ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ G. FEDERICO MANCINI ΠΟΥ ΑΝΑΠΤΥΧΘΗΚΑΝ ΣΤΙΣ 25 ΟΚΤΩΒΡΙΟΥ 1983 [1]

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Η προδικαστική αυτή υπόθεση αφορά την κοινοτική κανονιστική ρύθμιση στον τομέα της γεωργικής πολιτικής και συγκεκριμένα τον κανονισμό του Συμβουλίου 804/68, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων. Ουσιαστικά καλείστε να κρίνετε αν τα κράτη μέλη διατηρούν εξουσίες — και ποιες — στην περίπτωση που τα κοινοτικά όργανα έχουν θεσπίσει κοινή οργάνωση αγοράς σε συγκεκριμένο τομέα προϊόντων. Πρέπει να πω ευθύς εξαρχής ότι η υπόθεση παρουσιάζει σημαντικές δυσχέρειες. Πράγματι τα ερωτήματα του εθνικού δικαστηρίου εγείρουν νομικά ζητήματα που το Δικαστήριο δεν έχει πλήρως αποσαφηνίσει· και τα οποία, το και σπουδαιότερο, αναφέρονται όχι σε συγκεκριμένες εθνικές διατάξεις αλλά σε ολόκληρη την ολλανδική έννομη τάξη όσον αφορά την παραγωγή και την εμπορία των τυριών.

Συνοψίζω τα πραγματικά περιστατικά. Η εταιρεία περιορισμένης ευθύνης Jongeneel Kaas BV, που εδρεύει στο Bodegraven, στις Κάτω Χώρες και 14 άλλες εταιρείες εγκατεστημένες και αυτές στις Κάτω Χώρες ενήγαγαν το ολλανδικό δημόσιο και έναν οργανισμό που ελέγχει την παραγωγή γαλακτοκομικών προϊόντων (Stichting Centraal Orgaan Zuivelcontrole: κατωτέρω COZ) ενώπιον του Arrondissementsrechtbank της Χάγης. Με την αγωγή τους ζήτησαν να αναγνωριστεί το ανεφάρμοστο ή τουλάχιστο να ανασταλεί προσωρινά η εφαρμογή διαφόρων εθνικών νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων σχετικά με την ποιότητα των γαλακτοκομικών προϊόντων και τους ελέγχους στους οποίους υποβάλλονται τα προϊόντα αυτά. Οι ενάγουσες εταιρείες — όλες επιχειρήσεις που εξάγουν ή εμπορεύονται κατά κάποιο τρόπο τυριά και γενικότερα γαλακτοκομικά προϊόντα που παρασκευάζονται στις Κάτω Χώρες — υποστήριξαν συγκεκριμένα ότι οι εν λόγω διατάξεις παραβιάζουν το κοινοτικό δίκαιο και βλάπτουν τα επιχειρηματικά τους συμφέροντα. Με απόφαση της 14ης Σεπτεμβρίου 1982, ο πρόεδρος του ανωτέρω δικαστηρίου ανέβαλε να αποφανθεί οριστικώς και υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα ερωτήματα δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ:

α) Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 804/68 έχει την έννοια ότι εμποδίζει ένα κράτος μέλος να θεσπίζει μονομερώς με σκοπό την προώθηση των πωλήσεων τυριού και τυροκομικών προϊόντων ρύθμιση περί της ποιότητας των προϊόντων αυτών, όπως η ήδη ισχύουσα στις Κάτω Χώρες, η οποία περιέχεται στο νόμο περί ποιότητας των γεωργικών προϊόντων της 8ης Απριλίου 1971 («Landbouwkwaliteitswet», Stbl. 371), στο βασιλικό διάταγμα της 2ας Δεκεμβρίου 1981 περί ποιότητας των γαλακτοκομικών προϊόντων («Landbouwkwaliteitsbesluit kaasprodukten», Stbl. 726), στην υπουργική απόφαση της 28ης Δεκεμβρίου 1981, επίσης περί ποιότητας των γαλακτοκομικών προϊόντων («Landbouwkwaliteitsbeschikking kaasprodukten», Ned. Stcrt. αριθ. 251), στον κανονισμό ελέγχου γαλακτοκομικών προϊόντων, που θέσπισε ο Centraal Orgaan Zuivelcontrole (COZ) και ο οποίος εγκρίθηκε με την από 2 Ιουνίου 1982 υπουργική απόφαση («Keuringsreglement COZ Kaasprodukten», Ned. Stcrt. αριθ. 105) και στον κανονισμό περί φορολογικών θεμάτων που θέσπισε ο COZ και ο οποίος ενεκρίθη με την από 15 Ιουνίου 1982 υπουργική απόφαση («Heffingenreglement COZ», Ned. Stcrt. αριθ. 118);

β) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο ερώτημα α, το άρθρο 30 ή το άρθρο 34 της Συνθήκης ΕΟΚ έχουν την έννοια ότι εμποδίζουν ένα κράτος μέλος να θεσπίζει μονομερώς, με σκοπό την προώθηση των πωλήσεων τυριού και τυροκομικών προϊόντων, ρύθμιση περί της ποιότητας των προϊόντων αυτών, όπως εκείνη που περιλαμβάνεται στις αναφερόμενες υπό στοιχείο α διατάξεις;

1 — Μετάφραση από τα ιταλικά.

γ) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο ερώτημα 6, ο αναφερόμενος ανωτέρω υπό α κανονισμός ή τα αναφερόμενα υπό 6 άρθρα της Συνθήκης έχουν την έννοια ότι εμποδίζουν ένα κράτος μέλος, όπως οι Κάτω Χώρες, να θεσπίζει ρύθμιση βάσει της οποίας η βιομηχανική επεξεργασία τυροκομικών προϊόντων επιτρέπεται αποκλειστικά στα μέλη ενός οργανισμού ελέγχου, όπως προβλέπει το άρθρο 12 του προαναφερθέντος (υπό στοιχείο α) βασιλικού διατάγματος της 2ας Δεκεμβρίου 1981;

δ) Οι γενικές αρχές του δικαίου, ιδίως η «αρχή της αναλογικότητας» έχουν άμεσο αποτέλεσμα στο πλαίσιο διαφοράς όπως η προκειμένη;

2. Για να κατανοηθεί η υπόθεση πρέπει να εξεταστούν τα ουσιώδη στοιχεία των ολλανδικών διατάξεων οι οποίες, κατά τις αιτούσες εταιρείες, είναι παράνομες βάσει του κοινοτικού δικαίου και επομένως ανεφάρμοστες έναντι αυτών. Θα παρατηρήσω εξαρχής ότι πρόκειται για ένα πολύ περίπλοκο σύστημα, εν μέρει, διότι περιλαμβάνει τέσσερα επίπεδα κατά τάξη ιεραρχίας και εν μέρει διότι οι κανόνες κάθε επιπέδου αλληλοκαλύπτονται και διασταυρώνονται. Η σαφής συνοπτική του περιγραφή είναι κάθε άλλο παρά εύκολη.

