ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
F. G. JACOBS
της 28ης Φεβρουαρίου 1989 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Το άρθρο 36 του γερμανικού νόμου περί γάλακτος (Milchgesetz), υπό τον τίτλο « Απομίμηση του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων », ορίζει:

« 1) Απαγορεύεται η απομίμηση του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων που προορίζονται για την ανθρώπινη διατροφή, καθώς και η διάθεση προς πώληση, η πώληση ή η κατ' άλλον τρόπον εμπορία των απομιμήσεων αυτών.

2) Η απαγόρευση αυτή δεν ισχύει για την παρασκευή μαργαρίνης. »

2. Η Επιτροπή σχημάτισε την άποψη ότι η απαγόρευση του άρθρου 36, παράγραφος 1, του γερμανικού νόμου, κατά το μέτρο που περιόριζε την εισαγωγή και πώληση στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποκαταστάτων του γάλακτος που νομίμως παρασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο άλλων κρατών μελών, αντέβαινε στο άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ.

3. Κατά συνέπεια, με προσφυγή που κατέθεσε στις 12 Μαρτίου 1986, η Επιτροπή ζήτησε να αναγνωριστεί ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, απαγορεύοντας την εμπορία στη γερμανική αγορά υποκαταστάτων του γάλακτος που νομίμως παρασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο άλλων κρατών μελών, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ.

4. Στις 26 Μαΐου 1986, ανεστάλη η πρόοδος της δίκης με Διάταξη του προέδρου. Στις 2 Ιουλίου 1987, το Συμβούλιο εξέδωσε την οδηγία 1898/87 (ΕΕ 1987, L 182, σ. 36), της οποίας το άρθρο 5 ορίζει: « Έως το τέλος της πέμπτης περιόδου εφαρμογής του άρθρου 5γ του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68, τα κράτη μέλη μπορούν, τηρώντας τους γενικούς κανόνες της Συνθήκης, να διατηρήσουν τους εθνικούς τους κανόνες που περιορίζουν την παρασκευή και τη διάθεση στο εμπόριο, στο έδαφός τους, προϊόντων που δεν πληρούν τους όρους που προβλέπονται στο άρθρο 2 του παρόντος κανονισμού. » Το άρθρο 2 δίδει τον ορισμό του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων, προβλέπει δε τι μπορεί να ονομάζεται « γάλα » και ποιες ονομασίες μπορούν να χρησιμοποιούνται για τα γαλακτοκομικά προϊόντα.

5. Με Διάταξη του προέδρου της 6ης Οκτωβρίου 1987, διατάχθηκε η πρόοδος της δίκης. Κατατέθηκε υπόμνημα αντικρούσεως και υπόμνημα απαντήσεως, καθώς και παρατηρήσεις της Γαλλικής Δημοκρατίας, η οποία παρενέβη υπέρ της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας. Τότε, στις 23 Φεβρουαρίου 1988, το Δικαστήριο δημοσίευσε την απόφασή του επί της υποθέσεως 216/84, Επιτροπή κατά

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

Γαλλίας (Συλλογή 1988, σ. 793), με το εξής διατακτικό:

« Η Γαλλική Δημοκρατία, απαγορεύοντας την εισαγωγή υποκαταστάτων γάλακτος σε σκόνη και συμπυκνωμένου γάλακτος, υπό οποιαδήποτε ονομασία, καθώς και την πώληση των εισαγόμενων αυτών προϊόντων, παρέβη υποχρέωση που υπέχει από το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ. »

6. Η απόφαση αυτή επέλυσε σειρά ζητημάτων που ήταν εριζόμενα μέχρι τότε μεταξύ των διαδίκων. Μόνο το υπόμνημα ανταπαντήσεως και η προφορική ανάπτυξη των επιχειρημάτων επ' ακροατηρίου μεσολάβησαν μετά τη δημοσίευση της απόφασης στην υπόθεση 216/84. Μπορώ επομένως να ασχοληθώ συντόμως με τα εκκρεμή ζητήματα, αντί να επαναλάβω τα επιχειρήματα όπως αρχικά διατυπώθηκαν.

7. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας διατυπώνει μια προκαταρκτική παρατήρηση επί του αντικειμένου της προσφυγής, την οποία προέβαλε με ιδιαίτερη έμφαση κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι η επίδικη απαγόρευση δεν αφορά τα « υποκατάστατα » του γάλακτος, αλλά μόνον εκείνα τα προϊόντα που αποτελούν « απομίμηση » του γάλακτος. Εφόσον δεν μπορούν να εκληφθούν ως γάλα, τα υποκατάστατα δεν καταλαμβάνονται από την απαγόρευση. Η Επιτροπή, ωστόσο, σαφώς αναγνωρίζει το γεγονός αυτό με την προσφυγή της. Κατά την άποψη της Επιτροπής, εκείνο που έχει σημασία είναι ότι ένα προϊόν αποτελεί « απομίμηση » κατά την παράγραφο 36 του νόμου βάσει των αντικειμενικών του ιδιοτήτων (και άσχετα προς τις προθέσεις του παραγωγού ή του εμπόρου), η δε διάταξη απαγορεύει την εμπορία « απομιμήσεων », έστω και αν η επιγραφή τους σαφώς αναφέρει ότι δεν πρόκειται περί γάλακτος ή γαλακτοκομικών προϊόντων. Νομίζω ότι η διάκριση την οποία προσπαθεί να χαράξει η γερμανική κυβέρνηση στερείται ουσίας. Αμφότεροι οι διάδικοι συμφωνούν ως προς τα αποτελέσματα της επίδικης εθνικής διάταξης, που είναι η απόλυτη απαγόρευση εμπορίας των τροφίμων που μοιάζουν με γάλα ή γαλακτοκομικά προϊόντα, χωρίς να είναι. Κατά την άποψή μου, ο σκοπός της προσφυγής είναι σαφής, το δε υποβαλλόμενο αίτημα είναι έτσι διατυπωμένο ώστε να καλύπτει την επίδικη εθνική απαγόρευση, έστω και αν χρησιμοποιεί τη λέξη « υποκατάστατα » αντί για τη λέξη « απομιμήσεις ».

8. Στη συνέχεια, η γερμανική κυβέρνηση διατείνεται ότι η προσφυγή είναι απαράδεκτη, διότι η Επιτροπή έπρεπε, κατόπιν της εκδόσεως του κανονισμού 1898/87, να επαναλάβει από την αρχή την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία του άρθρου 169. Είναι όμως σαφές ότι το άρθρο 5 του κανονισμού ισχύει μόνον αν η υπό κρίση εθνική διάταξη έχει εκδοθεί « τηρώντας τους γενικούς κανόνες της Συνθήκης » (βλέπε, ιδίως, σκέψη 22 της απόφασης στην υπόθεση 216/84)· άρα, μένει ανοικτό το ζήτημα μήπως η εθνική διάταξη είναι αντίθετη προς το άρθρο 30 της Συνθήκης. Εφόσον ο κανονισμός δεν μεταβάλλει το ζήτημα αυτό, η δε προσφυγή της Επιτροπής δεν τροποποιήθηκε ώστε να περιλάβει αναφορά σε αυτόν, η προσφυγή παραμένει, κατά την άποψή μου, παραδεκτή.

9. Ως προς την ουσία της υποθέσεως, δεν αμφισβητείται ότι το επίδικο εθνικό μέτρο είναι μέτρο αποτελέσματος ισοδυνάμου προς ποσοτικό περιορισμό επί των εισαγωγών, αντίθετο προς το άρθρο 30 της Συνθήκης. Το εριζόμενο μεταξύ των διαδίκων ζήτημα είναι αν δικαιολογείται από το άρθρο 36 ή από τις επιτακτικές απαιτήσεις, τις οποίες έχει δεχτεί το

Δικαστήριο στην υπόθεση 120/78, Rewe (« Cassis de Dijon »), ECR 1979, σ. 649, ιδίως σ. 662, και τις οποίες επιβεβαίωσε στις σκέψεις 6 και 7 της απόφασης στην υπόθεση 216/84. Σε σχέση προς αυτό, η γερμανική κυβέρνηση, υποστηριζόμενη από τη γαλλική κυβέρνηση, προβάλλει τρεις πιθανές δικαιολογίες. Υποστηρίζει ότι το άρθρο 36 του νόμου δικαιολογείται από τις επιτακτικές απαιτήσεις της προστασίας των καταναλωτών και της ευθύτητας των συναλλαγών, καθώς και από τις επιτακτικές απαιτήσεις της κοινής γεωργικής πολιτικής, ήτοι την προστασία του εισοδήματος των γαλακτοπαραγωγών της Κοινότητας διά του περιορισμού του ανταγωνισμού από υποκατάστατα προϊόντα, όταν οι ίδιοι οι κοινοτικοί κανόνες περιορίζουν την παραγωγή γάλακτος.

