ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
M. POIARES MADURO
της 30ής Μαρτίου 2006 [1]

1. Είναι σύμφωνη προς το άρθρο 28 ΕΚ μια εθνική κανονιστική ρύθμιση που εξαρτά τη διάθεση κατεψυγμένου άρτου τύπου «bake-off» από την κατοχή αδείας προβλεπόμενης από τη σχετική με τη λειτουργία των αρτοποιείων νομοθεσία; Αυτό είναι κατ' ουσίαν το ερώτημα που υποβάλλει στο Δικαστήριο το Διοικητικό Πρωτοδικείο Ιωαννίνων στο πλαίσιο των υπό κρίση συνεκδικαζόμενων υποθέσεων.

2. Οι υπό κρίση αιτήσεις εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως αποτελούν ένα ακόμη στάδιο στην εξέλιξη της νομολογίας Keck και Mithouard του Δικαστηρίου, στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων [2]. Η εξέλιξη αυτή στηρίζεται θεωρητικώς σε στέρεα θεμέλια [3]. Εντούτοις, στην πράξη ανακύπτουν σημαντικές δυσχέρειες ως προς την εφαρμογή της. Οι υπό κρίση υποθέσεις αποτελούν την απόδειξη.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η πορτογαλική.

2 — Απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 1993, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-267/91 και C-268/91 (Συλλογή 1993, σ. I-6097).

3 — Βλ., συναφώς, Joliet, R., «La libre circulation des marchandises: l'arrêt *Keck et Mithouard* et les nouvelles orientations de la jurisprudence», *Journal des tribunaux — Droit européen*, 1994, σ. 145.

I — Το νομικό πλαίσιο και τα πραγματικά περιστατικά

3. Το Προεδρικό Διάταγμα 25.8/13.9.1934 (ΦΕΚ Α' 309) αποτελεί τη βάση της ισχύουσας ελληνικής νομοθεσίας περί των όρων ιδρύσεως και λειτουργίας εργοστασίων αρτοποιίας και αρτοποιείων εν γένει. Το εν λόγω Προεδρικό Διάταγμα ρυθμίζει τη διαδικασία που απαιτείται για τη λήψη αδείας ιδρύσεως και λειτουργίας αρτοποιείου, ενώ ορίζει τις πολεοδομικές προδιαγραφές και προδιαγραφές εξοπλισμού που πρέπει να πληρούνται για τη χορήγησή της. Οι προδιαγραφές αυτές ρυθμίζονται λεπτομερέστερα με τον νόμο 726/1977 περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως της κειμένης νομοθεσίας περί αρτοποιείων και πρατηρίων άρτου (ΦΕΚ Α' 316). Το άρθρο 16 του νόμου αυτού ορίζει ότι «[δ]ιά την ίδρυσιν εφεξής αρτοποιείου ή πρατηρίου άρτου απαιτείται προηγούμενη άδεια ιδρύσεως εκδιδομένη υπό του αρμοδίου Νομάρχου κατόπιν διαπιστώσεως της συνδρομής των προϋποθέσεων των υπό του παρόντος Νόμου οριζομένων». Σύμφωνα με το άρθρο 65 του νόμου 2065/1992 (ΦΕΚ Α' 113), ως «αρτοποιείο» νοείται κάθε «μόνιμον κτίσμα, ειδικά διαρρυθμισμένο και κατάλληλα εξοπλισμένο, ανεξαρτήτως δυναμικότητας, για την παραγωγή άρτου, αρτοσκευασμάτων εν γένει και λοιπών σκευασμάτων τροφίμων, εχόντων ως βάσιν το άλευρον, πλην ζυμαρι-

κών, ως και δια την έψησιν φαγητών και λοιπών παρασκευασμάτων του κοινού». Το Προεδρικό Διάταγμα 369/1992 (ΦΕΚ Α' 186), το οποίο εκδόθηκε δυνάμει της προαναφερθείσας διατάξεως, καθορίζει τη διαδικασία και τα δικαιολογητικά που απαιτούνται για την έκδοση αδειών ιδρύσεως και λειτουργίας αρτοποιείων και πρατηρίων άρτου, ενώ προβλέπει λεπτομερώς τους όρους συσκευασίας των προϊόντων αρτοποιίας.

4. Με εγκύκλιο του Υπουργείου Ανάπτυξης, η οποία εκδόθηκε το 2001 και κοινοποιήθηκε στις αρμόδιες υπηρεσίες, διευκρινίσθηκε ότι η λειτουργία, εντός καταστημάτων πωλήσεως άρτου, κλιβάνων για την έψηση κατεψυγμένου άρτου ή ζύμης αποτελεί μέρος της παρασκευής του άρτου. Κατά συνέπεια, για τη λειτουργία των κλιβάνων αυτών οι ενδιαφερόμενοι θα πρέπει να είναι εφοδιασμένοι με άδεια λειτουργίας αρτοποιείου. Βάσει της εγκυκλίου αυτής, η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Ιωαννίνων διενήργησε αυτοψία στις υπεραγορές τροφίμων ΤΡΟΦΟ Super-Markets ΑΕ και Carrefour Μαρινόπουλος ΑΕ. Αφού διαπιστώθηκε η λειτουργία πρατηρίων πωλήσεως άρτου και κλιβάνων εψήσεως κατεψυγμένου άρτου χωρίς την προβλεπόμενη από την αρτοποιητική νομοθεσία άδεια λειτουργίας αρτοποιείου, η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση διέταξε, με αποφάσεις της 27ης Νοεμβρίου 2001, τη διακοπή της λειτουργίας των κλιβάνων εψήσεως με τους οποίους ήταν εξοπλισμένες οι δύο υπεραγορές τροφίμων.

5. Κατά των αποφάσεων αυτών οι δύο επιχειρήσεις άσκησαν προσφυγές ακυρώσεως ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου. Υποστήριξαν ότι η εθνική κανονιστική ρύθμιση, όπως εφαρμόζεται από τις ελληνικές διοικητικές αρχές, ισοδυναμεί με ποσοτικό περιορισμό επί των εισαγωγών αντίθετο προς την απαγόρευση του άρθρου 28 ΕΚ. Περαιτέρω, επέστησαν την προσοχή του αιτούντος δικαστηρίου στο γεγονός ότι ο Πανελλήνιος Σύνδεσμος Αρτοποιητικών Μονάδων υπέβαλε καταγγελία στην Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ζητώντας να διαπιστωθεί ότι, περιορίζοντας την πώληση άρτου τύπου «bake-off» στα αρτοποιεία, η ελληνική νομοθεσία θέτει αδικαιολόγητους περιορισμούς στην εισαγωγή και διάθεση στην Ελλάδα του προϊόντος αυτού. Κατόπιν της καταγγελίας αυτής η Επιτροπή κίνησε, δυνάμει του άρθρου 226 ΕΚ, διαδικασία διαπιστώσεως παραβάσεως, στο πλαίσιο της οποίας απηύθυνε στην Ελληνική Δημοκρατία, στις 7 Ιουλίου 2004, αιτιολογημένη γνώμη, καλώντας την να παύσει την υπαγωγή της μεθόδου «bake-off» στις προϋποθέσεις της εθνικής νομοθεσίας περί αρτοποιείων. Της υποθέσεως αυτής έχει επιληφθεί στο μεταξύ το Δικαστήριο [4].

6. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Διοικητικό Πρωτοδικείο Ιωαννίνων αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Αποτελεί μέτρο ισοδύναμο με ποσοτικό περιορισμό κατά την έννοια του άρθρου

4 — Υπόθεση C-82/05, Επιτροπή κατά Ελλάδας (που εκκρεμεί ενώπιον του Δικαστηρίου), η οποία συζητήθηκε σε κοινή επ' ακροατηρίου συνεδρίαση με τις υπό κρίση υποθέσεις.

28 ΕΚ η προϋπόθεση της αναφερόμενης στο σκεπτικό [της διατάξεως περί παραπομπής] προηγούμενης αδείας για τη διάθεση των προϊόντων "bake-off";

II — Ανάλυση

Α — *Η ύπαρξη περιορισμού επί των εισαγωγών*

7. Με το πρώτο και το τρίτο ερώτημά του, τα οποία πρέπει να συνεξετασθούν, το αιτούν δικαστήριο ερωτά κατ' ουσίαν το Δικαστήριο αν η απαίτηση κατοχής αδείας λειτουργίας αρτοποιείου, στην οποία η εθνική νομοθεσία υπάγει τη διάθεση στο εμπόριο κατεψυγμένου άρτου τύπου «bake-off», συνιστά ποσοτικό περιορισμό ή μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό, κατά την έννοια του άρθρου 28 ΕΚ.

2) Εφόσον ήθελε θεωρηθεί ότι είναι μέτρο ποσοτικού περιορισμού, επιδιώκει η προϋπόθεση της προηγούμενης αδείας για αρτοποίηση απλώς ποιοτικό σκοπό, δηλαδή συνιστά απλή ποιοτική διαφοροποίηση σε ό,τι αφορά τα χαρακτηριστικά του διατιθέμενου άρτου (της οσμής, της γεύσης, του χρώματος και της όψης της κόρας), καθώς και τη θρεπτική του αξία (απόφαση της 5ης Νοεμβρίου 2002, C-325/00, Επιτροπή κατά Γερμανίας [Συλλογή 2002, σ. I-9977]), ή επιδιώκει την προστασία του καταναλωτή και τη δημόσια υγεία από τυχόν αλλοίωση της ποιότητάς του (ΣτΕ 3852/2002);

8. Η νομολογία του Δικαστηρίου παρέχει σαφώς επαρκή στοιχεία για την απάντηση των ερωτημάτων αυτών. Εντούτοις, η εφαρμογή της νομολογίας αυτής στην πράξη δεν είναι απαλλαγμένη αβεβαιότητας. Οι υπό κρίση υποθέσεις παρέχουν μια καλή ευκαιρία να αποσαφηνισθεί το υφιστάμενο νομολογιακό πλαίσιο.