Στην κορυφή της πυραμίδας βρίσκεται ο νόμος της 8ης Απριλίου 1971 περί ποιότητας των γεωργικών προϊόντων (Landbouwkwaliteitswet, Stbl. 1971, 5761, σ. 371). Ο νόμος αυτός ανανέωσε εξ ολοκλήρου τη μέχρι τότε ισχύουσα ρύθμιση ενός νόμου του 1938 (Landbouwuitvoerwet, Stbl. 600) ο οποίος εξουσιοδοτούσε την κυβέρνηση να ρυθμίσει την ποιότητα ορισμένων προϊόντων γεωργικών και αλιείας που προορίζονται για εξαγωγή. Ο νόμος του 1971 αφιερώνει στο θέμα μας μια αιτιολογική σκέψη όπου αναφέρεται ότι προς το σκοπό «προωθήσεως των πωλήσεων είναι ευκταία η θέσπιση γενικής ρυθμίσεως περί ποιότητας των γεωργικών προϊόντων και των προϊόντων αλιείας». Στον τομέα των γαλακτοκομικών προϊόντων η ρύθμιση αυτή υλοποιείται με τέσσερις κατώτερης τυπικής ισχύος πηγές: α) το βασιλικό διάταγμα της 2ας Δεκεμβρίου 1981 και 6) την υπουργική απόφαση της 28ης Δεκεμβρίου 1981, αμφότερα περί ποιότητας των γαλακτοκομικών προϊόντων· γ) και δ) δύο κανονισμούς που αναφέρονται στον έλεγχο αυτών των προϊόντων και σε δημοσιονομικά θέματα τους οποίους θέσπισε ο COZ και οι οποίοι εγκρίθηκαν με υπουργικές αποφάσεις της 2ας και της 15ης Ιουνίου 1982 αντιστοίχως.

Το βασιλικό διάταγμα της 2ας Δεκεμβρίου 1981 που καταλαμβάνει τη δεύτερη βαθμίδα της πυραμίδας περιέχει σειρά κανόνων που αφορούν την παρασκευή τυροκομικών προϊόντων. Αντικαθιστά τους μέχρι τότε ισχύοντες κανόνες (ειδικότερα τους κανόνες που στηρίζονται στον Kaasmerkenwet του 1911 και στον Landbouwuitvoerwet του 1938) το δε κανονιστικό πλαίσιο που χαράσσει διαρθρώνεται με βάση δύο κατευθυντήριες γραμμές: ορισμένες διατάξεις καθορίζουν τις ελάχιστες ποιοτικές προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούν τα παρασκευαζόμενα στις Κάτω Χώρες γαλακτοκομικά προϊόντα· άλλες διατάξεις θεσπίζουν ένα διπλό σύστημα ελέγχων.

Τα άρθρα 3 έως 6 ανήκουν στην πρώτη ομάδα. Το άρθρο 3 προβλέπει ότι «τα τυροκομικά προϊόντα πρέπει να έχουν το χρώμα, το άρωμα, τη γεύση και την ειδική σύσταση της οικείας ποικιλίας» (παράγραφος 1). Το άρθρο 4 καθορίζει τους όρους που πρέπει να πληροί η συσκευασία των εν λόγω προϊόντων. Το άρθρο 6, που αποτελεί το κέντρο της νέας ρύθμισης, προσδιορίζει το περιεχόμενο των κανόνων εφαρμογής, η θέσπιση των οποίων ανατίθεται στην αρμοδιότητα του υπουργού. Συγκεκριμένα ορίζεται ότι οι κανόνες

αυτοί ρυθμίζουν: α) την καταγωγή, το σχήμα, την τελική μορφή, τις διαστάσεις και το βάρος των γαλακτοκομικών προϊόντων, τα χαρακτηριστικά των βιομηχανικών εγκαταστάσεων και των μεταφορικών μέσων, τις χρησιμοποιούμενες πρώτες ύλες καθώς και τα προστιθέμενα υλικά, τα της παρασκευής και της μεταποιήσεως, τη χρήση μηχανών, σκευών και συσκευών, την ποιότητα και τους τρόπους χρήσεως των υλικών συσκευασίας· β) τους διαφόρους τύπους στους οποίους κατατάσσονται τα γαλακτοκομικά προϊόντα· γ) τους κανόνες που πρέπει να τηρούνται κατά τη διαδικασία μεταποιήσεως των πρώτων υλών οι οποίες χρησιμοποιούνται για την παρασκευή των εν λόγω προϊόντων. Αυτές ακριβώς οι προδιαγραφές που αναλύονται διεξοδικά στα υπουργικά κείμενα (το διάταγμα της 28. 12. 1981 περιέχει περισσότερα από 172 άρθρα!), επηρέασαν κατά κύριο λόγο και σε σημαντικό βαθμό τα συμφέροντα των επιχειρήσεων που κινούνται στον εν λόγω τομέα και αποτέλεσαν την αφορμή της κύριας δίκης.

Οι διατάξεις της δεύτερης ομάδας, δηλαδή οι αναφερόμενες στους ελέγχους, περιέχονται κυρίως στα άρθρα 10 ώς 14. Το άρθρο 10 προβλέπει την ίδρυση ενός οργάνου *ad hoc*, του προαναφερθέντος COZ που έχει ως καθήκον αν ελέγχει αν οι παρασκευαστές και οι έμποροι γαλακτοκομικών προϊόντων τηρούν τους ποιοτικούς κανόνες· εξάλλου οι παρασκευαστές και οι έμποροι οφείλουν να εγγραφούν μέλη στον εν λόγω οργανισμό εφόσον επιθυμούν να εργάζονται σε βιομηχανική κλίμακα (άρθρο 12). Αλλά και τα άρθρα 8 και 9 μπορούν να θεωρηθούν ως αναφερόμενα στους ελέγχους τουλάχιστον από μια διαφορετική σκοπιά. Συγκεκριμένα, επιτρέπουν την εφαρμογή στα γαλακτοκομικά προϊόντα του συστήματος που ισχύει ήδη σε άλλους τομείς προϊόντων προβλέποντας τον καθορισμό, με υπουργική απόφαση, των σημάτων (κατασκευής), των ενδείξεων και των εγγράφων ελέγχου που χρησιμοποιούνται για τις ποικιλίες τυριών οι οποίες προσδιορίζονται βάσει των κριτηρίων του προαναφερθέντος άρθρου 6. Εννοείται ότι όλα τα προϊόντα για τα οποία χρησιμοποιείται συγκεκριμένο σήμα πρέπει να ανταποκρίνονται στους ειδικούς όρους για τους οποίους έχει καθιερωθεί το σήμα (βλ. άρθρο 9, παράγραφος 1).

Οι κανόνες που περιλαμβάνονται στις τρεις ομάδες διατάξεων τις οποίες ανέφερα είναι επιτακτικοί. Αυτό προκύπτει από το άρθρο 2 το οποίο απαγορεύει:

α) την επαγγελματική παρασκευή γαλακτοκομικών προϊόντων εφόσον δεν τηρούνται οι σχετικοί κανόνες του άρθρου 6, παράγραφος 1, ή εφόσον γίνεται σε εγκαταστάσεις που δεν παρουσιάζουν τα χαρακτηριστικά που απαιτεί το άρθρο αυτό (παράγραφος 1, στοιχείο α)·

β) τη μεταφορά των εν λόγω προϊόντων εφόσον δεν τηρούνται οι επιταγές του άρθρου 6 (παράγραφος 1, στοιχείο β)·

γ) την εμπορία των εν λόγω προϊόντων εφόσον δεν τηρούνται τα άρθρα 3, 4, 5, 6, στοιχεία α και β (παράγραφος 6).

