ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ GERHARD REISCHL της 27ης Μαΐου 1975 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Όποιος θέλει να εισαγάγει στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας φυτά ή προϊόντα φυτικής προελεύσεως, τα οποία είναι ή μπορεί να είναι φορείς ορισμένων επιβλαβών οργανισμών, οφείλει να τα υποβάλει σε επίσημο φυτοϋγειονομικό έλεγχο στα σύνορα. Αυτό προκύπτει από το γερμανικό διάταγμα, της 23ης Αυγούστου 1957, περί μέτρων για την πρόληψη της εισαγωγής επικίνδυνων παθογόνων ή επιβλαβών οργανισμών των φυτών καλλιεργείας, που φέρει τον τίτλο διάταγμα περί φυτοϋγειονομικού ελέγχου («Pflanzenbeschauverordnung»), υπό τη διατύπωση της 11ης Μαΐου 1970. Η υποχρέωση αυτή ισχύει και για τις εισαγωγές μήλων και αποβλέπει, μεταξύ άλλων, να αποτρέψει την εισαγωγή της ψείρας του Αγίου Ιωσήφ, ενός επιβλαβούς οργανισμού ιδιαίτερα επικίνδυνου και ανθεκτικού, για την ύπαρξη του οποίου είναι ευνοϊκές οι συνθήκες σ' όλη την Κοινότητα και ο οποίος έχει ήδη διαδοθεί στην Ιταλία, στη Γαλλία και στη Νότια Γερμανία.

Η παρούσα υπόθεση θέτει το ζήτημα αν διατάξεις του κοινοτικού δικαίου επηρεάζουν τη νομιμότητα αυτής της υποχρεώσεως, τουλάχιστον στο μέτρο που αφορά τις εισαγωγές από άλλα κράτη μέλη. Η επιχείρηση Rewe, προσφεύγουσα στην κύρια δίκη από την οποία προήλθε η παρούσα παραπομπή, υποστηρίζει αυτή την άποψη.

Η Rewe, τον Οκτώβριο 1973, θέλησε να εισαγάγει στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας μήλα από τη Γαλλία. Για το επίδικο φορτίο προσκόμισε το επίσημο γαλλικό πιστοποιητικό φυτοϋγειονομικής καταλληλότητας που απαιτεί το άρθρο 7 του «Pflanzenbeschauverordnung», όταν αρνήθηκε όμως να υποβάλει το εμπόρευμα σε φυτοϋγειονομικό έλεγχο, δεν της χορηγήθηκε η άδεια εισαγωγής, με απόφαση της 29ης Οκτωβρίου 1973. Τη νομιμότητα αυτής της απόφασης προσβάλλει η Rewe στην κύρια δίκη. Είναι αδιάφορο το γεγονός ότι, στη συνέχεια, υπέβαλε το φορτίο σε φυτοϋγειονομικό έλεγχο, προκειμένου να πραγματοποιήσει την εισαγωγή.

Για να αιτιολογήσει την άποψή της ότι ο υποχρεωτικός φυτοϋγειονομικός έλεγχος είναι παράνομος, η Rewe επικαλείται την απαγόρευση των μέτρων ισοδυνάμου προς ποσοτικούς περιορισμούς αποτελέσματος, που περιλαμβάνεται στη Συνθήκη (άρθρο 30) και στο άρθρο 22 του κανονισμού 1035/72 του Συμβουλίου, της 18ης Μαΐου 1972, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των οπωροκηπευτικών (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/007, σ. 250). Θεωρεί ότι ο φυτοϋγειονομικός έλεγχος που επιβάλλει το γερμανικό δίκαιο συνιστά εμπόδιο στις εισαγωγές, κατά την έννοια των προαναφερθεισών δια-

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

τάξεων και της σχετικής νομολογίας. Περαιτέρω, δεν θεωρεί ότι ο έλεγχος αυτός δικαιολογείται από το άρθρο 36 της Συνθήκης, τη διάταξη δηλαδή που προβλέπει ότι τα άρθρα 30 έως και 34 δεν αντιτίθενται στους περιορισμούς εισαγωγών που δικαιολογούνται από λόγους προφυλάξεως των φυτών. Υποστηρίζει ότι αυτός ο έλεγχος δεν είναι αναγκαίος εν προκειμένω, μεταξύ άλλων, γιατί οι παθογόνοι οργανισμοί που αφορά εμφανίζονται και στη Γαλλία και στη Γερμανία και, επιπλέον, αποτελεί αυθαίρετη διάκριση, κατά την έννοια του άρθρου 36, δεύτερο εδάφιο, επειδή τα εγχώρια μήλα δεν υποβάλλονται σε ειδικό έλεγχο, προβλεπόμενο από το νόμο, ο οποίος να αποβλέπει στην διαπίστωση ασθενείας των φυτών.

