VRIEND

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ HENRI MAYRAS της 10ης Ιανουαρίου 1980 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

I — Στις 14 Απριλίου 1978, ο Δικαστής επί αγορανομικών υποθέσεων του Arrondissementsrechtbank του Alkmaar καταδίκασε σε καταβολή προστίμου ή, εφόσον δεν θα κατέβαλλε το πρόστιμο, σε φυλάκιση, έναν έμπορο εγκατεστημένο στην Κοινότητα του Andijk λόγω του ότι, κατά τους μήνες Μάιο και Ιούνιο του 1975, επώλησε εντός της κοινότητας αυτής ή τουλάχιστον εντός των Κάτω Χωρών, μεγάλες ποσότητες μοσχευμάτων (stekken) χρυσανθέμων (Chrysanthemum morifolium Ram.) χωρίς να έχει υπαχθεί στον οργανισμό «Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Siergewassen» (Κεντρική Υπηρεσία ελέγχου των καλλωπιστικών φυτών των Κάτω Χωρών, NAKS) με έδρα τη Χάγη.

Κατά το άρθρο 87 του νόμου περί σπόρων σποράς και φυτών της 6ης Οκτωβρίου 1966 (Zaaizaad- en Plantgoedwet), η μεταπώληση μοσχευμάτων επιτρέπεται μόνο στα μέλη οργανισμού ελέγχου υπό τις προϋποθέσεις που καθορίζει ένα γενικό μέτρο δημοσίας διοικήσεως (Algemene Maatregel van Bestuur) για το εν λόγω καλλιεργούμενο φυτό (gewas). Η δημιουργία του οργανισμού αυτού εγκρίθηκε στις 22 Δεκεμβρίου 1967 από το Υπουργείο Γεωργίας. Αριθμεί περίπου 400 μέλη. Πέντε υπάλληλοι της γενικής υπηρεσίας επιθεωρήσεως (Algemene Inspectiedienst) είναι επιφορτισμένοι με τη διενέργεια ελέγχων για λογαριασμό της υπηρεσίας. Στις Κάτω Χώρες υπάρχουν και άλλοι φορείς του ίδιου είδους για τα λαχανικά και τα άνθη (Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Groenten en Bloemzaken) καθώς και για τα χαμόδενδρα θερμοκηπίου (Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Boomkwekerijgewassen). Κατά την εποχή που έλαβαν χώρα τα πραγματικά περιστατικά, ο γραμματέας της υπηρεσίας εκτελούσε χρέη γραμματέως των άλλων αυτών φορέων.

Στις 5 Απριλίου 1967, με βασιλικό διάταγμα (Aansluitingsbesluit NAKS), το οποίο εκδόθηκε κατ' εφαρμογή του άρθρου 87, παράγραφος 1, του προαναφερθέντος νόμου, καθιερώθηκε, για τα χρυσάνθεμα, μεταξύ άλλων, το καθεστώς της υποχρεωτικής υπαγωγής στην εν λόγω υπηρεσία και (άρθρο 1, α) η απαγόρευση για τα πρόσωπα που δεν έχουν υπαχθεί στην υπηρεσία αυτή «να ασχολούνται επαγγελματικά με την παραγωγή προς σκοπούς άλλους από την χρήση στην επιχείρησή τους, με την εμπορία, την πώληση, την εισαγωγή, την εξαγωγή και την προσφορά προς εξαγωγή υλικού αναπαραγωγής (teeltmateriaal) των φυτών (gewassen) που απαριθμούνται στο παρόν διάταγμα...».