3) Με δεδομένο ότι ο προαναφερόμενος περιορισμός αφορά αδιακρίτως τόσο τα εγχώρια όσο και τα κοινοτικά προϊόντα τύπου "bake-off", υπάρχει δεσμός με το κοινοτικό δίκαιο και είναι ο περιορισμός αυτός ικανός να επηρεάσει, άμεσα ή έμμεσα, πραγματικά ή δυνητικά, την ελεύθερη διάθεση των ως άνω προϊόντων μεταξύ των κρατών μελών;»

1. Η κλασσική προσέγγιση

9. Δεν αμφισβητείται ότι, ελλείψει κοινών ή εναρμονισμένων κανόνων περί της παρασκευής ή της διαθέσεως στο εμπόριο άρτου και άλλων προϊόντων αρτοποιίας, «στα

κράτη μέλη εναπόκειται να θεσπίσουν, κάθε ένα για την επικράτειά του, όλους τους κανόνες περί των χαρακτηριστικών της συνθέσεως, της παρασκευής και της διαθέσεως στο εμπόριο των τροφίμων αυτών, αρκεί οι κανόνες αυτοί να μην είναι ικανοί να δημιουργήσουν διακρίσεις εις βάρος εισαγομένων προϊόντων ή να εμποδίσουν την εισαγωγή προϊόντων άλλων κρατών μελών» [5]. Εντεύθεν προκύπτει ότι τα κράτη μέλη απολαύουν ελευθερίας στον τομέα αυτό. Συνεπώς, μπορούν να προβλέπουν ότι για τη διάθεση άρτου και άλλων προϊόντων αρτοποιίας απαιτείται άδεια, προκειμένου να ελέγχεται η τήρηση των κανόνων παρασκευής και των κανόνων προστασίας των καταναλωτών. Εντούτοις, η αρμοδιότητα αυτή δεν μπορεί να ασκείται χωρίς όρια. Τα όρια αυτά θέτει, μεταξύ άλλων, η υποχρέωση σεβασμού των θεμελιωδών ελευθεριών της Συνθήκης ΕΚ, στις οποίες καταλέγεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων. Η ελευθερία αυτή συγκεκριμενοποιείται στο άρθρο 28 ΕΚ, σύμφωνα με το οποίο «[ο]ι ποσοτικοί περιορισμοί επί των εισαγωγών, καθώς και όλα τα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος, απαγορεύονται μεταξύ των κρατών μελών».

10. Κατά πάγια νομολογία, μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό αποτελεί κάθε μέτρο ικανό να παρεμποδίσει άμεσα ή έμμεσα, πραγματικά ή δυνητικά το ενδοκοινοτικό εμπόριο [6].

11. Εξάλλου, από τη νομολογία «Cassis de Dijon» προκύπτει ότι, ελλείψει εναρμονίσεως, μέτρα εφαρμοζόμενα αδιακρίτως στα εγχώρια και στα εισαγόμενα από άλλα κράτη μέλη προϊόντα είναι ικανά να περιορίσουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων [7]. Από τον φάκελο της υποθέσεως προκύπτει σαφώς ότι η εν προκειμένω επίμαχη άδεια συνιστά αδιακρίτως εφαρμοζόμενο μέτρο.

12. Εντούτοις, πρέπει να εξετασθεί στη συνέχεια αν ένα τέτοιο μέτρο εμπίπτει στην κατηγορία των εθνικών μέτρων που αφορούν τα χαρακτηριστικά των προϊόντων ή αν εμπίπτει στην κατηγορία των εθνικών μέτρων που αφορούν τις μορφές πωλήσεως. Πράγματι, σύμφωνα με την απόφαση Keck και Mithouard, η επί προϊόντων προελεύσεως άλλων κρατών μελών εφαρμογή εθνικών διατάξεων που περιορίζουν ή απαγορεύουν «ορισμένες μορφές πωλήσεως» εκφεύγει της απαγορεύσεως του άρθρου 28 ΕΚ, αρκεί οι διατάξεις αυτές «να εφαρμόζονται σε όλους τους επιχειρηματίες που ασκούν τη δραστηριότητά τους στο εθνικό έδαφος και αρκεί να επηρεάζουν κατά τον ίδιο τρόπο, και νομικώς και πραγματικώς, την εμπορία των εγχωρίων προϊόντων και των προϊόντων προελεύσεως άλλων κρατών μελών» [8].

13. Ούτε η απόφαση αυτή ούτε η μεταγενέστερη νομολογία του Δικαστηρίου παρέχει

5 — Απόφαση της 14ης Ιουλίου 1994, C-17/93, Van der Veldt (Συλλογή 1994, σ. I-3537, σκέψη 10).

6 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 2 απόφαση Keck και Mithouard, σκέψη 11, της οποίας η διατύπωση απαντά στην απόφαση της 11ης Ιουλίου 1974, 8/74, Dassonville (Συλλογή τόμος 1974, σ. 411, σκέψη 5).

7 — Απόφαση της 20ής Φεβρουαρίου 1979, 120/78, Rewe-Zentral (Συλλογή τόμος 1979/I, σ. 321).

8 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 2 απόφαση Keck και Mithouard, σκέψη 16.

συγκεκριμένο ορισμό της έννοιας των «μορφών πωλήσεως». Ένας μη εξαντλητικός κατάλογος των μέτρων που εμπίπτουν στην κατηγορία αυτή προκύπτει, πάντως, από τις εν λόγω αποφάσεις [9]. Το Δικαστήριο προσδίδει τον χαρακτηρισμό αυτό σε ρυθμίσεις που αφορούν, μεταξύ άλλων, τους όρους και τις μεθόδους διαθέσεως στο εμπόριο [10], καθώς και τους όρους τους σχετικούς με τον χρόνο και τον τόπο πωλήσεως των εμπορευμάτων [11]. Αντιθέτως, δεν εμπίπτουν στην κατηγορία αυτή ρυθμίσεις οι οποίες, μολονότι εκ πρώτης όψεως αφορούν μορφές πωλήσεως, εντούτοις στην πράξη επηρεάζουν τα χαρακτηριστικά των προϊόντων [12]. Ομοίως, το άρθρο 28 ΕΚ απαγορεύει τις ρυθμίσεις που επιβάλλουν την κατοχή αδείας για τη διάθεση προϊόντων στο εμπόριο ή για την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας, όταν οι ρυθμίσεις αυτές εξαρτούν τη χορήγηση της αδείας από την τήρηση κανόνων που άπτονται των χαρακτηριστικών των προϊόντων [13].

14. Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και η Ελληνική Κυβέρνηση υποστηρίζουν ότι η κανονιστική ρύθμιση που εξαρτά την πώληση άρτου και προϊόντων αρτοποιίας από την κατοχή της αδείας που απαιτείται για τη λειτουργία αρτοποιείου αφορά «μορφή πωλήσεως».

15. Φρονώ ότι ο χαρακτηρισμός αυτός είναι εσφαλμένος. Είναι, βεβαίως, αληθές ότι η επίμαχη εθνική ρύθμιση αφορά τα αρτοποιεία και λοιπά πρατήρια πωλήσεως άρτου. Εντούτοις, από την εξέταση των διατάξεών της προκύπτει ότι η εν λόγω ρύθμιση αποσκοπεί στον καθορισμό των όρων προπαρασκευής και παρασκευής που πρέπει να πληρούνται ως προς τα προϊόντα αυτά. Η χορήγηση της αδείας λειτουργίας εξαρτάται από τις προϋποθέσεις της τηρήσεως ορισμένων διαδικασιών παρασκευής και της εγκαταστάσεως του κατάλληλου εξοπλισμού. Επομένως, οι ελληνικές αρχές βάλλουν ακριβώς κατά της μη τηρήσεως ορισμένων όρων που αφορούν την προπαρασκευή των πωλούμενων προϊόντων, όπως η διαμόρφωση στα οικεία καταστήματα χώρων ζυμωτηρίου και αποθήκης αλεύρων ή η εγκατάσταση συσκευής κοσκινίσματος των αλεύρων. Πρέπει, όμως, να γίνει δεκτό ότι οι όροι αυτοί αποτελούν τμήμα της διαδικασίας παρασκευής και αφορούν, ως εκ τούτου, εγγενή χαρακτηριστικά των προοριζόμενων προς πώληση προϊόντων τύπου «bake-off» [14]. Η εφαρμογή των επίμαχων διατάξεων έχει ως συνέπεια τον αποκλεισμό της δυνατότητας πωλήσεως των αρτοσκευασμάτων τύπου «bake-off» από άλλα σημεία πλην των αρτοποιείων, με την αιτιολογία ότι χαρακτηριστικό των αρτοσκευασμάτων αυτών είναι η προηγούμενη έψησή τους στο σημείο πωλήσεως. Εντεύθεν προκύπτει ότι, όπως εφαρμόζεται από τις ελληνικές αρχές στις υπό κρίση υποθέσεις, η επίμαχη κανονιστική

9 — Βλ., ενδεικτικά, την απαρίθμηση στο σημείο 18 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Ruiz-Jarabo Colomer στην υπόθεση Morellato (απόφαση της 18ης Σεπτεμβρίου 2003, C-416/00, Συλλογή 2003, σ. I-9343), καθώς και στα σημεία 61 επ. των προτάσεων της γενικής εισαγγελέα Stix-Hackl στην υπόθεση Deutscher Apothekerverband (απόφαση της 11ης Δεκεμβρίου 2003, C-322/01, Συλλογή 2003, σ. I-14887).

10 — Βλ. αποφάσεις της 9ης Φεβρουαρίου 1995, C-412/93, Leclerc-Siplec (Συλλογή 1995, σ. I-179, σκέψη 22), και της 28ης Οκτωβρίου 1999, C-6/98, ARD (Συλλογή 1999, σ. I-7599, σκέψη 46).