Έχοντας υπόψη αυτούς τους λόγους, το δικαστήριο που επελήφθη της αιτήσεως της Rewe, με Διάταξη της 24ης Οκτωβρίου 1974, αποφάσισε να αναστείλει τη δίκη και να υποβάλει στο Δικαστήριο, για την έκδοση προδικαστικής απόφασης, κατ' εφαρμογή του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, τα εξής τρία ερωτήματα:

1. Η υποχρέωση να υποβάλλονται σε έλεγχο τα προϊόντα φυτικής προελεύσεως (εν προκειμένω, τα μήλα) κατά την εισαγωγή, με δαπάνη του εισαγωγέα, για να διαπιστωθεί αν είναι φορείς ορισμένων επιβλαβών οργανισμών, εμπίπτει στις έννοιες του «ποσοτικού περιορισμού εισαγωγής» και «μέτρου ισοδυνάμου αποτελέσματος» του άρθρου 30 της Συνθήκης ΕΟΚ, εφόσον η άρνηση υποβολής στον φυτοϋγειονομικό έλεγχο συνεπάγεται την απαγόρευση εισαγωγής αυτών των προϊόντων;

2. Μπορεί το άρθρο 36 πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ, να ερμηνευτεί υπό την έννοια ότι οι φυτοϋγειονομικοί έλεγχοι στα σύνορα, που αποβλέπουν στην αποφυγή της εισαγωγής της ψείρας του Αγίου Ιωσήφ και που επιβάλλονται κατ' εφαρμογή του εσωτερικού δικαίου, «δικαιολογούνται», κατά την έννοια της εν λόγω διατάξεως, ακόμα και μετά τη θέσπιση της οδηγίας του Συμβουλίου, της 8ης Δεκεμβρίου 1969, περί της καταπολεμήσεως της ψείρας του Αγίου Ιωσήφ (69/466/ΕΟΚ, ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σ. 23);

3. Ο φυτοϋγειονομικός έλεγχος μήλων αλλοδαπής προελεύσεως, που διενεργείται χωρίς εξαίρεση κατά την εισαγωγή αυτών των φρούτων, αποτελεί «αυθαίρετη διάκριση», κατά την έννοια του άρθρου 36, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ, δεδομένου ότι δεν υφίσταται υποχρέωση ανάλογου ελέγχου για τα μήλα παραγωγής της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, σε περίπτωση αποστολής των μήλων αυτών σε παραλήπτες στο εσωτερικό της χώρας;

Η άποψή μου επί των ερωτημάτων αυτών έχει ως εξής:

1. Επί του πρώτου ερωτήματος

Το πρώτο ερώτημα αναφέρεται μεταξύ άλλων στην έννοια του «ποσοτικού περιορισμού εισαγωγής». Δεδομένου, όμως, ότι η έκφραση αυτή, στη Συνθήκη ΕΟΚ, είναι συνώνυμη της «ποσόστωσης» — όπως κατέδειξε και η Επιτροπή — και εφόσον εν προκειμένω δεν πρόκειται προδήλως για άμεσο ποσοτικό περιορισμό κατά την εισαγωγή, δεν υπάρχει λόγος να επεκταθώ περισσότερο για το περιεχόμενο αυτής της έννοιας· το πρόβλημα πρέπει να εξεταστεί αποκλειστικά στο πλαίσιο της έννοιας του «μέτρου ισοδυνάμου αποτελέσματος».

Έχοντας υπόψη τις αναπτύξεις που έγιναν επί του πρώτου αυτού ζητήματος κατά τη

διαδικασία, η εξέτασή του δεν νομίζω ότι παρουσιάζει ιδιαίτερες δυσκολίες. Για το θέμα, πρωταρχική σημασία έχει η απόφαση στην υπόθεση 8/74 (απόφαση της 11ης Ιουλίου 1974, Procureur du Roi κατά Bénuit και Dassonville, Slg 1974, σ. 852), σύμφωνα με την οποία «κάθε εμπορική ρύθμιση των κρατών μελών που είναι ικανή να παρακωλύει, άμεσα ή έμμεσα, πραγματικά ή δυνητικά, το ενδοκοινοτικό εμπόριο θεωρείται ως μέτρο ισοδυνάμου προς ποσοτικούς περιορισμούς αποτελέσματος». Ανάλογη διατύπωση υπάρχει εξάλλου στην απόφαση στην υπόθεση 190/73 (απόφαση της 30ής Οκτωβρίου 1974, Officier van justitie κατά J.W.J. van Haaster, Slg 1974, 1099). Ο ορισμός αυτός είναι προδήλως εξαιρετικά αυστηρός και ευρύς, επειδή δεν αναφέρεται στις συγκεκριμένες συνέπειες των υπό κρίση μέτρων. Επιπλέον, σύμφωνα με άλλη απόφαση, ούτε η έκταση των συνεπειών που απορρέουν από μια τέτοια ρύθμιση δεν είναι καθοριστική. Αυτό μπορεί να συναχθεί από τις υποθέσεις 51-54/71 (απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 1971, International Fruit Company κατά Produktschap voor groenten en fruit, Slg. 1971, σ. 1107), στις οποίες έγινε δεκτό ότι η διατήρηση σε ισχύ, έστω και εντελώς τυπικά, ενός συστήματος αδειών («toutes licences accordées») αποτελεί μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος. Επιπλέον, πρέπει να ληφθούν σχετικά υπόψη οι αποφάσεις στις οποίες τονίζεται ρητά ότι η Συνθήκη θέσπισε το θεμελιώδη κανόνα της κατάργησης όλων των εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων μεταξύ των κρατών μελών (βλ. για παράδειγμα, υπόθεση 29/72, απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 1972, Marimex κατά Amministrazione finanziaria italiana, Slg 1972, σ. 1318, και υπόθεση 190/73, απόφαση της 30ής Οκτωβρίου 1973, Officier van Justitie κατά Van Haaster, Slg 1974, σ. 1133). Μπορεί, επομένως, να γίνει δεκτό ότι η έννοια του «μέτρου ισοδυνάμου αποτελέσματος» ισχύει, κατ' αρχήν, και για κανονιστικές ρυθμίσεις που υποβάλλουν σε υποχρεωτικό φυτοϋγειονομικό έλεγχο κάθε φορτίο εισαγομένων φυτών ή προϊόντων φυτικής προελεύσεως — συμπεριλαμβανομένων της συσκευασίας και του χώρου αποθηκεύσεως — ακόμα και σε περίπτωση που δεν απαγορευτεί η εισαγωγή του εμπορεύματος. Δεν γεννάται πράγματι αμφιβολία ότι τέτοιες ρυθμίσεις, ιδίως επειδή καθορίζουν υποχρεωτικά την είσοδο από ορισμένα σημεία των συνόρων, συνεπάγονται καθυστερήσεις και έξοδα, κατά την προσκόμιση των προϊόντων στην υπηρεσία φυτοϋγειονομικού ελέγχου, τα οποία χρεώνει ο μεταφορέας.

