ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ WALTER VAN GERVEN της 5ης Ιουλίου 1990 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Στην υπό κρίση υπόθεση, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει, εξαρτώντας την εμπορία των εισαγομένων από άλλα κράτη μέλη εδωδίμων φυτικών ελαίων, πλην του ελαιολάδου, καθώς επίσης της μαργαρίνης, των εδωδίμων λιπών υδρογονώσεως και των διαφόρων στερεών ζωικών και φυτικών εδωδίμων λιπών, πλην του βουτύρου και του χοιρείου λίπους, από την προσθήκη χρωστικού σησαμελαίου.

2. Πρέπει να τονιστεί ότι τόσο στον τομέα των λιπαρών [1] όσο και στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων [2] υφίσταται κοινή οργάνωση αγοράς. Πάντως, η Επιτροπή δεν ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη κάποια από τις διατάξεις που αφορούν τις συγκεκριμένες αυτές κοινές οργανώσεις αγοράς. Το αίτημά της στηρίζεται αποκλειστικά στο άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ. Δεν αμφισβητείται ότι η απαγόρευση μέτρων ισοδυνάμου προς ποσοτικούς περιορισμούς αποτελέσματος εντάσσεται στο πλαίσιο των δύο κοινών οργανώσεων αγοράς [3].

3. Η Ιταλική Κυβέρνηση δεν αμφισβητεί ότι η υποχρέωση προσθήκης σησαμελαίου στα οικεία προϊόντα συνιστά καταρχήν μέτρο ισοδυνάμου προς ποσοτικούς περιορισμούς αποτελέσματος κατά την έννοια της αποφάσεως του Δικαστηρίου στην υπόθεση Dassonville [4].

Περαιτέρω, οι διάδικοι συμφωνούν ως προς το ότι το εν λόγω μέτρο εφαρμόζεται αδιακρίτως τόσο στα εγχώρια όσο και στα εισαγόμενα προϊόντα.

Τέλος, οι διάδικοι συμφωνούν επίσης επί του ότι η διαφορά πρέπει να επιλυθεί σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου (βλέπε, πρωτίστως, την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση «Cassis de Dijon» [5]) ότι, ελλείψει κοινής ρυθμίσεως, τα εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων που οφείλονται στις διαφορές μεταξύ των εθνικών νομοθεσιών πρέπει να γίνονται δεκτά στον βαθμό που οι επιταγές αυτές εφαρμόζονται αδιακρίτως στα εγχώρια και στα εισαγόμενα προϊόντα και στο μέτρο που είναι αναγκαία για την ικανοποίηση επιτακτικών αναγκών αναγομένων, ιδίως, στην προστασία του καταναλωτή και στην ευθύτητα των εμπορικών συναλλαγών και εφόσον η παρακώλυση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων δεν είναι δυσανάλογη σε σχέση προς τον στόχο που επιδιώκεται και στη συγκεκριμένη πραγματοποίησή του.

4. Στην προκειμένη περίπτωση, η προϋπόθεση ότι το εθνικό μέτρο πρέπει να είναι *αναγκαίο*

* Γλώσσα διαδικασίας: η ολλανδική.

1 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 136/66 του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 1966, περί δημιουργίας κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των λιπαρών ουσιών (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/002, σ. 33).

2 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 804/68 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1968, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτομικών προϊόντων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 82).

3 — Βλέπε άρθρο 3, παράγραφος 1, του βασικού κανονισμού στον τομέα του ελαίου, και άρθρο 22, παράγραφος 1, του βασικού κανονισμού στον τομέα του γάλακτος.

4 — Απόφαση της 11ης Ιουλίου 1974, Dassonville, σκέψη 5 (8/74, Rec. 1974, σ. 837).

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

για την ικανοποίηση των ανωτέρω επιτακτικών αναγκών ενέχει ιδιαίτερη σημασία. Όπως διατύπωσα με την ευκαιρία άλλων προτάσεών μου[6] (σημείο 8), η προϋπόθεση αυτή εμφανίζει δύο πτυχές: το συγκεκριμένο μέτρο πρέπει να είναι κατάλληλο, ήτοι ικανό για την επίτευξη του επιδιωκομένου στόχου, και απαραίτητο, υπό την έννοια ότι δεν υφίσταται εναλλακτική λύση εκτός του συγκεκριμένου μέτρου που να καθιστά εφικτή την επίτευξη του επιδιωκομένου στόχου, αλλά κατά λιγότερο περιοριστικό τρόπο για την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων.