Όπως ανέφερα ήδη οι διατάξεις που βασιλικού διατάγματος της 2ας Δεκεμβρίου 1981 που εφαρμόζουν τις διατάξεις του Landbouwkwaliteitswet, αποτελούν, με τη σειρά τους, τη βάση για τη θέσπιση λεπτομερέστερων κανόνων. Οι κανόνες αυτοί περιέχονται στην υπουργική απόφαση της 28ης Δεκεμβρίου 1981. Η απόφαση αυτή αφορά επίσης την ποιότητα των γαλακτοκομικών προϊόντων και ρυθμίζει ειδικότερα τις πρώτες ύλες που χρησιμοποιούνται για την παραγωγή τυριών (άρθρα 3-10), τους τύπους των εγχώριων τυριών (άρθρα 11-17), το βιομηχανικό τυρί (άρθρα 18-83), το τυρί αγροκτήματος (άρθρα 84-100), το λευκό τυρί καθώς και το παρασκευαζόμενο με προσθήκη τροφών και ποτών (άρθρα 101-116), το τυρί σε σκόνη και τα λειωμένα τυριά σε σκόνη (άρθρα 137-152), την επανεξαγωγή τυροκομικών προϊόντων που παρασκευάζονται στο εξωτερικό (άρθρο 166). Πρόκειται για λεπτομερέστατους κανόνες που καινοτομούν αισθητά σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς.

Τέλος — βρισκόμαστε ήδη στην τέταρτη βαθμίδα — οι κανονισμοί που θέσπισε ο COZ. Ο πρώτος, ο οποίος εγκρίθηκε με την από 2 Ιουνίου 1982 υπουργική απόφαση έχει ως αντικείμενο τα των ελέγχων της τηρήσεως των κανόνων που ανέφερα. Ο δεύτερος εγκρίθηκε με την από 15 Ιουνίου 1982 απόφαση: οι επιχειρηματίες, μέλη του εν λόγω οργανισμού (δηλαδή στην πραγματικότητα όλοι οι επιχειρηματίες του τομέα) υποχρεούνται, δυνάμει αυτών των κανόνων, να καταβάλλουν φόρους αναλόγως του όγκου της παραγωγής, οι οποίοι προορίζονται για την κάλυψη των δαπανών που συνεπάγεται η διενέργεια των ελέγχων.

3. Αυτό είναι το ολλανδικό σύστημα. Από κοινοτικής πλευράς, οι σχετικές διατάξεις είναι βεβαίως τα άρθρα 30 και 34 της Συνθήκης αλλά και οι διατάξεις του κανονισμού του Συμβουλίου 804 της 27ης Ιουνίου 1968, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων — μεταξύ των οποίων το τυρί — παραγώγων του γάλακτος. Οι διατάξεις αυτές ορίζουν τα μέσα της κοινής γεωργικής πολιτικής που χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο της εν λόγω οργάνωσης προς το σκοπό επιτεύξεως των στόχων που χαράσσει το άρθρο 39 της Συνθήκης.

Δίνω μερικά παραδείγματα: ο ετήσιος καθορισμός των τιμών παρεμβάσεως για τα τυρία Grana-Padano και Parmigiano-Reggiano (άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο ε)· η καθιέρωση της τιμής κατωφλίου (άρθρο 4) και εισφορών (άρθρο 14)· η χορήγηση ενισχύσεων για την ιδιωτική αποθεματοποίηση (άρθρο 8, παράγραφος 3)· η λήψη ειδικών μέτρων παρεμβάσεως για τα τυριά διατηρήσεως (άρθρο 9, παράγραφος 1)· η λήψη και άλλων μέτρων παρεμβάσεως στην περίπτωση όπου δημιουργούνται ή απειλείται ότι θα δημιουργηθούν πλεονάσματα (άρθρο 12)· η υποχρεωτική χρήση πιστοποιητικών εισαγωγής ή εξαγωγής στο εμπόριο με τις τρίτες χώρες (άρθρο 13)· η καταβολή επιστροφών κατά την εξαγωγή προς τις χώρες αυτές (άρθρο 17, παράγραφος 1)· το σύστημα τελειοποιήσεως προς επανεξαγωγή, η εφαρμογή του οποίου μπορεί να αποκλείεται εν όλω ή εν μέρει (άρθρο 18)· η ρύθμιση της ελεύθερης διενέργειας του εμπορίου με τις τρίτες χώρες (άρθρο 18) και του ενδοκοινοτικού εμπορίου (άρθρο 22)· η δυνατότητα λήψεως συντηρητικών μέτρων διασφαλίσεως (άρθρο 21).

4. Τα δύο πρώτα ερωτήματα υπό στοιχείο α και β αναφέρονται στο αν οι ολλανδικοί κανόνες που προσπάθησα να συνοψίσω ανωτέρω συμβιβάζονται προς το κοινοτικό δίκαιο. Το παραπέμπον δικαστήριο ερωτά κυρίως αν αντιβαίνουν στον κανονισμό 804/68 και, αν όχι, μήπως συνιστούν παράβαση των άρθρων 30 και 34 της Συνθήκης. Ιδίως στο ερώτημα α το εθνικό σύστημα προσδιορίζεται με μεγάλη ακρίβεια, ως αν ο δικαστής ζητούσε να το εκτιμήσετε καθεαυτό και μεμονωμένα· αν όμως υποτεθεί ότι διατυπώνεται τέτοιο αίτημα δεν μπορούμε παρά να αντιτάξουμε το απαράδεκτο. Πράγματι, πρόκειται για αίτηση βάσει του άρθρου 177 και όχι (όπως ίσως φάνηκε σε ορισμένες στιγμές κατά την έγγραφη και την προφορική διαδικασία) για προσφυγή της Επιτροπής κατά των Κάτω Χωρών λόγω παραβιάσεως της Συνθήκης και του παραγώγου δικαίου.

Ωστόσο δεν επιτρέπεται, από προσήλωση στους τύπους, να παραβλέψουμε ότι αν μη τι άλλο η έκταση και το άκρως περίπλοκο της εθνικής ρύθμισης στην οποία αναφέρονται τα ερωτήματα, δίνουν στην υπό κρίση διαφορά το χαρακτήρα προδικαστικής υποθέσεως τελείως *sui generis*. Η υπόθεση αυτή απαιτεί την κατ' ουσία εκτίμηση της ολλανδικής νομοθεσίας ή τουλάχιστο των κατευθυντήριων γραμμών της. Αντι-

θέτως παρέλκει η λεπτομερής εξέταση των διαφόρων διατάξεων και ιδίως εκείνων οι οποίες απηχούν τους γενικούς κανόνες τους οποίους και εφαρμόζουν απλώς από κάποια σκοπιά.

5. Ο κανονισμός 804. Κατά τις αιτούσες επιχειρήσεις, τρία είναι κυρίως τα στοιχεία της εθνικής ρύθμισης που αντιβαίνουν σ' αυτό τον κανονισμό: οι κανόνες που περιορίζουν την παραγωγή σε ορισμένους τύπους τυριών· αυτοί που προσδιορίζουν περιοριστικά τα ποιοτικά χαρακτηριστικά αυτών των τύπων· οι κανόνες που ρυθμίζουν τη διαδικασία ωριμάνσεως, τη συσκευασία και τη μεταφορά των εν λόγω τυριών θεσπίζοντας και άλλους αισθητούς περιορισμούς της ελευθερίας των ολλανδών παραγωγών και εμπόρων.

Θα ασχοληθώ αμέσως κατωτέρω με τις πλευρές αυτές της ρύθμισης. Πριν τις αναλύσω όμως θεωρώ σκόπιμο να αναφέρω εξαρχής — πιο κάτω θα φανεί η χρησιμότητα αυτού του στοιχείου — ότι δεν αφορούν τα εισαγόμενα από άλλες χώρες μέλη τυριά. Αυτό ορίζεται ρητά στο βασιλικό διάταγμα του 1981: οι απαγορεύσεις ως προς την παραγωγή και την εμπορία που θεσπίζει — όπως αναφέρεται στο άρθρο 2, παράγραφος 4 — «δεν εφαρμόζονται στα προϊόντα που τελούν υπό δασμολογικό καθεστώς» κατά το γενικό νόμο περί δασμών και φόρων καταναλώσεως εφόσον «δεν έχουν τεθεί στο σύστημα τελειοποιήσεως προς επανεξαγωγή στο οποίο αναφέρεται η οδηγία του Συμβουλίου 69/73 της 4ης Μαρτίου 1969 ... όπως τροποποιήθηκε ή θα τροποποιηθεί».