Η διαπίστωση αυτή, κατά τη γνώμη μου, με απαλλάσσει από την εξέταση, στο πλαίσιο του πρώτου ερωτήματος, και της οδηγίας της Επιτροπής 70/50, της 22ας Δεκεμβρίου 1969, περί της καταργήσεως των μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος προς τους ποσοτικούς περιορισμούς εισαγωγών (ABl. L 13, 1970) και των ορισμών που περιλαμβάνει. Σ' αυτούς έχει αναφερθεί το Δικαστήριο σε άλλες υποθέσεις (για παράδειγμα, στην υπόθεση 155/73, απόφαση της 30ής Απριλίου 1974, Sacchi, Slg 1974, σ. 429). Προς το παρόν μπορεί να παραμείνει εκκρεμής η μελέτη της σημασίας που έχει η οδηγία αυτή για την υπό κρίση υπόθεση, επειδή ορισμένα σημαντικά κριτήρια που καθορίζει — ισότητα στη μεταχείριση εγχώριων και εισαγομένων προϊόντων, αναλογικότητα μεταξύ ρυθμίσεων και επιδιωκόμενου σκοπού — θα εξεταστούν οπωσδήποτε κατά την ανάλυση του άρθρου 36 της Συνθήκης, σε σχέση δηλαδή με το δεύτερο και τρίτο ερώτημα.

Το συμπέρασμα στο οποίο κατέληξα δείχνει επίσης το αστήρικτο της περιοριστικής άποψης που υποστηρίζει η ομοσπονδιακή κυβέρνηση, σύμφωνα με την οποία καθοριστικό στοιχείο αποτελεί το αν είναι αισθητό το εμπόδιο στις συναλλαγές και δεν πρέπει να γίνεται λόγος για κανονιστικές ρυθμίσεις που καθιστούν δυσχερέστερες τις εισαγωγές — όπως εν προκειμένω — εφόσον οι συνέπειες είναι εντελώς ασήμαντες.

Σχετικά, θα πρέπει βέβαια να γίνει δεκτό — άλλωστε και η Επιτροπή το δέχεται — ότι οι ενέργειες στα σύνορα που δεν έχουν επιπτώσεις στις εισαγωγές, όπως οι συνήθεις αστυνομικοί έλεγχοι ή οι δηλώσεις στατιστικών στοιχείων, δεν μπορούν προφανώς να θεωρηθούν ως μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος. Για να υποστηριχτεί η άποψη αυτή, πάντως, δεν υπάρχει ανάγκη προσφυγής σε μια έννοια τόσο δύσκολα οριζόμενη και, συνεπώς, επικίνδυνη, όπως η έννοια του «αισθητού». Αυτή η έννοια έχει διαμορφωθεί από τη νομολογία του δικαίου του ανταγωνισμού, σε σχέση δηλαδή με συναλλαγές κυρίως του ιδιωτικού δικαίου. Όσον αφορά, αντίθετα, την κατάργηση των εμποδίων δημοσίου δικαίου στις ανταλλαγές εμπορευμάτων, που εμπίπτει σε άλλο πλαίσιο σκοπών της Συνθήκης, η νομολογία πολύ νωρίς διευκρίνισε — για παράδειγμα, σχετικά με ορισμένους φόρους ισοδυνάμου προς δασμούς αποτελέσματος ή για την τυπική διατήρηση συστήματος αδειών — ότι τα θέματα αυτά διέπονται από αυστηρές αρχές και, συνεπώς, δεν υπάρχει περιθώριο ανοχής, όπως υποστηρίζει η ομοσπονδιακή κυβέρνηση. Αφετέρου, δεν αμφισβητείται βέβαια ότι, ακόμη και όταν ορισμένες ενέργειες, όπως ο φυτοϋγειονομικός έλεγχος στα σύνορα, εκτελούνται κατά τις συνήθεις ώρες εργασίες και μόνο δειγματοληπτικά, χωρίς δηλαδή να αποκλείεται να πραγματοποιούνται με ταχύτητα σε διασκορπισμένα σημεία που καθορίζονται για το σκοπό αυτό, δύσκολα μπορούν να ενταχθούν οι ενέργειες αυτές στην κατηγορία των εντελώς ασήμαντων εμποδίων εισαγωγής.

Δεν είναι δυνατόν, επομένως, να δικαιολογηθούν με τον ισχυρισμό ότι οι ασήμαντες συνέπειές τους καθιστούν απόλυτα ανεφάρμοστο το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ. Η δικαιολόγησή τους βασίζεται ενδεχομένως — μη λαμβανομένης υπόψη της προαναφερθείσας οδηγίας 70/50 της Επιτροπής — στο άρθρο 36 της Συνθήκης ΕΟΚ, στο οποίο αναφέρονται τα άλλα ερωτήματα του παραπέμποντος δικαστηρίου.

