτελέσματος, απαγόρευση που καθιερώνουν τα άρθρα 9 και 12 της Συνθήκης, τα οποία δεν προβλέπουν διατάξεις όμοιες με αυτές του άρθρου 36 ή με αυτές που η απόφαση του Δικαστηρίου « Cassis de Dijon » συνήγαγε από το άρθρο 30. Αντίθετα, στην απόφαση της 29ης Φεβρουαρίου 1984, Rewe-Zentrale, το Δικαστήριο φρόντισε να παρατηρήσει ότι τα μέτρα ελέγχου που διατήρησε προσωρινώς η οδηγία 77/93 δικαιολογούνταν από το άρθρο 36 της Συνθήκης [34].

27 — Σκέψη 20, η υπογράμμιση δική μου.

28 — Την ίδια άποψη υποστηρίζει ο Curral, J.: « Some Aspects of the Relation between Articles 30-36 and Article 100 of the EEC Treaty, with a Closer Look at Optional Harmonization », *Yearbook of European Law*, 1984, σ. 169, ειδικότερα σ. 195.

29 — Oliver, P.: *Free Movement of Goods in the EEC*, second edition, 1988, 4-13, σ. 46.

30 — Στα κριτήρια που ανέφερα η θεωρία προσθέτει την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας (Oliver, P., όπ. π., 4-16, σ. 51· Curral, J., όπ. π., σ. 194), την ίση μεταχείριση των κρατών μελών (Curral, J., όπ. π., σ. 194)· ορισμένοι θεωρούν ότι το βάρος αποδείξως πρέπει να αντιστραφεί υπέρ των κοινοτικών μέτρων που τεκμαίρονται σύμφωνα προς τη Συνθήκη ενώ τα εθνικά μέτρα που δημιουργούν εμπόδια στις ενδοκοινοτικές συναλλαγές τεκμαίρονται αδικαιολόγητα (Oliver, P., όπ. π., 4-17, σ. 51).

31 — Απόφαση της 20ής Φεβρουαρίου 1979, 120/78, Rewe-Zentrale (Rec. 1979, σ. 649).

32 — Υπόθεση 10/73, που προαναφέρθηκε.

33 — Υπόθεση 46/76, που προαναφέρθηκε.

34 — Υπόθεση 37/83, που προαναφέρθηκε, σκέψη 19.

32. Ο γενικός εισαγγελέας Mayras, στις προτάσεις του επί της υποθέσεως De Peijper[35], είπε σχετικά ότι

« η απομένουσα αρμοδιότητα, σημαντική άλλωστε, που άφησε στα κράτη μέλη το άρθρο 36 για τη δημοσία υγεία δεν μπορεί να επεκταθεί με τις οδηγίες που εκδίδονται προς τον σκοπό της προσέγγισης των νομοθεσιών (άρθρο 100). Οι οδηγίες που εκδίδονται κατ' εφαρμογή αυτού του άρθρου δεν μπορούν (...) παρά να συντονίζουν τα μέτρα που υφίστανται στα κράτη μέλη· δεν μπορούν να επηρεάσουν την έκταση εφαρμογής του άρθρου 36 »[36].

33. Κατά συνέπεια, τα ερωτήματα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο καλύπτουν, στην πραγματικότητα, δύο κύκλους προβλημάτων. Πρώτον, δικαιολογείται η απαίτηση αναγραφής των συστατικών στην ετικέττα των συνθέτων τροφών υπό το πρίσμα του άρθρου 36 ή των επιτακτικών αναγκών; Δεύτερον, είναι σύμφωνη προς το άρθρο 30 η ευχέρεια που παραχωρήθηκε στα κράτη μέλη να διατηρήσουν ή να εισαγάγουν μια τέτοια απαίτηση, διατηρώντας έτσι τις διαφορές μεταξύ των νομοθεσιών; Τα δύο αυτά ερωτήματα πρέπει να εξεταστούν διαδοχικώς.