Επανέρχομαι στις αιτιάσεις των αιτουσών. Τα περιστατικά στα οποία αναφέρονται είναι αναμφισβήτητα. Το άρθρο 6 του βασιλικού διατάγματος και οι αντίστοιχοι κανόνες της αποφάσεως που εκδόθηκαν κατ' εφαρμογή του απαγορεύουν την παραγωγή τυριών που μέχρι το 1981 μπορούσαν να παράγονται ελεύθερα: όπως ο τύπος του τυριού δίαιτας με χαμηλή περιεκτικότητα σε αλάτι, όπως το Gouda με μεγάλες οπές του τύπου Emmental και όπως το «brosse Kaas». Εξ ου οι επιχειρήσεις των Κάτω Χωρών υφίστανται σοβαρή ζημία· οι οποίες επιχειρήσεις, μη έχοντας τη δυνατότητα να παράγουν τυριά τα οποία παρασκευάζονται ελεύθερα σε άλλα κράτη μέλη (λόγου χάρη τα τυριά ιταλικού τύπου που παρασκευάζονται στο Βέλγιο) δεν μπορούν να αναπτυχθούν εμπορευόμενες τα προϊόντα που ζητούν οι καταναλωτές.

Ακόμη περισσότερο. Η απαγόρευση παραγωγής ορισμένων τύπων τυριού συνοδεύεται από την απαγόρευση της μεταβολής έστω και σε πολύ μικρή κλίμακα της συνθέσεως και της διαδικασίας παραγωγής των τυριών που επιτρέπεται να παράγονται. Αυτό συμβαίνει με το Cheddar: στις Κάτω Χώρες το ποσοστό υγρασίας του τυριού αυτού δεν μπορεί να υπερβαίνει το 38 % ενώ στη Μεγάλη Βρετανία μπορεί να φθάσει το 39 %. Συνέπεια αυτού είναι ότι ο ολλανδός παραγωγός έχει αυξημένες δαπάνες διότι πρέπει να προσθέσει στο Cheddar που παράγει 1 % λιπαρές ουσίες. Τέλος, οι υποχρεώσεις όσον αφορά την ωρίμανση και τη μεταφορά. Το άρθρο 64 της αποφάσεως της 8ης Δεκεμβρίου 1981 ορίζει ότι το τυρί πρέπει να παραμένει στο ολλανδικό έδαφος εφόσον δεν έχει ωριμάσει ακόμη, εμποδίζοντας έτσι, και πάλι εις βάρος των επιχειρήσεων, την ταχεία αποστολή και διάθεσή τους στο εμπόριο στα άλλα κράτη μέλη.

Ως προς το ότι το σύστημα είναι επαχθές ή, θα έλεγα, «καταθλιπτικό» δεν υπάρχει καμιά αμφιβολία. Αρκούν όμως αυτά τα χαρακτηριστικά για να το καταστήσουν ασυμβίβαστο προς το κοινοτικό δίκαιο; Οι αιτούσες είναι βέβαιες γι' αυτό. Επιχειρούν προπάντως να μας πείσουν ότι το ασυμβίβαστο είναι απόλυτο και απορρέει από τις γενικές αρχές. Υπάρχουν τομείς — παρα-

τηρούν οι δικηγόροι τους — στους οποίους η οργάνωση κοινής αγοράς και η πρόβλεψη τρόπων δράσεως των κοινοτικών οργάνων για την εφαρμογή ενός ολοκληρωμένου συστήματος αφαίρεσαν οριστικά από τα κράτη μέλη κάθε εξουσία επεμβάσεως. Κύριο παράδειγμα αποτελούν σχετικώς η γεωργική πολιτική εν γένει και η κοινή αγορά των γαλακτοκομικών προϊόντων ειδικότερα. Τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επέμβουν· και μάλιστα εφόσον υπάρχει κοινοτική κανονιστική ρύθμιση στον εν λόγω τομέα.

Η άποψη αυτή όμως δεν μπορεί να γίνει δεκτή· ούτε καν στη λιγότερο ριζοσπαστική μορφή της που αντιπροσωπεύει η τελευταία αυτή επιφύλαξη. Αυτό αποδεικνύουν εκείνες ακριβώς οι αποφάσεις που επικαλούνται οι αιτούσες προκειμένου να στηρίξουν την άποψη αυτή. Έτσι, η απόφαση van den Hazel της 18ης Μαΐου 1977 (υπόθεση 111/76, Jurispr. 1977, σ. 901), η απόφαση Pigs Marketing Board της 29ης Νοεμβρίου 1978 (υπόθεση 83/78, Jurispr. 1978, σ. 2347) και η απόφαση Pigs and Bacon της 26ης Ιουνίου 1979 (υπόθεση 177/78, Jurispr. 1979, σ. 2161) δέχονται ότι, όταν η Κοινότητα θεσπίζει, δυνάμει του άρθρου 40, κοινή οργάνωση αγοράς σε κάποιο τομέα, τα κράτη μέλη οφείλουν να μη λαμβάνουν κανένα σχετικό μέτρο που παρεκκλίνει από τη ρύθμιση αυτή ή μπορεί να επηρεάσει τα αποτελέσματά της. Δεν αληθεύει δηλαδή ότι απαγορεύεται στις εθνικές αρχές να επεμβαίνουν στη ρύθμιση μιας αγοράς αν οι κοινοτικές αρχές έχουν ήδη επέμβει. Το αντίθετο ισχύει: μπορούν να επεμβαίνουν υπό τον όρο ότι θα ακολουθήσουν γραμμή που δεν αντιβαίνει προς τη ρύθμιση την οποία έχουν θεσπίσει οι κοινοτικές αρχές.

Η Επιτροπή είναι λιγότερο άκαμπτη. Το επιχείρημα που προβάλλει ο δικηγόρος της, καίτοι με κάποια ασάφεια, μπορεί να συνοψιστεί ως εξής. Οι στόχοι στους οποίους αναφέρεται το άρθρο 39 πρέπει να επιδιώκονται με τα ίδια της γεωργικής πολιτικής μέτρα που προβλέπει η Συνθήκη· αποκλείεται επομένως — ή, όπως ορίζει το άρθρο 43, παράγραφος 3, επιτρέπεται τελείως κατ' εξαίρεση και υπό αυστηρές προϋποθέσεις — η δυνατότητα των κρατών μελών να οργανώνουν μονομερώς την αγορά στον ένα ή στον άλλο τομέα. Από τη σκοπιά όμως αυτή η ολλανδική ρύθμιση είναι απρόσβλητη. Πράγματι, ακόμη και ο αυστηρότερος των επικριτών της δεν θα μπορούσε να υποστηρίξει ότι η ρύθμιση αυτή θέσπισε μια αυθεντική οργάνωση αγοράς για τα γαλακτοκομικά προϊόντα ή, με άλλα λόγια, ότι οι αρχές των Κάτω Χωρών αντικατέστησαν τα κοινοτικά όργανα σε τομέα που ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα των τελευταίων.