2. Επί του δευτέρου ερωτήματος

Το δεύτερο ερώτημα θέτει το ζήτημα αν οι φυτοϋγειονομικοί έλεγχοι στα σύνορα που αποβλέπουν στην αποφυγή της εισαγωγής της ψείρας του Αγίου Ιωσήφ, δικαιολογούνται από το άρθρο 36, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ, μετά τη θέσπιση της οδηγίας του Συμβουλίου, της 8ης Δεκεμβρίου 1969, περί της καταπολεμήσεως της ψείρας του Αγίου Ιωσήφ (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σ. 23). Οι αναπτύξεις του ζητήματος κατά την διάρκεια της διαδικασίας κατέδειξαν, όμως, ότι η εξέτασή του πρέπει να επεκταθεί και σε άλλες πλευρές και ειδικά — όπως υπαγορεύεται από το γράμμα του άρθρου 36 — στο πρόβλημα αν αυτή η μορφή ελέγχου δικαιολογείται κατ' αρχήν.

Για την προσέγγιση του προβλήματος υπό την ευρύτερη αυτή προοπτική, μεγάλο ενδιαφέρον παρουσιάζουν αναμφισβήτητα οι πληροφορίες που δόθηκαν κατά τη διαδικασία σχετικά με το εν λόγω παράσιτο. Φαίνεται ότι είναι εξαιρετικά επικίνδυνο· από τη στιγμή που θα εγκατασταθεί σ' ένα συγκεκριμένο σημείο, η ολοκληρωτική εξόντωσή του είναι πρακτικά αδύνατη. Οι κλιματολογικές συνθήκες για τη διάδοσή του υπάρχουν σ' όλη την Κοινότητα, έχει δε εκδηλωθεί ήδη — σε διαφορετικό βαθμό — στην Ιταλία, στη Γαλλία και σε μια περιορισμένη περιφέρεια της Νότιας Γερμανίας. Ο κίνδυνος που προέρχεται από αυτό το παράσιτο οδήγησε εξάλλου τον Ευρωπαϊκό και Μεσογειακό Οργανισμό Προστασίας των Φυτών, μια περιφερειακή οργάνωση στο πλαίσιο του FAO, να ορίσει μηδενικό όριο ανοχής για το παράσιτο αυτό. Η κατάσταση αυτή εξηγεί την ιδιαίτερη ανησυχία της ομοσπονδιακής κυβέρνησης, που φοβάται ιδίως για την ασφάλεια των μεγάλων φυτωρίων της Βόρειας Γερμανίας, τα οποία έχουν τεράστια οικονομική σημασία.

Εντούτοις, εύλογα η Επιτροπή παρατηρεί ότι ο κίνδυνος από το παράσιτο αυτό, αφη-

ρημένα και γενικά, δεν αρκεί για την εφαρμογή του άρθρου 36. Όπως επανειλημμένα έχει κρίνει το Δικαστήριο (για παράδειγμα, στις υποθέσεις 13/68, Salgoil, απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 1968, Slg 1968, σ. 694, υπόθεση 29/72, Marimex, απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 1972, που έχει ήδη αναφερθεί), το άρθρο 36 είναι εξαιρετική διάταξη που πρέπει, κατά συνέπεια, να ερμηνεύεται στενά, ακόμα και όσον αφορά την έννοια των μέτρων που «δικαιολογούνται».

Τα φυτοϋγειονομικά μέτρα δικαιολογούνται, επομένως, μόνο σε περίπτωση που η απουσία τους θα έθετε σε κίνδυνο την προστασία της υγείας στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος. Με άλλα λόγια, πρέπει να υπάρχει σοβαρός κίνδυνος ότι τα προϊόντα που υποβάλλονται σε έλεγχο είναι μολυσμένα. Αυτό το ενδεχόμενο δεν μπορεί να αποκλειστεί a priori, υπό τις υφιστάμενες στην Κοινότητα συνθήκες προφύλαξης των φυτών από τους επιβλαβείς οργανισμούς, για τους οποίους πρόκειται στη συγκεκριμένη περίπτωση, δεδομένου ότι οι νομοθεσίες των κρατών μελών για την καταπολέμηση και προστασία κατά των ασθενειών των φυτών και των επιβλαβών οργανισμών παρουσιάζουν ακόμη πολύ σημαντικές διαφορές. Η δικαιολόγηση των επίδικων μέτρων απαιτεί, πάντως, μια πρόσθετη συγκεκριμενοποίηση, καθώς και διαφοροποίηση, που πρακτικά δεν παρακωλύεται από κανένα αντικειμενικό στοιχείο. Αυτό σημαίνει ότι το κράτος μέλος που λαμβάνει μέτρα προστασίας κατά της εισόδου των επιβλαβών οργανισμών οφείλει να αποδείξει την ύπαρξή τους, λαμβάνοντας υπόψη τη ζώνη προελεύσεως, τα εφαρμοζόμενα εκεί μέτρα καταπολέμησης, δηλαδή τον υφιστάμενο κίνδυνο μολύνσεως και, ενδεχομένως, τις εποχικές ιδιομορφίες που μπορεί να έχουν επίδραση στη σοβαρότητα της απειλής. Αν προκύψει από αυτή την εξέταση ότι οι εισαγωγές από ορισμένες χώρες, που πραγματοποιήθηκαν σε ορισμένες περιόδους, δεν παρουσιάζουν ουσιαστικά κανένα κίνδυνο για τα εγχώρια φυτά, η διενέργεια τακτικών και συστηματικών φυτοϋγειονομικών ελέγχων στα σύνορα δύσκολα θα μπορούσε να δικαιολογηθεί κατά γενικό τρόπο.