Η προϋπόθεση ότι το εθνικό μέτρο πρέπει να είναι *αναλογικό* προς τον επιδιωκόμενο σκοπό ενέχει επίσης ενδιαφέρον στην προκειμένη περίπτωση. Η προϋπόθεση αυτή υποχρεώνει τα κράτη μέλη να παραιτούνται, εφόσον απαιτείται, από μέτρο που είναι «αναγκαίο» κατά την προαναφερθείσα έννοια ή να συμβιβάζονται με λιγότερο αποτελεσματικό μέτρο, όταν το πρώτο θέτει δυσανάλογο σε σχέση προς τον επιδιωκόμενο σκοπό εμπόδιο (σημείο 10 των προαναφερθεισών προτάσεων).

5. Κατά την Ιταλική Κυβέρνηση, το επίδικο μέτρο είναι έγκυρο επειδή τείνει στην προστασία του καταναλωτή και στη διασφάλιση της ευθύτητας των εμπορικών συναλλαγών. Η συλλογιστική της υπεράσπισης καθίσταται σαφέστερη όσον αφορά τα εδώδιμα φυτικά έλαια, πλην του ελαιολάδου. Περί τα τέλη της δεκαετίας του '20, ο ιταλός νομοθέτης απαγόρευσε την πρόσμειξη άλλων εδωδίμων φυτικών ελαίων στο ελαιόλαδο, ευελπιστώντας ότι θα τεθεί τέρμα με τον τρόπο αυτό σε απατηλή πρακτική, συνιστάμενη στην πώληση παρομοίων μειγμάτων — η εξακρίβωση των οποίων ήταν δυσχερής με τις ισχύουσες την εποχή εκείνη μεθόδους εργαστηριακών αναλύσεων — ως αγνού ελαιολάδου. Η υποχρέωση προσθήκης σησαμελαίου στα εδώδιμα φυτικά έλαια, πλην του ελαιολάδου, θεσπίστηκε ως συνέχεια της εν λόγω απαγορεύσεως. Πράγματι, όταν το σησαμέλαιο προστίθεται σε επαρκή αναλογία σε άλλα φυτικά έλαια, προκαλείται χρωματισμός. Με τον τρόπο αυτό, το αγνό ελαιόλαδο μπορεί να διακρίνεται «de visu» από την περίπτωση ανάμειξης ελαιολάδου και άλλων φυτικών ελαίων. Το επίδικο μέτρο καθίσταται υπό την έννοια αυτή αναγκαίο για την καταπολέμηση ορισμένων απατηλών πρακτικών με προορισμό την εξαπάτηση του καταναλωτή στον τομέα του ελαιολάδου. Ο στόχος αυτός δεν μπορεί να επιτευχθεί μέσω ενδεδειγμένης επισημάνσεως. Επιπλέον, το μέτρο καθιστά περιττές τις εργαστηριακές αναλύσεις, τη φερεγγυότητα των οποίων η Ιταλική Κυβέρνηση αμφισβητεί με τα υπομνήματά της στην παρούσα φάση εξελίξεως των τεχνικών μεθόδων. Τέλος, εξυπηρετεί τα συμφέροντα της Κοινότητας, δεδομένου ότι η κατανάλωση ελαιολάδου αποτελεί αντικείμενο ενισχύσεων χρηματοδοτουμένων από τον κοινοτικό προϋπολογισμό.

Όσον αφορά τη μαργαρίνη και τα στερεά εδώδιμα λίπη ζωικής και φυτικής προελεύσεως, πλην του βουτύρου και του χοιρείου λίπους, η συλλογιστική της Ιταλικής Κυβερνήσεως περιορίζεται στην ακόλουθη αιτιολόγηση: παρεμπόδιση της διαθέσεως στο εμπόριο των εν λόγω εμπορευμάτων με την επωνυμία «βούτυρο».

6. Συμφωνώ με την Επιτροπή ότι η υποχρέωση προσθήκης σησαμελαίου σε εδώδιμα φυτικά λίπη δεν παρέχει αποτελεσματική προστασία έναντι της απατηλής αναμείξεως του ελαιολάδου με άλλα έλαια. Όπως ορθά παρατήρησε η Επιτροπή, τα φυτικά έλαια, στα οποία δεν έχει προστεθεί σησαμέλαιο, αγοράζονται χωρίς δυσκολία. Πράγματι, η υποχρέωση προσθήκης σησαμελαίου αφορά αποκλειστικώς τα προορισμένα για απευθείας κατανάλωση φυτικά έλαια, ήτοι περισσότερο από το 50 % της παραγωγής, ενώ η Επιτροπή παρατηρεί επίσης ότι για τα βρώσιμα έλαια δεν διενεργείται κανένας έλεγχος όσον αφορά την υπο-

6 — Προτάσεις που ανέπτυξα στις 20 Μαρτίου 1990 στην υπόθεση C-169/89, Ποινική δίωξη κατά Gourmetterie Van den Burg BV (απόφαση της 23ης Μαΐου 1990, Συλλογή 1990, σ. I-2143, I-2151).

