GILLI KAI ANDRES

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ FRANCESCO CAPOTORTI της 29ης Μαΐου 1980 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Το Δικαστήριο είχε πολλές ευκαιρίες να ερμηνεύσει την έννοια των «μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος με ποσοτικούς περιορισμούς» (στις εξαγωγές ή στις εισαγωγές) που περιέχουν τα άρθρα 30 και 34 της Συνθήκης της ΕΟΚ. Η παρούσα διαφορά θα επιτρέψει τον εμπλουτισμό αυτής της νομολογίας συμβάλλοντας στη διευκρίνιση της εννοίας του άρθρου 30 και του πεδίου εφαρμογής της.

Τα πραγματικά περιστατικά έχουν εν συντομία ως εξής.

Οι Herbert Gilli και Paul Andres, έμποροι (έμπορος χονδρικής και έμπορος λιανικής πωλήσεως αντιστοίχως) προϊόντων διατροφής στην επαρχία του Bolzano, κατηγορούνται ότι υπέπεσαν στην παράβαση που προβλέπουν τα άρθρα 51 και 94 του Διατάγματος του Προέδρου της Ιταλικής Δημοκρατίας, της 12ης Φεβρουαρίου 1965, υπ' αριθμόν 162, ο πρώτος διότι έθεσε σε κυκλοφορία και κατείχε ενόψει πωλήσεως ορισμένη ποσότητα όξους μήλων και ο δεύτερος διότι κατείχε επίσης το ίδιο προϊόν ενόψει πωλήσεως. Κατόπιν αυτού εδιώχθησαν οι ενδιαφερόμενοι ενώπιον του Pretore του Bolzano, αυτός δε ζήτησε με Διάταξη της 26ης Οκτωβρίου 1979 από το Δικαστήριο να αποφανθεί προδικαστικά επί του ακόλουθου ερωτήματος:

«Ο όρος "ποσοτικοί περιορισμοί επί των εισαγωγών καθώς και όλα τα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος" που αναφέρεται στο άρθρο 30 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητος πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι η απαγόρευση, που θεσπίζει το άρθρο 51, του Διατάγματος 162, της 12ης Φεβρουαρίου 1965, της θέσεως σε κυκλοφορία προϊόντων που περιέχουν οξικό οξύ που δεν παράγεται από την οξική ζύμωση του οίνου αποτελεί ποσοτικό περιορισμό επί των εισαγωγών ή μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος;»

Για να γίνει αντιληπτό το ερώτημα πρέπει να διευκρινισθεί ότι το άρθρο 51, του Διατάγματος 162 του 1965 (όπως τροποποιήθηκε από τον νόμο της 6.4.1966, αριθμός 207, άρθρο 3 και από τον νόμο 9.10.1970, αριθμός 739, άρθρο 18) ορίζει τα εξής: «Απαγορεύεται η μεταφορά, κατοχή ενόψει πωλήσεως, διάθεση στην κυκλοφορία ή χρησιμοποίηση κατά οποιοδήποτε τρόπο, για άμεση ή έμμεση χρήση διατροφής, αιθυλικής συνθετικής αλκοόλης καθώς και προϊόντων που περιέχουν οξικό οξύ το οποίο δεν παράγεται από την οξική ζύμωση του οίνου, καθώς και προϊόντων που παράγονται από την οξική ζύμωση του οίνου που δεν μπορούν να χαρακτηρισθούν ως όξος σύμφωνα με το άρθρο 41.» Η τελευταία αυτή διάταξη

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

(όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 14 του νόμου της 9ης Οκτωβρίου 1970, αριθμός 739) ορίζει ότι «η ονομασία "όξος" η "όξος οίνου" επιφυλάσσεται στο προϊόν που παρήχθη από την οξική ζύμωση οίνων, το οποίο εμφανίζει ορισμένη οξύτητα και ορισμένη προσότητα αλκοόλης». Τέλος, το άρθρο 94 του ίδιου Διατάγματος 162 του 1965 κολάζει με πρόστιμο δύο εκατομμυρίων ως είκοσι εκατομμυρίων ιταλικών λιρών — σε βαρύτερες δε περιπτώσεις καθώς και σε περίπτωση υποτροπής, με ποινή φυλακίσεως ως τρία έτη — τον παραβάτη του άρθρου 51.