34. Πρώτον, δεν αμφισβητείται ότι η υποχρέωση αναγραφής ορισμένων στοιχείων σ' ένα προϊόν είναι ικανή, δεδομένου ότι υποχρεώνει ενδεχομένως τον κατασκευαστή ή τον εισαγωγέα να μεταβάλει την παρουσίαση του προϊόντος, να καταστήσει δαπανηρότερη τη διάθεσή του στο εμπόριο σε ορισμένα κράτη μέλη και, επομένως, περιορίζει τις ενδοκοινοτικές συναλλαγές. Η νομολογία του Δικαστηρίου είναι σαφέστατη στο σημείο αυτό[37].

35 — Υπόθεση 104/75, που προαναφέρθηκε.

36 — Σελίδα 653.

37 — Απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1980, 27/80, Fietje (Rec. 1980, σ. 3889, σκέψεις 8 έως 10)· απόφαση της 17ης Μαρτίου 1983, 94/82, De Kikvorsch (Συλλογή 1983, σ. 947, σκέψη 10).

35. Δεύτερον, είναι αυτονόητο ότι το εν λόγω μέτρο εφαρμόζεται χωρίς διάκριση τόσο στα εθνικά όσο και στα εισαγόμενα προϊόντα.

36. Τρίτον, πρέπει επομένως να εξεταστεί αν αυτή η υποχρέωση αναγραφής των συστατικών που περιέχουν οι σύνθετες ζωοτροφές μπορεί να δικαιολογηθεί από έναν από τους σκοπούς που αναφέρονται στο άρθρο 36 ή από επιτακτική ανάγκη.

37. Στην απόφαση της 3ης Οκτωβρίου 1985[38], το Δικαστήριο αναγνώρισε ήδη ότι η οδηγία 79/373 εντάσσεται

« στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής και στο πλαίσιο της εναρμονίσεως των νομοθετικών διατάξεων που μπορεί να έχουν άμεση επίπτωση στη λειτουργία της κοινής αγοράς »

και έχει ως στόχο

« να συμβάλει, στον εν λόγω τομέα, στην πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων »[39].

38. Σε απόφαση που προηγήθηκε κατά λίγους μήνες[40] και η οποία αφορούσε επίσης την οδηγία 79/373, το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι η οδηγία δεν έχει

« ως αντικείμενο τη ρύθμιση του υγειονομικού ελέγχου των σύνθετων ζωοτροφών »[41]

38 — Υπόθεση 28/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1985, σ. 3097).

39 — Σκέψη 11.

40 — Απόφαση της 27ης Μαρτίου 1985, 73/84, Denkavit Futtermittel (Συλλογή 1985, σ. 1013).

41 — Σκέψη 12.

και ότι η μέριμνα αυτή ανήκει ακόμη στα κράτη μέλη. Πράγματι, το Δικαστήριο υπενθύμισε το άρθρο 3 του εν λόγω νομοθετικού κειμένου, σύμφωνα με το οποίο

« τα κράτη μέλη ορίζουν ότι οι σύνθετες τροφές δεν μπορεί να διατίθενται στο εμπόριο παρά μόνο αν είναι υγιεινές, ανόθευτες και σύμφωνες προς τα συναλλακτικά ήθη. Τα κράτη μέλη ορίζουν ότι οι σύνθετες τροφές δεν επιτρέπεται να ενέχουν κίνδυνο για την υγεία των ζώων ούτε για την υγεία του ανθρώπου και δεν επιτρέπεται να προσφέρονται ή να διατίθενται στο εμπόριο κατά τρόπο που μπορεί να οδηγήσει σε πλάνη »,

για να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι

« το παραπάνω άρθρο περιορίζεται στο να επιβάλλει στα κράτη μέλη τη γενική υποχρέωση να θεσπίσουν κάθε πρόσφορη διάταξη (...) *προκειμένου να επιβληθεί η τήρηση ορισμένων κανόνων ποιότητας, να διασφαλιστεί ο υγειονομικός έλεγχος των ζωοτροφών και να εξασφαλιστεί η εντιμότητα στις συναλλαγές,* ανεξάρτητα από την προέλευση των κανόνων που εφαρμόζονται » [42].