Νομίζω ότι η αφετηρία του συλλογισμού αυτού είναι ορθή. Η αναγνώριση στα κράτη μέλη της εξουσίας να θεσπίζουν οργάνωση αγορών εκεί όπου υπάρχουν κοινοτικά μέτρα με τον ίδιο αντικειμενικό σκοπό δεν έχει νόημα. Αλλά το να υποστηρίζεται ότι ένα κράτος κατορθώνει να το πράξει, δηλαδή ότι θεσπίζει κανόνες ικανούς να αντικαταστήσουν τελείως τα κοινοτικά μέτρα, είναι εξωπραγματικό. Η πραγματικότητα είναι διαφορετική και πολλά τα σχετικά παραδείγματα. Το κράτος θεσπίζει μέτρα ίσως ριζοσπαστικά: πάντως, όχι μέχρι του σημείου να ιδρύει πραγματική οργάνωση αγοράς. Κατά συνέπεια, το ζήτημα της νομιμότητας των μέτρων αυτών παίζεται εξ ολοκλήρου στο επίπεδο αυτού του «όχι μέχρι του σημείου». Πού τοποθετείται το νόμιμο όριο; Αυτά είναι νομίζω στην ουσία τα

ερωτήματα που εγείρει η ολλανδική ρύθμιση.

6. Η Επιτροπή επιχειρεί να δώσει τη σχετική απάντηση· αλλά, φοβούμαι, χωρίς μεγάλη επιτυχία. Όπως είδαμε, αντικρούει την άποψη που δέχονται οι αιτούσες, ότι δηλαδή η ύπαρξη κοινής οργανώσεως στερεί τα κράτη μέλη από κάθε εξουσία. Πάντως κατά τη γνώμη της υπάρχουν για τα κράτη δύο όρια: οι κανόνες τους δηλαδή δεν μπορούν: α) να επηρεάζουν τη λειτουργία της αγοράς· β) να παραβιάζουν την αρχή της ελεύθερης πρόσβασης στην αγορά. Εδώ όμως υπάρχει, νομίζω, αντίφαση. Πράγματι, η απαγόρευση στα κράτη μέλη να επηρεάζουν τη λειτουργία της αγοράς δεν σημαίνει ότι τους επιβάλλονται όρια. Αφού κάθε μέτρο, έστω και ελάχιστης σημασίας, ασκεί κάποια επίδραση, η απαγόρευση αυτή ισοδυναμεί με αφαίρεση από τα κράτη μέλη της δυνατότητας επεμβάσεως· το ένα χέρι δηλαδή του στερεί την εξουσία που του είχε δώσει το άλλο.

Έτσι η Επιτροπή που ήταν στην αρχή περισσότερο επιφυλακτική από τις αιτούσες επιχειρήσεις καταλήγει να συμμερίζεται τις τολμηρές τους απόψεις και κατά συνέπεια να αντιτίθεται στη νομολογία του Δικαστηρίου. Υπενθυμίζω όσα ανέφερα σχετικά με τις αποφάσεις van den Hazel, Pigs Marketing Board, Pigs and Bacon (θα μπορούσα να αναφέρω και άλλες αποφάσεις καίτοι λιγότερο κατηγορηματικές και σαφείς: 29. 3. 1979 υπόθεση 231/78, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, Racc. 1979, σ. 1447· 29. 6. 1978, υπόθεση 154/77, Dechmann, Racc. 1978, σ. 1573· 6. 11. 1979, υπόθεση 10/79, Toffoli, Racc. 1979, σ. 3301· 18. 10. 1979, υπόθεση 5/79, Buys, Racc. 1979, σ. 3203). Τα κράτη μέλη δεν μπορούν καταρχήν να θεσπίζουν μέτρα παρεμβάσεως όταν υπάρχει κοινή οργάνωση με τις κατάλληλες ειδικές αρμοδιότητες· η αρχή όμως αυτή δεν είναι απόλυτη αλλά αφήνει κάποιο περιθώριο ενέργειας. Το εθνικό μέτρο είναι νόμιμο αν δεν παρεκκλίνει από την κοινοτική τάξη, αν δεν παραβλάπτει την κοινή διαχείριση της αγοράς και την επιδίωξη των στόχων της.

Στην ανάπτυξη αυτή οι λέξεις κλειδιά είναι νομίζω η παρέκκλιση και η βλάβη. Επομένως, το θέμα δεν είναι αν η επέμβαση του κράτους έχει επίπτωση επί της παραγωγής και επί του εμπορίου· το ζήτημα είναι αν η επίπτωση αυτή — διότι έχει οπωσδήποτε επίπτωση — αντιβαίνει στους στόχους της κοινής οργάνωσης ή παρεμβάλλει εμπόδια στην πραγματοποίησή τους. Με άλλα λόγια το Δικαστήριο καλείται να σταθμίσει κατά περίπτωση το βαθμό του κινδύνου που αντιπροσωπεύει το εθνικό μέτρο για το κοινοτικό συμφέρον και όχι να χαράξει όρια μεταξύ της αρμοδιότητας των κοινοτικών οργάνων και της αρμοδιότητας των εθνικών αρχών, όπως υπολαμβάνει η Επιτροπή.

Αντιθέτως, *nulla quaestio,* όσον αφορά το άλλο όριο που η Επιτροπή φρονεί ότι επιβάλλεται στις επεμβάσεις του κράτους. Οι κοινές οργανώσεις — ισχυρίζεται η Επιτροπή — στηρίζονται στην αρχή της ανοικτής αγοράς δηλαδή στην αρχή ότι κάθε παραγωγός πρέπει να έχει ελεύθερη

πρόσβαση στην αγορά. Τα κράτη δεν μπορούν να περιορίσουν αυτή την ελευθερία. Η παρατήρηση είναι ορθή και βρίσκει έρεισμα στη νομολογία σας (βλ. την προαναφερθείσα απόφαση Pigs and Bacon, ιδίως τις σκέψεις 57 και 58). Θα προσθέσω ότι αυτό δεν είναι τυχαίο. Πράγματι, διατυπώνοντας αυτή την παρατήρηση η Επιτροπή μεταθέτει το συλλογισμό της από το τυπικό (και άγονο) επίπεδο της αρμοδιότητας στο ουσιαστικό επίπεδο (αυτό που έχετε δεχτεί και εσείς) των αποτελεσμάτων της επεμβάσεως επί της λειτουργίας της αγοράς.

Καταλήγω λοιπόν στο συμπέρασμα ότι υπάρχει ασυμβίβαστο μεταξύ εθνικών ρυθμίσεων και κοινοτικού δικαίου οσάκις παραβιάζουν τη διαχείριση και τους στόχους της κοινής οργάνωσης και ότι παραβίαση συνιστά *in re ipsa* ο περιορισμός από τις εθνικές ρυθμίσεις της προσβάσεως των επιχειρηματιών στην αγορά ή του δικαιώματός τους να παράγουν, να εισάγουν και να εξάγουν. Ας δούμε τώρα αν η ολλανδική ρύθμιση παρουσιάζει αυτά τα χαρακτηριστικά.

7. Εν πρώτοις μπορώ νομίζω να παρατηρήσω ότι οι πιο αμφισβητούμενες πλευρές της είναι τέσσερις: η απαγόρευση παραγωγής τυριών που δεν περιλαμβάνονται σ' ένα συγκεκριμένο περιοριστικό και περιορισμένο πίνακα· η απαγόρευση της μεταβολής, έστω και σε περιορισμένη κλίμακα, της συνθέσεως και της παραγωγής των τυριών που περιλαμβάνονται στον πίνακα· η ρύθμιση των διακριτικών σημάτων και της ονομασίας κατά το μέτρο που σχετίζεται με τους κανόνες οι οποίοι διέπουν την ποιότητα· η υποχρεωτική συμμετοχή των παραγωγών στον οργανισμό ελέγχου (το τελευταίο όμως αυτό σημείο περιλαμβάνεται σε χωριστό ερώτημα του παραπέμποντος δικαστηρίου, υπό στοιχείο γ).