Παρουσιάζει επίσης ενδιαφέρον να ερευνηθεί σχετικά — το στοιχείο αυτό υπογράμμισε κυρίως η αιτούσα στην κύρια δίκη — αν, όπως έχει η κατάσταση στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η εισαγωγή εξαρτάται από την υποβολή επίσημου πιστοποιητικού φυτοϋγειονομικής καταλληλότητας, το οποίο η χώρα εξαγωγής πιστοποιεί ότι το προϊόν δεν είναι μολυσμένο και ότι τηρήθηκαν οι διατάξεις της χώρας εισαγωγής. Σ' αυτή την περίπτωση επίσης μπορεί να υποστηριχθεί ότι δεν υπάρχει πραγματικός κίνδυνος. Επειδή, όμως, η αμοιβαία αναγνώριση αυτού του τύπου πιστοποιητικών δεν είναι ακόμη υποχρεωτική στην Κοινότητα, οι συμπληρωματικοί έλεγχοι στα σύνορα δεν μπορούν να θεωρηθούν παράνομοι εφόσον αρκετές ενδείξεις πείθουν ότι αυτά τα πιστοποιητικά δεν είναι πάντα αξιόπιστα· έχει, για παράδειγμα, διαπιστωθεί, μετά από αρκετά μεγάλη περίοδο, ότι σε σειρά περιπτώσεων και παρά τις επίσημες βεβαιώσεις, το εισαχθέν εμπόρευμα δεν ήταν απαλλαγμένο παθογόνων οργανισμών.

Κατά τη διαδικασία τέθηκε ακόμα το ζήτημα αν πρέπει επίσης να δοθεί σημασία στο γεγονός ότι, δυνάμει του κανονισμού 1035/72, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των οπωροκηπευτικών, το εισαγόμενο προϊόν υποβάλλεται οπωσδήποτε στα σύνορα σε έλεγχο για την ποιότητα και την εμπορική του κατηγορία. Η βασιμότητα αυτής της παρατήρησης δεν πρέπει να απορριφθεί απλώς επειδή τα φρούταφορείς παθογόνων οργανισμών είναι μέτριας ποιότητας και ο εν λόγω έλεγχος επιτρέπει να αποκλειστεί και ο κίνδυνος εισαγωγής επιβλαβών οργανισμών. Η παρατήρηση αυτή τελικά δύσκολα επιτρέπει, νομίζω, να υποστηριχτεί ότι οι συμπληρωματικοί έλεγχοι είναι περιττοί: τα δύο είδη

ελέγχου γίνονται στην πραγματικότητα από διαφορετικές υπηρεσίες και με διαφορετική προοπτική, υπό την έννοια ότι ο έλεγχος της ποιότητας δεν προσφέρει τα ίδια εχέγγυα ότι δεν υπάρχει μόλυνση, όπως ο ειδικός και εξονυχιστικός έλεγχος.

Μετά απ' αυτό, μένει ακόμη προς εξέταση — και μ' αυτό φτάνω στην ουσία του προβλήματος που θέτει το δεύτερο ερώτημα — αν οι διεξαγόμενοι στα σύνορα φυτοϋγειονομικοί έλεγχοι κατ' εφαρμογή του εσωτερικού δικαίου δικαιολογούνται, κατά την έννοια του άρθρου 36, ακόμα και μετά τη θέσπιση της οδηγίας του Συμβουλίου περί της καταπολεμήσεως της ψείρας του Αγίου Ιωσήφ. Όπως είναι γνωστό στο Δικαστήριο, η προσφεύγουσα στην κύρια δίκη το αμφισβητεί έντονα. Θεωρεί ότι η προαναφερθείσα οδηγία του Συμβουλίου ρύθμισε το ζήτημα ενιαία, για όλη την Κοινότητα, και εξαντλητικά. Υποστηρίζει ότι αυτή η οδηγία έθεσε την αρχή της καταπολέμησης του παρασίτου πέραν από εθνικά σύνορα και ότι ο έλεγχος των ανταλλαγών των φυτών — φορέων και τμημάτων των φυτών δεν είναι δυνατόν να διεξάγεται παρά στα όρια των μολυσμένων ζωνών και των ζωνών ασφαλείας. Επιπλέον, από την οικονομία της οδηγίας προκύπτει σαφώς ότι ο κίνδυνος που υπάρχει στα φρούτα θεωρείται μικρότερος, επειδή και η μεταφορά φρούτων που προέρχονται από μολυσμένη ζώνη δεν υποβάλλεται σε υποχρεωτικό έλεγχο. Από αυτό συνάγει ότι οι συμπληρωματικοί έλεγχοι στα εθνικά σύνορα πρέπει να θεωρούνται ως αντίθετοι με τους σκοπούς της οδηγίας επειδή καταλήγουν να εισάγουν συμπληρωματικές αρχές και, σύμφωνα με τα κριτήρια της οδηγίας, δεν μπορούν να θεωρούνται πλέον ως αναγκαίοι.

Όπως και η ομοσπονδιακή κυβέρνηση και η Επιτροπή, θεωρώ ότι η άποψη αυτή είναι εσφαλμένη.