39. Επομένως, το Δικαστήριο έκρινε ήδη ότι στους στόχους της οδηγίας 79/373 περιλαμβάνονται συγχρόνως η απαίτηση για εντιμότητα στις εμπορικές συναλλαγές και η προστασία της υγείας και της ζωής των ανθρώπων και των ζώων που αναφέρονται στο άρθρο 36 της Συνθήκης ΕΟΚ.

40. Φαίνεται, εντούτοις, ότι το ιδιαίτερο μέτρο που συνίσταται στην υποχρέωση αναγραφής των συστατικών ανταποκρίνεται κυρίως στην ανάγκη εξασφαλίσεως της ευθύτητας των εμπορικών συναλλαγών και της προστασίας του καταναλωτή. Μπορεί, πράγματι, να θεωρηθεί ότι η υποχρέωση αναγραφής των συστατικών επιτρέπει στον καταναλωτή να γνωρίζει ποιες ουσίες (ιδίως σιτηρά, κρέας, λαχανικά) περιλαμβάνονται στη σύσταση του προϊόντος και να λαμβάνει τις ουσίες αυτές υπόψη για τη διατροφή των ζώων. Εσφαλμένα η Denkavit αναφέρεται στο σημείο αυτό στην απόφαση Provide του Δικαστηρίου [43]. Στην υπόθεση αυτή η εν λόγω οδηγία *δεν επέτρεπε* την αναγραφή των συστατικών όσον αφορά τα καλλυντικά. Το Δικαστήριο δέχθηκε συναφώς μόνον ότι η απαίτηση τέτοιας αναγραφής είναι ικανή « να παρακωλύσει το ενδοκοινοτικό εμπόριο, καθόσον συνεπάγεται τροποποίηση της συσκευασίας με την οποία τα εμπορεύματα διατίθενται νομίμως στο εμπόριο σε ορισμένα κράτη μέλη » [44]. Όπως μόλις επισήμανα, είναι αναμφισβήτητο ότι η υποχρέωση αναγραφής ορισμένων στοιχείων στο προϊόν περιορίζει τις ενδοκοινοτικές συναλλαγές. Εντούτοις, το Δικαστήριο, στην απόφαση Provide, δεν αποφάνθηκε ότι κάθε υποχρέωση, όσον αφορά την επισήμανση, δεν μπορεί να δικαιολογηθεί από επιτακτικές ανάγκες ή από τους σκοπούς που αναφέρονται στο άρθρο 36 της Συνθήκης.

41. Η Denkavit αναφέρει εξάλλου τους πραγματικούς λόγους που φαίνεται να στηρίζουν την εχθρική της στάση απέναντι στο εν λόγω μέτρο. Δεδομένου ότι είναι ειδικευμένη στις ζωοτροφές για νεαρά ζώα, που είναι πιο ευαίσθητα στις ασθένειες απ' ό,τι τα λοιπά ζώα, υποβλήθηκε σε σημαντικά έξοδα για να παρασκευάσει, έπειτα από δαπανηρή επιστημονική έρευνα, τις τροφές αυτές. Έτσι, η υποχρέωση αναγραφής των συστατικών είναι αντίθετη προς το επαγγελματικό απόρρητο. Η Denkavit διευκρινίζει εντούτοις, ερμηνεύοντας την οδηγία 90/44, ότι το νέο άρθρο 5γ επιτρέπει, με την παράγραφο 3, να αντικατασταθεί η ένδειξη των συστατικών με την ένδειξη « της κατηγορίας στην οποία ανήκει το συστα-

42 — Σκέψη 12, η υπογράμμιση δική μου.

43 — Απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 1989, C-150/88 (Συλλογή 1989, σ. 3891).

44 — Σκέψη 18.

τικό », πράγμα που, κατά την άποψή της, προστατεύει τη βιομηχανική και εμπορική ιδιοκτησία [45]. Εντούτοις η Denkavit παραλείπει να υπενθυμίσει ότι η οδηγία 79/373, με το άρθρο 5, παράγραφος 7, επιτρέπει ήδη στα κράτη μέλη να « ομαδοποιούν τα περιεχόμενα συστατικά σε κατηγορίες ή να διατηρούν τις υφιστάμενες κατηγορίες και να δέχονται την αντικατάσταση της ενδείξεως των περιεχομένων συστατικών από αυτή των κατηγοριών ». Κατά συνέπεια, το προβαλλόμενο επιχείρημα δεν ασκεί επιρροή.