Ο πίνακας. Όπως είπα είναι περιορισμένος: δεν περιλαμβάνει δηλαδή μεγάλο αριθμό τυριών όπως — πρόκειται για μερικά μόνο παραδείγματα από τα πολυάριθμα που θα μπορούσα να αναφέρω — τα τυριά διατηρήσεως (Emmental, γραβιέρα), το Provolone και τις διακρίσεις του, το Pecorino κλπ. Κατά την Επιτροπή, ο περιορισμός αυτός ελέγχεται σε τρία σημεία: αντιβαίνει στην πολιτική που ακολουθεί η κοινή οργάνωση στον τομέα των γαλακτοκομικών προϊόντων η οποία αποβλέπει στην τόνωση της ζητήσεως τυριών με σκοπό την απορρόφηση από την αγορά μεγαλυτέρων ποσοτήτων γαλακτοκομικών προϊόντων· παραβιάζει τον κανόνα δυνάμει του οποίου οι κοινές οργανώσεις οφείλουν να μην εισάγουν διακρίσεις μεταξύ των παραγωγών της Κοινότητας (βλ. άρθρο 40, παράγραφος 3, τελευταίο εδάφιο)· παραβλάπτει το σύστημα των παρεμβάσεων (ενισχύσεις για αποθεματοποίηση, επιστροφές) που προβλέπεται στον κανονισμό 804 και εφαρμόζεται με σειρά ειδικών μέτρων.

Όπως είναι φυσικό, οι δικηγόροι της ολλανδικής κυβέρνησης δεν συμφωνούν. Κατά την άποψή τους, το γεγονός ότι δεν έχει θεσπιστεί μέχρι στιγμής κοινοτική κανονιστική ρύθμιση των γαλακτοκομικών προϊόντων αφήνει στα κράτη μέλη κάποια ευχέρεια επεμβάσεως. Οι Κάτω Χώρες έκαναν χρήση της ευχέρειας αυτής θεσπίζοντας τους κανόνες *sub iudice* προκειμένου να εξασφαλίσουν για τους καταναλωτές προϊόντα υψηλής ποιότητας που ως εκ τούτου μπορούν να κυκλοφορήσουν ευκολότερα στο εμπόριο.

Είναι ορθή η αρχή που λαμβάνουν ως αφετηρία οι Κάτω Χώρες. Παρά τις προσπάθειες της Επιτροπής δεν έχουν ακόμη θεσπιστεί κοινοτικοί κανόνες σχετικά με την ποιότητα των τυριών· είναι επομένως αληθές ότι τα κράτη διατηρούν γενική εξουσία να νομοθετούν στον εν λόγω τομέα. Είναι όμως επίσης αληθές ότι τα

συμπεράσματα αυτά δεν επιλύουν το πρόβλημα αλλά το μεταθέτουν απαράλλακτο σε άλλο επίπεδο. Συγκεκριμένα η άσκηση της εξουσίας αυτής μπορεί να φθάσει μέχρι το σημείο να περιορίσει δραστικά τους τύπους των τυριών που επιτρέπεται να παρασκευάζονται έστω και με στόχο τη βελτίωση της ποιότητάς τους όπως αναμφισβήτητα συμβαίνει; Δεν κινδυνεύει έτσι να μειωθεί η πώληση του ολλανδικού τυριού και να δημιουργηθεί διάκριση μεταξύ των οικείων παραγωγών και των παραγωγών των άλλων κρατών μελών; Νομίζω ότι η απάντηση σ' αυτά τα ερωτήματα είναι καταφατική.

Ο λόγος είναι προφανής. Όπως απέδειξε η Επιτροπή (βλ. το παράρτημα 2 του εγγράφου που κατατέθηκε στις 20 Μαΐου 1983), οι προοπτικές της αγοράς γαλακτοκομικών προϊόντων είναι ρόδινες. Οι εξαγωγές προς τρίτες χώρες βαίνουν αυξανόμενες όπως αυξάνεται και η κατά κεφαλή κατανάλωση τυριού στην Κοινότητα: γεγονός ικανό να χαροποιήσει τους λαίμαργους, όπως ο υποφαινόμενος, αλλά που είναι κυρίως ενθαρρυντικό για όποιον ενδιαφέρεται να συγκρατήσει τα μεγάλα πλεονάσματα γάλακτος που σημειώνονται στον τομέα μας. Υπό το φως αυτών των στοιχείων, είναι νομίζω παράλογο να υποστηρίζεται ότι μια πολιτική που αποβλέπει στη μείωση του αριθμού των τυριών που επιτρέπεται να παρασκευάζονται ευνοεί την πώλησή τους. Αντιθέτως τη βλάπτει και κατά τούτο ακριβώς παρακωλύει τη λειτουργία της κοινής οργάνωσης.

Αν σ' όλα αυτά προσθέσουμε ότι η αιτίαση της εισαγωγής διακρίσεων εις βάρος των ολλανδών παραγωγών είναι τόσο οφθαλμοφανής ώστε δεν χρειάζεται να αποδειχτεί καθίσταται αναμφισβήτητο το παράνομο, από πλευράς κοινοτικού δικαίου, των κανόνων που αφορούν τον εν λόγω πίνακα. Δεν θεωρώ λοιπόν σκόπιμο να εξετάσω αναλυτικά τις ανεπάρκειες που διαγιγνώσκει η Επιτροπή στο μηχανισμό των επιστροφών ή των ενισχύσεων. Στο βάθος δεν αποτελούν παρά τις διαφορετικές πλευρές ενός και μόνου αρχικού ελαττώματος: αυτού για το οποίο μίλησα ήδη αρκετά.

8. Ας έρθουμε τώρα στη δεύτερη αμφισβητούμενη πλευρά της υπό κρίση ρυθμίσεως. Στον άλλο περιορισμό της ελευθερίας των παραγωγών που εισάγει, ορίζοντας διεξοδικά τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούν τα περιλαμβανόμενα στον πίνακα τυριά. Όπως είναι προφανές οι σχετικοί κανόνες είναι και αυτοί παράνομοι. Είναι πάντως παράνομοι αποκλειστικά διότι επιτείνουν και καθιστούν επαχθέστερη μια υποχρέωση — τον περιορισμένο και περιοριστικό πίνακα — η οποία βλάπτει ήδη καθεαυτή ένα συγκεκριμένο κοινοτικό συμφέρον. Αν δεν υπήρχε η υποχρέωση αυτή οι εν λόγω κανόνες θα μπορούσαν να εκτιμηθούν κατά διαφορετικό τρόπο. Πράγματι, εφόσον δεν υπάρχει κοινοτική ρύθμιση μπορεί αβίαστα να υποτεθεί ότι οι εθνικοί κανόνες που αποβλέπουν στην εξασφάλιση υψηλού ποιοτικού επιπέδου των τυριών συνάδουν προς τους σκοπούς και τη λειτουργία της κοινής αγοράς.

9. Το τρίτο στοιχείο της φερόμενης έλλειψης νομιμότητας συνίσταται στην υποχρέωση χρησιμοποιήσεως διακριτικών σημάτων. Κατά την Επιτροπή, η υποχρέωση αυτή παρακωλύει κυρίως τις εξαγωγές προς τα κράτη μέλη και τις τρίτες χώρες. Αν όμως το πρόβλημα τεθεί κατ' αυτό τον τρόπο, τότε η σχετική διάταξη είναι το άρθρο 34 της Συνθήκης· το δεύτερο ερώτημα στηρίζεται ειδικά σ' αυτό τον κανόνα. Εκείνο που έχει σημασία εδώ είναι να εκτιμηθεί αν η εν λόγω υποχρέωση συμβιβάζεται με την κοινή οργάνωση αγοράς.