10. Όσον αφορά την προστασία των καταναλωτών και της ευθύτητας των συναλλαγών, στα επιχειρήματα της γερμανικής κυβέρνησης απαντά η απόφαση στην υπόθεση 216/84. Τα αντιστρατεύεται άλλωστε το γεγονός ότι το άρθρο 36, παράγραφος 2, του νόμου ήδη επιτρέπει την παραγωγή μαργαρίνης. Αυτό δείχνει ότι σκοπός της απαγόρευσης δεν είναι, ή δεν είναι κυρίως, η προστασία των καταναλωτών ή της ευθύτητας των εμπορικών συναλλαγών, αλλά η αποτροπή της εισόδου στην αγορά άλλων υποκαταστάτων του γάλακτος, για να προστατευθούν οι πωλήσεις του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων. Και αν ακόμη κύριος σκοπός της διάταξης ήταν η προστασία των καταναλωτών και της ευθύτητας των συναλλαγών, η πλήρης απαγόρευση της εμπορίας, όπως η επίδικη εδώ, θα ήταν και πάλι δυσανάλογη. Οι σκοποί αυτοί θα μπορούσαν να επιτευχθούν με λιγότερο επαχθείς περιορισμούς, όπως η υποχρέωση παροχής κατάλληλης πληροφόρησης για το προϊόν: βλέπε υπόθεση 216/84, σκέψεις 9 έως 13, και την απόφαση της 2ας Φεβρουαρίου 1989 στην υπόθεση 274/87, Επιτροπή κατά Γερμανίας (η υπόθεση με τα « λουκάνικα »), σκέψεις 12 έως 19.

11. Όσο για τις φερόμενες επιτακτικές απαιτήσεις της κοινής γεωργικής πολιτικής, είναι σαφές από την απόφαση στην υπόθεση 216/84, σκέψεις 18 και 19, που επιβεβαιώθηκε με τις σκέψεις 21 και 22 της απόφασης στην υπόθεση 274/87, ότι η Κοινότητα, και όχι ένα κράτος μέλος μονομερώς, μπορεί να αποφασίσει πώς θα αντιμετωπίσει τα υποκατάστατα του γάλακτος στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής, τα δε εθνικά μέτρα δεν μπορούν να αντιβαίνουν προς θεμελιώδη αρχή του κοινοτικού δικαίου, όπως η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων. Άρα, κατά την άποψή μου, καμία από τις τρεις δικαιολογίες που προβάλλει η γερμανική κυβέρνηση δεν μπορεί να γίνει δεκτή και, επομένως, το επίδικο εθνικό μέτρο απαγορεύεται από το άρθρο 30 της Συνθήκης.

12. Τέλος, η γερμανική κυβέρνηση, υποστηριζόμενη από τη γαλλική, υποστήριξε ότι ο κανονισμός 1898/87 επιτρέπει τη διατήρηση της εθνικής διάταξης. Κατά την άποψή μου, ωστόσο, επειδή η διάταξη αυτή αντιβαίνει προς το άρθρο 30 της Συνθήκης, δεν θεσπίστηκε « τηρώντας τους γενικούς κανόνες της Συνθήκης », όπως απαιτεί το άρθρο 5 του κανονισμού, άρα δεν την επιτρέπει ο κανονισμός: βλέπε σκέψη 22 της απόφασης στην υπόθεση 216/84. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η γερμανική κυβέρνηση υποστήριξε ότι το άρθρο 36 του νόμου είχε χάσει το χαρακτήρα του ως καθαρώς εθνικής διατάξεως και ότι ο κανονισμός τού είχε προσδώσει κοινο-

τική διάσταση. Δεν νομίζω ότι το επιχείρημα αυτό συνάδει με το γράμμα του άρθρου 5 του κανονισμού, το οποίο ρητά αναφέρεται σε « εθνικά » μέτρα, τα οποία κάθε άλλο παρά θέλει να ενσωματώσει στο κοινοτικό δίκαιο, αλλ' αντιθέτως θέτει χρονικά όρια στη δυνατότητα διατήρησής τους. Επομένως, και αυτό το επιχείρημα πρέπει να απορριφθεί.

13. Πριν περατώσω, θα ήθελα να προσθέσω ότι η προσφυγή στην υπό κρίση υπόθεση παραπέμπει στην αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία, προσθέτοντας και ορισμένες επιπλέον παρατηρήσεις. Παρόμοια είναι και η μορφή του υπομνήματος απαντήσεως. Μολονότι είναι επιθυμητό τα δικόγραφα να είναι σύντομα και να αποφεύγουν περιττές επαναλήψεις, είναι επίσης επιθυμητό, και ίσως αναγκαίο, να τηρείται το άρθρο 38, παράγραφος 1, του κανονισμού διαδικασίας, κατά το οποίο στο δικόγραφο της προσφυγής πρέπει να εκτίθεται, έστω και συνοπτικά, η ουσία των ισχυρισμών του προσφεύγοντος.

14. Περαίνοντας, φρονώ ότι πρέπει να γίνει δεκτό το αίτημα της Επιτροπής να αναγνωριστεί ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, απαγορεύοντας στη γερμανική αγορά την εμπορία υποκαταστάτων του γάλακτος που νομίμως παρασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο άλλων κρατών μελών, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ και να της επιδικαστούν τα δικαστικά έξοδα.