Κατά τις διαπιστώσεις του εθνικού δικαστηρίου, η κανονιστική αυτή ρύθμιση έχει

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

ως σκοπό να εγγυηθεί την καλή ποιότητα του υλικού που τίθεται στο εμπόριο. Η εγγύηση αυτή παρέχεται με την απόδειξη της υπαγωγής στον εν λόγω οργανισμό· το γεγονός ότι το υλικό ικανοποιεί περαιτέρω τα κριτήρια ποιότητος που καθορίζει ο οργανισμός είναι αδιάφορο. Εξάλλου, η υπαγωγή στον επαγγελματικό φορέα επιτρέπεται μόνον σε όσους δέχονται ότι οι διαιτητικές αποφάσεις που εκδίδει το «raad van beroep» (επιτροπή εκδικάσεως εφέσεων) του οργανισμού οι οποίες αναφέρονται στις αποφάσεις ενός από τα όργανά του, με εξαίρεση τις σχετικές με την έγγραφη πιστοποίηση για το υλικό, έχουν χαρακτήρα υποχρεωτικό για τους αποδέκτες τους.

Ο ενδιαφερόμενος έμπορος καταδικάστηκε λόγω της παραβάσεως αυτής της απαγορεύσεως. Ναι μεν αγόραζε τα μοσχεύματα από «καλλιεργητές» (telers) μέλη του οργανισμού αυτού, τα μεταπωλούσε όμως σε λιανοπωλητές χωρίς να έχει ο ίδιος υπαχθεί στον οργανισμό αυτό. Αν ήθελε, στο πλαίσιο του επαγγέλματός του, να εισάγει μοσχεύματα χρυσανθέμων στις Κάτω Χώρες, δεν θα μπορούσε, και πάλι, να το κάνει παρά μόνον εάν ήταν ο ίδιος μέλος της υπηρεσίας. Το υλικό αναπαραγωγής το οποίο εισάγεται και προορίζεται προς φύτευση (aan de wortel gerbacht worden) στις Κάτω Χώρες από ένα πρόσωπο το οποίο υπάγεται στην υπηρεσία αυτή πρέπει να δηλώνεται στην υπηρεσία· το υλικό αυτό υπόκειται σε επιθεώρηση κατά τη διάρκεια συγκεκριμένης περιόδου στο χώρο της εκμεταλλεύσεως του προσώπου αυτού.

Ο σκοπός του συστήματος είναι, επομένως, ο αυστηρός έλεγχος, από άποψη ποιότητας και προελεύσεως, του υλικού αναπαραγωγής, «μητρικών φυτών» και μοσχευμάτων που πολλαπλασιάζονται από τα φυτά αυτά (moederplanten en de daarvan gekweekte stekken) σε όλα τα στάδια, από τον καλλιεργητή (Kweker) μέχρι το λιανοπωλητή. Κατά την εισαγωγή ή κατά την εξαγωγή, ο έλεγχος ασκείται από την φυτοϋγειονομική υπηρεσία (Plantenziektenkundigedienst), ενώ η Υπηρεσία είναι επιφορτισμένη με τον έλεγχο του υλικού μετά την είσοδό του στις Κάτω Χώρες μέχρι τη στιγμή που πωλείται στον πελάτη.

II — Το Εφετείο του Άμστερνταμ, ενώπιον του οποίου άσκησε έφεση ο ενδιαφερόμενος έμπορος, ερωτά κατ' ουσίαν το Δικαστήριο εάν η εν λόγω ολλανδική κανονιστική ρύθμιση συμβιβάζεται προς τα άρθρα 30 έως 37 της Συνθήκης ΕΟΚ (ιδίως προς τις διατάξεις που αναφέρονται στην κατάργηση των ποσοτικών περιορισμών μεταξύ των κρατών μελών), προς τα άρθρα 38 έως 47 της Συνθήκης (που αναφέρονται στη γεωργία), καθώς και προς τον κανονισμό 234/68 του Συμβουλίου, της 27ης Φεβρουαρίου 1968, περί ιδρύσεως κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των ζώντων φυτών και των προϊόντων της ανθοκομίας. Εννοείται ότι η απάντηση που θα δοθεί στα ερωτήματα αυτά στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 177 δεν πρέπει να προδικάζει το αποτέλεσμα έρευνας που τυχόν θα διενεργήσει η Επιτροπή προκειμένου να διαπιστωθεί ότι τα εν λόγω εθνικά μέτρα είναι ασυμβίβαστα προς τη Συνθήκη.