11 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις της 2ας Ιουνίου 1994, C-401/92 και C-402/92, Tankstation 't Heukske και Boermans (Συλλογή 1994, σ. I-2199, σκέψη 14), και της 29ης Ιουνίου 1995, C-391/92, Επιτροπή κατά Ελλάδας (Συλλογή 1995, σ. I-1621, σκέψη 15).

12 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις της 6ης Ιουλίου 1995, C-470/93, Mars (Συλλογή 1995, σ. I-1923, σκέψη 13), και της 26ης Ιουνίου 1997, C-368/95, Familiapress (Συλλογή 1997, σ. I-3689, σκέψη 11).

13 — Βλ. αποφάσεις της 14ης Ιουλίου 1998, C-389/96, Aher-Waggon (Συλλογή 1998, σ. I-4473, σκέψη 18), και της 22ας Ιανουαρίου 2002, C-390/99, Canal Satélite Digital (Συλλογή 2002, σ. I-607, σκέψη 29).

14 — Με την προαναφερθείσα στην υποσημείωση 9 απόφαση Morellato, σκέψη 32, το Δικαστήριο αναγνωρίζει συναφώς ότι ο τύπος αυτός προϊόντων εισαγόταν «χωρίς να έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία της παραγωγής του».

ρύθμιση δεν μπορεί να θεωρηθεί ως «μορφή πωλήσεως» κατά την έννοια της νομολογίας του Δικαστηρίου.

16. Το συμπέρασμα αυτό δεν αναιρείται από τους ισχυρισμούς της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως και της Ελληνικής Κυβερνήσεως. Αντικείμενο της αποφάσεως Gauchard [15], την οποία επικαλέσθηκαν οι εν λόγω διάδικοι της κύριας δίκης, ήταν η άδεια για τη δημιουργία και την επέκταση εμπορικών καταστημάτων πέραν ενός ορισμένου εμβαδού. Η υπόθεση αυτή αφορούσε μόνον τη χωροταξική διαμόρφωση των εμπορικών καταστημάτων. Μια τέτοια εθνική ρύθμιση δεν συνεπάγεται προδήλως ανάγκη προσαρμογής των πωλούμενων προϊόντων ούτε επηρεάζει άμεσα την πρόσβαση στην αγορά των εισαγόμενων προϊόντων. Εξάλλου, με την απόφασή του το Δικαστήριο έκρινε ότι μια εθνική ρύθμιση αυτού του είδους έπρεπε κατ' αρχήν να εξετασθεί υπό το πρίσμα της ελευθερίας εγκαταστάσεως και μόνον [16]. Αντιθέτως, εν προκειμένω, η επίμαχη άδεια αφορά άμεσα τους όρους παρασκευής των προοριζόμενων προς πώληση προϊόντων. Επομένως, η ρύθμιση αυτή επηρεάζει άμεσα την πρόσβαση στην εγχώρια αγορά των αλλοδαπής προελεύσεως προϊόντων αυτού του τύπου. Εντεύθεν προκύπτει ότι η προσέγγιση αυτή είναι αλυσιτελής.

17. Οι ίδιοι διάδικοι παραπέμπουν στην προαναφερθείσα απόφαση του Δικαστηρίου της 29ης Ιουνίου 1995, Επιτροπή κατά Ελλάδας. Η απόφαση αυτή αφορούσε κανονιστική ρύθμιση απαγορεύουσα την εκτός φαρμακείων εμπορία του τροποποιημένου γάλακτος πρώτης βρεφικής ηλικίας. Κατά το Δικαστήριο, η εν λόγω ρύθμιση *«απλώς περιορίζει τους τόπους διανομής των οικείων προϊόντων ρυθμίζοντας την εμπορία τους»* [17]. Δεδομένου ότι δεν προβλέπει ειδικές προδιαγραφές για τα προϊόντα αυτά καθαυτά, το Δικαστήριο τη χαρακτηρίζει «γενικό εθνικό μέτρο ελέγχου του εμπορίου» [18]. Στις υπό κρίση υποθέσεις, η επίμαχη ελληνική ρύθμιση αφορά άμεσα τους όρους προπαρασκευής και τις μεθόδους παρασκευής των προοριζόμενων προς πώληση προϊόντων «bake-off». Επομένως, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι πρόκειται για ρύθμιση που αφορά μόνον τα σημεία πωλήσεως των προϊόντων αυτών.

18. Περαιτέρω, με την απόφαση CIA Security International [19] το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η ρύθμιση, σύμφωνα με την οποία δεν είναι δυνατή η εκμετάλλευση επιχειρήσεως ασφαλείας χωρίς προηγούμενη άδεια του Υπουργού Εσωτερικών, δεν αφορά άμεσα την ελεύθερη κυκλοφορία των *εμπορευμάτων*, «καθόσον εξαρτά από την εκπλήρωση μιας προϋποθέσεως τη δυνατότητα μιας επιχειρήσεως να λειτουργεί ως επιχείρηση ασφαλείας» [20]. Συνεπώς, η απόφαση αυτή δεν ασκεί επιρροή στο πλαίσιο των υπό κρίση υποθέσεων.

19. Τέλος, οι διάδικοι εξετάζουν τις αναλογίες μεταξύ των υπό κρίση υποθέσεων και της προαναφερθείσας αποφάσεως Morellato, δεδομένου ότι και αυτή αφορά τον ίδιο τύπο προϊόντων. Είναι, βεβαίως, αληθές ότι με την απόφαση αυτή το Δικαστήριο έκρινε ότι η απαίτηση προηγούμενης συσκευασίας

15 — Απόφαση της 8ης Δεκεμβρίου 1987, 20/87 (Συλλογή 1987, σ. 4879).

16 — Εντούτοις, η απουσία στην υπόθεση αυτή οποιουδήποτε στοιχείου διασυνοριακού χαρακτήρα καθιστούσε ανεφάρμοστη την εν λόγω αρχή.

17 — Σκέψη 20 (η υπογράμμιση δική μου).

18 — Σκέψη 17.

19 — Απόφαση της 30ής Απριλίου 1996, C-194/94 (Συλλογή 1996, σ. I-2201).

20 — Σκέψη 58.

στην οποία υποβάλλει ένα κράτος μέλος την πώληση άρτου που παρασκευάζεται με την πραγματοποίηση, σ' αυτό το κράτος μέλος, της τελικής εψήσεως προψημένου άρτου μπορεί, κατ' αρχήν, να θεωρηθεί ότι δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 28 ΕΚ. Εντούτοις, η εν λόγω απόφαση στηριζόταν εξ ολοκλήρου σε συγκεκριμένη συλλογιστική που βρίσκει εφαρμογή μόνο στην υπόθεση αυτή [21]. Πράγματι, η καθοριστική παράμετρος της απαντήσεως που δόθηκε στην υπόθεση Morellato ήταν το γεγονός ότι η τήρηση των επιβαλλόμενων από την επίμαχη ιταλική ρύθμιση απαιτήσεων συσκευασίας δεν καθιστούσε αναγκαία την τροποποίηση και την προσαρμογή του προϊόντος προ της διαθέσεώς του στο εμπόριο στο κράτος μέλος εισαγωγής [22]. Οι απαιτήσεις αυτές αφορούσαν μόνον τη διάθεση του άρτου που προέκυπτε από την τελική έψηση του προψημένου άρτου [23]. Αντιθέτως, οι απαιτήσεις της επίμαχης ελληνικής ρυθμίσεως αφορούν άμεσα τη διαδικασία τελικής παρασκευής και τελικής εψήσεως του άρτου. Άπτονται της φύσεως του πωλούμενου προϊόντος. Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν είναι δυνατό να θεωρηθεί ότι μια κανονιστική ρύθμιση που προβλέπει παρόμοιες απαιτήσεις μπορεί να εκφεύγει του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 28 ΕΚ. Συνεπώς, το σκεπτικό της αποφάσεως Morellato δεν μπορεί να εφαρμοσθεί στις υπό κρίση υποθέσεις. Η χρησιμότητα της αποφάσεως αυτής έγκειται εν προκειμένω στο γεγονός και μόνον ότι καταδεικνύει τις δυσχέρειες εφαρμογής, σε ορισμένες περιπτώσεις, της διακρίσεως που καθιέρωσε η νομολογία Keck και Mithouard [24].

20. Από την ανάλυση αυτή προκύπτει ότι καμία από τις προταθείσες προσεγγίσεις δεν ευσταθεί. Η επίμαχη κανονιστική ρύθμιση εμπίπτει, λαμβανομένων υπόψη των περιστάσεων των υπό κρίση υποθέσεων, στην κατηγορία των εθνικών μέτρων που αφορούν τα χαρακτηριστικά των προϊόντων. Εν πάση περιπτώσει, ακόμη και αν θεωρηθεί ότι το επίμαχο μέτρο μπορεί να χαρακτηρισθεί «μορφή πωλήσεως», δεν πληροί τις προϋποθέσεις που θέτει η νομολογία για τη μη εφαρμογή του άρθρου 28 ΕΚ. Πράγματι, το εν λόγω μέτρο δεν επηρεάζει προδήλως κατά τον ίδιο τρόπο, από νομικής και πραγματικής απόψεως, την εμπορία των εγχωρίων προϊόντων και των προϊόντων προελεύσεως άλλων κρατών μελών.

21. Χαρακτηριστικό του άρτου τύπου «bake-off» είναι ότι ορισμένα στάδια παρασκευής, όπως η ζύμωση και η πρώτη έψηση, έχουν ήδη ολοκληρωθεί. Υπό τις συνθήκες αυτές, η υπαγωγή του σε απαιτήσεις παρασκευής πανομοιότυπες με τις προβλεπόμενες για τον νωπό άρτο συνεπάγεται προφανώς περιττές δαπάνες, οι οποίες καθιστούν την εμπορία του επαχθέστερη και, ως εκ τούτου, δυσχερέστερη. Επιπλέον, οι δαπάνες αυτές επιβαρύνουν ειδικώς τα κατεψυγμένα προϊόντα, τα οποία, ως εκ της φύσεώς τους, συντηρούνται και μεταφέρονται, σε ορισμένες δε περιπτώσεις από άλλα κράτη μέλη [25]. Από το σύνολο των ανωτέρω προκύπτει σαφώς ότι η επίμαχη ρύθμιση εισάγει δυσμενή διάκριση εις βάρος των εισαγόμενων προϊόντων και συνιστά, εξ αυτού του λόγου, εμπόδιο στο ενδοκοινοτικό εμπόριο.