42. Τέλος, πρέπει να αναγνωριστεί στα κοινοτικά όργανα, όταν προβαίνουν στις εναρμονίσεις των εθνικών νομοθεσιών που καθίστανται απαραίτητες για να εξασφαλιστεί η καθιέρωση της εσωτερικής αγοράς και ιδίως η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, ευρεία εξουσία εκτιμήσεως [46] όσον αφορά την επιλογή των μέτρων που επιτρέπουν να εξασφαλιστεί η προστασία των σκοπών που αναφέρονται στο άρθρο 36 ή των επιτακτικών αναγκών, με την επιφύλαξη βέβαια της τηρήσεως της αρχής της αναλογικότητας. Ας επισημανθεί, εξάλλου, ότι το άρθρο 100 Α, παράγραφος 3, της Συνθήκης, όπως προκύπτει από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, υποχρεώνει την Επιτροπή να βασίζεται, όταν κάνει προτάσεις που αφορούν ιδίως την προστασία των καταναλωτών, « σε υψηλό επίπεδο προστασίας ». Έτσι, τα κοινοτικά όργανα μπορούν νομίμως να θεωρούν ότι η αναγραφή των συστατικών για τα καλλυντικά πρέπει να απαγορεύεται, εφόσον δεν επιτρέπει πράγματι στους καταναλωτές να εκτιμήσουν τα αποτελέσματα του προϊόντος, ότι αντίθετα όμως η αναγραφή αυτή είναι χρήσιμη στην περίπτωση συνθέτων ζωοτροφών, για τις οποίες ο κτηνοτρόφος είναι σε θέση να εκτιμήσει το ενδιαφέρον που παρουσιάζει το προϊόν για την εκμετάλλευσή του.

45 — Η οποία υπενθυμίζω ότι αναφέρεται επίσης στο άρθρο 36 της Συνθήκης.

46 — Υπόθεση 10/73, που προαναφέρθηκε· υπόθεση 46/76, που προαναφέρθηκε· υπόθεση 37/83, που προαναφέρθηκε.

43. Για να καταλήξω σχετικά με το θέμα αυτό, το εν λόγω μέτρο φαίνεται ότι ανήκει στα μέτρα που δικαιολογούνται υπό το πρίσμα των επιτακτικών απαιτήσεων της ευθύτητας των εμπορικών συναλλαγών και της προστασίας του καταναλωτή.

44. Θα εξετάσω τώρα το κατά πόσον συμβιβάζεται η οδηγία 79/373 με το άρθρο 30, στο μέτρο που η οδηγία αυτή « επιδείνωσε » τις διαφορές των εθνικών νομοθεσιών. Το πρόβλημα αυτό είναι, χωρίς αμφιβολία, στην προκειμένη περίπτωση ευκολότερο να επιλυθεί.

45. Πρώτον, τα εναρμονισμένα μέτρα δικαιολογούνται, όπως μόλις διαπιστώθηκε, λόγω των επιτακτικών αναγκών. Τα μέτρα αυτά, ελλείψει εναρμονίσεως, θα ήταν επίσης δικαιολογημένα εάν προέρχονταν από τον εθνικό νομοθέτη. Επομένως, ακόμη και αν η οδηγία δεν καταργεί τις διαφορές των νομοθεσιών και επιτρέπει σε ορισμένα κράτη μέλη, των οποίων το εσωτερικό δίκαιο δεν προέβλεπε την υποχρέωση αυτή, να την εισαγάγουν στη νομοθεσία τους, εντούτοις, για να επαναλάβω τη διατύπωση της νομολογίας του Δικαστηρίου,

« τα εμπόδια κατά της κυκλοφορίας εντός της Κοινότητας, τα οποία προκύπτουν »

από τις διαφορές αυτές

« πρέπει να γίνουν δεκτά στο μέτρο που αυτές οι διατάξεις μπορεί να γίνει δεκτό ότι είναι απαραίτητες για να ικανοποιηθούν επιτακτικές ανάγκες ιδίως ως προς (...) την εντιμότητα των εμπορικών συναλλαγών και την προστασία των καταναλωτών » [47].