III — Τα χρυσάνθεμα υπάγονται στο έκτο κεφάλαιο του κοινού δασμολογίου και στην οργάνωση αγοράς που ιδρύει ο κανονισμός 234/68. Το άρθρο 1 του νομοθετήματος αυτού ορίζει ότι η εν λόγω οργάνωση αγοράς περιλαμβάνει ένα καθεστώς κανόνων ποιότητος και συναλλαγών στον ίδιο τομέα.

Προκειμένου να βελτιωθεί η ποιότητα των προϊόντων, το άρθρο 3 προβλέπει τον καθορισμό κανόνων ποιότητος. Αυτό έχει γίνει για τους βολβούς, τα κρόμμυα και τους κονδύλους που προορίζονται για την παραγωγή ανθέων με τον κανονισμό 315/68 του

Συμβουλίου της 12ης Μαρτίου 1968 και για τα νωπά κομμένα άνθη και τα νωπά φυλλώματα με τον κανονισμό 316/68 του Συμβουλίου, της ίδιας ημερομηνίας.

Το άρθρο 2 του βασικού κανονισμού προέβλεπε τη λήψη κοινοτικών μέτρων για να ενθαρρυνθούν οι επαγγελματικές και διεπαγγελματικές πρωτοβουλίες, με σκοπό την προαγωγή μιας καλύτερης οργανώσεως της παραγωγής, το δε άρθρο 12 όριζε, χωρίς να θέτει σχετικά προθεσμία, ότι το Συμβούλιο θεσπίζει τα μέτρα που θα ήσαν αναγκαία για την συμπλήρωση των διατάξεων του κανονισμού «σε συνάρτηση με την πείρα που έχει αποκτηθεί». Εκτός από τους κανονισμούς της Επιτροπής που αναφέρονται στις ελάχιστες τιμές εξαγωγής ορισμένων βολβών, κρομμύων και κονδύλων που προορίζονται για την παραγωγή ανθέων σε τρίτες χώρες, κατά το χρόνο που έλαβαν χώρα τα πραγματικά περιστατικά της υπό κρίση υποθέσεως δεν είχε ληφθεί σχετικά κανένα μέτρο σε κοινοτικό επίπεδο.

Αντίθετα, το άρθρο 10 απαγορεύει, με διάταξη που απαντάται εξάλλου και ως προς τις άλλες κοινές οργανώσεις αγοράς, στο εσωτερικό εμπόριο της Κοινότητος, όχι μόνο την είσπραξη παντός δασμού ή φορολογικής επιβαρύνσεως ισοδυνάμου αποτελέσματος, *αλλά και κάθε περιορισμό ή μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος.*

Εντούτοις, κατά την παράγραφο 2:

«... εξακολουθεί να επιτρέπεται η διατήρηση των ποσοτικών περιορισμών ή μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος...

— για τα μη έρριζα μοσχεύματα και τους εμβολιοφόρους βλαστούς της αμπέλου... και τα φυτά αμπέλου, εμβολιασμένα ή έρριζα,... μέχρι την ημερομηνία που καθορίστηκε για τη θέση σε εφαρμογή σε όλα τα κράτη μέλη των διατάξεων που θα εκδοθούν από το Συμβούλιο για την εμπορία των υλικών αγενούς πολλαπλασιασμού της αμπέλου·

— για τα φυτά σε γλάστρες και τα καρποφόρα δενδρύλλια της κλάσεως 06.02 Γ II, μέχρι την ημερομηνία της 31ης Δεκεμβρίου 1968.

Για τα φυτά σε γλάστρες και τα καρποφόρα δενδρύλλια, της κλάσεως 06.02 Γ II, το Συμβούλιο θεσπίζει τα μέτρα τα οποία ενδεχομένως θα ήσαν αναγκαία στα πλαίσια των άρθρων 3, 12 ή 18 του παρόντος κανονισμού».