χρέωση προσθήκης σησαμελαίου. Επιπλέον, άλλα έλαια μη αναμεμειγμένα με σησαμέλαιο αγοράζονται ελεύθερα σε άλλα κράτη μέλη.

Υπό τις περιστάσεις αυτές, θα ήταν λίγο απίθανο ο παραγωγός που επιδιώκει την καταστρατήγηση της απαγορεύσεως αναμείξεως να είναι τόσο αφελής ή αδαής, ώστε να αναμειγνύει το ελαιόλαδο με φυτικά έλαια αντί άλλων φυτικών ελαίων στα οποία δεν προστέθηκε σησαμέλαιο και τα οποία διατίθενται ελεύθερα στο εμπόριο. Κατά συνέπεια, η υποχρέωση προσθήκης σησαμελαίου δεν παρέχει τη βεβαιότητα ότι μη χρωσθέν και διατεθέμενο στο εμπόριο ως ελαιόλαδο έλαιον είναι στην πραγματικότητα αγνό ελαιόλαδο. Αντίθετα, για τον έντιμο έμπορο συνιστά σοβαρό εμπόδιο στις ενδοκοινοτικές συναλλαγές, δεδομένου ότι εξαρτά την εισαγωγή στην Ιταλία εμπορευμάτων που διατίθενται στο εμπόριο στα άλλα κράτη μέλη από αλλαγή στη σύνθεση των εμπορευμάτων αυτών.

Όπως προκύπτει από τις ανωτέρω διαπιστώσεις, το επίδικο μέτρο *δεν* είναι το ενδεδειγμένο για την πραγματοποίηση του επιδιωκομένου στόχου (η αποφυγή καταχρήσεων σε βάρος του καταναλωτή) κατά τρόπο αποτελεσματικό, ήτοι *καταλλήλως*, συνδεόμενο επαρκώς με σχέση αιτίου-αιτιατού προς τον στόχο αυτό. Συνακόλουθα, το μέτρο δεν είναι για τον αυτό λόγο «αναγκαίο» (βλέπε σημείο 4 ανωτέρω).

7. Επίσης, η Ιταλική Κυβέρνηση δεν νομίζω ότι κατάφερε να με πείσει ότι η υποχρέωση προσθήκης σησαμελαίου είναι αναγκαία, ήτοι απαραίτητη, επειδή ο ταχθείς στόχος δεν ήταν δυνατό να επιτευχθεί με άλλα μέσα, συνεπαγόμενα λιγότερους περιορισμούς στις συναλλαγές, ούτε ότι η υποχρέωση ήταν περαιτέρω αναλογική σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό.

Στην αλληλουχία αυτή επιθυμώ να υπογραμμίσω ότι προσκρούω σε δυσχέρειες όσον αφορά την αμφιβολία που εξέφρασε η Ιταλική Κυβέρνηση για τη δυνατότητα εντοπισμού, κατά τρόπο επιστημονικά έγκυρο και με τη βοήθεια των ισχυουσών εθνικών μεθόδων αναλύσεως, της συνθέσεως ενός μείγματος ελαιολάδου και άλλων φυτικών ελαίων, αν ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι οι εθνικές αυτές μέθοδοι καθορίζονται με κοινοτικό κανονισμό για την αναζήτηση της παρουσίας άλλων ελαίων στο ελαιόλαδο [7]. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ο εκπρόσωπος της Ιταλικής Κυβερνήσεως δεν προέβαλε τον ισχυρισμό αυτό. Πάντως, διατείνεται ότι το ιταλικό μέτρο καθιστά περιττές τις εργαστηριακές αναλύσεις.

Ο τελευταίος αυτός ισχυρισμός μου φαίνεται σαθρός. Το μοναδικό αποτέλεσμα που μπορεί να επιφέρει η υποχρέωση προσθήκης σησαμελαίου που επιβάλλει η Ιταλία έγκειται στο να καθίστανται περιττές οι δειγματοληπτικές αναλύσεις ελαίων στα οποία προστέθηκε σησαμέλαιο, επειδή το χρώμα των ελαίων αυτών επιτρέπει ήδη τη διαπίστωση ότι δεν πρόκειται για γνήσιο ελαιόλαδο. Πάντως, όπως ανέφερα ήδη, πρόκειται εξ υποθέσεως για έντιμο έμπορο, ο οποίος τήρησε την υποχρέωση προσθήκης σησαμελαίου και ο οποίος, ας μας επιτραπεί να υποθέσουμε, ότι, έστω και αν δεν προβλεπόταν υποχρέωση προσθήκης σησαμελαίου, θα διέθετε τα εν λόγω εμπορεύματα προς πώληση όχι ως γνήσιο ελαιόλαδο αλλά με την ακριβή επωνυμία τους. Στην περίπτωση αυτή η υποχρέωση προσθήκης σησαμελαίου καθίσταται εξίσου περιττή όσο και η δειγματοληπτική εργαστηριακή ανάλυση, ενώ