Προς στήριξη της άποψης ότι η οδηγία του Συμβουλίου δεν εμποδίζει τη διενέργεια εθνικών ελέγχων στα σύνορα, πρέπει να τονιστεί κατ' αρχάς ότι αυτή η οδηγία προβλέπει μόνο ελάχιστα μέτρα καταπολέμησης και προστασίας κατά της διάδοσης της ψείρας του Αγίου Ιωσήφ. Όπως προκύπτει από το άρθρο 11, επιτρέπει ρητά τη λήψη συμπληρωματικών ή αυστηρότερων μέτρων, ακόμη και για την πρόληψη της διάδοσης του παρασίτου, εφόσον τα μέτρα αυτά κρίνονται αναγκαία. Η οδηγία δεν εισάγει επομένως σύστημα ενιαίων μέτρων για την καταπολέμηση του παρασίτου. Διάφοροι κίνδυνοι μολύνσεως εξακολουθούν να υφίστανται και δεν είναι επομένως δυνατόν να υποστηριχτεί, μόνο γι' αυτό το λόγο, ότι οι έλεγχοι στα σύνορα είναι κατ' αρχήν σύμφωνοι με τις εν λόγω διατάξεις. Ένα άλλο σημαντικό στοιχείο είναι το γεγονός ότι η οδηγία αποβλέπει προδήλως μόνο στη λήψη εσωτερικών μέτρων. Δεν ρυθμίζει το πρόβλημα των ελέγχων στα σύνορα, όπως φαίνεται και μόνο από την τέταρτη σκέψη της, σύμφωνα με την οποία:

«τα προστατευτικά μέτρα κατά της εισαγωγής επιβλαβών οργανισμών σε κάθε κράτος μέλος θα είχαν περιορισμένη σημασία, αν οι οργανισμοί αυτοί δεν κατεπολεμούντο συγχρόνως και μεθοδικώς στο σύνολο της Κοινότητος και αν δεν αποφευγόταν η διάδοσή τους».

Η ακρίβεια αυτής της άποψης επιρρωννύεται εξάλλου από το γεγονός ότι, ήδη από το 1965, η Επιτροπή είχε επεξεργαστεί πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για τα μέτρα προστασίας κατά της εισαγωγής επιβλαβών οργανισμών των φυτών στα κράτη μέλη. Από έγγραφο του Ιανουαρίου 1973 προκύπτει σαφώς ότι, κατά την τρέχουσα φάση των συζητήσεων επί του εν λόγω κειμένου, η λήψη προστατευτικών μέτρων κατά της εισαγωγής επιβλαβών οργανισμών στα κράτη μέλη κατ' αρχήν κρίνεται ακόμη αναγκαία. Η κατάργηση των ελέγχων στα

σύνορα του κράτους προορισμού προβλέπεται απλώς να γίνει σταδιακά, εφόσον η απόδοση της εποπτείας που ασκεί το κράτος αποστολής θα εμπνεύσει εμπιστοσύνη· ακόμα δε και στην οριστική φάση των ρυθμίσεων, έλεγχοι στα σύνορα θα μπορούν να διενεργούνται για ορισμένους λόγους.

Αυτό μου επιτρέπει να υποστηρίξω με βεβαιότητα — και μ' αυτό τελειώνω την εξέταση του δεύτερου ερωτήματος — ότι η δικαιολόγηση των φυτοϋγειονομικών ελέγχων στα σύνορα δεν μπορεί να αμφισβητηθεί με επίκληση της οδηγίας του Συμβουλίου, της 8ης Δεκεμβρίου 1969, και της παρελεύσεως της προθεσμίας προσαρμογής που περιέχει.

3. Επί του τρίτου ερωτήματος

Το τρίτο ερώτημα, τέλος, αναφέρεται στην επιφύλαξη του άρθρου 36 της Συνθήκης ΕΟΚ, το οποίο προβλέπει ότι οι περιορισμοί των εισαγωγών που αναφέρονται σ' αυτή τη διάταξη, δεν μπορούν να αποτελούν μέσο αυθαιρέτων διακρίσεων. Πρέπει, επομένως, να εξεταστεί αν ο φυτοϋγειονομικός έλεγχος των μήλων αλλοδαπής προελεύσεως, που διενεργείται χωρίς εξαίρεση κατά την εισαγωγή τους, αποτελεί αυθαίρετη διάκριση, υπό την έννοια του άρθρου 36, εφόσον δεν υπάρχει ανάλογη υποχρέωση ελέγχου για τα μήλα που παράγονται στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και αποστέλλονται σε παραλήπτες εντός της χώρας αυτής.

Σχετικά με το ζήτημα αυτό, η ομοσπονδιακή κυβέρνηση υποστηρίζει κατ' αρχάς ότι, σύμφωνα με το διάταγμα περί της καταπολεμήσεως της ψείρας του Αγίου Ιωσήφ, της 20ής Απριλίου 1972, το οποίο εκδόθηκε εις εκτέλεση της οδηγίας του Συμβουλίου, της 8ης Δεκεμβρίου 1969, η μεταχείριση της εγχώριας παραγωγής γίνεται κατά τρόπο *ανάλογο*· η θέση σε κυκλοφορία των μήλων υφίσταται συνολικά μια αντίστοιχη επιβάρυνση. Διευκρίνισε ότι λόγω της υποχρέωσης γνωστοποίησης που βαρύνει τους κατόχους φυτών, ο έλεγχος από την υπηρεσία προστασίας των φυτών αφορά τα αρχικά φυτά και, κατά περίπτωση, λαμβάνονται τα αναγκαία μέτρα και για το ίδιο το φυτό. Κατά τη γνώμη της, η ορθή εξέταση του προβλήματος στο σύνολό του δεν επιτρέπει να γίνεται λόγος για διαφορετική μεταχείριση των εισαγομένων προϊόντων ούτε και κατά συνέπεια, για δυσμενή διάκριση.