Όσον αφορά την εμπορία των υλικών αγενούς πολλαπλασιασμού της αμπέλου, το Συμβούλιο εξέδωσε, στις 9 Απριλίου 1968, την οδηγία 68/193, της οποίας το άρθρο 19 όριζε:

«Τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ το αργότερο την 1η Ιουλίου 1969 τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθούν με τις διατάξεις της παρούσας οδηγίας και πληροφορούν περί αυτών αμέσως την Επιτροπή.»

Η προθεσμία αυτή παρατάθηκε μέχρι 1ης Ιουλίου 1972 με το άρθρο 11 της οδηγίας 71/140 του Συμβουλίου, της 22ας Μαρτίου 1971, στη συνέχεια δε μέχρι 1ης Ιουλίου 1976 με το άρθρο 9 της οδηγίας 74/648 του Συμβουλίου, της 9ης Δεκεμβρίου 1974.

IV — Από την προσέγγιση των διαφόρων αυτών διατάξεων μπορούν, κατά τη γνώμη μου, να συναχθούν δύο συνέπειες:

Πρώτον, ότι μια εθνική κανονιστική ρύθμιση, όπως η προκειμένη, περιέχει ποσοτικό περιορισμό ή μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος.

Δεύτερον, ότι ένας τέτοιος ποσοτικός περιορισμός ή μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος δεν ήταν πλέον δικαιολογημένος στον οικείο τομέα κατά την εποχή που έλαβαν χώρα τα περιστατικά της παρούσης υποθέσεως.

Αναφέρομαι εδώ στην υπόθεση Van Haaster της 30ής Οκτωβρίου 1974 (Recueil σελ. 1123), που είχε σχέση με το αν η ολλανδική κανονιστική ρύθμιση σχετικά με τους περιορισμούς στην παραγωγή βολβών υακίνθου συμβιβάζεται με το άρθρο 10 του κανονισμού 234/68, από την οποία προκύπτει ότι η εξουσία των κρατών μελών να επεμβαίνουν επί θεμάτων που διέπονται από κοινή οργάνωση αγοράς περιορίζεται κατά το μέτρο που η άσκησή της θα ήταν αντίθετη προς τους σκοπούς της οργανώσεως αυτής.

Ο κανονισμός 234/68 βασίζεται κυρίως σε ένα κοινοτικό σύστημα προδιαγραφών ποιότητας, του οποίου η εφαρμογή έχει ως σκοπό να εξαλείψει από την αγορά τα προϊόντα μη ικανοποιητικής ποιότητας. Κάθε άλλος περιορισμός της παραγωγής ο οποίος πηγάζει από εθνικά μέτρα μου φαίνεται ότι αποκλείεται. Εάν, το αργότερο κατά το τέλος της μεταβατικής περιόδου και λαμβανομένης υπόψη της πείρας που έχει αποκτηθεί (άρθρο 12), το Συμβούλιο δεν έχει θεσπίσει, κατ' εφαρμογή του άρθρου 3, κανόνες ποιότητος για τα προϊόντα που αναφέρει το άρθρο 1, (δηλαδή, εν προκειμένω, τα μοσχεύματα χρυσανθέμων), το άρθρο 3, δεύτερο εδάφιο, δεν εφαρμόζεται επ' αυτών και τα προϊόντα αυτά μπορούν, κατά συνέπεια, να εκτίθενται ή να προσφέρονται προς πώληση, να πωλούνται, να παραδίδονται ή να διατίθενται στο εμπόριο με κάθε άλλο τρόπο. Δεν αποκλείεται η Επιτροπή να καταλήξει, στο εγγύς μέλλον, στο να προτείνει στο Συμβούλιο τροποποίηση των κανόνων που έχουν ως σκοπό να εγγυηθούν την ποιότητα των ζώντων φυτών και των ανθέων, τα οποία διατίθενται στο εμπόριο εντός των κρατών μελών, αλλά, εν τω μεταξύ, ο κοινοτικός νομοθέτης έχει ταχθεί σαφώς υπέρ ενός συστήματος το οποίο στηρίζεται στην ελευθερία των εμπορικών ανταλλαγών, χωρίς να αφήνει καθόλου χώρο σε εθνικές διατάξεις (βλ. αποφάσεις Bollmann, 18 Φεβρουαρίου 1970, Recueil σελ. 69· Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας, 7 Φεβρουαρίου 1973, Recueil σελ. 101).