7 — Βλέπε άρθρο 1 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1058/77 της Επιτροπής, της 18ης Μαΐου 1977, περί των χαρακτηριστικών των ελαιολάδων και ορισμένων προϊόντων που περιέχουν ελαιόλαδο και τροποποιούν την ονοματολογία του κοινού δασμολογίου όσον αφορά το ελαιόλαδο (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/018, σ. 46).

η ορθή επισήμανση αρκεί για να παρεμποδίσει οποιαδήποτε κατάχρηση σε βάρος του καταναλωτή[8].

Έτσι, έρχομαι στο πρόσθετο συμπέρασμα ότι, ακόμη και αν το επίδικο εθνικό μέτρο ήταν κατάλληλο, πράγμα που δεν συμβαίνει εν προκειμένω, η Ιταλική Κυβέρνηση *δεν* κατάφερε να πείσει ότι ήταν και *απαραίτητο*.

8. Για την πληρότητα του πράγματος, ας μου επιτραπεί να προσθέσω ότι δεν απέδειξε περαιτέρω ότι το εθνικό μέτρο που συνιστά σοβαρό εμπόδιο των κοινοτικών συναλλαγών ήταν *ανάλογο* προς τον επιδιωκόμενο σκοπό και συγκεκριμένα την προστασία του καταναλωτή κατά της απατηλής αναμείξεως των προϊόντων διατροφής. Εξάλλου, πρέπει να ληφθεί υπόψη η προϋπόθεση αυτή και στην περίπτωση κατά την οποία πρόκειται να γίνουν αναλύσεις (έστω και δειγματοληπτικές) ως μέτρο ελέγχου. Και στην περίπτωση αυτή, πρέπει να αποδειχθεί ότι οι δειγματοληπτικές αυτές αναλύσεις ισχύουν αδιακρίτως τόσο για τα εγχώρια όσο και για τα εισαγόμενα προϊόντα και δεν πληθαίνουν σε σημείο ώστε να καθίστανται δυσανάλογες σε σχέση προς τον επιδιωκόμενο σκοπό.

9. Δεν απαιτείται καν να εξετάσω την υποχρέωση προσθήκης σησαμελαίου στη μαργαρίνη και στα στερεά εδώδιμα λίπη, πλην του βουτύρου και του χοιρείου λίπους. Η υπεράσπιση της Ιταλικής Κυβερνήσεως υπήρξε εξαιρετικά φειδωλή. Δικαιολογεί αποκλειστικά και μόνο την υποχρέωση προσθήκης σησαμελαίου με το επιχείρημα ότι παρεμποδίζεται κατ' αυτόν τον τρόπο η διάθεση στο εμπόριο των συναφών προϊόντων με την επωνυμία « βούτυρο ».

Ελλείψει άλλων ισχυρισμών και αποδείξεων εκ μέρους της Ιταλικής Κυβερνήσεως, εκκινώ από την αρχή ότι όσα ελέχθησαν ανωτέρω για το ελαιόλαδο ισχύουν και για τα εν λόγω προϊόντα.

Συμπέρασμα

10. Εν κατακλείδει, προτείνω στο Δικαστήριο:

1) να αναγνωρίσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία, εξαρτώντας την εμπορία των εισαγομένων από άλλα κράτη μέλη εδωδίμων φυτικών ελαίων, πλην του ελαιολάδου, καθώς επίσης της μαργαρίνης και των στερεών εδωδίμων λιπών ζωικής και φυτικής προελεύσεως, πλην του βουτύρου και του χοιρείου λίπους, από την προσθήκη χρωστικού σησαμελαίου, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ.

2) να καταδικάσει την Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

8 — Βλέπε απόφαση της 10ης Νοεμβρίου 1982, Rau (261/81, Συλλογή 1982, σ. 3961), με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι η αποφυγή συγχύσεως μεταξύ βουτύρου και μαργαρίνης είναι εφικτή μέσω των προδιαγραφών επισημάνσεως κατά τρόπο εξίσου αποτελεσματικό όσο και τα υποχρεωτικά μέτρα που αφορούν τη συσκευασία των επιδίκων προϊόντων.