21 — Βλ., υπέρ μιας παρόμοιας ερμηνείας, υποσημείωση 11 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Geelhoed στην υπόθεση Schwarz (απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 2005, C-366/04, Συλλογή 2005, σ. I-10139).

22 — Σκέψεις 34 και 35.

23 — Όπ.π., σκέψη 36.

24 — Βλ. σημεία 24 επ. των προτάσεών μου.

25 — Βλ., κατ' αναλογία, σημείο 20 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Ruiz-Jarabo Colomer στην προαναφερθείσα στην υποσημείωση 9 απόφαση Morellato.

22. Προς στήριξη της αντίθετης απόψεως, η Ελληνική Κυβέρνηση ισχυρίζεται, τέλος, ότι οι άδειες χορηγούνται στην πράξη υπό διαφορετικές προϋποθέσεις, αναλόγως προς τη φύση του οικείου σημείου πωλήσεως. Το επιχείρημα αυτό δεν μπορεί να γίνει δεκτό. Ακόμη και αν υποτεθεί, μολονότι δεν προκύπτει από κανένα στοιχείο, ότι ακολουθείται μια τέτοια πρακτική, επιβάλλεται η παρατήρηση ότι η πρακτική αυτή δεν στηρίζεται σε σαφείς βάσεις. Εντούτοις, η απαίτηση ασφαλείας δικαίου, η οποία προστατεύεται από την κοινοτική έννομη τάξη, συνεπάγεται ότι η νομική κατάσταση που απορρέει από την εθνική κανονιστική ρύθμιση πρέπει να είναι επαρκώς ακριβής και σαφής, ώστε να καθίσταται δυνατό στους ενδιαφερόμενους ιδιώτες να γνωρίζουν την έκταση των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεών τους[26]. Καθόσον δεν πληροί την απαίτηση αυτή, η προβαλλόμενη πρακτική δεν μπορεί γίνει δεκτή ως δικαιολογητικός λόγος της επίμαχης ρυθμίσεως.

23. Υπό τις συνθήκες αυτές, στο πρώτο και στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί από κοινού η απάντηση ότι μια εθνική κανονιστική ρύθμιση όπως η επίμαχη, η οποία εξαρτά τη διάθεση στο εμπόριο προϊόντων τύπου «bake-off» από την κατοχή αδείας που χορηγείται εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις λειτουργίας αρτοποιείου, συνιστά μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό, κατά την έννοια του άρθρου 28 ΕΚ.

26 — Απόφαση της 2ας Ιουνίου 2005, C-136/03, Dörr και Ünal (Συλλογή 2005, σ. I-4759, σκέψη 52).

2. Οι δυσχέρειες εφαρμογής της αποφάσεως Keck και Mithouard

24. Η έως τώρα ανάλυση βασίσθηκε στην προσέγγιση του Δικαστηρίου στην απόφαση Keck και Mithouard. Εντούτοις, η εφαρμογή της προσεγγίσεως αυτής εγείρει σχεδόν αναπόφευκτα αμφιβολίες ως προς τον χαρακτηρισμό του επικρινόμενου εθνικού μέτρου. Την εν λόγω προσέγγιση διαδέχθηκε μια περίπλοκη και ελαστική νομολογία στον τομέα αυτό. Φρονώ ότι θα ήταν χρήσιμη εν προκειμένω μια αξιολόγηση της προσεγγίσεως αυτής υπό το πρίσμα της μεταγενέστερης νομολογίας. Η ανάλυση αυτή θα μπορούσε, εξάλλου, να συμβάλει στην εναρμονισμένη αντιμετώπιση των περιορισμών της ελεύθερης κυκλοφορίας εμπορευμάτων, προσώπων και κεφαλαίων.

25. Ουδόλως επιθυμώ να αμφισβητήσω την εξέλιξη της νομολογίας Keck και Mithouard. Πρόθεσή μου είναι να αποσαφηνίσω απλώς τα διάφορα κριτήρια περιορισμού της ελεύθερης κυκλοφορίας και να χαράξω μια κοινή γενική κατεύθυνση που θα καταλήγει σε μια απλούστερη και ασφαλέστερη προσέγγιση των ζητημάτων αυτών.

26. Πρέπει, κατ' αρχάς, να υπομνησθεί ότι η μεταγενέστερη της αποφάσεως Keck και Mithouard νομολογία του Δικαστηρίου διαφοροποιήθηκε κατά τι από την απλουστευτική διάκριση που καθιερώθηκε με την εν λόγω απόφαση.

27. Πράγματι, ορισμένες διατάξεις οι οποίες εμπίπτουν εκ πρώτης όψεως μάλλον στην κατηγορία των μορφών πωλήσεως αντιμετωπίζονται ως διατάξεις σχετικές με τα προϊόντα. Τέτοια είναι η περίπτωση των διατάξεων που αφορούν τη διαφήμιση, όταν επηρεάζουν τις προδιαγραφές που πρέπει να πληρούν τα εμπορεύματα. Με την απόφαση Mars το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι «[π]αρ' όλον ότι εφαρμόζεται αδιακρίτως εφ' όλων των προϊόντων, μια απαγόρευση όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, η οποία αφορά τη θέση σε κυκλοφορία εντός κράτους μέλους προϊόντων που φέρουν τις ίδιες διαφημιστικές ενδείξεις που χρησιμοποιούνται νομίμως εντός άλλων κρατών μελών, είναι ικανή να εμποδίσει το ενδοκοινοτικό εμπόριο» [27]. Ο λόγος είναι ότι ένα τέτοιο μέτρο «μπορεί να αναγκάσει τον εισαγωγέα να διαμορφώνει διαφορετικά την παρουσίαση των προϊόντων του αναλόγως του τόπου εμπορίας και να υποβάλλεται, κατά συνέπεια, σε πρόσθετα έξοδα συσκευασίας και διαφημίσεως» [28].

28. Αντιστρόφως, υπήρξε περίπτωση κατά την οποία σε διατάξεις αφορώσες τη συσκευασία των προϊόντων, τις οποίες η απόφαση Keck και Mithouard κατατάσσει a priori μεταξύ των διατάξεων που αφορούν τα προϊόντα, δόθηκε, κατόπιν της σχετικής αναλύσεως, ο χαρακτηρισμός των «μορφών πωλήσεως». Συγκεκριμένα, με την προαναφερθείσα απόφαση Morellato το Δικαστήριο έκρινε ότι «[υ]πό τις περιστάσεις αυτές, η απαίτηση περί προηγούμενης συσκευασίας που αφορά μόνο την εμπορία του άρτου που λαμβάνεται μετά το τελικό ψήσιμο του προψημένου άρτου δεν εμπίπτει κατ' αρχήν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 30 της Συνθήκης, εκτός αν συνιστά στην πραγματικότητα διάκριση σε βάρος των εισαγόμενων προϊόντων» [29]. Το Δικαστήριο στηρίχθηκε προφανώς στο γεγονός ότι η απαίτηση περί συκευασίας και, επομένως, περί προσαρμογής του προϊόντος επιβαλλόταν μόνο στο τελευταίο στάδιο της εμπορίας του προϊόντος και, ως εκ τούτου, δεν επηρέαζε την ίδια την πρόσβαση του εισαγόμενου προϊόντος στην εγχώρια αγορά [30].

29. Τέλος, το Δικαστήριο αφίσταται ενίοτε της εναλλακτικής λύσεως που δόθηκε με την απόφαση Keck και Mithouard και προκρίνει μια ανάλυση βασιζόμενη αποκλειστικώς στα περιοριστικά αποτελέσματα της οικείας κανονιστικής ρυθμίσεως. Αυτή η ανάλυση ακολουθήθηκε, λόγου χάρη, στην περίπτωση της γαλλικής νομοθεσίας που υποχρέωνε τους ιδιώτες επιχειρηματίες που εισάγουν ποσότητες βοείου σπέρματος προελεύσεως άλλου κράτους μέλους να τις παραδίδουν σε εγκεκριμένο κέντρο στο οποίο έχει παραχωρηθεί αποκλειστικό δικαίωμα [31]. Άλλο παράδειγμα αποτελεί η απόφαση που αφορά το σουηδικό σύστημα αδείας για την εισαγωγή και εμπορία των οινοπνευματωδών ποτών [32].

30. Οι λύσεις αυτές μαρτυρούν τη ρεαλιστική προσέγγιση του Δικαστηρίου στον οικείο τομέα. Η νομολογία μπόρεσε να

27 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 12 απόφαση Mars, σκέψη 13.

28 — Όπ.π., σκέψη 13.

29 — Σκέψη 36.

30 — Υπό την έννοια αυτή, βλ. επίσης σημείο 77 των προτάσεων της γενικής εισαγγελέα Stix-Hackl στην προαναφερθείσα στην υποσημείωση 9 υπόθεση Deutscher Apothekerverband.

31 — Απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 1994, C-323/93, Centre d'insémination de la Crespelle (Συλλογή 1994, σ. I-5077, σκέψη 29).

32 — Απόφαση της 23ης Οκτωβρίου 1997, C-189/95, Franzén (Συλλογή 1997, σ. I-5909, σκέψη 71).

προσαρμοσθεί στις περιστάσεις κάθε υποθέσεως και στην εκάστοτε οικονομική πραγματικότητα. Εντούτοις, οι λύσεις αυτές αποκαλύπτουν τα τρία βασικά μειονεκτήματα της προσεγγίσεως που καθιέρωσε η απόφαση Keck και Mithouard.