Η Επιτροπή, κρίνοντας ότι η απαγόρευση που επιβάλλει αυτό το άρθρο ήταν ασυμβίβαστη με την κοινοτική κανονιστική ρύθμιση, κίνησε κατά της Ιταλικής Κυβερνήσεως, με έγγραφο της 14ης Δεκεμβρίου 1978, διαδικασία στηριζόμενη στο άρθρο 169 της Συνθήκης ΕΟΚ και στις 18 Νοεμβρίου 1978 εξέδωσε την αιτιολογημένη της γνώμη· όμως, δεν έχει ακόμη προσφύγει στο Δικαστήριο. Εξάλλου, ο Pretore του Bolzano, αφού ζήτησε να εκτιμηθεί η απαγόρευση αυτή υπό το φως του άρθρου 30 της Συνθήκης ΕΟΚ, υπέβαλε υπό τη μορφή αιτήσεως για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ερώτημα που έχει μάλλον θέση στο πλαίσιο του άρθρου 169 που ήδη αναφέρθηκε. Είναι, πράγματι, γνωστό ότι η διαδικασία που ρυθμίζει το άρθρο 177 της Συνθήκης ΕΟΚ έχει ως αντικείμενο όχι την απόφανση επί της νομιμότητας εσωτερικών κανόνων σε σχέση με το κοινοτικό δίκαιο, αλλά την διευκρίνιση της εννοίας και του περιεχομένου των κοινοτικών κανόνων.

Πάντως, κατά το μέτρο που φαίνεται δυνατή η αναγνώριση της υπάρξεως προβλήματος ερμηνείας γενικού χαρακτήρα, ποτέ δεν αρνήθηκε το Δικαστήριο να αποφανθεί επί ερωτημάτων σαν κι αυτό που έχει διατυπωθεί στην παρούσα υπόθεση. Επίσης πιστεύω ότι το επίδικο ζήτημα πρέπει να ερευνηθεί παρά την ακατάλληλη διατύπωση του ερωτήματος, διατυπώνοντας το περιεχόμενό του ως εξής: «απαγόρευση που θεσπίστηκε από κράτος μέλος για τη μεταφορά, την κατοχή ενόψει πωλήσεως, τη διάθεση στο εμπόριο ή τη χρησιμοποίηση κατά οποιοδήποτε τρόπο για σκοπούς διατροφής όξους που δεν προέρχεται από την οξική ζύμωση του οίνου εμπίπτει ή όχι στην κατηγορία των ποσοτικών περιορισμών επί των εισαγωγών ή των μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος που προβλέπει το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ;»

2. Φρονώ ότι ένας εσωτερικός κανόνας που έχει το περιεχόμενο που ανέφερα αποτελεί απόλυτο εμπόδιο στις ενδοκοινοτικές εμπορικές ανταλλαγές του εν λόγω προϊόντος. Πράγματι, η αδυναμία μεταφοράς και χρήσεως κατά οιονδήποτε τρόπο για σκοπό διατροφής ορισμένων τύπων όξους εμποδίζει απολύτως την εισαγωγή των τύπων αυτών από άλλα κράτη μέλη.

Δεν υπάρχει καμιά αμφιβολία ότι μια τέτοια κανονιστική ρύθμιση είναι ασυμβίβαστη με την απαγόρευση που θέτει το άρθρο 30 της Συνθήκης της Ρώμης. Είναι γνωστό ότι η έκφραση «μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος με ποσοτικούς περιορισμούς» αφορά· σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου μας, «κάθε εμπορική κανονιστική ρύθμιση των κρατών μελών που είναι ικανή να θέσει εμπόδια αμέσως ή εμμέσως, πραγματικά ή δυνητικά, στο ενδοκοινοτικό εμπόριο» (πρβλ. τις αποφάσεις της 15.12.1976 στην υπόθεση 41/76, Donckerwolcke, Raccolta 1976, σ. 1921, και της 13.3.1979 στην υπόθεση 119/78, Distilleries Peureux, Raccolta 1979, σ. 975, σκέψη 22). Από αυτό προκύπτει ότι ένα πραγματικό εμπόδιο στις εμπορικές ανταλλαγές, έστω και αν είναι έμμεσο, όπως αυτό που απορρέει από εσωτερικές κανονιστικές ρυθμίσεις σαν αυτές που ανέφερα, παραβιάζει ασφαλώς την απαγόρευση που διαλαμβάνει το άρθρο 30.

Το γεγονός ότι ο περιοριστικός κανόνας του εθνικού δικαίου υποβάλλει στην ίδια μεταχείριση τα εισαγόμενα προϊόντα με τα εθνικά προϊόντα (όπως συμβαίνει στην υπόθεση από την οποία πήγασε η παρούσα διαφορά) δεν παύει ασφαλώς αυτή η παράβαση.

Το χαρακτηριστικό της εσωτερικής κανονιστικής ρυθμίσεως που έχει σημασία για το άρθρο 30 ανάγεται, πράγματι, στο ότι η ρύθμιση αυτή αποτελεί αδιαπέραστο εμπόδιο για την εισαγωγή ορισμένου προϊόντος από άλλα κράτη μέλη· το στοιχείο αυτό αρκεί για να κριθεί ότι παραβιάζεται ο κανόνας της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, έστω και αν η ρύθμιση αυτή εμποδίζει τη διάθεση στο εμπόριο του εν λόγω προϊόντος ανεξαρτήτως από τη χώρα στην οποία παράγεται.