Η απόφαση van der Hulst' s Zonen της 23ης Ιανουαρίου 1975 (Recueil σελ. 79), η οποία αναφερόταν στο ολλανδικό σύστημα βάσει του οποίου αποσύρεται το πλεόνασμα των βολβών, δέχεται ότι ο κανονισμός 234/68 στηρίζεται βασικά σε ένα σύστημα προδιαγραφών ποιότητας και δεν προβλέπει μηχανισμό παρεμβάσεως. Η δυνατότητα λήψεως συμπληρωματικών μέτρων επιφυλλάσσεται ρητώς υπέρ του Συμβουλίου. Αν το Δικαστήριο έκρινε ότι τελικά τα ολλανδικά μέτρα συμβιβάζονταν προς το κοινοτικό δίκαιο, αυτό εξηγείται ίσως, όπως σημειώθηκε, από το γεγονός ότι η κοινοτική παραγωγή βολβών είναι συγκεντρωμένη στις Κάτω Χώρες και ότι το ολλανδικό σύστημα παρεμβάσεως μπορούσε, σε κοινοτικό επίπεδο, να προαγάγει την ορθολογική οργάνωση της διαθέσεως στο εμπόριο της παραγωγής και να σταθεροποιήσει την αγορά. Δεν ισχύει όμως το ίδιο για τα χρυσάνθεμα, των οποίων η παραγωγή είναι σημαντική σε ορισμένα άλλα κράτη μέλη, ακόμη και αν, στις Κάτω Χώρες η παραγωγή αυτή είναι κατά τόπους ιδιαίτερα αυξημένη.

V — Υπάρχει ένας ακόμα λόγος που θα μπορούσε να οδηγήσει στην άποψη ότι δεν συμβιβάζεται προς το κοινοτικό δίκαιο μία κανονιστική ρύθμιση, όπως η περιγραφόμε-

νη στα ερωτήματα του εθνικού δικαστηρίου. Η υπαγωγή στον εν λόγω φορέα επιτρέπεται μόνο στα πρόσωπα τα οποία δέχονται ότι οι διαιτητικές αποφάσεις της «επιτροπής εκδικάσεως εφέσεων» της υπηρεσίας (που προβλέπεται από το άρθρο 26 του καταστατικού της, όπως εγκρίθηκε από τον υπουργό γεωργίας στις 22 Δεκεμβρίου 1967, τα της λειτουργίας της οποίας ρυθμίστηκαν με «κανονισμό» του διοικητικού συμβουλίου, που εγκρίθηκε από τον υπουργό στις 12 Δεκεμβρίου 1977), οι οποίες αναφέρονται στις αποφάσεις που έχει λάβει έναντι αυτών όργανο του οργανισμού αυτού και οι οποίες δεν έχουν σχέση με την έγγραφη πιστοποίηση σχετικά με το υλικό αναπαραγωγής, αποτελούν δεσμευτικές αποφάσεις (άρθρο 90, παράγραφος 1, του νόμου περί σπόρων σποράς και φυτών).