31. Πρώτον, ενώ η διάκριση στην οποία προέβη η εν λόγω απόφαση αποσκοπούσε στην αποσαφήνιση της φύσεως της απαγορεύσεως που συνεπάγεται η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, εντούτοις, στην πράξη, αποτέλεσε πηγή ανασφαλείας για τους επιχειρηματίες, τα κοινοτικά όργανα και τα κράτη μέλη. Σε ορισμένες περιπτώσεις είναι δυσχερής η διάκριση μεταξύ διατάξεων που εμπίπτουν στις μορφές πωλήσεως και διατάξεων που εμπίπτουν στα χαρακτηριστικά των προϊόντων, κατά μείζονα δε λόγο καθόσον η ύπαρξη περιορισμού του εμπορίου εξαρτάται από τον τρόπο εφαρμογής μιας ρυθμίσεως και από τα συγκεκριμένα αποτελέσματά της [33]. Σε άλλες περιπτώσεις αποδεικνύεται αδύνατο να καταταγεί ένα μέτρο στη μία ή στην άλλη κατηγορία, δεδομένου ότι το πλαίσιο αυτό είναι ιδιαιτέρως περιοριστικό σε σχέση με την ποικιλομορφία των εν δυνάμει αντίθετων προς το κοινοτικό δίκαιο εθνικών μέτρων [34].

32. Δεύτερον, μολονότι η νομολογία αυτή σκοπό είχε να απλοποιήσει την εφαρμογή της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, εντούτοις η δική της εφαρμογή αποδείχθηκε ιδιαιτέρως περίπλοκη. Ο περίπλοκος χαρακτήρας της αντικατοπτρίζεται ιδίως στην τάση του Δικαστηρίου να αναθέτει στον εθνικό δικαστή το βάρος του προσδιορισμού της φύσεως και του περιεχομένου της επίμαχης ρυθμίσεως [35]. Το βάρος αυτό μπορεί να αποβεί εξαιρετικά επαχθές για το εθνικό δικαστήριο που έχει ζητήσει την αρωγή του Δικαστηρίου προκειμένου να επιλύσει την ενώπιόν του διαφορά.

33. Τρίτον, κατέστη σαφές ότι η νομολογία Keck και Mithouard δεν μπορεί να εφαρμοσθεί ευχερώς στις λοιπές μορφές της ελεύθερης κυκλοφορίας. Πράγματι, το Δικαστήριο ουδέποτε χρησιμοποίησε τον χαρακτηρισμό «μορφή πωλήσεως» στη σχετική με τις λοιπές ελευθερίες νομολογία. Στις περιπτώσεις αυτές αρκείται στον γενικό χαρακτηρισμό ως περιορισμών στην ελεύθερη κυκλοφορία «όλων των μέτρων που απαγορεύουν, παρακωλύουν ή καθιστούν λιγότερο ελκυστική την άσκηση της ελευθερίας αυτής» [36]. Η διαφορετική αυτή προσέγγιση γεννά πρόβλημα νομολογιακής συνοχής. Η επίλυση του προβλήματος καθίσταται επιτακτική, δεδομένου ότι σημαντικός αριθμός από τα εθνικά μέτρα που υποβάλλονται στην κρίση του Δικαστηρίου υπό το πρίσμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων μπορούν κάλλιστα να θεωρηθούν ως περιορισμοί των λοιπών μορφών ελεύθερης κυκλοφορίας [37].

33 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, σημείο 38 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Jacobs στην προαναφερθείσα στην υποσημείωση 10 υπόθεση Leclerc-Siplec. Επίσης, Waetherill, S., «After *Keck*: Some Thoughts on How to Clarify the Clarification», *Common Market Law Review*, 1996, σ. 885.

34 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, Picod, F., «La nouvelle approche de la Cour de justice en matière d'entraves aux échanges», *Revue trimestrielle de droit européen*, 1998, σ. 169.

35 — Βλ., συναφώς, μεταξύ άλλων, απόφαση της 9ης Ιουλίου 1997, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-34/95 έως C-36/95, De Agostini και TV-Shop (Συλλογή 1997, σ. I-3843), προαναφερθείσα στην υποσημείωση 9 απόφαση Morellato και απόφαση της 26ης Μαΐου 2005, C-20/03, Burmanjer κ.λπ. (Συλλογή 2005, σ. I-4133).

36 — Βλ., προσφάτως, απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2004, C-442/02, CaixaBank France (Συλλογή 2004, σ. I-8961, σκέψη 11), της οποίας η διατύπωση απαντά στην απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 1995, C-55/94, Gebhard (Συλλογή 1995, σ. I-4165, σκέψη 37).

37 — Βλ., συναφώς, αποφάσεις της 20ής Ιουνίου 1996, C-418/93 έως C-421/93, C-460/93 έως C-462/93, C-464/93, C-9/94, C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 και C-332/94, Semeraro Casa Uno κ.λπ. (Συλλογή 1996, σ. I-2975), καθώς και αποφάσεις της 20ής Απριλίου 1998, C-120/95, Decker (Συλλογή 1998, σ. I-1831) και C-158/96, Kholl (Συλλογή 1998, σ. I-1931), με κοινές προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Tesauro.

34. Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η νομολογία Keck και Mithouard, αντί να περιορίζει τον αριθμό των προσφυγών και να αποτρέπει τις καταχρήσεις στις οποίες οδήγησε η εφαρμογή της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, καταλήγει να πολλαπλασιάζει τα ερωτήματα σχετικά με τα ακριβή όρια της αρχής αυτής.

35. Πρέπει το Δικαστήριο να αποστεί από τη νομολογιακή αυτή γραμμή; Φρονώ πως όχι. Εντούτοις, επιβάλλεται η αποσαφήνισή της, υπό το πρίσμα ιδίως των νομολογιακών εξελίξεων στους λοιπούς τομείς της ελεύθερης κυκλοφορίας.

36. Επί της ουσίας, το βασικό ερώτημα έθεσε ο γενικός εισαγγελέας Tesauro στην εισαγωγή των προτάσεών του επί της υποθέσεως Hünermund κ.λπ. [38]:

«Αποτελεί το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ διάταξη ελευθερώσεως του ενδοκοινοτικού εμπορίου ή διάταξη που αποσκοπεί γενικότερα στο να προαγάγει την ελεύθερη άσκηση της εμπορικής δραστηριότητας εντός κάθε κράτους μέλους;»

37. Με την προαναφερθείσα απόφαση Keck και Mithouard το Δικαστήριο υπενθύμισε, συναφώς, ότι το άρθρο 28 ΕΚ δεν αποτελούσε πρόσφορη βάση για την εκ μέρους των επιχειρηματιών άσκηση προσφυγών «προς αμφισβήτηση κάθε είδους ρυθμίσεων που έχουν ως αποτέλεσμα να περιορίζουν την εμπορική τους ελευθερία, ακόμη και αν δεν αφορούν τα προϊόντα προελεύσεως άλλων κρατών μελών» [39]. Οι κοινοτικοί υπήκοοι δεν μπορούν να αντλούν από τη διάταξη αυτή απόλυτο δικαίωμα οικονομικής ή εμπορικής ελευθερίας. Πράγματι, οι διατάξεις της Συνθήκης περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, παρέχοντας στους παραγωγούς και στους καταναλωτές τη δυνατότητα να απολαύουν πλήρως των πλεονεκτημάτων της κοινοτικής εσωτερικής αγοράς, αποσκοπούν στην εξασφάλιση της ελευθερώσεως των εθνικών αγορών και όχι σε μια γενικευμένη απορρύθμιση των εθνικών οικονομιών.

38. Είναι, βεβαίως, αληθές ότι το άνοιγμα των εθνικών αγορών, το οποίο επιβάλλουν οι κοινοτικές διατάξεις περί ελεύθερης κυκλοφορίας, μπορεί επίσης, σε ορισμένες περιπτώσεις, να έχει ως συνέπεια την ελευθέρωση των εθνικών οικονομιών. Ο λόγος είναι ότι συχνά αποδεικνύεται δυσχερής η διάκριση μεταξύ ενός μέτρου που αποσκοπεί στην προστασία των ημεδαπών επιχειρηματιών από τον εξωτερικό ανταγωνισμό και ενός μέτρου που προστατεύει ορισμένους επιχειρηματίες, οι οποίοι δρουν στην εγχώρια αγορά, από κάθε δυνητικό ανταγωνισμό στην αγορά αυτή. Επομένως, ένα κρατικό μέτρο που προστατεύει ορισμένους ημεδαπούς επιχειρηματίες από τον εσωτερικό ανταγωνισμό καταλήγει συχνά να τους προστατεύει και έναντι του εξωτερικού ανταγωνισμού. Αυτό εξηγεί και το γεγονός ότι ορισμένα μέτρα περιοριστικά της ελεύ-

38 — Απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 1993, C-292/92 (Συλλογή 1993, σ. I-6787).

39 — Σκέψη 14. Υπό την έννοια αυτή, βλ. επίσης τα σημεία 31 και 32 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Fennelly στην υπόθεση Graf (απόφαση της 27ης Ιανουαρίου 2000, C-190/98, Συλλογή 2000, σ. I-493).

θερης ασκήσεως οικονομικής δραστηριότητας σε εγχώρια αγορά μπορούν επίσης να θεωρηθούν ως περιορίζοντα την πρόσβαση αλλοδαπών επιχειρηματιών στην εν λόγω αγορά. Τέτοια είναι η περίπτωση των μέτρων που, χωρίς να εισάγουν δυσμενείς διακρίσεις εις βάρος των προερχόμενων από άλλα κράτη μέλη προϊόντων, υπηρεσιών, επιχειρήσεων ή εργαζομένων, προστατεύουν το «status quo» στην εγχώρια αγορά και, εξ αυτού του λόγου, καθιστούν δυσχερέστερη την πρόσβαση νέων επιχειρηματιών στην αγορά αυτή. Στο μέτρο που στόχος της εσωτερικής αγοράς είναι όχι μόνον η καταπολέμηση των δυσμενών διακρίσεων λόγω ιθαγενείας, αλλά και το άνοιγμα των εθνικών αγορών σε νέα προϊόντα, υπηρεσίες και επιχειρηματίες, είναι πρόδηλο ότι η επιδίωξη των στόχων αυτών μπορεί να συμβάλει και στην ελευθέρωση των εθνικών οικονομιών.