3. Ασφαλώς, παρά τις απαγορεύσεις που αναφέρουν τα άρθρα 30 και 34 της Συνθήκης ΕΟΚ, τα κράτη μέλη δεν στερούνται εντελώς της ευχέρειας να εκδίδουν, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, διατάξεις που εμποδίζουν αμέσως ή εμμέσως το ενδοκοινοτικό εμπόριο. Η απόφαση της 20ής Φεβρουαρίου 1979 στην υπόθεση 120/78, Rewe κατά Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Raccolta 1979, σ. 649) δέχθηκε σχετικά ότι τα κράτη μέλη διατηρούν την εξουσία θεσπίσεως περιορισμών «αναγκαίων για την ικανοποίηση επιτακτικών αναγκών που αναφέρονται ιδίως στην αποτελεσματικότητα των φορολογικών ελέγχων, στην προστασία της δημοσίας υγείας, στην εντιμότητα των εμπορικών συναλλαγών και στην υπεράσπιση των καταναλωτών». Όπως παρατήρησα ήδη στις προτάσεις μου της 27ης Σεπτεμβρίου του περασμένου έτους στην υπόθεση 15/79, Groenveld κατά Produktschap voor Vee en Vlees, η απαρίθμηση αυτή (η οποία αναγράφεται άλλωστε σαν παράδειγμα, όπως προκύπτει από τη χρήση της λέξης «ιδίως» που προηγείται της απαριθμήσεως αυτής) μερικώς μόνον συμπίπτει με το άρθρο 36 της Συνθήκης, το οποίο αναγνωρίζει κατά ευρύτερο τρόπο τη νομιμότητα των εθνικών κανόνων που παρεκκλίνουν από τις κοινοτικές απαγορεύσεις, υπό την προϋπόθεση ότι οι κανόνες αυτοί «επιδιώκουν σκοπό γενικού συμφέροντος που υπερέχουν των απαιτήσεων της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, οι οποίες αποτελούν έναν από τους θεμελιώδεις κανόνες της Κοινότητας» (σκέψη 14 της αποφάσεως της 20.2.1979, που αναφέρθηκε πιο πάνω).

Δεν νομίζω όμως ότι μια κανονιστική ρύθμιση σαν την ιταλική νομοθεσία που αποτελεί το αντικείμενο της κύριας δίκης μπορεί να θεωρηθεί ότι δικαιολογείται υπό το φως των κριτηρίων της αποφάσεως Rewe, της 20ής Φεβρουαρίου 1979.

Πρώτον, η απαγόρευση της διαθέσεως στο εμπόριο και της χρήσεως για διατροφή κάθε είδους όξους που δεν παράγεται από οξική ζύμωση οίνου δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι δικαιολογείται από τη μέριμνα για την προστασία της δημοσίας υγείας. Το όξος από μήλα, ειδικότερα, δεν είναι βλαβερό στην υγεία, όπως προκύπτει επίσης από ανάλυση που έγινε στο πλαίσιο της ποινικής διαδικασίας που εκκρεμεί ενώπιον του Ιταλού δικαστή. Η ίδια η Ιταλική Κυβέρνηση, στις παρατηρήσεις που υπέβαλε στις 8 Νοεμβρίου 1979 στην Επιτροπή (πριν κινήσει η Επιτροπή, όπως είπα ήδη, τη διαδικασία κατ' εφαρμογή του άρθρου 169 της Συνθήκης) ποτέ δεν διατύπωσε τη σκέψη ότι η εν λόγω ιταλική κανονιστική ρύθμιση ήταν αναγκαία για την προστασία της δημοσίας υγείας.