Από την πλευρά αυτή, η Επιτροπή διατυπώνει δύο παρατηρήσεις σχετικά με την εν λόγω υποχρέωση: εφόσον παρακωλύει

τις εξαγωγές — ισχυρίζεται η Επιτροπή — η υποχρέωση χρησιμοποιήσεως σημάτων (κατασκευής) ή ενδείξεων έχει αρνητική επίπτωση επί των πωλήσεων και επομένως αντιμάχεται τους σκοπούς της κοινής οργάνωσης. Περαιτέρω — προσθέτει — το άρθρο 13 του κανονισμού 804 εξαρτά την εξαγωγή προς τρίτες χώρες από την κατοχή ενός τίτλου *ad hoc* αποκλείοντας έτσι τη δυνατότητα πραγματοποιήσεώς της μέσω άλλων εγγράφων.

Οι απόψεις αυτές δεν μου φαίνονται πειστικές. Η δεύτερη διότι η απαίτηση ως προς την άδεια εξαγωγής δεν είναι επιτακτική σε σημείο που να μην επιτρέπει στα κράτη να απαιτούν τη χρήση διαφορετικών πιστοποιητικών. Η πρώτη διότι η αρνητική επίπτωση των υποχρεωτικών σημάτων επί των πωλήσεων δεν αποδείχτηκε και δεν νοείται βεβαίως *in re ipsa*. Για το σύστημα των σημάτων θα μπορούσαμε να μιλήσουμε διαφορετικά: να πούμε δηλαδή ότι επειδή καθιστά αυστηρότερη την απαρίθμηση των τυριών, των οποίων επιτρέπεται η παραγωγή, συμβάλλει και αυτό στην παρακώλυση της λειτουργίας της κοινής οργάνωσης. Τότε όμως πρέπει να επαναλάβουμε και γι' αυτό το σύστημα αυτά που παρατήρησα σχετικά με την εγγύηση της ποιότητας. Η έλλειψη νομιμότητάς του δεν έγκειται στους οικείους κανόνες· οφείλεται στο ότι είναι ικανό να επιτείνει τον περιορισμό — που είναι βεβαίως αφεαυτού παράνομος — στον οποίο καταλήγει η πρόβλεψη του πίνακα.

Ένα τελευταίο ζήτημα σχετικά με τα έγγραφα εξαγωγής. Η υπουργική απόφαση της 15ης Ιουνίου 1982 ορίζει ότι η χορήγησή τους εξαρτάται από την καταβολή τέλους. Είναι νομίζω προφανές ότι και αυτή η επιβάρυνση είναι παράνομη εφόσον — το οποίο πρέπει να ερευνάται κατά περίπτωση — καταλήγει σε περιστολή των πωλήσεων. Εξάλλου: αν δεν βαρύνει και τα προϊόντα που κυκλοφορούν στο εσωτερικό, θα πρέπει να θεωρηθεί ασυμβίβαστη προς το άρθρο 12 της Συνθήκης (βλ. απόφαση της 10. 3. 1981, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 36 και 71/80, Irish Creamery, Συλλογή 1981, σ. 735).

10. Το δεύτερο ερώτημα αφορά το συμβιβαστό προς τα άρθρα 30 και 34, κανόνων όπως οι ολλανδικοί. Ο παραπέμπων δικαστής υποβάλλει αυτό το ερώτημα για την περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο πρώτο. Εγώ σας πρότεινα να απαντήσετε καταφατικά καίτοι με κάποια επιφύλαξη· αφού όμως η πρόταση αυτή μπορεί να μη γίνει δεκτή θεωρώ σκόπιμο να ασχοληθώ και με τα προβλήματα που εγείρει ο δικαστής στο δεύτερο ερώτημα.

Ανέφερα πιο πάνω (στην παράγραφο 5) ότι η ολλανδική νομοθεσία δεν αφορά τα εισαγόμενα τυριά: αποκλείεται λοιπόν η αντίθεσή της προς το άρθρο 30. Η επίκληση του άρθρου 34 εγείρει πιο περίπλοκα προβλήματα. Πράγματι, οι υπό κρίση κανόνες εφαρμόζονται στην παραγωγή των παρασκευαζομένων στην Ολλανδία τυριών και στην εμπορία τους στη χώρα αυτή, στα κράτη μέλη και στις τρίτες χώρες. Τίθεται λοιπόν το ερώτημα μήπως αποτελούν μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς επί των εξαγωγών. Η ολλανδική κυβέρνηση το αμφισβητεί αντλώντας επιχειρήματα από τη νομολογία σας. Αυτό που ενδιαφέρει το Δικαστήριο — παρατηρεί η ολλανδική κυβέρνηση — είναι να μη γίνεται διάκριση μεταξύ του εσωτερικού και του εξωτερικού εμπορίου ενός κράτους που ευνοεί τους εθνικούς παραγωγούς έναντι των παραγωγών των άλλων κρατών μελών. Γι' αυτό το λόγο έκρινε ότι το άρθρο 34 αφορά αποκλειστικά τα περιοριστικά του εξωτερικού εμπορίου μέτρα (αποφάσεις της 8. 11. 1979 στην υπόθεση

15/79, Groenveld, Racc. 1979, σ. 3409· της 14. 7. 1981 στην υπόθεση 155/80, Oebel, Συλλογή 1981, σ. 1993· της 1. 4. 1982 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 141 ώς 143/81, Holdijk, Συλλογή 1982, σ. 1229).

Νομίζω ότι είναι βάσιμο αυτό το επιχείρημα. Οι υποχρεώσεις με τις οποίες ασχολήθηκα πιο πάνω είτε είναι νόμιμες είτε δεν είναι εφαρμόζονται τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξαγωγικό εμπόριο. Αυτό ισχύει για τον περιοριστικό πίνακα, καθώς και για τους ποιοτικούς κανόνες και το σύστημα των διακριτικών σημάτων. Υπογραμμίζω ιδιαίτερα ότι το εν λόγω σύστημα ρυθμίζεται και αυτό κατά τρόπο ενιαίο: αυτό μάλιστα σημαίνει ότι είναι άνευ επιρροής η αναφορά της Επιτροπής στις αποφάσεις της 16ης Μαρτίου 1977 στην υπόθεση 68/76, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Racc. 1977, σ. 515 και της 3ης Φεβρουαρίου 1977 στην υπόθεση 53/76, Bouhelier (Racc. 1977, σ. 197).

11. Αντικείμενο του τρίτου ερωτήματος είναι το συμβιβαστό του άρθρου 12 του βασιλικού διατάγματος της 2ας Δεκεμβρίου 1981 (*recte:* των κανόνων αυτού του είδους) προς τον κανονισμό 804 και ακόμα μια φορά, προς τα άρθρα 30 και 34 της Συνθήκης ΕΟΚ. Υπενθυμίζω ότι το άρθρο 12 επιφυλάσσει δυνατότητα διομηχανικής παραγωγής τυριών μόνο στα μέλη του οργανισμού ελέγχου (COZ) που προβλέπει στο άρθρο 10.