39. Γεγονός παραμένει ότι, στο πλαίσιο της δημιουργίας μιας εσωτερικής αγοράς, θεμελιώδης σκοπός της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων είναι να εξασφαλίσει ότι οι παραγωγοί είναι σε θέση να απολαύουν στην πράξη του δικαιώματος ασκήσεως της δραστηριότητάς τους σε διακρατικό επίπεδο, ενώ οι καταναλωτές έχουν πράγματι πρόσβαση σε προϊόντα προελεύσεως άλλων κρατών μελών υπό τις ίδιες συνθήκες με τα εγχώρια προϊόντα. Αυτή ήταν η βούληση των συντακτών της Συνθήκης· αυτή ήταν η αντίληψη του Δικαστηρίου ως προς την εφαρμογή της.

40. Εντούτοις, φρονώ ότι δεν θα ήταν ούτε ικανοποιητικό ούτε συνεπές προς την εξέλιξη της νομολογίας η ελεύθερη κυκλοφορία να λάβει τον χαρακτήρα μιας απλής διατάξεως για την προώθηση του εμπορίου μεταξύ των κρατών μελών. Οι μορφές ελεύθερης κυκλοφορίας πρέπει να ενταχθούν στο ευρύτερο πλαίσιο των σκοπών της εσωτερικής αγοράς και της ευρωπαϊκής ιθαγενείας. Επί του παρόντος, οι μορφές ελεύθερης κυκλοφορίας επιβάλλεται να θεωρηθούν ως ένα από τα βασικά συστατικά της «θεμελιώδους ιδιότητας των υπηκόων των κρατών μελών» [40]. Αποτελούν την διακρατική διάσταση της οικονομικής και κοινωνικής καταστάσεως της οποίας απολαύουν οι κοινοτικοί υπήκοοι. Η προστασία μιας τέτοιας καταστάσεως επιτάσσει την εξασφάλιση μεγαλύτερων εχεγγύων απ' ό,τι απλώς την αποφυγή δυσμενών διακρίσεων λόγω ιθαγενείας. Η προστασία αυτή συνεπάγεται ότι τα κράτη μέλη λαμβάνουν υπόψη τα αποτελέσματα των εθνικών μέτρων επί της καταστάσεως όλων των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ενώσεως που επιθυμούν να ασκήσουν τα δικαιώματά τους ελεύθερης κυκλοφορίας. Όπως υπενθύμισε το Δικαστήριο με την απόφαση Deutscher Apothekerverband, το γεγονός αυτό καθιστά αναγκαία την εξέταση της καταστάσεως εντός ενός ευρύτερου πλαισίου σε σχέση με το αυστηρά εθνικό πλαίσιο [41].

41. Υπό τις συνθήκες αυτές, είναι σαφές ότι αποστολή του Δικαστηρίου δεν είναι να αμφισβητεί διαρκώς τον προσανατολισμό της οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών. Το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να ελέγχει ότι τα κράτη μέλη δεν λαμβάνουν μέτρα τα οποία καταλήγουν, στην πράξη, *να ρυθμίζουν διακρατικές καταστάσεις κατά τρόπο δυσμενέστερο σε σχέση με τις αμιγώς εθνικές καταστάσεις* [42].

40 — Απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 2001, C-184/99, Grzelczyk (Συλλογή 2001, σ. I-6193, σκέψη 31).

41 — Σκέψεις 73 και 74.

42 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, σημεία 37 έως 40 των προτάσεών μου στην υπόθεση Marks & Spencer (απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 2005, C-446/03, Συλλογή 2005, σ. I-10837, σ. I-10839), καθώς και σημεία 55 και 56 των προτάσεών μου της 1ης Φεβρουαρίου 2006 στις εκκρεμείς ενώπιον του Δικαστηρίου υποθέσεις C-94/04, Cipolla, και C-202/04, Macrino και Capodarte.

42. Η επιτυχία ενός τέτοιου ελέγχου προϋποθέτει συγκεκριμένα κριτήρια. Από την έως τώρα νομολογία συνάγονται τρία βασικά κριτήρια.

43. Πρώτον, το Δικαστήριο δέχεται ότι απαγορεύεται κάθε άμεση ή έμμεση δυσμενής διάκριση λόγω ιθαγενείας. Είναι πρόδηλο, λόγου χάρη, ότι μια διαφημιστική εκστρατεία για την προώθηση της αγοράς εγχώριων προϊόντων εις βάρος του ενδοκοινοτικού εμπορίου συνιστά παράβαση των διατάξεων της Συνθήκης [43].

44. Δεύτερον, δεν αμφισβητείται ότι η επιβολή πρόσθετων εξόδων στα εμπορεύματα που κυκλοφορούν εντός της Κοινότητας ή στους επιχειρηματίες που ασκούν διακρατική δραστηριότητα παρακωλύει το εμπόριο και συνιστά περιορισμό ο οποίος πρέπει να δικαιολογείται προσηκόντως. Πρέπει, πάντως, να διευκρινισθεί συναφώς ότι δεν απαγορεύεται κάθε επιβολή πρόσθετων δαπανών. Ορισμένες δαπάνες ενδέχεται να απορρέουν από μια απλή απόκλιση μεταξύ της νομοθεσίας του κράτους μέλους παραγωγής του εμπορεύματος και του κράτους μέλους εντός του οποίου τίθεται σε κυκλοφορία. Δαπάνες του είδους, οι οποίες ανάγονται στις διαφορές μεταξύ των νομοθεσιών των κρατών μελών, δεν πρέπει να θεωρούνται ως περιορισμοί της ελεύθερης κυκλοφορίας. Προκειμένου να χαρακτηρισθεί ως περιορισμός του εμπορίου, η επιβαλλόμενη πρόσθετη δαπάνη πρέπει να οφείλεται στο γεγονός ότι οι εθνικές διατάξεις δεν έλαβαν υπόψη την ειδική κατάσταση των εισαγόμενων προϊόντων και, ιδίως, την προηγούμενη υποχρέωση συμμορφώσεώς τους προς τους κανόνες του κράτους μέλους προελεύσεώς τους. Οι εθνικές διατάξεις που αφορούν τα χαρακτηριστικά των προϊόντων εμπίπτουν σαφώς στην κατηγορία αυτή. Επομένως, κατά τη γνώμη μου, το Δικαστήριο εξαίρεσε τις διατάξεις περί των μορφών πωλήσεως από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 28 ΕΚ διότι οι διατάξεις αυτές δεν επιβάλλουν γενικώς τέτοιες δαπάνες. Τέτοιες ήταν οι περιπτώσεις των επίμαχων στην υπόθεση Keck και Mithouard διατάξεων περί μεταπωλήσεως σε τιμή κάτω του κόστους ή των διατάξεων περί απαγορεύσεως της λειτουργίας των καταστημάτων τις Κυριακές. Εντούτοις, δεν αποκλείεται οι διατάξεις που αφορούν μορφές πωλήσεως να θεσπίσθηκαν χωρίς να ληφθεί υπόψη η ειδική κατάσταση των εισαγόμενων προϊόντων. Στην περίπτωση αυτή επιτρέπεται η υπαγωγή τους στο άρθρο 28 ΕΚ. Συναφώς, κρίθηκε ότι αντιβαίνει στο εν λόγω άρθρο ένα σύστημα που επιτρέπει την εισαγωγή οινοπνευματωδών ποτών μόνο σε επιχειρηματίες κατόχους ειδικής αδείας, καθόσον το σύστημα αυτό συνεπάγεται πρόσθετα έξοδα για τα ποτά που προέρχονται από τα λοιπά κράτη μέλη [44].

45. Τρίτον, κάθε μέτρο ικανό να δυσχεράνει περισσότερο την πρόσβαση στην αγορά και την κυκλοφορία των προϊόντων προελεύ-

43 — Απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 1982, C-249/81, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Συλλογή 1982, σ. 4005).

44 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 32 απόφαση Franzén, σκέψη 71. Βλ., επίσης, προσφάτως, προαναφερθείσα στην υποσημείωση 21 απόφαση Schwarz, σκέψη 29.

σεως άλλων κρατών μελών θεωρείται ως μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό, κατά την έννοια του άρθρου 28 ΕΚ. Ένα εθνικό μέτρο παρεμποδίζει την πρόσβαση στην εγχώρια αγορά όταν προστατεύει τα κεκτημένα ορισμένων επιχειρηματιών στην εγχώρια αγορά [45] ή όταν δυσχεραίνει το ενδοκοινοτικό εμπόριο σε σχέση με το εσωτερικό εμπόριο στην εγχώρια αγορά [46]. Π.χ., με την προαναφερθείσα απόφαση Deutscher Apothekerverband, το Δικαστήριο χαρακτήρισε ως μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος ένα μέτρο απαγορευτικό της πωλήσεως φαρμάκων δι' αλληλογραφίας, για τον λόγο ότι θα μπορούσε να δυσχεράνει περισσότερο την πρόσβαση στην αγορά των προϊόντων προελεύσεως άλλων κρατών μελών έναντι εκείνης των εγχώριων προϊόντων [47].

46. Τη νομολογία αυτή διατρέχει μια συνεκτική γραμμή. Όπως εφαρμόσθηκαν από το Δικαστήριο, τα τρία αυτά κριτήρια εξετάζουν, κατ' ουσίαν, *τις δυσμενείς διακρίσεις σε βάρος της ασκήσεως της ελεύθερης κυκλοφορίας*.