Δεύτερον, είναι ματαία η προσπάθεια να δικαιολογηθούν τα περιοριστικά μέτρα για

τα οποία πρόκειται με τον ισχυρισμό ότι τα μέτρα αυτά αποτελούν μέσο προστασίας της εντιμότητας των εμπορικών σχέσεων καθώς και των καταναλωτών. Οι τελευταίοι μπορούν να προστατευθούν απολύτως με τους κανόνες που αφορούν τη σήμανση, οι οποίοι επιβάλλουν την σαφή μνεία των ουσιών που περιέχονται στη σύνθεση ορισμένων προϊόντων διατροφής, χωρίς να θίγεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων. Τέτοιου είδους λύση αντιμετωπίστηκε ακριβώς στην απόφαση Rewe, που ήδη αναφέρθηκε, της 20ής Μαρτίου 1979: στην περίπτωση αυτή έπρεπε να κριθεί αν η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση αφήνει ένα κράτος μέλος ελεύθερο να καθορίσει σε ανώτερο επίπεδο από τον κοινοτικό κανόνα την κατώτατη περιεκτικότητα σε αλκοόλη των ποτών που διατίθενται στο εμπόριο στο έδαφός του και το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν μπορεί να «θεωρηθεί ότι ο επιτακτικός καθορισμός του κατωτάτου ποσοστού περιεκτικότητας σε αλκοόλη αποτελεί ουσιώδη εγγύηση της εντιμότητας των εμπορικών συναλλαγών, αφού είναι εύκολο να παρασχεθεί η κατάλληλη ενημέρωση του αγοραστή με την απαίτηση της μνείας της προελεύσεως και της περιεκτικότητας σε αλκοόλη στη συσκευασία των προϊόντων». Εφαρμόζοντας ανάλογα κριτήρια και στην προκειμένη περίπτωση, θεωρώ ότι ο καταναλωτής προστατεύεται ικανοποιητικά όταν αναφέρεται στη συσκευασία του όξους, κατά τρόπο σαφή και στη γλώσσα της χώρας όπου διατίθεται στο εμπόριο, ότι το προϊόν δεν προέρχεται από την οξική ζύμωση του οίνου. Κάθε κράτος μέλος έχει ασφαλώς την εξουσία να επιβάλλει στους εμπόρους αυτό το μέτρο προστασίας.

Η Ιταλική Κυβέρνηση υποστηρίζει στις παρατηρήσεις της που υπέβαλε στη διαδικασία δυνάμει του άρθρου 169, ότι οι υφιστάμενες απαγορεύσεις στη νομοθεσία της είναι αναγκαίες για την πρόληψη και τον επαρκή κολασμό της απάτης κατά την παρασκευή και την πώληση του όξους. Αμφιβάλλω αν η άποψη αυτή (που δεν στηρίζεται άλλωστε σε κανένα αποδεικτικό στοιχείο) μπορεί να γίνει δεκτή. Αρκεί να σκεφθεί κανείς ότι σε άλλες χώρες (παραδείγματος χάρη στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας) το όξος, που δεν προέρχεται από οίνο, διατίθεται ευρέως στο εμπόριο χωρίς αυτό να δημιουργεί ανυπέρβλητα προβλήματα για την πρόληψη της απάτης. Επιπλέον, νομίζω ότι είναι δυσχερές να αποδειχθεί ότι η (τυχόν) ύπαρξη τεχνικών δυσχερειών στην ανάλυση των οργανοληπτικών χαρακτηριστικών του προϊόντος μπορεί να αποτελέσει επαρκή λόγο για να θυσιαστεί η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων.

Η Ιταλική Κυβέρνηση υποστηρίζει επίσης με τις παρατηρήσεις που ανέφερα ότι οι περιοριστικοί κανόνες είναι αναγκαίοι για να «εξασφαλιστεί η διάθεση στην αγορά σημαντικών ποσοτήτων οίνου που αλλιώς θα συσσωρεύονταν στην αγορά δημιουργώντας έτσι σοβαρά προβλήματα στην ισορροπία της, με τις παρεμβάσεις που συνδέονται με τα προβλήματα αυτά εις βάρος του ΕΓΤΠΕ». Όπως όμως παρατήρησα ήδη στις προτάσεις μου στην υπόθεση 15/79 (που προαναφέρθηκε), «φρονώ ότι η προστασία της εθνικής παραγωγής δεν συμπεριλαμβάνεται στα γενικής σημασίας συμφέροντα των οποίων η προστασία μπορεί, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, να δικαιολογήσει παρέκκλιση από την ελεύθερη ενδοκοινοτική κυκλοφορία των εμπορευμάτων».

Ως προς τους φορολογικούς στόχους, τέλος, που θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν μέτρα παρεκκλίσεως από την αρχή της ελευθερίας των εμπορικών ανταλλαγών, δεν υπάρχει λόγος να λεχθεί ότι οι στόχοι αυτοί είναι τελείως άσχετοι με το θέμα του αποκλεισμού από το εμπόριο ορισμένων ειδών όξους.

4. Καταλήγοντας φρονώ ότι το ερώτημα που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο από τον Pretore του Bolzano με Διάταξη της 26ης Οκτωβρίου 1979 πρέπει να λάβει την εξής απάντηση:

«Εμπίπτει στην έννοια των "μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος με ποσοτικούς περιορισμούς" που αναφέρονται στο άρθρο 30 της Συνθήκης, η απαγόρευση της μεταφοράς, της κατοχής ενόψει πωλήσεως, της διαθέσεως στο εμπόριο ή της χρήσεως κατά οποιοδήποτε τρόπο για σκοπό διατροφής του όξους που δεν προέρχεται από την οξική ζύμωση του οίνου.»