Πράγματι, η εν λόγω υπηρεσία δεν καλύπτεται από τις διατάξεις του κανονισμού 1360/78 του Συμβουλίου, της 19ης Ιουνίου 1978, περί των ομάδων παραγωγών και των ενώσεων αυτών. Η σύσταση τέτοιων ομάδων δεν έχει επιτραπεί παρά μόνον σε περιορισμένους τομείς, για παράδειγμα, στον τομέα των οπωροκηπευτικών, με τον κανονισμό του Συμβουλίου 1035/72 της 18ης Μαΐου 1972 και με τον προαναφερθέντα κανονισμό 1360/78 στον τομέα των προϊόντων (ιδίως αρωματικών φυτών και λεβάντας) και για τις χώρες ή περιοχές που απαριθμούνται στον κανονισμό αυτό. Όσον αφορά τον τομέα των χρυσανθέμων, κανένας γενικός κανόνας σχετικά με τα *κοινοτικά* μέτρα που προβλέπονται στο άρθρο 2 του κανονισμού 234/68 (μέτρα τα οποία έχουν ως σκοπό την ποιοτική βελτίωση και την ανάπτυξη της χρήσεως των προϊόντων που αναφέρει το άρθρο 1, καθώς και την προαγωγή μιας καλύτερης οργανώσεως της παραγωγής τους και της εμπορίας τους) δεν έχει θεσπισθεί από το Συμβούλιο.

Κατά συνέπεια, τουλάχιστον στους τομείς οι οποίοι έχουν ειδικά αποτελέσει αντικείμενο κοινής οργανώσεως αγοράς, η απαγόρευση του άρθρου 85 της Συνθήκης εφαρμόζεται πλήρως επί των επαγγελματικών ή διεπαγγελματικών ενώσεων, υπό την επιφύλαξη του άρθρου 2 του κανονισμού 26 του Συμβουλίου, της 4ης Απριλίου 1962.

VI —Τέλος, παρόλο που τα μέσα που χρησιμοποιούν οι επαγγελματίες και εγγυώνται οι αρχές είναι χωρίς αμφιβολία ιδιαίτερα αποτελεσματικά, μπορεί κανείς να αναρωτηθεί μήπως είναι δυσανάλογα σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό. Όσον αφορά τον υπό εξέταση τομέα, καμία κοινοτική ρύθμιση δεν επιτρέπει ελέγχους, ακόμα και από ορκωτούς ελεγκτές, εντός των ιδιωτικών ιδιοκτησιών ή των καταστημάτων με σκοπό την επιθεώρηση, σε αντίθεση προς τα οριζόμενα από τον κανονισμό 17/62 στον τομέα του ανταγωνισμού.

Ελλείψει ρητής διατάξεως, η οποία να δικαιολογεί ένα τέτοιο καθεστώς, η πρόβλεψη ποινικών κυρώσεων (προστίμου ή φυλακίσεως) με σκοπό τη συμμόρφωση προς εθνικές διατάξεις φαίνεται αντίθετη προς το κοινοτικό δίκαιο. Όταν οι εξουσίες, οι οποίες προβλέπονται για τη διενέργεια ελέγχου, έχουν χορηγηθεί στο πλαίσιο συμβατικών δεσμεύσεων, ανακύπτει και εν προκειμένω το ζήτημα αν τέτοιου είδους δεσμεύσεις συμβιβάζονται προς την απαγόρευση του άρθρου 85 της Συνθήκης.

Προτείνω, κατά συνέπεια, να δοθεί η εξής απάντηση στα υποβληθέντα ερωτήματα:

Οι διατάξεις του κανονισμού (ΕΟΚ) 234/68 συνεπάγονται την κατάργηση ενός συστήματος με το οποίο τα κράτη μέλη, απευθείας ή μέσω οργάνων τα οποία δημιουργούν ή εγκρίνουν, απαγορεύουν την κατ' επάγγελμα πώληση, μεταπώληση, εισαγωγή, εξαγωγή και προσφορά προς εξαγωγή μοσχευμάτων χρυσανθέμων, ακόμα και αν το υλικό αυτό πολλαπλασιασμού είναι σύμφωνο προς τους εθνικούς ποιοτικούς κανόνες.