47. Είναι, βεβαίως, αληθές ότι οι εθνικές ρυθμίσεις περί των μορφών πωλήσεως καταλέγονται, a priori, μεταξύ των μέτρων που δεν δυσχεραίνουν ειδικώς την πρόσβαση και την κυκλοφορία προϊόντων προελεύσεως άλλων κρατών μελών. Εντούτοις, όπως προκύπτει από τη μεταγενέστερη της αποφάσεως Keck και Mithouard νομολογία, η διαπίστωση ότι πρόκειται για διατάξεις αυτής της φύσεως δεν αρκεί. Προκειμένου να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αν το άρθρο 28 ΕΚ πρέπει να εφαρμοσθεί σε μέτρα του είδους, τα μέτρα αυτά πρέπει να εξετάζονται υπό το πρίσμα των προαναφερθέντων κριτηρίων. Υπό την προϋπόθεση ότι εφαρμόζονται με σκοπό την αποτροπή των δυσμενών διακρίσεων που πλήττουν τις διακρατικές καταστάσεις, φρονώ ότι τα κριτήρια αυτά είναι τόσο αναγκαία όσο και επαρκή για την εξέταση, κατά περίπτωση και για κάθε είδος ρυθμίσεως, της υπάρξεως εμποδίου στο εμπόριο.

48. Ερωτώμενο ευλόγως επί της εννοίας και του περιεχομένου των διατάξεων περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, το Δικαστήριο επέλεξε, με την απόφαση Keck και Mithouard, να δώσει μια προφανώς τυποποιημένη απάντηση, περιορίζοντας το πεδίο εφαρμογής των εν λόγω διατάξεων σε ορισμένα είδη ρυθμίσεων αναλόγως προς το αντικείμενό τους. Φρονώ ότι η εν λόγω απόφαση πρέπει να ερμηνευθεί υπό το πρίσμα της μεταγενέστερης νομολογίας και των ουσιαστικών κριτηρίων στα οποία αυτή στηρίζεται. Η απάντηση αυτή σαφώς δεν πρόκειται να εξαλείψει όλες τις δυσχέρειες εκτιμήσεως που αντιμετωπίζει το Δικαστήριο σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση. Συμβάλλει, πάντως, στην αποσαφήνιση της εφαρμοστέας μεθόδου.

45 — Βλ., μεταξύ άλλων, προαναφερθείσα στην υποσημείωση 36 απόφαση CaixaBank France, σκέψη 13.

46 — Βλ., π.χ., στον τομέα της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, αποφάσεις της 26ης Ιουνίου 2001, C-70/99, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (Συλλογή 2001, σ. I-4845, σκέψεις 25 έως 27), και της 6ης Φεβρουαρίου 2003, C-92/01, Στυλιανάκης (Συλλογή 2003, σ. I-1291, σκέψη 26).

47 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 9 απόφαση Deutscher Apothekerverband, σκέψη 74.

49. Η προσήλωση στις κατευθυντήριες αυτές γραμμές θα μπορούσε να εξασφαλίσει την ενότητα της νομολογίας του Δικαστηρίου επί του συνόλου των υποθέσεων που αφορούν την εφαρμογή του άρθρου 28 ΕΚ.

50. Περαιτέρω, ο προσανατολισμός αυτός θα καθιστούσε δυνατή την εναρμόνιση της νομολογίας επί των διαφόρων μορφών ελεύθερης κυκλοφορίας. Είναι αληθές ότι, όπως έχει επισημανθεί, η καθιερωθείσα με την απόφαση Keck και Mithouard διάκριση δεν μπορεί να μεταφερθεί ευχερώς στο πλαίσιο των λοιπών μορφών ελεύθερης κυκλοφορίας[48]. Εντούτοις, οι σκέψεις που οδήγησαν στην εν λόγω απόφαση διατηρούν τη σημασία τους και στο πλαίσιο των λοιπών μορφών ελεύθερης κυκλοφορίας. Σε όλους αυτούς τους τομείς επιβάλλεται η οριοθέτηση της εφαρμογής των αρχών της ελεύθερης κυκλοφορίας, καθώς και του πλαισίου ελέγχου του Δικαστηρίου[49].

51. Προσθέτω ότι θεωρώ την εναρμόνιση των μορφών ελεύθερης κυκλοφορίας αναγκαία για την πραγμάτωση της ιθαγενείας της Ενώσεως[50]. Είναι ευκταία η εφαρμογή των ίδιων κανόνων για το σύνολο των πολιτών της Ενώσεως που επιθυμούν να ασκήσουν την ελευθερία τους κυκλοφορίας ή την ελεύθερη κυκλοφορία υπηρεσιών, εμπορευμάτων ή κεφαλαίων, καθώς και την ελευθερία παραμονής ή εγκαταστάσεως της έδρας των δραστηριοτήτων τους στο έδαφος της Κοινότητας. Επομένως, κάθε μέτρο που ενδέχεται να παρακωλύσει ή να καταστήσει λιγότερο ελκυστική την άσκηση των θεμελιωδών αυτών ελευθεριών πρέπει να θεωρείται αντίθετο προς τη Συνθήκη[51]. Επιδίωξη δεν είναι η εξασφάλιση του απολύτως ουδέτερου χαρακτήρα της ασκήσεως των εν λόγω ελευθεριών· η άσκηση αυτή μπορεί να είναι περισσότερο ή λιγότερο ευνοϊκή για τους Ευρωπαίους πολίτες. Αντιθέτως, είναι σημαντικό να διασφαλίζεται ότι τα κράτη μέλη λαμβάνουν υπόψη τον βαθμό κατά τον οποίον οι διατάξεις που θεσπίζουν ενδέχεται να θίξουν την κατάσταση των υπηκόων άλλων κρατών μελών και να δυσχεράνουν την πλήρη άσκηση των μορφών ελεύθερης κυκλοφορίας.

52. Εφαρμόζοντας εν προκειμένω τη νέα αυτή προσέγγιση, η ανάλυση απλοποιείται κατά πολύ. Ως αδιακρίτως εφαρμοζόμενο μέτρο, η ελληνική ρύθμιση πληροί, εκ πρώτης όψεως, το κριτήριο της μη ει-

48 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, σημείο 18 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Fennelly στην προαναφερθείσα στην υποσημείωση 39 υπόθεση Graf, η οποία αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, σύμφωνα με το οποίο: «[τ]α πρόσωπα δεν είναι εμπορεύματα και η διαδικασία εγκαταλείψεως της χώρας καταγωγής ενόψει ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας ή εγκαταστάσεως στην αλλοδαπή, συμπεριλαμβανομένων των προπαρασκευαστικών ενεργειών προς τον σκοπό αυτόν, δεν μπορεί ευχερώς να διαχωριστεί στο στάδιο της (μαζικής) παραγωγής και στο στάδιο της εμπορίας». Βλ., επίσης, στον τομέα της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, απόφαση της 10ης Μαΐου 1995, C-384/93, Alpine Investments (Συλλογή 1995, σ. I-1141), και προαναφερθείσα στην υποσημείωση 35 απόφαση De Agostini και TV-Shop.

49 — Βλ., προσφάτως, στον τομέα της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, απόφαση της 8ης Σεπτεμβρίου 2005, C-544/03 και C-545/03, Mobistar και Belgacom Mobile (Συλλογή 2005, σ. I-7755, σκέψη 31).

50 — Βλ. απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 2002, C-413/99, Baumbast και R (Συλλογή 2002, σ. I-7091).

51 — Στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, το Δικαστήριο είχε ήδη την ευκαιρία να φέρει την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων εγγύτερα προς την ελεύθερη κυκλοφορία που αναγνωρίζεται σε κάθε πολίτη της Ενώσεως, Βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 2000, C-135/99, Elsen (Συλλογή 2000, σ. I-10409, σκέψη 33). Για μια παρόμοια διατύπωση, κοινή για όλες τις μορφές ελεύθερης κυκλοφορίας, βλ. προαναφερθείσα στην υποσημείωση 36 απόφαση Gebhard.

σαγωγής δυσμενών διακρίσεων λόγω ιθαγενείας. Εντούτοις, όπως επισημάνθηκε με το σημείο 21 των προτάσεών μου, το μέτρο αυτό συνεπάγεται προδήλως περιττές πρόσθετες δαπάνες για τη διάθεση στο εμπόριο κατεψυγμένου άρτου προελεύσεως άλλων κρατών μελών. Συνεπώς, δεν πληροί το δεύτερο κριτήριο. Στο οικείο κράτος μέλος εναπόκειται να δικαιολογήσει το επίμαχο μέτρο.

Β — *Η εξέταση των δικαιολογητικών λόγων*

53. Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν συντρέχουν θεμιτοί λόγοι ικανοί να δικαιολογήσουν το επίμαχο μέτρο, εφόσον αυτό κριθεί ότι συνιστά κατ' αρχήν αντίθετο προς τη Συνθήκη περιορισμό. Κατά πάγια νομολογία, ένα εμπόδιο που προκύπτει από αδιακρίτως εφαρμοζόμενη εθνική ρύθμιση δεν είναι αντίθετο προς το κοινοτικό δίκαιο αν μπορεί να δικαιολογηθεί από κάποιον από τους λόγους γενικού συμφέροντος που απαριθμούνται στο άρθρο 30 ΕΚ ή από κάποια από τις επιτακτικές ανάγκες που έχει δεχθεί η νομολογία του Δικαστηρίου [52]. Εν προκειμένω προβλήθηκαν τρεις δικαιολογητικοί λόγοι, οι οποίοι αφορούν την ποιότητα των προϊόντων, την προστασία της δημόσιας υγείας και την προστασία των καταναλωτών.

1. Επί της ποιότητας των προϊόντων

54. Δεν αμφισβητείται ότι η προστασία των θρεπτικών και οργανοληπτικών συστατικών των τροφίμων συνιστά σκοπό που αναγνωρίζεται και επιδιώκεται από το κοινοτικό δίκαιο [53]. Εντούτοις, δεν δικαιολογεί ούτε εξαίρεση από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 28 ΕΚ ούτε παρέκκλιση από την προβλεπόμενη με τη διάταξη αυτή απαγόρευση.