Αυτό ορθά αντικρούστηκε, κατά τη γνώμη μου, με το επιχείρημα ότι, για να προσδιοριστεί αν πράγματι υπάρχει δυσμενής διάκριση, δεν επιτρέπεται να γίνεται σύγκριση τόσο γενικά ώστε να καθίσταται δυσχερής ο έλεγχος και να μπορεί να οδηγήσει σε παραβιάσεις της αρχής που απαγορεύει τις δυσμενείς διακρίσεις. Αντίθετα, υποστηρίχτηκε η ανάγκη να συγκρίνονται αποκλειστικά τα οικεία εκάστοτε προϊόντα και να εξετάζεται αν, στο μέτρο αυτό, υφίστανται ισοδύναμη επιβάρυνση. Τούτο προκύπτει σαφώς από την πάγια νομολογία επί των άρθρων 12 και 95 (βλ. ειδικότερα τις υποθέσεις 2/62 και 3/62, απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 1962, Επιτροπή ΕΚ κατά Μεγάλου Δουκάτου Λουξεμβούργου και Βασιλείου του Βελγίου, Slg 1962, σ. 884, απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 1972, Marimex, προαναφερθείσα). Δύσκολα θα μπορούσε να ισχύσει διαφορετικός κανόνας για την εφαρμογή του άρθρου 36.

Ορθά, λοιπόν, χωρίς αμφιβολία το παραπέμπον δικαστήριο τονίζει ότι τα εγχώρια μήλα δεν υπόκεινται, στο στάδιο της εμπορίας, σε εποπτεία αντίστοιχη με τους ελέγχους στα σύνορα. Δεδομένου ότι και οι κάτοχοι εγχώριων φρούτων δεν υπέχουν υποχρέωση γνωστοποίησης και καταπολέμησης, υπάρχει επομένως, αναμφισβήτητα

άνιση μεταχείριση και το μόνο πρόβλημα που τίθεται πλέον είναι αν, παρά ταύτα, δεν τίθεται ζήτημα δυσμενούς διακρίσεως.

Εξετάζοντας το ζήτημα υπ' αυτή την έννοια καταφαίνεται αμέσως ότι το ενδεχόμενο δυσμενούς μεταχείρισης δεν αποκλείεται μόνο σε περίπτωση — όπως υποστηρίζει η προσφεύγουσα — που ο διεξαγόμενος στα σύνορα έλεγχος αποτελεί τμήμα εθνικών ρυθμίσεων γενικού χαρακτήρα για τον έλεγχο της προστασίας των φυτών, ο οποίος πλήττει συστηματικά, σύμφωνα με τα ίδια κριτήρια, όλα τα προϊόντα, όταν εφαρμόζονται δηλαδή κριτήρια που καθιερώθηκαν νομολογιακά σε σχέση με ορισμένα φορολογικά ζητήματα (βλ. για παράδειγμα, υπόθεση 29/72). Μια τέτοια άποψη είναι αναμφίβολα πολύ περιοριστική. Όπως φαίνεται ιδίως στην περίπτωση που μόνο οι εισαγωγές, εξαιρούμενων των εγχώριων προϊόντων, δημιουργούν κίνδυνο ζημίας, απλούστατα γιατί δεν υπάρχει επί παραδείγματι καμιά περίπτωση μολύνσεως στην εθνική επικράτεια. Καθοριστικό κριτήριο πρέπει επομένως να είναι μόνο — όπως υποστηρίζει και η Επιτροπή, παραπέμποντας στο άρθρο 2, τ) της οδηγίας της, της 22ας Δεκεμβρίου 1969 — αν η διαφορετική μεταχείριση δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους.

Μ' αυτή την προοπτική, οι σκέψεις που ανέπτυξε επίσης η ομοσπονδιακή κυβέρνηση έχουν ασφαλώς σημασία. Υποστήριξε ότι, στο εσωτερικό της χώρας, το παράσιτο καταπολεμείται αποτελεσματικά, στη μικρή μολυσμένη ζώνη, πάνω στο ίδιο το φυτό· μ' αυτά τα μέτρα, οι συμπληρωματικοί έλεγχοι, κατά το στάδιο της εμπορίας καθίστανται περιττοί, παρόλο που το άρθρο 13 του Pflanzenschutzgesetz (νόμος περί προστασίας των φυτών) επιτρέπει κατ' αρχήν τη διενέργεια τέτοιων ελέγχων, όταν τα άλλα μέτρα αποδειχθούν ανεπαρκή. Δεδομένου μάλιστα ότι δεν είναι δυνατόν να ληφθούν στα εισαγόμενα προϊόντα ανάλογα μέτρα για την προστασία των γερμανικών φυτών, μέτρα καταπολεμήσεως δηλαδή πάνω στο ίδιο το φυτό, δεν μένει άλλη λύση παρά ο έλεγχος των εισαγομένων φρούτων. Θεωρεί ότι η ενδεχόμενη υποχρέωση απόλυτα όμοιας μεταχείρισης των εισαγομένων και των εγχώριων προϊόντων θα κατέληγε τελικά στην αντικατάσταση, εντός της χώρας, των αποτελεσματικών μέτρων καταπολέμησης πάνω στο ίδιο το φυτό από λιγότερο αποτελεσματικούς ελέγχους στο στάδιο της εμπορίας, πράγμα που δεν θεωρείται σκόπιμο από κανένα.