Κατά τη γνώμη μου, πρόκειται για παράνομο περιορισμό. Είναι πράγματι αναμφισβήτητο δίδαγμα της πείρας ότι η παραγωγή — και μάλιστα σε διομηχανική κλίμακα — δεν έχει έννοια αν ο παραγωγός δεν διαθέσει στην αγορά το αγαθό που παρήγαγε. Άρα, το άρθρο 12, απαγορεύοντας στους μη εγγεγραμμένους παραγωγούς να παράγουν τους απαγορεύει συγχρόνως και να διαθέτουν στο εμπόριο τα προϊόντα τους· ακριβώς όμως γι' αυτό το λόγο παραβιάζει την αρχή που δεχτήκατε με την απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 1980 στην υπόθεση 94/79, Vriend (Racc. 1980, σ. 327). Στην υπόθεση εκείνη επρόκειτο για την κοινή οργάνωση αγοράς στον τομέα των φυτών αναπαραγωγής και των προϊόντων ανθοκομίας (κανονισμός 234/68): κρίνατε δε ότι δεν συμβιβάζεται προς τις αρχές της οργάνωσης αυτής η εθνική ρύθμιση δυνάμει της οποίας, αφού ιδρύεται ένας οργανισμός ελέγχου, απαγορεύεται σε όσους δεν είναι μέλη του να εμπορεύονται τα φυτά και τα άνθη ανεξαρτήτως της ποιότητάς τους.

12. Το τέταρτο και τελευταίο ερώτημα αφορά τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου και συγκεκριμένα την αρχή της αναλογικότητας. Ο δικαστής ρωτά αν η αρχή αυτή έχει άμεση εφαρμογή σε μια υπόθεση όπως η υπό κρίση.

Η απάντηση δεν μπορεί να είναι παρά καταφατική. Οι γενικές αρχές που το Δικαστήριο συνήγαγε από τους κανόνες του πρωτογενούς και του παράγωγου κοινοτικού δικαίου, αλλά κυρίως από τις κοινές στα συστήματα των κρατών μελών μεγάλες αξίες, αποτελούν μέρος της κοινοτικής έννομης τάξης· άρα τα άτομα μπορούν να τις επικαλούνται ενώπιον των εθνικών δικαστών οι οποίοι, όπως γνωρίζουμε, είναι και κοινοτικοί δικαστές. Υπάρχει πάντως κάποιο όριο: τότε μόνο λαμβάνονται υπόψη όταν πρόκειται για την εφαρμογή κοινοτικών ουσιαστικών κανόνων. Πιο αναλυτικά, τα άτομα μπορούν να τις επικαλούνται και οι δικαστές υποχρεούνται να τις λαμβάνουν υπόψη όχι σε οποιαδήποτε υπόθεση αλλά μόνο στις περιπτώσεις που έχουν σχέση με την κοινοτική τάξη.

Η απόφαση Casati (11. 11. 1981, στην υπόθεση 203/80, Συλλογή 1981, σ. 2595) διευκρίνισε σαφώς τα όρια εντός των οποίων

μπορεί να προβληθεί στο εθνικό επίπεδο η αρχή της αναλογικότητας. Το ζήτημα ήταν κατά πόσο τα κράτη είναι ελεύθερα να θεσπίζουν ή να διατηρούν σε ισχύ ποινικούς κανόνες στον τομέα της κυκλοφορίας των εμπορευμάτων και των προσώπων. Τα διοικητικά ή κατασταλτικά μέτρα — δέχτηκε το Δικαστήριο — δεν μπορούν να υπερβαίνουν τα όρια «του απολύτως αναγκαίου»· επομένως, είναι παράνομες «κυρώσεις τόσο δυσανάλογες... προς τη βαρύτητα της παραβάσεως ώστε να καθίστανται εμπόδιο» στην ελεύθερη κυκλοφορία (σκέψη 27). Αυτή την αρχή θα πρέπει να εφαρμόσει, *mutatis mutandis*, ο παραπέμπων δικαστής.

13. Για όλους τους λόγους που εξέθεσα πιο πάνω σας προτείνω να απαντήσετε κατά τον ακόλουθο τρόπο στα ερωτήματα που υπέβαλε το Arrondissementsrechtbank της Χάγης με απόφαση της 14ης Σεπτεμβρίου 1982 στην υπόθεση Jongeneel Kaas BV, εταιρεία περιορισμένης ευθύνης εδρεύουσα στο Bodegraven στις Κάτω Χώρες και 14 άλλες εταιρείες κατά ολλανδικού δημοσίου και Stichting Centraal Orgaan Zuivelcontrole (COZ):

1. *Επί του πρώτου ερωτήματος:* Ο κανονισμός του Συμβουλίου 804 της 27ης Ιουνίου 1968 περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων έχει τη έννοια ότι δεν επιτρέπει στα κράτη μέλη να θεσπίζουν μονομερώς, με σκοπό την προώθηση των πωλήσεων τυριών και άλλων γαλακτοκομικών προϊόντων, κανόνες σχετικά με την ποιότητα των εν λόγω προϊόντων, οι οποίοι: απαγορεύουν την παρασκευή των τύπων τυριών που δεν περιλαμβάνονται σε συγκεκριμένο περιοριστικό πίνακα και δεν παρασκευάζονται με τήρηση αυστηρών προδιαγραφών — όσον αφορά τις πρώτες ύλες, τις διαδικασίες παραγωγής και τους τρόπους διατηρήσεως και μεταφοράς — που τίθενται για κάθε περιλαμβανόμενο στον πίνακα τύπο· επιβάλλει τη χρήση διακριτικών σημάτων από την οποία και εξαρτά την εμπορία των προϊόντων, εφόσον περιορίζονται έστω και δυνητικά οι πωλήσεις· εξαρτά την εξαγωγή από τη χορήγηση ειδικών αδειών εφόσον έτσι περιορίζονται οι πωλήσεις· εξαρτά τη χορήγηση αδειών από την καταβολή τελών εφόσον δεν επιβάλλεται ανάλογη επιβάρυνση και στα προϊόντα που κυκλοφορούν στο εμπόριο εντός της χώρας παραγωγής.

2. *Επί του δευτέρου ερωτήματος:* Τα άρθρα 30 και 34 της Συνθήκης ΕΟΚ έχουν την έννοια ότι δεν απαγορεύουν στα κράτη μέλη να θεσπίζουν μονομερώς, με σκοπό την αύξηση των πωλήσεων γαλακτοκομικών προϊόντων, κανόνες ως προς την ποιότητα των προϊόντων οι οποίοι παρουσιάζουν τα ανωτέρω, στην παράγραφο 1, περιγραφόμενα χαρακτηριστικά. Συγκεκριμένα δεν εισάγουν

διακρίσεις μεταξύ του εσωτερικού και του εξαγωγικού εμπορίου των κρατών αυτών· επομένως δεν εξασφαλίζουν ιδιαίτερο πλεονέκτημα στα εθνικά προϊόντα εις βάρος των προϊόντων άλλων κρατών μελών.

3. *Επί του τρίτου ερωτήματος:* Ο κανονισμός 804/68 και τα άρθρα 30 και 34 της Συνθήκης ΕΟΚ έχουν την έννοια ότι απαγορεύουν στα κράτη μέλη να θεσπίζουν κανόνες δυνάμει των οποίων η βιομηχανική παραγωγή γαλακτοκομικών προϊόντων επιτρέπεται μόνο στους παραγωγούς, μέλη ενός οργανισμού ελέγχου.

4. *Επί του τετάρτου ερωτήματος:* Οι γενικές αρχές του δικαίου και συγκεκριμένα η αρχή της αναλογικότητας έχουν άμεσο αποτέλεσμα· επομένως τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να τις εφαρμόζουν εφόσον η υπόθεση στο πλαίσιο της οποίας προβάλλονται έχει σχέση με το κοινοτικό σύστημα.