47 — Υπόθεση 120/78, που προαναφέρθηκε, σκέψη 8.

46. Δεύτερον, μπορεί να αμφισβητηθεί σοβαρά κατά πόσον η εν λόγω οδηγία είχε ως αποτέλεσμα την « επιδείνωση » των διαφορών των νομοθεσιών. Πράγματι, στο άρθρο 5, παράγραφος 4, της οδηγίας αναφέρεται *περιοριστικός κατάλογος* των ενδείξεων που μπορούν να απαιτήσουν τα κράτη μέλη, εκτός από τις υποχρεωτικές, σύμφωνα με την παράγραφο 1 του ίδιου άρθρου, ενδείξεις. Η εναρμόνιση αφορά επομένως κυρίως τον *αριθμό* και τη *φύση των ενδείξεων*, η απαίτηση των οποίων αφέθηκε ακόμη προσωρινώς στην εκτίμηση των κρατών μελών. Στην πράξη ο επιχειρηματίας γνωρίζει πλέον το σύνολο των ενδείξεων που μπορεί να απαιτήσει κάθε κράτος μέλος και μπορεί επομένως, αν επιλέξει να τις αναγράψει όλες επί των προϊόντων του, να είναι βέβαιος ότι τα προϊόντα αυτά θα μπορούν να κυκλοφορήσουν ελεύθερα σε όλη την Κοινότητα. Δεν υποχρεούται πλέον να προβεί σε κουραστική έρευνα των διατάξεων που προβλέπουν τα διάφορα δίκαια των κρατών μελών και δεν εξαρτάται πλέον από τροποποιήσεις των νομοθεσιών αυτών. Ο περιοριστικός χαρακτήρας των επιτρεπομένων ενδείξεων του δίνει τη δυνατότητα να λάβει, με κάθε ασφάλεια, τα επιβαλλόμενα μέτρα επισημάνσεως των προϊόντων του. Υπό την έννοια αυτή, η οδηγία 79/373 ευνοεί προφανώς την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων.

47. Τέλος, το γεγονός ότι η μερική αυτή εναρμόνιση είναι, προφανώς, λιγότερο ικανοποιητική για την εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς απ' ό,τι ένα μέτρο πλήρους εναρμονίσεως, όπως αυτή που πραγματοποιείται με την οδηγία 90/44, δικαιολογείται τουλάχιστον, σύμφωνα με την απόφαση Rewe-Zentrale [48], από τη δυνατότητα που αναγνωρίζεται στα κοινοτικά όργανα

« να προβαίνουν στην εναρμόνιση κατά στάδια και να απαιτούν μόνο την προοδευτική κατάργηση » [49]

των διαφορών των νομοθεσιών.

48. Από την εξέταση του δεύτερου και τρίτου προδικαστικού ερωτήματος δεν προκύπτουν επομένως στοιχεία ικανά να θίξουν το κύρος του άρθρου 5 της οδηγίας 79/373. Αυτή είναι η απάντηση που προτείνω να δοθεί στο αιτούν δικαστήριο.

49. Προτείνω επομένως στο Δικαστήριο να αποφανθεί ότι:

« 1) Οι διατάξεις του άρθρου 5, παράγραφοι 4 και 7, της οδηγίας 79/373/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, περί της εμπορίας των συνθέτων ζωοτροφών έχουν την έννοια ότι επιτρέπουν στο κράτος μέλος, ακόμα και αν οι διατάξεις της νομοθεσίας του δεν το προέβλεπαν κατά τον χρόνο της εκδόσεως της οδηγίας, να θεσπίζει στο εσωτερικό δίκαιό του την υποχρέωση αναγραφής εν όλω ή εν μέρει των ενδείξεων του άρθρου 5, παράγραφος 4.

2) Από την εξέταση των διατάξεων αυτών δεν προέκυψε κανένα στοιχείο ικανό να θίξει το κύρος τους. »

48 — Υπόθεση 37/83, που προαναφέρθηκε.

49 — Σκέψη 20.