Νομίζω ότι το βάσιμο αυτής της παρατήρησης είναι αναμφισβήτητο. Δεν νομίζω όμως, όπως και η Επιτροπή, ότι αρκεί μόνη της. Πρέπει να αποσαφηνιστεί υπό την έννοια που προτείνει η Επιτροπή. Ο υποχρεωτικός έλεγχος κατά την εισαγωγή που δεν συνοδεύεται από εσωτερικό έλεγχο κατά το στάδιο της εμπορίας δικαιολογείται πράγματι μόνο εφόσον υπάρχει σαφής διαφορά και όσον αφορά το βαθμό του κινδύνου. Καθοριστικό στοιχείο είναι, επομένως, το πώς παρουσιάζεται κατά την εισαγωγή ο κίνδυνος μόλυνσης και εισαγωγής του παρασίτου. Αν η εύλογη εκτίμηση του κινδύνου από το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, το οποίο διαθέτει προφανώς σημαντική διακριτική ευχέρεια εν προκειμένω, επειδή το πρόβλημα είναι δύσκολο και πρέπει να λάβει υπόψη τη συχνότητα της μόλυνσης καθώς και την αποτελεσματικότητα των μέτρων καταπολέμησης που ισχύουν στη ζώνη προέλευσης των εισαγομένων προϊόντων, οδηγήσει στη διαπίστωση ότι αυτά τα προϊόντα δημιουργούν μεγαλύτερο κίνδυνο, ο φυτοϋγειονομικός έλεγχος στα σύνορα δυνατόν να δικαιολογείται, μόνο σ' αυτή την περίπτωση όμως.

Από τα στοιχεία της διαδικασίας δημιουργείται η εντύπωση ότι, όσον αφορά τις εισαγωγές μήλων προέλευσης Γαλλίας, υπάρχει τώρα αυτή η δικαιολογητική βάση. Η

διαπίστωση αυτή, όμως, σε τελική ανάλυση, δεν μπορεί να γίνει στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας, δηλαδή, επ' ευκαιρία μιας προδικαστικής απόφασης κατ' εφαρμογή του άρθρου 177. Η εκτίμηση αυτή ανάγεται στην αποκλειστική αρμοδιότητα του δικαστηρίου που έχει επιληφθεί της κύριας διαφοράς, το οποίο πρέπει να διατάξει, ενδεχομένως, τις αναγκαίες αποδείξεις γι' αυτό.

4. Ενόψει των προηγηθέντων, στα υποβληθέντα από το Verwaltungsgericht της Κολωνίας ερωτήματα προτείνω να δοθούν οι ακόλουθες απαντήσεις:

α) Η υποχρέωση να υποβάλλονται σε εξέταση κατά την εισαγωγή τα προϊόντα φυτικής προέλευσης από άλλα κράτη μέλη, για να διαπιστωθεί αν είναι φορείς ορισμένων επιβλαβών οργανισμών, με συνέπεια η άρνηση υποβολής στον έλεγχο να συνεπάγεται απαγόρευση της εισαγωγής του εμπορεύματος, μπορεί, εφόσον δεν διεξάγεται αντίστοιχος έλεγχος κατά το στάδιο της εμπορίας στο εσωτερικό, να καταστήσει τις εισαγωγές πιο δύσκολες και πιο δαπανηρές και, συνεπώς, θεωρείται, εκτός από τις εξαιρέσεις που προβλέπει το κοινοτικό δίκαιο, ως μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος, κατά την έννοια του άρθρου 30 της Συνθήκης ΕΟΚ.

β) Οι εν λόγω έλεγχοι δικαιολογούνται, κατά την έννοια του άρθρου 36 της Συνθήκης ΕΟΚ, εφόσον υπάρχει σοβαρός κίνδυνος εισαγωγής παρασίτων και η απουσία αυτού του προστατευτικού μέτρου δημιουργεί, κατά συνέπεια, φόβους ότι τίθεται σε κίνδυνο η υγεία στο εσωτερικό· εξυπακούεται ότι πρέπει να λαμβάνεται σχετικά υπόψη η ζώνη προέλευσης του εμπορεύματος, η αποτελεσματικότητα των μέτρων που εφαρμόζονται σ' αυτή, η πίστη που δίδεται στα πιστοποιητικά φυτοϋγειονομικής καταλληλότητας της χώρας καταγωγής, καθώς και, ενδεχομένως, οι εποχικές διακυμάνσεις του κινδύνου. Τα μέτρα αυτά δικαιολογούνται ακόμα και μετά την ημερομηνία κατά την οποία τα κράτη μέλη είχαν υποχρέωση να τηρήσουν τις ελάχιστες διατάξεις που προβλέπει η οδηγία του Συμβουλίου, της 8ης Δεκεμβρίου 1969, περί καταπολεμήσεως της ψείρας του Αγίου Ιωσήφ.

γ) Ο φυτοϋγειονομικός έλεγχος των μήλων αλλοδαπής προέλευσης, που διεξάγεται χωρίς εξαίρεση κατά την εισαγωγή αυτών των φρούτων από ένα κράτος μέλος δεν αποτελεί μέσο αυθαίρετης διάκρισης, κατά την έννοια του άρθρου 36, μόνο από το γεγονός ότι τα μήλα που παράγονται στη χώρα εισαγωγής δεν υποβάλλονται, σε περίπτωση αποστολής, σε ανάλογο υποχρεωτικό έλεγχο. Η διαφοροποίηση είναι νόμιμη όταν η προφύλαξη των φυτών στην ενδεχόμενη μολυσμένη ζώνη της εθνικής επικράτειας διασφαλίζεται επαρκώς και εφόσον η ορθή εκτίμηση, λαμβάνοντας υπόψη τους παράγοντες που απαριθμούνται υπό το στοιχείο β, επιτρέπει το συμπέρασμα ότι είναι μεγαλύ-

τερος ο κίνδυνος μόλυνσης και εισαγωγής των παρασίτων που υπάρχουν στα εισαγόμενα προϊόντα.