55. Πράγματι, αφενός, το Δικαστήριο έκρινε, με απόφαση στην οποία παραπέμπει το αιτούν δικαστήριο, ότι η εκ μέρους του οικείου εθνικού συστήματος επιδίωξη μιας πολιτικής προσανατολισμένης στην ποιότητα δεν το εξαιρεί από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 28 ΕΚ [54]. Αφετέρου, από την

52 — Βλ., προσφάτως, προαναφερθείσα στην υποσημείωση 21 απόφαση Schwarz, σκέψη 30.

53 — Βλ. κανονισμό (ΕΟΚ) 2081/92 του Συμβουλίου, της 14ης Ιουλίου 1992, για την προστασία των γεωγραφικών ενδείξεων και των ονομασιών προελεύσεως των γεωργικών προϊόντων και των τροφίμων (ΕΕ L 208, σ. 1), και κανονισμό (ΕΟΚ) 2082/92 του Συμβουλίου, της 14ης Ιουλίου 1992, για τις βεβαιώσεις ιδιοτυπίας των γεωργικών προϊόντων και των τροφίμων (ΕΕ L 208, σ. 9).

54 — Προαναφερθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψη 25.

ανάλυση της νομολογίας του Δικαστηρίου δεν προκύπτει ότι η προστασία της ποιότητας των προϊόντων μπορεί να καταλεγεί μεταξύ των επιτακτικών αναγκών ή των σκοπών γενικού συμφέροντος που δικαιολογούν εμπόδια στο ενδοκοινοτικό εμπόριο. Συνεπώς, η παράμετρος αυτή μπορεί να ληφθεί υπόψη μόνο σε συνδυασμό με άλλες ανάγκες των οποίων ο επιτακτικός χαρακτήρας γίνεται δεκτός, όπως η προστασία της υγείας και των καταναλωτών.

2. Επί της προστασίας της δημόσιας υγείας

56. Μεταξύ των απαριθμούμενων στο άρθρο 30 ΕΚ δικαιολογητικών λόγων καταλέγεται η προστασία της υγείας των ανθρώπων [55].

57. Πρέπει να υπομνησθεί, πάντως, ότι κάθε παρέκκλιση από τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικώς [56]. Υπό τις συνθήκες αυτές, εναπόκειται στις αρμόδιες εθνικές αρχές να αποδείξουν, αφενός, ότι η κανονιστική τους ρύθμιση είναι αναγκαία για την επίτευξη του σκοπού προστασίας της δημόσιας υγείας και, αφετέρου, ότι η ρύθμιση αυτή είναι σύμφωνη προς την αρχή της αναλογικότητας [57].

58. Συναφώς, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι οι ελληνικές αρχές δεν προβάλλουν κανένα συγκεκριμένο στοιχείο προς απόδειξη του ισχυρισμού ότι οι προβλεπόμενες από την εθνική ρύθμιση απαιτήσεις είναι αναγκαίες για την αποτελεσματική προστασία της δημόσιας υγείας. Με τις γραπτές τους παρατηρήσεις περιορίζονται να επισημάνουν, κατά τρόπο εντελώς γενικό, ότι «το γεγονός ότι οι όροι υγιεινής έχουν τηρηθεί κατά το πρώτο στάδιο παραγωγής του ημικατεργασμένου άρτου δεν απαλλάσσει την επιχείρηση που επιφορτίζεται με το τελικό στάδιο παραγωγής από την τήρηση παρόμοιων κανόνων», «διότι ο άρτος και τα προϊόντα αρτοποιίας είναι ευαλλοίωτα και είναι δυνατό να επιμολυνθούν κυρίως από έντομα, μύκητες, ζύμες, βακτήρια και ιούς».

59. Εν πάση περιπτώσει, ακόμη και αν υποτεθεί ότι παρόμοιες απαιτήσεις είναι αναγκαίες, είναι πρόδηλο ότι η εφαρμογή στα προϊόντα αυτά της ίδιας διαδικασίας χορηγήσεως αδείας και, επομένως, των ίδιων όρων παρασκευής με τα νωπά προϊόντα αρτοποιίας αντιβαίνει στην αρχή της αναλογικότητας. Πράγματι, οι ίδιες οι ελληνικές αρχές αναγνώρισαν με τις παρατηρήσεις τους ότι ορισμένες από τις επιβαλλόμενες στα προϊόντα αυτά απαιτήσεις ήταν περιττές και δυσανάλογες. Τούτο ισχύει, μεταξύ άλλων, για «την υποχρέωση διαμορφώσεως

55 — Απόφαση της 25ης Ιουλίου 1991, C-1/90 και C-176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior και Publivia (Συλλογή 1991, σ. I-4151, σκέψη 11).

56 — Απόφαση της 19ης Μαρτίου 1991, C-205/89, Επιτροπή κατά Ελλάδας (Συλλογή 1991, σ. I-1361, σκέψη 9).

57 — Απόφαση της 5ης Φεβρουαρίου 2004, C-270/02, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 2004, σ. I-1559, σκέψη 22).

χώρου ζυμωτηρίου, αποθήκης αλεύρων και W.C.», καθόσον «οι χώροι αυτοί δεν [αφορούν] τα προϊόντα τύπου "bake-off"».

60. Εξάλλου, οι αλλοδαπές νομοθεσίες τις οποίες επικαλούνται οι εν λόγω αρχές όχι μόνο δεν δικαιολογούν την ελληνική κανονιστική ρύθμιση, αλλά αντιθέτως επιβεβαιώνουν την ύπαρξη ειδικών διαδικασιών, προσαρμοσμένων στα κατεψυγμένα προϊόντα. Συνεπώς, ακόμη και αν θεωρηθεί εύλογη η ρύθμιση περί απαιτήσεως κατοχής αδείας για τη διάθεση στο εμπόριο των προϊόντων αρτοποιίας τύπου «bake-off», εν πάση περιπτώσει η διαδικασία και οι προϋποθέσεις θα πρέπει να είναι *προσαρμοσμένες* στην ιδιομορφία των προϊόντων αυτών, ενώ τα περιοριστικά αποτελέσματά τους δεν θα πρέπει να βαίνουν πέραν του αναγκαίου μέτρου για την επίτευξη του επιδιωκομένου σκοπού [58].

3. Επί της προστασίας των καταναλωτών

61. Η προστασία των καταναλωτών συνιστά επιτακτική ανάγκη που μπορεί να δικαιολογήσει, υπό ορισμένες συνθήκες, ένα εμπόδιο στο ενδοκοινοτικό εμπόριο [59].

62. Εντούτοις, οι ελληνικές αρχές δεν προσκόμισαν εν προκειμένω στοιχεία προς θεμελίωση του δικαιολογητικού αυτού λόγου πέραν των στοιχείων που προβλήθηκαν σε σχέση με την προστασία της δημόσιας υγείας. Εξάλλου, ο σκοπός της παροχής στον καταναλωτή της δυνατότητας να αντιλαμβάνεται ορθώς τη φύση του προϊόντος και να αποφεύγει τον κίνδυνο συγχύσεως μπορεί να επιτευχθεί με τη λήψη μέτρων λιγότερο περιοριστικών σε σχέση με τις επιβαλλόμενες απαιτήσεις, όπως με κατάλληλα μέσα πληροφορήσεως και επισημάνσεως [60].

63. Από την ανάλυση αυτή προκύπτει ότι οι ελληνικές αρχές δεν απέδειξαν ότι η επίμαχη κανονιστική ρύθμιση ήταν δικαιολογημένη από απόψεως κοινοτικού δικαίου. Υπό τις συνθήκες αυτές, στο δεύτερο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι μια απαίτηση κατοχής αδείας για τη διάθεση στο εμπόριο προϊόντων τύπου «bake-off» πανομοιότυπη με την επιβαλλόμενη για τη λειτουργία αρτοποιείου δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι δικαιολογείται από αμιγώς ποιοτικό σκοπό ή από λόγους προστασίας των καταναλωτών και της δημόσιας υγείας. Εξάλλου, η Ελληνική Κυβέρνηση αναγνώρισε, κατά την κοινή για τις υπό κρίσεις υποθέσεις και την υπόθεση Επιτροπή κατά Ελλάδας [61] επ' ακροατηρίου συζήτηση, την ύπαρξη εν προκειμένω παραβάσεως των υποχρεώσεων που υπέχει η Ελληνική Δημοκρατία από το κοινοτικό δίκαιο.

58 — Βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 26ης Μαΐου 2005, C-212/03, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 2005, σ. I-4213, σκέψη 45).

59 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 7 απόφαση «Cassis de Dijon», σκέψη 8.

60 — Βλ., π.χ., απόφαση της 10ης Νοεμβρίου 1982, 261/81, Rau (Συλλογή 1982, σ. 3691, σκέψη 17).

61 — C-82/05.

III — Πρόταση

64. Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα υποβληθέντα από το Διοικητικό Πρωτοδικείο Ιωαννίνων προδικαστικά ερωτήματα ως εξής:

«1) Η κανονιστική ρύθμιση κράτους μέλους η οποία εξαρτά τη διάθεση στο εμπόριο προϊόντων τύπου "bake-off" από την κατοχή αδείας που απαιτείται κανονικά για τη λειτουργία αρτοποιείου, συνιστά μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό, κατά την έννοια του άρθρου 28 ΕΚ.

2) Μια τέτοια κανονιστική ρύθμιση δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι δικαιολογείται, δυνάμει του άρθρου 30 ΕΚ ή μιας εκ των επιτακτικών αναγκών που αναγνωρίζει η νομολογία του Δικαστηρίου, από τους σκοπούς της ποιότητας των προϊόντων, της προστασίας της δημόσιας υγείας ή της προστασίας των καταναλωτών.»